

Anna Hołda-Wydrzyńska

Whistleblowing **jako przejaw ochrony interesu publicznego**

Whistleblowing as Form of Public Interest Protection

Wprowadzenie

W każdej organizacji może dojść do zachowań będących nagannymi, nieetycznymi czy bezprawnymi. Działania te mogą przybierać wiele różnych form, wśród których można wskazać korupcję, malwersacje, inne nadużycia finansowe, niegospodarność czy też ogólnie pojęte niedbalstwo oraz bezprawność. W następstwie takich zachowań zagrożony bądź naruszony może zostać „interes publiczny” (interes społeczny). Osoby pracujące dla danej organizacji lub utrzymujące z nią kontakt w związku ze swoją działalnością, dowiadując się o takich sytuacjach, mogą powiadomić kompetentne osoby (organy) o zaistniałym problemie, co pozwala w dalszej kolejności zastosować odpowiednie środki naprawcze.

Whistleblowing, czyli ujawnianie w interesie publicznym wszelkich informacji o nagannych bądź zakazanych działaniach lub zaniechaniach mających miejsce wewnątrz organizacji (Kobroń-Gąsiorowska, 2018, s. 131), jest zjawiskiem, które wciąż wzbudza liczne kontrowersje, nie tylko na gruncie prawa polskiego. Określenie statusu prawnego sygnalisty (*whistleblower*) oraz umiejscowienie sygnalizacji (*whistleblowing*) w prawie polskim spotyka się z niechęcią oraz głębokimi obawami, które podyktowane są rozumieniem zjawiska sygnalizacji jako zwykłego „donosicielstwa”, czyli sytuacji, kiedy ktoś donosi zwykle w celu uzyskania jakichś korzyści (*Słownik języka polskiego*, b.d.). Rozumienie to bez wątpienia odbiega od zasadniczej idei anonimowego zawiadomienia o patologiach, które mogą zagrozić lub naruszyć interes publiczny. Co do zasady,

działalność sygnalistów – osób zgłaszających informacje o nadużyciach, które pozyskane zostały w związku z wykonywaną przez nich pracą – ma w swoim założeniu przyczyniać się do wykrywania niebezpieczeństw i zagrożeń, które w przeciwnym wypadku pozostałyby niewykryte, nawet jeśli mają wpływ na interes publiczny (Uzasadnienie wniosku, 2018, s. 2). Remedium na zaistniałą sytuację może okazać się przyjęcie skutecznej oraz jednolitej ochrony sygnalistów, o czym mowa na szczelbu europejskim.

Poprawa egzekwowania prawa oraz polityki Unii Europejskiej (UE) w określonych dziedzinach stała się priorytetem przyjętej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa UE (Dz. U. UE L 305 z 26.11.2019, s. 17–56; dalej: Dyrektywa 2019/1937), zwanej również Dyrektywą o ochronie sygnalistów. Nadrzędnym celem Dyrektywy 2019/1937 jest *de facto* ochrona praworządności w konkretnym aspekcie oraz w konkretnych obszarach (Uzasadnienie do projektu ustawy, b.d., UC 101, s. 9), w których konsekwencje naruszeń prawa mogą być wyjątkowo dotkliwe dla obywateli oraz państwa (Szewczyk, 2020b, s. 6)¹. Ustanowienie w Dyrektywie 2019/1937 wspólnych minimalnych norm zapewniających wysoki poziom ochrony osobom zgłaszającym naruszenia prawa jest natomiast środkiem, który pozwala osiągnąć zamierzony odgórnie cel (zob. art. 1 Dyrektywy 2019/1937).

Wraz z przyjęciem Dyrektywy 2019/1937 nałożono na Polskę obowiązek opracowania oraz wprowadzenia ujednoliconych regulacji określających zasady oraz sposób przyjmowania zgłoszeń i ochrony prawnej sygnalistów, czego do tej pory w naszym systemie prawnym brakowało. Na podstawie zarządzenia nr 229 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie wyznaczenia ministra właściwego do przeprowadzenia prac legislacyjnych mających na celu implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (M.P. z 2020 r. poz. 1112) wyznaczono ministra właściwego do spraw pracy do prowadzenia prac legislacyjnych związanych z implementacją Dyrektywy 2019/1937. Na mocy zarządzenia nr 6 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 10 grudnia 2020 r. (Zarządzenie nr 6 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw przygo-

¹ Dyrektywa znajduje zastosowanie m.in. w zamówieniach publicznych, usługach finansowych, transporcie, bezpieczeństwie produktów, bezpieczeństwie żywności, ochronie konsumentów, ochronie zdrowia, ochronie środowiska, finansowaniu terroryzmu, bezpieczeństwie jądrowym, bezpieczeństwie żywności i pasz, zdrowia i dobrostanu zwierząt, ochronie prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwie sieci i systemów informacyjnych.

owania regulacji w związku z implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, Dz. Urz. Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 2020 r. poz. 9) powołano zespół ds. przygotowania przedmiotowej regulacji. Obecnie trwają prace nad przyjęciem ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa (Projekt ustawy, 2021), który pozwoli wdrożyć postanowienia Dyrektywy 2019/1937.

Wprowadzenie instytucji sygnalizacji do prawa polskiego nie pozostaje obojętne z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż każde ograniczenie swobody działalności gospodarczej powinno być dokonywane proporcjonalnie do rodzaju interesu publicznego, który ma być chroniony, uwzględniając przy tym zasadę równości wobec prawa oraz cel, jaki leży u podstaw przyjęcia nowych ograniczeń (Dobaczewska, 2018, s. 41–42), które mogą być determinowane również poprzez wyrażane oczekiwania społeczne. Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie dyskursu na temat konfliktu wartości, jaki jawi się w sytuacji sygnalizowania patologii zachodzących w organizacjach gospodarczych, w kontekście swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

1. *Whistleblowing* jako metoda dokonywania zgłoszeń naruszenia interesu publicznego

Przyjmuje się, że o sygnalizacji (*whistleblowing*) można mówić, gdy: 1) ujawniane są nieprawidłowości zachodzące w organizacji, 2) informacje te zgłaszane są odpowiednim podmiotom zainteresowanym prawidłowym funkcjonowaniem organizacji, 3) zgłoszenia dokonuje osoba znajdująca się wewnątrz organizacji, a także 4) zgłoszenie następuje w interesie publicznym (Maciejewski, 2013, s. 345–347). Sygnalista, potocznie nazywany też demaskatorem, to, jak widać, nie „zwykły informator”, lecz osoba, która anonimowo, w dobrej wierze oraz w obronie wartości istotnych z punktu widzenia interesu publicznego zgłasza osobom zainteresowanym prawidłowym funkcjonowaniem organizacji nieprawidłowości, które zaobserwowała (Szewczyk, 2020c, s. 18–21). Generalnie można zatem powiedzieć, że działania *whistleblowerów* polegają na zgłaszaniu szeroko rozumianych nieprawidłowości, nieetycznych zachowań oraz nieuczciwych i nielegalnych praktyk pojawiających się w instytucjach prywatnych oraz publicznych (Szewczyk, 2020c, s. 146). *Whistleblowing* może być więc traktowany jako metoda wykrywania nieprawidłowości pojawiających się także w kontekście

prowadzenia działalności gospodarczej. Aktywność osób zgłaszających pozwala wykrywać oraz zapobiegać niepożądanym zjawiskom społecznym, takim jak chociażby korupcja w miejscu pracy, malwersacje czy inne nadużycia finansowe.

Podkreśla się, iż *whistleblowing* ma na celu ochronę interesu publicznego, ochronę interesu pracodawcy oraz ochronę interesu osoby zatrudnionej, która sygnalizuje nieprawidłowości. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, ochrona tego pierwszego jest zasadniczym *ratio legis* podejmowanych przez zgłaszającego działań. Natomiast ochrona sygnalistów stanowi *de facto* narzędzie, które służy do osiągnięcia fundamentalnego celu pierwotnego (Szewczyk, 2020c, s. 29).

Problematyka klauzuli „interesu publicznego” jest zagadnieniem niezwykle obszernym. Odwołując się do niego, często identyfikuje się go z „interesem zbiorowości” czy „dobrem publicznym” (Szewczyk, 2020c, s. 31). W orzecznictwie wyrażono pogląd, zgodnie z którym „interes publiczny” powinien być oceniany z uwzględnieniem wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie do organów państwa. Niemożność jednoznacznego zdefiniowania tego pojęcia powoduje, że w każdym indywidualnym przypadku jego znaczenie może uwzględniać różne aspekty wskazanych wyżej wartości (Wyrok WSA w Warszawie, 2005, III SA/Wa 1471/04). Sformułowanie „interes publiczny” każdorazowo wymaga dokonywania oceny z punktu widzenia respektowania wartości, jakie mogą się kryć pod tym pojęciem (Wyrok NSA, 2000, II SA 181/99).

2. Problematyka „konfliktu wartości” na gruncie publicznego prawa gospodarczego

W doktrynie podkreśla się, iż normy prawne powinny być zbudowane na wartościach (Zimmerman, 2015). Pojęcie „wartości” jest podstawową kategorią pojęciową z zakresu aksjologii. Wartość, będąc pojęciem teoretycznym, jest pojmowana jako szczególny sposób istnienia czegoś. Wartość zawsze ulokowana jest w konkretnej rzeczywistości kulturowej, która poprzez system poglądów wymusza jej treść (Dziamski, 1997, s. 111). Wartość jest jakimś atrybutem (właściwością) przypisywanym danemu przedmiotowi w wyniku dodatniej oceny tego przedmiotu, która dokonywana jest z uwzględnieniem określonego standardu ocennego (Lang, 1999, s. 47). Można zatem założyć, że normy prawne wyrażają pewien zakładany system wartości, który jednocześnie jest odbiciem rzeczywistych potrzeb społecznych, gospodarczych oraz politycznych (Kiczka, 2013, s. 313).

Wśród wartości akceptowanych społecznie można wyróżnić takie, które wykazują się dużym stopniem ogólności, a także wartości szczególne przypisywane konkretnej dogmatyce prawnej (Powałowski, 2019, s. 227). Na gruncie publicznego prawa gospodarczego wartościami takimi są bez wątpienia „wolność gospodarcza” oraz „interes publiczny”, które wyznaczają kierunek postępowania przedsiębiorców oraz organów władzy publicznej. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, obydwie wartości nie mogą się wzajemnie wykluczać, w szczególności w kontekście konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej (Powałowski, 2019, s. 29), co więcej, powinny być chronione przez prawo z należytą starannością. Trzeba również pamiętać, że wartości te, wyznaczając kierunek postępowania w przedmiocie stanowienia oraz stosowania prawa, określają również pozycję przedsiębiorcy w systemie norm prawnych (Kokocińska, 2019, s. 23). Państwo, wkraczając swoim działaniem w swobodę działania przedsiębiorców, powinno jednak ingerować tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze, co jest przejawem zasady zaufania obywatela do państwa (Orzeczenie TK, 1995, K11/94).

Wartością, której należy przypisać szczególne znaczenie w przedmiocie regulacji publicznego prawa gospodarczego, jest bez wątpienia uwydatniona w Preambule do ustawy – Prawo przedsiębiorców (Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 162 z późn. zm.) – wolność działalności gospodarczej, która, obok innych wartości, stanowi fundament prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, a także determinuje sposób stanowienia oraz stosowania norm prawnych w obszarze gospodarczym. Wolność działalności gospodarczej będąca filarem społecznej gospodarki rynkowej uznawana jest przede wszystkim za zasadę prawa, a także zasadę ustroju gospodarczego (Kosikowski, 2007, s. 61 i nast.; Strzyczkowski, 2009, s. 87 i nast.). Wartość ta, kształtując prawa podmiotowe przedsiębiorców, jednocześnie pozwala określić granice wyznaczanych swobód (Powałowski, 2019, s. 229). Ponieważ rolą prawa jest uwzględniać, kształtować, a także wdrażać potrzeby oraz społeczne oczekiwania, które pojawiają się w obrębie gospodarowania (Grabowski, 2018, s. 4), wolność gospodarcza może ulegać ograniczeniom. Nie ma ona zatem charakteru absolutnego, bowiem wartość ta może pozostawać w kolizji z innymi wartościami chronionymi przez państwo (Kosikowski, 2006, s. 195).

Mając na uwadze fakt, że wolność gospodarcza jest fundamentalną wartością leżącą u podstaw dogmatyki publicznego prawa gospodarczego, jakkolwiek ingerencja w jej byt jest ściśle określona przez prawo. Zgodnie z prawem możliwe jest ograniczenie wolności gospodarczej wyłącznie w drodze ustawy i tylko gdy jest to uzasadnione ważnym interesem publicznym (art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78,

poz. 483 z późn. zm.). Znaczenie swobody działalności gospodarczej w obrocie gospodarczym potwierdza również powszechnie przyjęta reguła ograniczania tej wartości z poszanowaniem zasady proporcjonalności (Komierzyńska, Zdyb, 2016, s. 174; Orzeczenie TK, 1995, K11/94) oraz pomocniczości, by nie doszło do naruszenia jej istoty (Dobaczewska, 2018, s. 42).

Generalnie można powiedzieć, że „interes publiczny” jest pojęciem złożonym oraz zmiennym (Żurawik, 2012, s. 29). Zakres pojęciowy wartości, jaką jest „interes publiczny”, nie został wyraźnie określony. Nie definiując prawnie treści „interesu publicznego”, nie w pełni wiadomo, co leży w interesie publicznym, a co nie. Niedookreślony charakter tej wartości sprawia, że jako przesłanka ograniczania wolności przedsiębiorców staje się ona niezwykle ocenna (Mroczyński-Szmaj, 2019, s. 99). Niemniej normy publicznego prawa gospodarczego chronią tę wartość, wskazując instrumenty prawne, które należy stosować (Blicharz, Kania, 2010, s. 12). Należałoby przy tym przyjąć, iż forma oraz zakres wprowadzanych ograniczeń względem konstytucyjnie chronionej swobody działalności gospodarczej powinny uwzględniać przede wszystkim rodzaj chronionego interesu publicznego, który w określonych okolicznościach staje się nadrzędny względem wolności gospodarowania. Przykładowo wolność gospodarcza może być ograniczana z uwagi na bezpieczeństwo publiczne, zdrowie, życie, ochronę środowiska czy moralność publiczną (Dobaczewska, 2018, s. 41–42). Biorąc pod uwagę, iż wolność gospodarcza nie jest wartością absolutną, należy zauważyć, że zakres tej swobody wyznaczają również normy prawa unijnego, które determinują określony sposób rozumienia przesłanki „interesu publicznego”, „ważnego interesu publicznego” (Kiczka, 2013, s. 325).

Sygnalizowanie nieprawidłowości w organizacjach jest metodą pozwalającą przede wszystkim wychwytywać naruszenia prawa (praworządność), a w konsekwencji chronić wartości mieszczące się w kategorii ogólnie pojętego interesu publicznego, takie jak chociażby zdrowie publiczne, życie, ochrona środowiska, bezpieczeństwo jądrowe, bezpieczeństwo żywności, ochrona konsumentów itp. Twierdzenie to jest o tyle zasadne, że w doktrynie wskazuje się, iż pojęcie interesu publicznego nie ma stałego przedmiotu odniesienia, bowiem jest wypadkową różnych wartości określonego społeczeństwa wyrażanych w określonym miejscu i czasie (Blicharz, Kania, 2010, s. 16 i przywołana tam literatura).

3. *Whistleblowing* w świetle dyrektywy o ochronie sygnalistów

Na gruncie Dyrektywy 2019/1937 mowa jest o „osobie dokonującej zgłoszenia”, czyli osobie fizycznej, która zgłasza lub ujawnia publicznie informacje na temat

naruszeń uzyskane w kontekście związanym z wykonywaną przez nią pracą (art. 5 pkt 7 Dyrektywy 2019/1937). W świetle tego przepisu „kontekst związany z pracą” oznacza obecne lub przyszłe działania związane z pracą w sektorze publicznym lub prywatnym, w ramach których – niezależnie od charakteru tych działań – osoby uzyskują informacje na temat naruszeń i mogłyby doświadczyć działań odwetowych w przypadku zgłoszenia takich informacji (art. 5 pkt 9 Dyrektywy 2019/1937).

„Naruszeniem” są natomiast działania lub zaniechania, które są niezgodne z prawem i dotyczą aktów Unii i dziedzin objętych zakresem przedmiotowym, o którym mowa w art. 2, lub są sprzeczne z przedmiotem lub celem przepisów zawartych w aktach Unii i dziedzinach objętych zakresem przedmiotowym, o którym mowa w art. 2 (art. 5 pkt 1 Dyrektywy 2019/1937).

„Zgłoszenie” oznacza ustne lub pisemne przekazanie informacji na temat naruszeń (art. 5 pkt 3 w zw. z pkt 4–6 Dyrektywy 2019/1937). Możliwe jest jego dokonanie za pośrednictwem trzech różnych kanałów: „zgłoszenie wewnętrzne” – oznacza ustne lub pisemne przekazanie informacji na temat naruszeń w obrębie podmiotu prywatnego w sektorze prywatnym lub publicznym; „zgłoszenie zewnętrzne” – ustne lub pisemne przekazanie informacji na temat naruszeń właściwym organom; „ujawnienie publiczne” – podanie do wiadomości publicznej informacji na temat naruszeń.

Kwintesencją *whistleblowingu* jest informacja, którą powszechnie można uznać za „wiadomość, komunikat” (Szewc, 1999, s. 23) wyrażony i zapisany w jakikolwiek sposób (Szpor, 2016, s. 98 i nast.). W świetle Dyrektywy 2019/1937 „informacje na temat naruszeń” oznaczają informacje, w tym uzasadnione podejrzenie, dotyczące zaistniałych lub potencjalnych naruszeń, do których doszło lub prawdopodobnie dojdzie w organizacji, w której osoba zgłaszająca pracuje lub pracowała, lub w innej organizacji, z którą osoba dokonująca zgłoszenia utrzymuje lub utrzymywała kontakt w kontekście wykonywanej pracy, lub dotyczące prób ukrycia takich naruszeń.

Procedura anonimowego zgłaszania naruszeń w procesie zwalczania nieuczciwych zachowań rynkowych wciąż wzbudza liczne kontrowersje. Obawiając się tego zjawiska, często podnosi się argument związany z motywacją informatora i jego dobrą wiarą. Dlatego w literaturze przedmiotu podkreśla się, że sygnalista (*whistleblower*) to osoba, która, działając w interesie publicznym, ma również działać w dobrej wierze, ujawniając kompetentnym organom informacje o nieprawidłowościach lub nadużyciach występujących w organizacji, której jest lub była członkiem. Dobra wiara, czyli szczere przekonanie, że przekazywane informacje są zgodne z rzeczywistością, jest uznawane w literaturze przedmiotu

oraz orzecznictwie za warunek uznania danej osoby za sygnalistę. Trudno mówić o działaniu w dobrej wierze, jeśli działanie osoby zgłaszającej jest podyktowane np. zemstą, jest działaniem odwetowym, nieetycznym lub sprzecznym z prawem (Szewczyk, 2020c, s. 62). Stąd w Preambule do Dyrektywy 2019/1937 wskazano – aby korzystać z ochrony

[...] osoby dokonujące zgłoszenia powinny mieć uzasadnione podstawy, by sądzić, w świetle okoliczności i informacji, jakimi dysponują w momencie zgłaszania, że zgłaszane przez nie kwestie są prawdziwe. Wymóg ten stanowi niezbędne zabezpieczenie przed zgłoszeniami dokonywanymi w złej wierze, zgłoszeniami niepoważnymi lub stanowiącymi nadużycie, ponieważ zapewnia, aby osoby, które w momencie zgłaszania celowo i świadomie przekazały błędne lub wprowadzające w błąd informacje, nie korzystały z ochrony. Jednocześnie wymóg ten zapewnia, aby osoba dokonująca zgłoszenia nie została pozbawiona ochrony w przypadku, gdy zgłosiła niedokładne informacje na temat naruszeń wskutek niezamierzonego błędu. Podobnie osoby dokonujące zgłoszenia powinny być uprawnione do ochrony na mocy niniejszej dyrektywy, jeżeli mają uzasadnione podstawy, by sądzić, że informacje będące przedmiotem zgłoszenia są objęte jej zakresem stosowania. Motywy osób dokonujących zgłoszenia, jakimi kierują się, dokonując zgłoszenia, nie powinny mieć znaczenia przy podejmowaniu decyzji, czy powinny one otrzymać ochronę (pkt 32 Preambuły Dyrektywy).

Artykuł 6 i nast. Dyrektywy 2019/1937 określają warunki objęcia ochroną osób dokonujących zgłoszenia.

4. Sygnalizacja a prawo polskie. Zagadnienia wybrane

Ogólnie rzecz biorąc, instytucja sygnalizacji nie jest zjawiskiem obcym w prawie polskim. Pokłosem toczącej się od wielu lat debaty są nowelizacje dotychczasowych regulacji prawnych. Warto wskazać chociażby przepisy prawa bankowego (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2324 z późn. zm.; dalej: pr.bank.), ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 593 z późn. zm.; dalej: u.p.p.p.), a także ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1233; dalej: u.z.n.k.).

W bankach funkcjonuje tzw. system zarządzania, który stanowi zbiór zasad i mechanizmów odnoszących się do procesów decyzyjnych, zachodzących w banku oraz do oceny prowadzonej działalności bankowej (art. 9 pr.bank.). Od dnia 1 listopada 2015 r. system zarządzania funkcjonujący w banku ma obejmować także procedury anonimowego zgłaszania wskazanemu członkowi zarządu, a w szczególnych przypadkach – radzie nadzorczej banku, naruszeń prawa oraz obowiązujących w banku procedur i standardów etycznych. W ramach wskazanych procedur bank zapewnia pracownikom, którzy zgłaszają naruszenia, ochronę co najmniej przed działaniami o charakterze represyjnym, dyskryminacją lub innymi rodzajami niesprawiedliwego traktowania (art. 9a–9b pr.bank.).

W dniu 13 lipca 2018 r. weszły w życie postanowienia nowej ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, które określają dodatkowe obowiązki dla przedsiębiorców. Wśród nich należy wymienić obowiązek stworzenia wewnętrznej procedury w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, tzw. wewnętrzną procedurę instytucji obowiązanej – inaczej AML (*Anti Money Laundering*), która dodatkowo musi określać procedurę w przedmiocie tzw. *whistleblowingu*, czyli procedurę anonimowego zgłaszania naruszeń (art. 50 u.p.p.p. w zw. z art. 53 oraz art. 53a u.p.p.p.).

W tym miejscu nie można również pominąć zmian, które odnoszą bezpośredni skutek wobec sygnalistów zgłaszających nieprawidłowości w interesie publicznym w zakresie informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, o czym mowa w art. 11 ust. 8 u.z.n.k. Zgodnie z tym przepisem pod pewnymi warunkami ujawnienie tajemnicy przedsiębiorstwa przez sygnalistę nie będzie traktowane jako czyn nieuczciwej konkurencji. Dzieje się tak, jeśli ujawnienie, wykorzystanie lub pozyskanie informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa nastąpiło w celu ochrony uzasadnionego interesu chronionego prawem, w ramach korzystania ze swobody wypowiedzi lub w celu ujawnienia nieprawidłowości, uchybienia, działania z naruszeniem prawa dla ochrony interesu publicznego lub gdy ujawnienie informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa wobec przedstawicieli pracowników w związku z pełnieniem przez nich funkcji na podstawie przepisów prawa było niezbędne dla prawidłowego wykonywania tych funkcji. Na gruncie tego przepisu na osobie, która chce skorzystać z przewidzianej ochrony w sytuacji ujawnienia poufnych informacji, ciąży obowiązek wykazania i uzasadnienia okoliczności, które stanowią o nieprawidłowościach, uchybieniach (bądź są innymi działaniami naruszającymi prawo) oraz powiązania ich z interesem publicznym. Nadto, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, sygnalista powinien działać w dobrej wierze, co niekiedy może być trudne do wykazania (Nowińska, 2022).

W chwili obecnej trwają prace nad ostatecznym brzmieniem długo oczekiwanej ustawy o sygnalistach, której celem jest wzmocnienie prawnej ochrony osób działających w interesie publicznym (Uzasadnienie do projektu ustawy, b.d., UC 101, s. 9). Polska ustawa o sygnalistach, na wzór postanowień unijnych, ma zapewnić ochronę prawną osobom decydującym się na zgłoszenie lub publiczne ujawnienie informacji o naruszeniach prawa, które uzyskały w kontekście związanym z pracą, pod warunkiem że miały one uzasadnione podstawy sądzić, iż będąca przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacja o naruszeniu prawa jest prawdziwa w momencie dokonywania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego oraz że informacja taka dotyczy naruszenia prawa². Warunkiem przyznania statusu sygnalisty jest dokonanie zgłoszenia zgodnie z regulacjami prawnymi przewidzianymi w ustawie (Projekt ustawy, 2021, UC 101).

Zakończenie

Whistleblowing obejmuje informowanie zarówno o działaniach niezgodnych z prawem, jak i o działaniach, które są niemoralne lub nieetyczne (Bielińska-Dusza, Żak, 2018, s. 119). Sygnalizowanie nieprawidłowości w organizacji jest sposobem na wyeliminowanie sytuacji, które mogą zagrażać wartościom ważnym z punktu widzenia interesu społecznego. Dlatego też należy przyjąć, iż stworzenie skutecznego systemu zgłaszania nieprawidłowości w środowisku pracy jest bez wątpienia rozwiązaniem bardzo potrzebnym. Podobnie należy ocenić konieczność wypracowania jednolitego systemu ochrony sygnalistów, którzy, działając w celu ochrony interesu publicznego, niejednokrotnie rezygnują ze zgłaszania naruszeń z obawy przed działaniami odwetowymi. Taka sytuacja jest niepożądana, bowiem podkreśla się, iż rola sygnalistów jest nieoceniona w procesie zapobiegania zaistnieniu różnorodnych katastrof społecznych oraz ekonomicznych (Kobroń-Gąsioroska, 2018, s. 129).

Obserwowane tendencje rozwojowe oraz ewolucja prawa na poziomie unijnym nie są obojętne względem polskich regulacji prawnych. Pojawianie się nowych rozwiązań w obszarze gospodarki stwarza dodatkowe wyzwania dla przedsiębiorców, a także dla samego ustawodawcy. Trzeba mieć na uwadze,

² W świetle tekstu projektu z dnia 5 stycznia 2023 r. ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa „zgłaszający podlega ochronie określonej w przepisach rozdziału 2, pod warunkiem że miał uzasadnione podstawy sądzić, że będąca przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacja dotyczy interesu publicznego i jest prawdziwa w momencie dokonywania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego i że informacja taka stanowi informację o naruszeniu prawa”.

że sygnalizacja może stać się realnym narzędziem służącym do wykrywania i karania osób dopuszczających się nieprawidłowości w organizacjach, nawet jeśli sceptycyzm wobec tej instytucji prawnej wciąż jest duży, w szczególności jeśli uwzględni się znaczący wpływ tego zjawiska na swobodę gospodarowania, którą kierują się przedsiębiorcy (Szewczyk, 2020a, s. 7).

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, Dz. Urz. UE L 305 z 26.11.2019, s. 17–56.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1233.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2324 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 162 z późn. zm.

Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 593 z późn. zm.

Zarządzenie nr 229 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie wyznaczenia ministra właściwego do przeprowadzenia prac legislacyjnych mających na celu implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, M.P. z 2020 r. poz. 1112.

Zarządzenie nr 6 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw przygotowania regulacji w związku z implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, Dz. Urz. Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 2020 r. poz. 9.

Orzecznictwo

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., K11/94, OTK 1995, Nr 1, poz. 12.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2000 r., III SA 181/99, LEX nr 42901. |

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 lutego 2005 r., III SA/Wa 1471/04, LEX nr 831279.

Inne źródła

Słownik języka polskiego. (b.d.). Pobrano z <https://sjp.pl> (28.09.2022).

Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z dnia 14 października 2021 r., UC 101. Pobrano z <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12352401/katalog/12822845#12822845> (28.09.2022).

Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa, UC 101. Pobrano z <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12352401/katalog/12822845#12822845> (28.09.2022).

Uzasadnienie wniosku z dnia 23 kwietnia 2018 r. w przedmiocie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii. Pobrano z https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-bc1d-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF (28.09.2022).

Literatura

Bielińska-Dusza, E., Żak, A. (2018). Whistleblowing jako narzędzie wykorzystywane do wykrywania nieprawidłowości organizacyjnych. W: K. Bratnicka-Myśliwiec, A. Dyląg, B. J. Gabryś (red.), *Proaktywność i podejmowanie ryzyka w procesie rozwoju organizacji* (s. 119–135). Seria: Biznes i Zarządzanie. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

Blicharz, R., Kania, M. (2010). Klauzula interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 63(5), 12–21.

Dobaczewska, A. (2018). Swoboda działalności gospodarczej. W: A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska (red.), *Nowe prawo przedsiębiorców* (s. 41–52). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

Dziamski, S. (1997). *Aksjologia. Wstęp do filozofii wartości*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe IF UAM.

Grabowski, J. (2018). Prawo a gospodarka. W: R. Hauser, Z. K. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze* (wyd. 2, s. 1–40). Seria: System Prawa Administracyjnego 8 A. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

Kiczka, K. (2013). O praktyce ograniczania wolności działalności gospodarczej. W: J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe* (s. 313–329). Katowice: Uniwersytet Śląski, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańtego.

- Kobroń-Gąsiorowska, Ł. (2018). Whistleblower w prawie europejskim – ochrona whistleblowera czy informacji. *Roczniki Administracji i Prawa*, 18(2), 129–142. doi: 10.5604/01.3001.0013.1774.
- Kokocińska, K. (2019). Gwarancyjny charakter zasad prawa – rozważania na tle ustawy – Prawo przedsiębiorców. W: R. Blicharz, A. Powałowski (red.), *Prawo przedsiębiorcy* (s. 19–33). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Komierzyńska, E., Zdyb, M. (2016). Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio G*, 63(2), 161–179. doi: 10.17951/g.2016.63.2.161.
- Kosikowski, C. (2006). *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej* (wyd. 2). Warszawa: LexisNexis.
- Kosikowski, C. (2007). *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej* (wyd. 3). Warszawa: LexisNexis.
- Lang, W. (1999). Aksjologia polskiego systemu prawa w okresie transformacji ustrojowej. W: L. Leszczyński (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia. Konstytucja. Integracja europejska* (s. 47–55). Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Maciejewski, M. (2013). Whistleblowing. Instytucja i jej rola w kształtowaniu odpowiedzialności w administracji. W: Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji* (s. 341–358). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Mroczyński-Szmaj, Ł. (2019). Reglamentacja działalności gospodarczej w świetle ustawy – Prawo przedsiębiorców. W: R. Blicharz, A. Powałowski (red.), *Prawo przedsiębiorcy* (s. 97–117). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Nowińska, E. (2022). Komentarz do art. II ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. W: E. Nowińska, K. Szczepanowska-Kozłowska, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz* (wyd. 2). LEX/el.
- Powałowski, A. (2019). Wprowadzenie do aksjologii prawa gospodarczego publicznego. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*, 329(3977): A. Borkowski, W. Małecki (red.), *Państwo a przedsiębiorca – aktualne wyzwania*, 221–231. doi: 10.19195/0524-4544.329.18.
- Strzyczkowski, K. (2009). *Prawo gospodarcze publiczne* (wyd. 5). Warszawa: LexisNexis.
- Szewc, A. (1999). Z problematyki ochrony danych osobowych. Cz. I. *Radca Prawny*, 3, 20–29.
- Szewczyk, H. (2020a). Ochrona prawna pracowników-sygnalistów (uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*). *Przegląd Sądowy*, 1, 7–22.
- Szewczyk, H. (2020b). Whistleblowing w zakładzie pracy w świetle nowej dyrektywy 2019/1937 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 2, 3–11. doi: 10.33226/0032-6186.2020.2.1.

- Szewczyk, H. (2020c). *Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Szpor, G. (2016). *Jawność i jej ograniczenia*. T. 1. *Idee i pojęcia*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Zimmermann, J. (red.). (2015). *Wartości w prawie administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Żurawik, A. (2012). Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym. *Europejski Przegląd Sądowy*, 12(87), 24–30.

Streszczenie

Celem artykułu jest omówienie zjawiska sygnalizacji (tzw. *whistleblowing*), czyli idei anonimowego zgłaszania w interesie publicznym informacji o nieprawidłowościach mających miejsce wewnątrz organizacji przez osobę, która jest lub była jej członkiem, w kontekście konfliktu wartości jaki zachodzi z punktu widzenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Rozważania prowadzone są z uwzględnieniem przyjętej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii Europejskiej, zwanej dyrektywą o ochronie sygnalistów, a także polskich regulacji prawnych.

SŁOWA KLUCZOWE: sygnalista, sygnalizacja, dyrektywa o ochronie sygnalistów

Summary

The purpose of this article is to discuss the institution of whistleblowing, i.e. the idea of anonymous reporting in the public interest of irregularities taking place inside an organization by a person who is or was a member of the organization, in the context of the conflict of values that occurs from the point of view of the freedom to conduct business. The considerations are carried out taking into account the adopted Directive 2019/1937 of the European Parliament and of the Council on the protection of persons who report breaches of Union law, also called the Whistleblower Directive, as well as Polish regulations.

KEYWORDS: whistleblowing, whistleblower, Whistleblower Directive

Nota o autorze

Anna Hołda-Wyrzyńska – dr, Instytut Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; główne obszary działalności naukowej: prawo własności przemysłowej, prawo działalności gospodarczej; e-mail: anna.holda-wyrzynska@us.edu.pl; ORCID: 0000-0003-0079-1685.