

**Artur Biłgorajski<sup>1</sup>**

Uniwersytet Śląski w Katowicach  
ORCID ID: 0000-0002-1389-4520

**Ewa Drzewiecka<sup>2</sup>**

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie  
ORCID ID: 0000-0003-4667-3895

## **CZY DYREKTYWA W SPRAWIE OCHRONY OSÓB ZGŁASZAJĄCYCH NARUSZENIA PRAWA UNII MOŻE BYĆ STOSOWANA W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ BEZPOŚREDNIO? PRZYCZYNEK DO DYSKUSJI**

### **ABSTRACT**

#### **Can the Directive on the protection of persons who report breaches of Union law be directly applied in the Republic of Poland? A contribution to the discussion**

The article aims to attempt to answer the question of whether – in the face of the inaction of the national legislator – Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law (hereinafter: the Directive) can be applied in the Republic of Poland directly to potential whistleblowers concerning situations occurring in the period from the expiry of the deadlines provided for the implementation

1 Doktor, adiunkt, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, UŚ w Katowicach, radca prawny, mediator sądowy. Adres e-mail do kontaktu: artur.bilgorajski@us.edu.pl.

2 Magister, asystent badawczo-dydaktyczny, Katedra Prawa Sądowego, Wydział Prawa i Ekonomii, UJD w Częstochowie, sędzia Sądu Rejonowego w Częstochowie. Adres e-mail do kontaktu: e.drzewiecka@ujd.edu.pl.

of the Directive to the date of entry into force of individual provisions of the Act of 14 June 2024, and if so, to what extent? In making this attempt, the authors of the study rely on the criteria developed in the case law of the Court of Justice of the European Union (hereinafter: CJEU) determining the possibility of direct application of directives and the modest practice of Polish courts in this area to date (three judgments). In the study, the authors present practical problems for potential whistleblowers resulting from the lack of transposition of the Directive; *ratio legis* and the essence of the institution of whistleblowing; its subjective scope, i.e. the circle of entities interested in the direct effectiveness of the Directive and its objective scope; the procedure for reporting infringements of the law and – against the background outlined above – the issue of the direct effectiveness of the Directive in the Republic of Poland. Within the framework of the latter issue, the authors not only present the main conclusions resulting from the case law of the CJEU and national courts but also interpret the most important provisions of the Directive from the point of view of a potential whistleblower in terms of the possibility of assigning their direct effect. The analysis conducted unequivocally leads to the conclusion that the Directive can be applied directly in the Republic of Poland, certainly in the period from the expiry of the deadlines for its implementation to the date of entry into force of the Act of 14 June 2024 on the protection of whistleblowers. This conclusion refers in particular to the most important articles from the point of view of potential whistleblowers: 15, 19, 21, 23 and 24 of this act. The study uses the dogmatic method and the method of case law analysis. Due to the submission of the article for publication before the date of filing the draft bill on the protection of whistleblowers, the analysis of the provisions of the Act of 14 June 2024 on the protection of whistleblowers (Journal of Laws 2024, item 928) is beyond the scope of this work.

**Keywords:** direct application of European Union law, whistleblower, freedom of expression, Directive on the protection of persons who report breaches of Union law

**Słowa kluczowe:** bezpośrednie stosowanie prawa Unii Europejskiej, sygnalista, wolność wypowiedzi, dyrektywa w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii

## 1. Uwagi wprowadzające

Zasadniczo do dnia 17 grudnia 2021 r. Rzeczpospolita Polska zobowiązana była wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii<sup>3</sup>, zwanej potocznie dyrektywą o sygnalistach. Dłuższy o dwa lata termin, tj. do dnia 17 grudnia 2023 r., nasz kraj miał na implementację wyżej wymienionej dyrektywy w zakresie obowiązku ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń w przypadku podmiotów prawnych w sektorze prywatnym zatrudniających od 50 do 249 pracowników. Obie cezury czasowe nie zostały przez polskiego prawodawcę dotrzymane, co nie umknęło uwadze Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE)<sup>4</sup>. Dopiero w dniu

3 Dz.Urz. UE L 305 z dnia 26 listopada 2019 r., s. 17; Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 października 2020 r., s. 1; Dz.Urz. UE L 265 z dnia 12 października 2022, s. 1; dalej: dyrektywa.

4 Zob. wyrok TSUE z dnia 25 kwietnia 2024 r., C-147/23, LEX nr 3709055.

14 czerwca 2024 r. Sejm uchwalił ustawę o ochronie sygnalistów<sup>5</sup>, która weszła w życie z dniem 25 września 2024 r., z wyjątkiem przepisów art. 5 ust. 4, art. 25 ust. 1 pkt 8 oraz przepisów rozdziału 4, które weszły w życie dopiero z dniem 25 grudnia 2024 r. Powstało zatem niezwykle istotne pytanie, a mianowicie, czy wobec bierności krajowego legislatora<sup>6</sup> dyrektywę w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii można stosować w Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio w stosunku do potencjalnych sygnalistów w odniesieniu do sytuacji mających miejsce w okresie od upływu terminów przewidzianych na implementację dyrektywy do dnia wejścia w życie poszczególnych przepisów u.o.s., a jeśli tak, to w jakim zakresie?

Celem niniejszego opracowania jest próba udzielenia odpowiedzi na wyżej postawione pytanie w oparciu o wypracowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej kryteria przesądzające o możliwości bezpośredniego stosowania dyrektyw oraz dotychczasową, skromną praktykę polskich sądów w tym zakresie. Nie podlega bowiem kwestii, że z powodu znacznego opóźnienia implementacji dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii w naszym kraju do dnia wejścia w życie poszczególnych przepisów u.o.s.:

- 1) sygnalista mógł w ogóle nie mieć możliwości dokonania zgłoszenia wewnętrznego, gdyż przepisy dyrektywy przewidujące obowiązek ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń nie zostały terminowo wprowadzone do polskiego porządku prawnego i co za tym idzie, jeśli dany przedsiębiorca dobrowolnie takich kanałów nie wprowadził, to ich po prostu nie ma;
- 2) osoba zgłaszająca naruszenia prawa nie miała możliwości dokonania zgłoszenia zewnętrznego, gdyż przepisy dyrektywy przewidujące utworzenie zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń nie zostały terminowo wprowadzone do polskiego porządku prawnego;
- 3) sygnalista, korzystając z ujawnienia publicznego, narażał się na określoną w przepisach prawa krajowego odpowiedzialność m.in. za zniesławienie, naruszenie praw autorskich, naruszenie tajemnicy, naruszenie przepisów o ochronie danych, naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa, naruszenie obowiązków pracowniczych, roszczenia odszkodowawcze na podstawie prawa prywatnego, publicznego lub zbiorowego prawa pracy, gdyż przepisy dyrektywy zwalniające go z ww. rodzajów odpowiedzialności nie zostały terminowo wprowadzone do polskiego porządku prawnego.

Warto również odnotować, iż o bezpośrednim stosowaniu dyrektywy można mówić nie tylko w przypadku braku jej implementacji, ale także w sytuacji, gdy owa transpozycja nie została dokonana prawidłowo. Z uwagi na stosunkowo krótki czas obowiązywania u.o.s. takiej sytuacji póki co nie można wykluczyć.

Ponadto warto zauważyć, iż dyrektywa w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii jest tylko jednym z wielu aktów tej kategorii, których Rzeczpospolita

<sup>5</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 928, dalej: u.o.s.

<sup>6</sup> Zob. np. K. Jankowska, *Zmiany w polskim ustawodawstwie związane z implementacją Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/193 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, „Biuletyn EBIB” 2022, nr 4 (205), s. 1 i n.

Polska nie zdążyła implementować w terminie<sup>7</sup>. Przedstawione w niniejszym opracowaniu dywagacje na temat przesłanek, po których spełnieniu możliwe jest przyjęcie bezpośredniego skutku dyrektywy, można zatem z powodzeniem odnieść do innych przeterminowanych aktów tej kategorii.

Oczywiście przedmiotowe opracowanie – z uwagi na skromne ramy objętościowe – nie pretenduje do miana wyczerpującego. Jego celem jest jedynie zarysowanie tytułowego tematu i związanych z nim problemów.

## 2. *Ratio legis* i istota instytucji sygnalizacji w świetle dyrektywy

Sygnalizacja jest uznawana za jeden z najskuteczniejszych instrumentów wykrywania nieprawidłowości w zakładach pracy<sup>8</sup>. Co istotne, przypisuje się jej większą efektywność niż takim narzędziom wewnętrznej weryfikacji, jak audyt wewnętrzny czy nadzór kierownictwa<sup>9</sup>. Owa skuteczność ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia potencjalnego sygnalisty, gdyż jest jednym z głównych czynników zachęcających do zgłaszania naruszeń prawa<sup>10</sup>.

Pierwotnym *ratio legis* instytucji sygnalizacji jest ochrona szeroko rozumianego interesu publicznego. Przepisy statuujące analizowaną instytucję, określając jej zakres przedmiotowy, wskazują przy tym, w jakich dziedzinach ów interes może się przejawiać<sup>11</sup>.

Oprócz realizacji wzmiankowanego interesu publicznego w zakresie ochrony przed szkodą na różnych polach instytucja sygnalizacji ma realizować zasady konstytucyjne demokracji, takie jak przejrzystość i rozliczalność<sup>12</sup>, oraz prawa podstawowe jednostek, ze szczególnym uwzględnieniem wolności wypowiedzi<sup>13</sup> oraz swobody i pluralizmu mediów<sup>14</sup>.

7 Źródło: P. Rochowicz, *Polska w ognie państw we wprowadzaniu dyrektyw*, <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art39545871-polska-w-ogonie-panstw-we-wprowadzaniu-dyrektyw> [dostęp: 6 maja 2024 r.].

8 H. Szewczyk, *Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia*, Warszawa 2020, s. 17.

9 *Ibidem*.

10 Jak zauważono w motywie 63 dyrektywy, brak wiary w skuteczność zgłaszania naruszeń jest jednym z głównych czynników zniechęcających potencjalnych sygnalistów.

11 Zob. np. art. 2 dyrektywy.

12 Więcej: A. Płoszka, *Ochrona demaskatorów (whistleblowers) w orzecznictwie ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 4, s. 12 i n. Zob. także motyw 33 dyrektywy.

13 Nie podlega przy tym kwestii, iż przed dokonaniem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego sygnalista korzysta z wolności pozyskiwania informacji; dokonując zgłoszenia lub ujawnienia publicznego – z wolności rozpowszechniania informacji, a przedstawiając uzasadnione podstawy pozwalające sądzić, że będąca przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacja dotyczy interesu publicznego, jest prawdziwa i stanowi informację o naruszeniu prawa – z wolności wyrażania swoich poglądów. Zob. art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP. Por. A. Pietruszka, *Ochrona sygnalistów (whistleblowers) w kontekście wolności wypowiedzi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1, s. 115 i n. Zob. także motywy 31 i 33 dyrektywy.

14 Dokonanie ujawnienia publicznego bezpośrednio wiąże się z wolnością i pluralizmem mediów. Zob. art. 14 Konstytucji RP. Por. Ł. Kbroń-Gąsiorowska, *Whistleblower w prawie europejskim – ochrona*

Ponadto instytucja ta chronić ma interes pracodawców (m.in. przed utratą reputacji, naruszeniem praw autorskich, naruszeniem przepisów o ochronie danych osobowych, naruszeniem tajemnicy przedsiębiorstwa), związków zawodowych (przewidując dodatkowe narzędzia zwiększające możliwości tych organizacji w zakresie ochrony interesów pracowników) oraz – *last but not least* – interes osób, które wskazują nieprawidłowości (w szczególności przed szeroko rozumianymi działaniami odwetowymi).

Kluczowe jest zatem takie prawne ukształtowanie instytucji sygnalizacji, aby możliwe było zachowanie równowagi między wymienionymi wartościami. Zadanie to spoczywa na ustawodawcy krajowym. Z samej definicji dyrektywy, określonej w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r.<sup>15</sup>, wynika bowiem, iż zawarte w niej przepisy nie są na ogół postrzegane jako bezpośrednio skuteczne, ponieważ wykonanie dyrektywy jako takiej wymaga dwustopniowego procesu stanowienia prawa i podjęcia działań prawodawczych na poziomie państw członkowskich.

Jak już wzmiankowano w uwagach wprowadzających, polski ustawodawca swojego zadania w tym zakresie nie wykonał w określonym terminie.

### 3. Zakres podmiotowy instytucji sygnalizacji, czyli krąg podmiotów zainteresowanych bezpośrednią skutecznością dyrektywy

Za sygnalistę może być uznana osoba fizyczna, która przekazuje uzyskane w kontekście związanym z pracą informacje o naruszeniach, tj. działaniach lub zaniechaniach niezgodnych z prawem w sensie formalnym, jak również sprzecznych z przedmiotem lub celem przepisów prawa, mogąca doświadczyć działań odwetowych w przypadku zgłoszenia takich informacji<sup>16</sup>.

Sygnalista – z racji swojego usytuowania w kontekście związanym z pracą – nie tylko jest w stanie pozyskać informacje o naruszeniach niedostępne dla podmiotów pozostających poza owym kontekstem (np. z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa czy po prostu pozostawanie poza jego strukturą), ale też niejednokrotnie wchodzi w posiadanie takich informacji jako pierwszy lub jeden z pierwszych, co bezpośrednio przekłada się na szybkość i skuteczność reakcji na naruszenie.

Jak wynika z powyższego, zakres podmiotowy instytucji sygnalizacji wyznacza kontekst związany z pracą. To właśnie na tym tle dochodzi do styczności potencjalnego sygnalisty z informacją o naruszeniu, jak również z potencjalnym sprawcą owego naruszenia.

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 – można uzyskać informacje na temat naruszeń i doświadczyć działań

*whistleblowera* czy *informacji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, nr XVIII (2), s. 129 i n. Zob. także motywy 31 i 33 dyrektywy.

15 Wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016, s. 47–360; dalej: TFUE.

16 Zob. art. 4 w zw. z art. 6 dyrektywy. Por. motyw 43 dyrektywy.

odwetowych w przypadku zgłoszenia takich informacji<sup>17</sup>. Powyższe implikuje przyznanie statusu sygnalisty możliwie najszerszemu kręgowi osób, które dysponują – z racji prowadzonej przez nie działalności zawodowej, bez względu na charakter tej działalności i niezależnie od pobierania wynagrodzenia z tytułu jej prowadzenia – bezpośrednim dostępem do informacji o naruszeniach, których ujawnienie leży w interesie publicznym i za których zgłoszenie mogą doświadczyć działań odwetowych.

W konsekwencji na status sygnalisty mogą potencjalnie liczyć: pracownicy w rozumieniu art. 45 ust. 1 TFUE, w tym urzędnicy służby cywilnej; osoby prowadzące działalność na własny rachunek w rozumieniu art. 49 TFUE; akcjonariusze lub wspólnicy oraz osoby będące członkami organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa, w tym członkowie niewykonawczy, a także wolontariusze i stażyści, bez względu na to, czy otrzymują oni wynagrodzenie; osoby pracujące pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców i dostawców; byli pracownicy, którzy informacje na temat naruszeń uzyskali w trakcie świadczenia pracy; przyszli pracownicy, którzy informacje na temat naruszeń uzyskali w trakcie procesu rekrutacji lub innych negocjacji poprzedzających zawarcie umowy<sup>18</sup>. Ponadto ochrona przewidziana dla sygnalistów może być rozciągnięta na: osoby pomagające w dokonaniu zgłoszenia; osoby trzecie powiązane z osobami dokonującymi zgłoszenia, które mogą doświadczyć działań odwetowych w kontekście związanym z pracą, takie jak współpracownicy lub krewni osób dokonujących zgłoszenia; podmioty prawne, które są własnością osoby dokonującej zgłoszenia, dla których taka osoba pracuje lub które są w inny sposób z nią powiązane w kontekście związanym z pracą<sup>19</sup>.

Statusu sygnalisty nie będzie miała natomiast osoba, która w oparciu o udzieloną przez nią świadomą zgodę została uznana za informatora lub zarejestrowana jako informator w bazach danych zarządzanych przez organy wyznaczone na poziomie krajowym, takie jak organy celne, i która zgłasza naruszenia organom ścigania, otrzymując w zamian nagrodę lub wynagrodzenie<sup>20</sup>. Takie zgłoszenia dokonywane są na podstawie specjalnych procedur mających na celu zagwarantowanie anonimowości tych osób, by chronić ich integralność cielesną, i za pośrednictwem innych kanałów dokonywania zgłoszeń niż te, które przewidziane są dla sygnalistów<sup>21</sup>.

Statusu sygnalisty nie będzie miała również osoba, która ujawnia informacje bezpośrednio do prasy zgodnie ze szczególnymi przepisami krajowymi ustanawiającymi system ochrony w związku z wolnością wypowiedzi i informacji<sup>22</sup>.

Reasumując ten wątek rozważań, wypada zauważyć, iż powyższe rozumienie sygnalisty jest bardzo pojemne. W konsekwencji osoba zgłaszająca lub ujawniająca informacje o naruszeniach prawa, zależnie od okoliczności, będzie miała zróżnicowane uprawnienia, względnie rolę procesową, wobec ewentualnego podmiotu prawnego, organów ścigania,

17 Art. 5 pkt 9 dyrektywy.

18 Art. 4 ust. 1–3 dyrektywy.

19 Art. 4 ust. 4 dyrektywy.

20 Motyw 30 dyrektywy.

21 Motyw 30 dyrektywy.

22 Art. 5 ust. 2 dyrektywy.

sądów lub innych organów publicznych oraz w ewentualnych postępowaniach przed tymi organami. Nie można zatem ograniczać rezonansu praktycznego instytucji sygnalizacji tylko i wyłącznie do materii objętych regulacją szeroko rozumianego prawa pracy. O ile bowiem informacja o naruszeniu jest w analizowanym przypadku uzyskiwana w kontekście związanym z pracą, o tyle działania odwetowe przeciwko sygnaliście mogą być podejmowane także poza tym kontekstem, np. w drodze postępowania dotyczącego zniesławienia, naruszenia praw autorskich, tajemnicy przedsiębiorstwa, poufności i ochrony danych osobowych itd.<sup>23</sup>

#### 4. Zakres przedmiotowy instytucji sygnalizacji

Przedmiotowe ramy instytucji sygnalizacji odnoszą się do treści oraz formy zdobycia i przekazania informacji o nieprawidłowościach. W pierwszej kolejności wypada wskazać, iż informacja taka z jednej strony musi nawiązywać do jednej z dziedzin wskazanych w dyrektywie (np. ochrony: środowiska, zdrowia publicznego czy konsumentów)<sup>24</sup>, a z drugiej strony nie może odnosić się do materii, do których przedmiotowy akt nie znajduje zastosowania (np. zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, ochrony informacji niejawnych czy tajemnicy narady sędziowskiej)<sup>25</sup>.

Po drugie taka informacja musi mieć istotne znaczenie dla ochrony interesu publicznego, o naruszeniu którego sygnalista informuje. Sygnalizacja jest bowiem procedurą nadzwyczajną, angażującą szczególne podmioty w specjalny sposób. Dlatego jest ona ustanawiana dla ujawniania najistotniejszych nieprawidłowości, a kwestie mniejszej wagi nie powinny być powodem jej inicjowania.

Po trzecie przekazanie takiej informacji musi być niezbędne do ujawnienia naruszeń. Dlatego też ochronie nie podlegają m.in. informacje, które w momencie dokonywania zgłoszenia są już publicznie dostępne<sup>26</sup> lub znane organom ścigania z innych źródeł<sup>27</sup>.

Po czwarte informacje o naruszeniach nie powinny być uzyskiwane w drodze przestępstwa, np. fizycznego wtargnięcia lub hakowania<sup>28</sup>. W takich bowiem wypadkach sygnalista nie korzysta z immunitetu, a zastosowanie znajdują właściwe normy prawa krajowego.

Po piąte sygnalista musi mieć uzasadnione podstawy, by sądzić, że przekazywane informacje na temat naruszeń są: 1) prawdziwe w momencie dokonywania zgłoszenia oraz 2) objęte zakresem stosowania dyrektywy<sup>29</sup>. Zasadnicze znaczenie ma zatem dobra wiara osoby zgłaszającej naruszenia. Można ją przyjąć, gdy z jednej strony występuje uzasadnione

<sup>23</sup> Motyw 97 dyrektywy.

<sup>24</sup> Art. 2 dyrektywy.

<sup>25</sup> Art. 3 dyrektywy.

<sup>26</sup> Motyw 43 dyrektywy.

<sup>27</sup> Motyw 30 dyrektywy.

<sup>28</sup> Art. 21 ust. 3 oraz motyw 92 dyrektywy.

<sup>29</sup> Art. 6 ust. 1 oraz motyw 32 dyrektywy.

i możliwe do obiektywnej oceny przekonanie sygnalisty co do prawdziwości informacji objętych zgłoszeniem, a z drugiej strony zgłoszona przezeń informacja opiera się na przesłankach „uzasadnionej podstawy” prawdziwości<sup>30</sup>. W konsekwencji ochronie nie będą podlegały nieuzasadnione plotki i pogłoski, a także informacje niedokładne lub wprowadzające w błąd<sup>31</sup>. Ponadto osoba, która świadomie dokonała zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji, powinna ponieść sankcję określoną w prawie krajowym<sup>32</sup>.

## 5. Procedura zgłaszania naruszeń prawa

Oczywiste jest, że im szybciej przekazana zostanie informacja o naruszeniu, tym skuteczniej będzie można zlikwidować albo przynajmniej zniwelować generowane owym naruszeniem zagrożenie dla interesu publicznego. Wczesne ostrzeżenie o nieprawidłowościach daje szansę na sanację sytuacji, zanim dojdzie do eskalacji nieprawidłowości na taką skalę, że staną się one zagrożeniem nie tylko w skali mikro (w więc dla określonej jednostki z sektora prywatnego lub publicznego), lecz także w skali makro (a więc dla społeczeństwa).

Przekazanie informacji o naruszeniach może odbywać się na trzy sposoby: w drodze zgłoszenia wewnętrznego, w drodze zgłoszenia zewnętrznego oraz w drodze ujawnienia publicznego<sup>33</sup>. Kolejność jest tu nieprzypadkowa, gdyż dla skutecznego wykrywania naruszeń i zapobiegania im istotne jest, aby odpowiednie informacje możliwie najszybciej docierały do podmiotów znajdujących się najbliżej źródła problemu, które siłą rzeczy dysponują największymi możliwościami zbadania danego problemu oraz uprawnieniami do jego rozwiązania. Idea subsydiarności przemawia zatem za przyznaniem preferencji dla zgłoszeń wewnętrznych oraz traktowaniem ujawnienia publicznego w charakterze *ultima ratio*.

Procedura zawiadamiania o nadużyciach jest więc trzyetapowa. Przy tym – co do zasady – dopiero niepowodzenie etapu poprzedniego umożliwi skorzystanie z etapu kolejnego. Ponadto wraz z rozszerzaniem kręgu adresatów, którym mają zostać przekazane informacje o naruszeniach, wzrastają również wymogi, których spełnienia wymaga się od sygnalisty. Owo rozwiązanie wydaje się ze wszech miar racjonalne i uzasadnione.

30 Zob. J. Bouhouni, *Uzasadniona podstawa prawdziwości twierdzeń a objęcie ochroną sygnalisty – uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 16 lutego 2021 r.*, 23922/19, *Gawlik przeciwko Liechtenstein*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 2, s. 50 i n.

31 Motyw 43 dyrektywy.

32 Art. 23 ust. 2 dyrektywy.

33 Zob. szerzej: H. Szewczyk, *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” 2020, nr 2, s. 3–11; B. Jagura, A. Tomiczek, *Należyte sprawdzenie przez działającego w dobrej wierze sygnalistę dokładności i wiarygodności zgłaszanych informacji. Glosa do wyroku ETPC z 16 lutego 2021 r.*, *Gawlik v. Liechtenstein*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 4, s. 173–180.



Istnieją oczywiście okoliczności, w których nie można racjonalnie oczekiwać, że wykorzystanie kanałów wewnętrznych będzie funkcjonowało prawidłowo. W przypadku ich wystąpienia można skorzystać z kanału zewnętrznego, a nawet z ujawnienia publicznego.

Osoba, która dokonuje ujawnienia publicznego, kwalifikuje się do objęcia ochroną na mocy dyrektywy, jeżeli spełniony jest jeden z trzech warunków. Po pierwsze osoba ta dokonała w pierwszej kolejności zgłoszenia wewnętrznego i zewnętrznego lub od razu zgłoszenia zewnętrznego, ale w odpowiedzi na jej zgłoszenie nie zostały podjęte żadne odpowiednie działania w przewidzianych dyrektywą terminach. Po drugie osoba ta ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że naruszenie może stanowić bezpośrednie lub oczywiste zagrożenie dla interesu publicznego, na przykład w przypadku sytuacji wyjątkowej lub ryzyka wystąpienia nieodwracalnej szkody. Po trzecie osoba ta ma uzasadnione podstawy, by sądzić, że w przypadku dokonania zgłoszenia zewnętrznego grozić jej będą działania odwetowe lub istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skutecznego zaradzenia naruszeniu z uwagi na szczególne okoliczności sprawy, takie jak możliwość ukrycia lub zniszczenia dowodów lub możliwość istnienia zмовы między organem a sprawcą naruszenia lub udziału organu w naruszeniu.

## 6. Bezpośrednia skuteczność dyrektywy w Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z powoływanym już art. 288 TFUE dyrektywa wiąże państwa członkowskie, do których jest kierowana (jedno, kilka lub wszystkie), jedynie w odniesieniu do rezultatu (celu), który ma być osiągnięty. Pozostawia ona tym samym organom krajowym swobodę wyboru formy i środków osiągnięcia założonego rezultatu.

W orzecznictwie TSUE przyjmuje się, że w razie nieosiągnięcia przez państwo członkowskie założonego w dyrektywie celu – czy to na skutek braku transpozycji jej przepisów (w całości lub w części), czy też wadliwej ich implementacji – pod pewnymi warunkami możliwe jest powoływanie się przez jednostkę na przepisy samej dyrektywy<sup>34</sup>. Stan ten określa się najczęściej mianem „bezpośredniego skutku dyrektywy”<sup>35</sup>. Może on wystąpić jedynie w układzie wertykalnym, tj. w relacjach między jednostką a państwem członkowskim (rozumianym szeroko<sup>36</sup>). Zakazany jest przy tym tzw. odwrotny skutek

34 B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 67. Cyt. za: M.J. Zieliński, *Ochrona sygnalistów w polskim systemie prawnym w perspektywie implementacji dyrektywy 2019/1937 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii – problemy węzłowe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 6, s. 6.

35 Doktryna bezpośredniego skutku została po raz pierwszy wyrażona 5 lutego 1963 r. w orzeczeniu w sprawie 26/62 NV *Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos* przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, ECLI:EU:C:1963:1, EUR-LEX.

36 Chodzi o podmioty, które – bez względu na formę prawną – są odpowiedzialne na mocy przepisów wydanych przez państwo za świadczenie usług publicznych pod kontrolą państwa i w tym celu zostały wyposażone w szczególne kompetencje, wykraczające poza uprawnienia wynikające z zasad znajdujących zastosowanie do stosunków między jednostkami. Zob. wyrok z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89 A. Foster i in. przeciwko British Gas PLC, ECLI:EU:C:1990:313, EUR-LEX; wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie C-425/12 *Portgás – Sociedade de Produção e Distribuição de Gás SA* przeciwko

wertykalny. Państwo członkowskie nie może zatem powoływać się wobec jednostki na przepisy nieimplementowanej (lub nieprawidłowo implementowanej) dyrektywy w celu nałożenia na jednostkę obowiązków i kar, gdyż wówczas mogłoby ono czerpać korzyści z własnego zaniechania<sup>37</sup>. Ponadto bezpośredniego skutku dyrektywy nie można odnosić do układu horyzontalnego, tzn. relacji między jednostkami i podmiotami podobnymi<sup>38</sup>.

W świetle orzecznictwa TSUE dla wywołania bezpośredniego skutku po upływie terminu na transpozycję dyrektywy jej przepis musi spełniać następujące warunki: być 1) jasny, 2) wystarczająco precyzyjny i 3) bezwarunkowy, a ponadto 4) przyznawać jednostkom określone uprawnienia w stosunku do państwa<sup>39</sup>.

Wypada przyjąć, że przepis dyrektywy spełnia kryteria jasności i wystarczającej precyzji, jeżeli jego sens i zakres obowiązywania jest możliwy do ustalenia w drodze ogólnie przyjętych metod i zasad wykładni prawa<sup>40</sup>. Z kolei kryterium bezwarunkowości jest rozumiane z jednej strony jako brak zależności pomiędzy możliwością zastosowania normy a podjęciem działań przez Unię lub władze krajowe, a z drugiej strony jako wyeliminowanie po stronie państwa zbyt szerokiego marginesu transpozycyjnego, wynikającego bądź z wyraźnej podstawy prawnej, bądź też z niedookreślonego charakteru koncepcji lub pojęć użytych w przepisach dyrektywy<sup>41</sup>. Można zatem skonstatować, że skutek bezpośredni przepisu dyrektywy może wykluczyć ogólnikowość (abstrakcyjność) jego treści i/lub przyznanie państwu zbyt szerokiej swobody implementacyjnej.

Jeśli chodzi natomiast o ostatnie kryterium, to jest przyznawanie jednostkom określonych uprawnień w stosunku do państwa, wskazać należy, że nie ogranicza się ono wyłącznie do sytuacji, w której jednostce przyznawane są konkretne prawa podmiotowe, ale rozciąga się również na takie przypadki, które generują po stronie jednostki jedynie interes prawny<sup>42</sup>. Skutek bezpośredni można zatem przyjąć w przypadku przepisów dyrektywy, które realnie, w procesie stosowania prawa, mogą kształtować sytuację prawną jednostki.

Powyższe ustalenia należy skonfrontować z przepisami dyrektywy 2019/1937, przede wszystkim z przepisami rozdziałów IV i VI w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, gdyż zawierają one najistotniejsze z punktu widzenia potencjalnych sygnalistów oraz podmiotów, których dotyczy zgłoszenie, środki ochrony.

Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, ECLI:EU:C:2013:829, EURO-LEX; wyrok z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie C-671/13 „Indelių ir investicijų draudimas” VĮ i Virgilijusa Vidutisa Nemaniūnasa, ECLI:EU:C:2015:418, EURO-LEX.

37 Wyrok z dnia 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81 Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt, ECLI:EU:C:1982:7, EUR-LEX.

38 Wyrok z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-91/92 Paola Faccini Dori przeciwko Recreb Srl., ECLI:EU:C:1994:292, EUR-LEX.

39 Wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41-74 Yvonne van Duyn przeciwko Home Office, ECLI:EU:C:1974:133, EUR-LEX; wyrok z 5 kwietnia 1979 r. w sprawie 148/78 Tullio Ratti, ECLI:EU:C:1979:110, EURO-LEX.

40 M.J. Zieliński, *Ochrona sygnalistów...*, s. 6.

41 Wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 Marks & Spencer PLC przeciwko Commissioners of Customs & Excise, ECLI:EU:C:2002:435, EUR-LEX. Por. M.J. Zieliński, *Ochrona sygnalistów...*, s. 6.

42 B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej...*, s. 163–164. Cyt. za: M.J. Zieliński, *Ochrona sygnalistów...*, s. 6.

W art. 15 dyrektywy wskazano warunki dotyczące objęcia ochroną osoby, która dokonuje ujawnienia publicznego. Przez ujawnienie publiczne należy rozumieć podanie do wiadomości publicznej informacji na temat naruszeń, czyli informacji, w tym uzasadnionego podejrzenia, dotyczącego 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. Naruszenia oznaczają działania lub zaniechania, które są niezgodne z prawem i dotyczą Unii i dziedzin objętych zakresem przedmiotowym wskazanym w art. 2 dyrektywy lub są sprzeczne z przedmiotem lub celem przepisów zawartych w aktach Unii i dziedzinach objętych zakresem przedmiotowym wskazanym w art. 2<sup>43</sup>. Komentowany przepis w sposób precyzyjny, jednoznaczny i bezwarunkowy wskazuje zakres podmiotowy i przesłanki objęcia osoby dokonującej ujawnienia publicznego środkami ochrony określonymi w rozdziale VI (art. 19–24 dyrektywy).

Artykuł 19 dyrektywy przewiduje uprawnienie osoby zgłaszającej naruszenia prawa do wolności od działań odwetowych, skorelowane z obowiązkiem państwa do wprowadzenia zakazu takich działań. Przez działanie odwetowe należy rozumieć bezpośrednie lub pośrednie działanie lub zaniechanie mające miejsce w kontekście związanym z pracą, które jest spowodowane zgłoszeniem wewnętrznym lub zewnętrznym lub ujawnieniem publicznym i które wyrządza lub może wyrządzić nieuzasadnioną szkodę dla osoby dokonującej zgłoszenia<sup>44</sup>. Z treści art. 19 *expressis verbis* wynika, że wszelkie formy działań odwetowych wobec sygnalistów, w tym także groźby takich działań i próby podejmowania działań odwetowych, są zakazane. Określenie „wszelkie” w odniesieniu do działań odwetowych jest ujęciem najszerszym z możliwych. Ponadto sens art. 19 został dookreślony poprzez podanie przykładów form, jakie działania odwetowe mogą najczęściej przybierać. Komentowany przepis jest zatem sformułowany w sposób na tyle jasny i precyzyjny, że bez trudu można odnaleźć w nim wszystkie elementy normy prawnej i w sposób jednoznaczny określić, jakie zachowania są z taką normą zgodne albo sprzeczne. W szczególności nie ma żadnej wątpliwości co do podmiotu uprawnionego (osoba zgłaszająca naruszenia prawa), podmiotu zobowiązanego (państwo) oraz treści uprawnienia (zapewnienie wolności od działań odwetowych). Stwierdzenie w art. 19, iż „państwo podejmie niezbędne środki”, nie wyłącza spełnienia przez ten przepis kryterium bezwarunkowości. Przyznanie bowiem państwu pewnej dozy swobody w zakresie zapewnienia sygnalistom uprawnienia do wolności od działań odwetowych nie zmienia precyzyjnego i jednoznacznego sensu komentowanego przepisu ani nie stoi na przeszkodzie ustaleniu pewnego *minimum minimorum* w zakresie stopnia ochrony przed działaniami odwetowymi, jaki państwo ma obowiązek sygnalistom zapewnić.

Artykuł 20 dyrektywy przewiduje uprawnienie sygnalisty do korzystania ze środków wsparcia, skorelowane z obowiązkiem państwa do zapewnienia osobom zgłaszającym naruszenia prawa takich środków. Również zatem w przypadku analizowanego przepisu nie ma żadnej wątpliwości co do podmiotu uprawnionego (sygnalista), podmiotu

43 Art. 5 pkt 1, 2, 6 dyrektywy.

44 Art. 5 pkt 11 dyrektywy; motywy 44 i 87 dyrektywy.

zobowiązanego (państwo) oraz treści uprawnienia (uprawnienie sygnalisty do korzystania ze środków wsparcia). W treści art. 20 podano co prawda przykłady form wsparcia, ale – zarówno z uwagi na charakter komentowanego uprawnienia, jak i na sposób wyśłowienia treści przepisu (zwłaszcza ust. 2 i 3), swoboda państwa będzie w tym przypadku niewątpliwie szersza niż przy uprawnieniu do wolności od działań odwetowych. Wydaje się zatem, że przesłanka bezwarunkowości nie została w przypadku uprawnienia do korzystania ze środków wsparcia w dostateczny sposób spełniona. Tym niemniej można przyjąć, że na podstawie analizowanego przepisu jednostka może wystąpić przeciwko państwu z roszczeniem o odszkodowanie za szkodę pozostającą w związku przyczynowo-skutkowym z brakiem implementacji dyrektywy w przedmiotowym zakresie<sup>45</sup>.

Artykuł 21 dyrektywy przewiduje uprawnienie osoby zgłaszającej naruszenia prawa do uniknięcia prawnej odpowiedzialności za dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego w zgodzie z przepisami dyrektywy, skorelowany z obowiązkiem państwa polegającym na zaniechaniu egzekwowania takiej odpowiedzialności. Wynikający z komentowanego przepisu swoisty immunitet sygnalistów ma bardzo szeroki zakres przedmiotowy. Dotyczy on bowiem ewentualności egzekwowania od osoby zgłaszającej naruszenia prawa odpowiedzialności w postępowaniach prawnych, na przykład dotyczących zniesławienia, naruszenia praw autorskich, naruszenia tajemnicy, naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również w przypadku roszczeń odszkodowawczych na podstawie prawa prywatnego, publicznego lub zbiorowego prawa pracy. Na podstawie art. 21 ust. 7 osoba zgłaszająca naruszenia prawa nie powinna ponieść jakiegokolwiek odpowiedzialności, a jeżeli procedura prawna zmierzająca do jej ustalenia jest już w toku – sygnalista ma prawo wystąpić o jej umorzenie. Musi jednakże spełnić najpierw dwa warunki, a mianowicie: działać zgodnie z przepisami dyrektywy oraz uprawdopodobnić, że miał uzasadnione podstawy, by sądzić, że zgłoszenie lub ujawnienie publiczne jest niezbędne do ujawnienia naruszenia.

Z komentowanego przepisu wynika ponadto, że osoba zgłaszająca naruszenia prawa nie ponosi odpowiedzialności w związku z uzyskaniem informacji będących przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego lub dostępem do takich informacji, pod warunkiem że takie uzyskanie lub dostęp nie stanowią odrębnego czynu zabronionego<sup>46</sup>, jak również, iż sygnalista ma mieć zapewniony dostęp do środków zaradczych w odpowiedzi na działania odwetowe, w tym do tymczasowych środków ochrony prawnej w trakcie toczącego się postępowania sądowego, zgodnie z prawem krajowym<sup>47</sup>. Odpowiedni środek ochrony prawnej w każdym przypadku powinien być uzależniony od rodzaju doświadczonych działań odwetowych, a szkodę poniesioną w takim przypadku należy naprawić całkowicie, zgodnie z prawem krajowym<sup>48</sup>.

Z analizowanego przepisu wynika ponadto, iż w postępowaniach przed sądem lub innym organem dotyczących szkody poniesionej przez osobę dokonującą zgłoszenia, jeżeli

45 Wyrok z dnia 19 listopada 1991 r. w połączonych sprawach C-6/90 i C-9/90 Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej, ECLI:EU:C:1991:428, EURO-LEX.

46 Art. 21 ust. 3 dyrektywy.

47 Art. 21 ust. 6 dyrektywy. Zob. także motywy 94–96 dyrektywy.

48 Motyw 94 dyrektywy.

osoba ta twierdzi, iż w wyniku dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego poniosła szkodę, przyjmuje się, że szkoda została wyrządzona w ramach działań odwetowych za zgłoszenie lub ujawnienie publiczne<sup>49</sup>. W takich przypadkach na podmiocie, który podjął działania powodujące szkodę, spoczywa ciężar udowodnienia, że działania te przeprowadził z należycie uzasadnionych powodów. Artykuł 21 ustanawia zatem obowiązujące w postępowaniu sądowym domniemanie, że szkoda poniesiona przez sygnalistę była wynikiem działań odwetowych. Jednocześnie wprowadza odwrócony ciężar dowodu, gdyż obalenie tego domniemanie może nastąpić wyłącznie poprzez wykazanie przez podmiot stosujący środki odwetowe, iż zachowań tych dokonał z należycie uzasadnionych powodów.

Jak wynika z powyższego, komentowany przepis dyrektywy określa krąg osób uprawnionych z tytułu ustanowionych w nim gwarancji, zakres tych gwarancji, a także podmiot zobowiązany z ich tytułu. Jego treść spełnia kryteria jasności i precyzyjności, a pozostawiona państwu swoboda w zakresie doboru niezbędnych środków nie wyłącza spełnienia kryterium bezwarunkowości.

Artykuł 22 dyrektywy przewiduje uprawnienie osób, których dotyczy zgłoszenie sygnalisty, do korzystania ze środków ochrony, skorelowany z obowiązkiem państwa do zapewnienia tym podmiotom efektywnej możliwości korzystania z tych środków. Chodzi tu w szczególności o możliwość korzystania w pełni z prawa do skutecznego środka ochrony prawnej i dostępu do bezstronnego sądu, jak również z instytucji domniemanie niewinności i prawa do obrony, w tym prawa do bycia wysłuchanym i prawa dostępu do akt. Osobom takim należy również zapewnić ochronę tożsamości na cały czas trwania postępowania wyjaśniającego uruchomionego na skutek dokonanej zgłoszenia.

Również zatem w przypadku analizowanego przepisu nie ma żadnej wątpliwości co do podmiotu uprawnionego (osoba, której dotyczy zgłoszenie), podmiotu zobowiązanego (państwo) oraz treści uprawnienia (uprawnienie do korzystania ze środków ochrony). Treść art. 22 spełnia kryteria jasności i precyzyjności, a pozostawiona państwu swoboda w zakresie doboru niezbędnych środków nie wyłącza spełnienia kryterium bezwarunkowości.

W kontekście analizowanego przepisu wypada jednakże zauważyć, iż większość uprawnień, o których w nim mowa, ma swój odrębny byt, wynikający z ich egzystencji w innych aktach prawnych z zakresu europejskiego prawa człowieka oraz prawa konstytucyjnego poszczególnych państw członkowskich UE. W konsekwencji zamiast stosować konstrukcję bezpośredniego skutku dyrektywy, można po prostu powołać się na akty, z których omawiane uprawnienia w sposób konstytutywny (pierwotny) wynikają.

W art. 23 dyrektywy 2019/1937 nałożony został na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia sankcji wobec osób fizycznych lub prawnych, które utrudniają lub usiłują utrudniać dokonywanie zgłoszeń, podejmują działania odwetowe lub wszczynają uciążliwe postępowania przeciwko sygnalistom, dopuszczają się naruszeń obowiązku zachowania poufności tożsamości osób dokonujących zgłoszenia. Dyrektywa nakłada również obowiązek wprowadzenia sankcji wobec osób, które świadomie dokonały zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji. W cytowanym przepisie wskazano, że sankcje te mają mieć charakter skutecznych, proporcjonalnych i odstraszących.

<sup>49</sup> Art. 21 ust. 5 dyrektywy. Por. motyw 93 dyrektywy.

Państwa członkowskie zostały ponadto zobowiązane do wprowadzenia przepisów przewidujących, zgodnie z prawem krajowym, środki odszkodowawcze za szkodę wynikającą z takiego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego.

Przytoczony powyżej przepis dyrektywy określa krąg osób uprawnionych z tytułu ustanowionych w nim gwarancji, zakres tych gwarancji, a także podmiot zobowiązany z ich tytułu. Jego treść spełnia kryteria jasności i precyzyjności, a pozostawiona państwu swoboda w zakresie doboru niezbędnych środków nie wyłącza spełnienia kryterium bezwarunkowości.

Dyrektywa wprowadziła również w art. 24 zakaz zrzeczenia się lub ograniczenia praw i środków ochrony prawnej przewidzianych w jej treści w drodze jakiegokolwiek umowy, polityki, formy zatrudnienia lub warunków zatrudnienia, w tym umowy o arbitraż na etapie przedspornym. Komentowany przepis w sposób jasny i kategoryczny określa podmioty uprawnione i zobowiązane, ma charakter bezwarunkowy.

Konkludując bieżący wątek, wypada stwierdzić, że przepisami dyrektywy, które spełniają w dostatecznym stopniu kryteria jasności, precyzyjności i bezwarunkowości, a jednocześnie realnie, w procesie stosowania prawa, mogą kształtować sytuację prawną sygnalisty, są art. 15, 19, 21, 23 i 24.

Polskie doświadczenia z bezpośrednim stosowaniem przepisów dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii są póki co stosunkowo ubogie. Na uwagę w tym kontekście zasługuje z pewnością wyrok Sądu Rejonowego w Toruniu<sup>50</sup>, inspirowany – co *expressis verbis* wynika z treści jego uzasadnienia – artykułem Macieja J. Zielińskiego „Ochrona sygnalistów w polskim systemie prawnym w perspektywie implementacji dyrektywy 2019/1937 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii – problemy węzłowe”<sup>51</sup>. W omawianym judykacie sąd stanął na stanowisku, iż mimo że przepisy prawa stanowionego wprost nie ustanawiają zakazu wypowiedzania umów o pracę pracownikom zgłaszającym nieprawidłowości w funkcjonowaniu pracodawcy, to jednak występuje on w polskim porządku prawnym w ramach skutku wertykalnego dyrektywy. Osoby, które dokonały zgłoszenia nieprawidłowości po dacie, do której Rzeczpospolita Polska była zobowiązana dokonać implementacji dyrektywy, mogą zatem powoływać się bezpośrednio na przepisy tego aktu, przy czym zdaniem sądu zdatne do bezpośredniego stosowania są przede wszystkim przepisy rozdziału VI dyrektywy.

Sąd ustalił, że powód – jako pracownik w rozumieniu art. 45 ust. 1 TFUE państwowego uniwersytetu (emanacji państwa w świetle orzecznictwa TSUE) – objęty był zakresem przedmiotowym dyrektywy. Z kolei dokonane przezeń zgłoszenie, dotyczące nieprawidłowości związanych m.in. z ochroną zdrowia publicznego, ochroną prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwem sieci i systemów informacyjnych, mieściło się w zakresie przedmiotowym dyrektywy. Według sądu powód miał również uzasadnione podstawy, by sądzić, że będące przedmiotem zgłoszenia informacje na temat naruszeń są prawdziwe w momencie dokonywania zgłoszenia i że informacje takie są objęte zakresem stosowania dyrektywy.

<sup>50</sup> Wyrok z dnia 12 lipca 2023 r., IV P 171/22, LEX nr 3626900.

<sup>51</sup> Zob. przypis 23.

Jeśli chodzi o procedurę raportowania, sąd zauważył, że powód zgłaszał nieprawidłowości najpierw w ramach organizacji (a więc dokonał zgłoszenia wewnętrznego), a gdy pozostało to bez odpowiedzi, zdecydował się na opublikowanie apelu na swoim profilu na portalu społecznościowym (a więc dokonał ujawnienia publicznego). Ten ostatni akt sąd uznał jednak za usprawiedliwiony, gdyż w jego ocenie powód miał uzasadnione podstawy, by sądzić, iż zgłaszane naruszenie może stanowić bezpośrednie zagrożenie dla interesu publicznego, a więc na podstawie art. 15 ust. 1 lit. b pkt (i) dyrektywy.

Jak ustalił sąd, w związku z ujawnieniem publicznym pozwany pracodawca podjął wobec powoda działania polegające na wypowiedzeniu umowy o pracę, a więc zastosował środek odwetowy, naruszając tym samym art. 19 lit. a dyrektywy. Sąd przyjął przy tym domniemanie z art. 20 ust. 5 dyrektywy, którego stronie pozwanej nie udało się w toku procesu obalić, i w efekcie uznał, iż pozwany pracodawca winien ponieść odpowiedzialność odszkodowawczą, o której mowa w art. 23 dyrektywy.

Jak wynika z uzasadnienia przedmiotowego wyroku, w toku sprawy ujawniły się dwie podstawy prawne do uznania za zasadne roszczenia powoda o odszkodowanie, z jednej strony mające swoje źródło w cytowanych przepisach dyrektywy 2019/1937, a z drugiej w przepisach polskiego Kodeksu pracy (art. 45 k.p.). Zdaniem sądu orzekającego nie są to konkurencyjne podstawy prawne, lecz przepisy pozostające względem siebie w relacji pokrywania. Sąd przyznał powodowi odszkodowanie za nieuzasadnione wypowiedzenie umowy o pracę wyliczone przez powoda w oparciu o art. 47<sup>1</sup> k.p. i jednocześnie wskazał, że możliwe byłoby rozważenie, czy żądana przez powoda kwota odpowiada wskazanym w art. 23 dyrektywy kryteriom, tj. czy odszkodowanie w takiej kwocie miało walor skuteczności, proporcjonalności i spełniało funkcję odstraszącą. Na gruncie przedmiotowej sprawy zagadnienie to nie zostało podjęte z uwagi na zasadę związania żądaniem pozwu. Niemniej jednak z pisemnych motywów rozstrzygnięcia wynika możliwość miarkowania należnego odszkodowania wyłącznie na podstawie prawnej wynikającej z dyrektywy w oparciu o wskazane tam przesłanki.

Z komentowanego orzeczenia Sądu Rejonowego w Toruniu wynika ponadto *expressis verbis* kolejny skutek bezpośredniego stosowania dyrektywy 2019/1937. Skład orzekający w tej sprawie stanął na stanowisku, że odpowiedzialności odszkodowawczej nie usuwa (nie niweluje) ewentualna zasadność innych podanych w wypowiedzeniu umowy o pracę przyczyn. Sytuacja, w której pracodawca rozwiązuje z pracownikiem umowę o pracę z naruszeniem ochrony zapewnianej sygnaliście przez dyrektywę nr 2019/1937, jest w ocenie sądu rozpoznającego wystarczająca do przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy i to nawet wówczas, gdy pozostałe w wypowiedzeniu umowy o pracę przyczyny mogłyby uzasadniać wypowiedzenie umowy o pracę. Uzasadniając to stanowisko, podkreślono, że nie można dopuścić do tego, aby scharakteryzowane wyżej zachowanie pracodawcy pozostało bez stosownego napiętnowania. Z powyższego wynika, że zidentyfikowanie działania o charakterze odwetowym w rozumieniu dyrektywy stanowi wystarczającą i wyłączną podstawę odszkodowawczą, od której nie można się uwolnić, dowodząc zasadności podjęcia działań z innych przyczyn. Wysokość należnego odszkodowania może być wyliczona stosownie do przesłanek wskazanych w art. 23 dyrektywy gwarantujących, by zastosowana sankcja była skuteczna, proporcjonalna i odstraszcjąca.

Od opisywanego wyroku nie została wywiedziona apelacja i stał się prawomocny. Można mieć nadzieję, że będzie on inspiracją dla innych sądów, aby bezpośrednio stosowały dyrektywę w celu zapewniania sygnalistom należytej ochrony w razie braku odpowiednich przepisów krajowych.

W innych judykatach kwestia bezpośredniego stosowania dyrektywy nie znalazła póki co tak szerokiego odzwierciedlenia. Na przykład w wyroku Sądu Okręgowego w Suwałkach<sup>52</sup> oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie<sup>53</sup> co prawda przepisy dyrektywy nie zostały zastosowane bezpośrednio, ale tylko z tego powodu, że powołującym się na nie osobom odmówiono statusu sygnalistów z uwagi na niespełnienie przesłanek określonych w dyrektywie. W orzeczeniach tych nie wykluczono natomiast możliwości bezpośredniego stosowania dyrektywy.

Co ciekawe, Sąd Najwyższy odmówił odpowiedzi na pytanie: „Czy w przypadku powołania się pracownika na okoliczność, że jego zachowanie miało charakter tzw. prawa do zgłaszania nieprawidłowości (*whistleblowing*) i stanowiło realizację obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy, sąd orzekający na podstawie jakich przesłanek powinien oceniać, czy zachowanie pracownika mieści się w granicach tego prawa i korzysta z ochrony przed sankcjami związanymi ze skorzystaniem z tego prawa, w szczególności czy może skorzystać z wytycznych wypracowanych w orzecznictwie trybunałów międzynarodowych oraz regulacjach prawa międzynarodowego?”<sup>54</sup>. Powołał się przy tym na fakt, iż cytowane zagadnienie nie wykracza poza zwykłą wykładnię prawa, której dokonuje sąd powszechny przed jego stosowaniem w indywidualnej sprawie, i tym samym nie stanowi istotnego zagadnienia prawnego. W konsekwencji decyzja o ewentualności bezpośredniego zastosowania dyrektywy jest co do zasady pozostawiona do uznania poszczególnych sądów.

## 7. Konkluzje

Przeprowadzona analiza jednoznacznie prowadzi do wniosku, że dyrektywę w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii można stosować w Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio. Sytuacja ta może mieć miejsce w dwóch przypadkach: 1) braku terminowej transpozycji jej przepisów (w całości lub w części); 2) wadliwej ich implementacji. Bezpośredni skutek dyrektywy może przy tym wystąpić jedynie w układzie wertykalnym, tj. w relacjach między jednostką a państwem członkowskim (rozumianym szeroko). Zakazany jest przy tym tzw. odwrotny skutek wertykalny. Państwo członkowskie nie może zatem powoływać się wobec jednostki na przepisy nieimplementowanej (lub nieprawidłowo implementowanej) dyrektywy w celu nałożenia na jednostkę obowiązków i kar. Ponadto bezpośredniego skutku dyrektywy nie można odnosić do układu horyzontalnego, tzn. relacji między jednostkami i podmiotami podobnymi. W konsekwencji na

<sup>52</sup> Wyrok z dnia 8 września 2022 r., III Pa 11/22, LEX nr 3446820.

<sup>53</sup> Wyrok z dnia 19 lutego 2021 r., VII SA/Wa 1660/21, LEX nr 3320158.

<sup>54</sup> Postanowienie SN z dnia 22 listopada 2022 r., II PSK 369/21, LEX nr 3552608.



bezpośredni skutek dyrektywy powoływać się mogą jedynie sygnaliści działający w sektorze publicznym.

Przepisami dyrektywy, które spełniają w dostatecznym stopniu kryteria jasności, precyzyjności i bezwarunkowości, a jednocześnie realnie, w procesie stosowania prawa, mogą kształtować sytuację prawną sygnalisty, są niewątpliwie art. 15, 19, 21, 23 i 24. Ten pierwszy statuuje obowiązek zapewnienia środków ochrony osobie dokonującej ujawnienia publicznego. Przepis art. 19 przewiduje uprawnienie osoby zgłaszającej naruszenia prawa do wolności od działań odwetowych, skorelowane z obowiązkiem państwa do wprowadzenia zakazu takich działań. Z kolei art. 21 statuuje uprawnienie osoby zgłaszającej naruszenia prawa do uniknięcia prawnej odpowiedzialności za uzyskanie informacji będących przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego lub dostęp do takich informacji, a także za dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego w zgodzie z przepisami dyrektywy, skorelowany z obowiązkiem państwa polegającym na zaniechaniu egzekwowania takiej odpowiedzialności. Z cytowanego artykułu wynika ponadto prawo dostępu sygnalisty do środków zaradczych w odpowiedzi na działania odwetowe, w tym do tymczasowych środków ochrony prawnej w trakcie toczącego się postępowania sądowego, zgodnie z prawem krajowym, oraz domniemanie, że szkoda poniesiona przez osobę zgłaszającą naruszenia prawa była wynikiem działań odwetowych. W art. 23 dyrektywy wskazano na obowiązek ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji wobec osób fizycznych lub prawnych, które utrudniają lub usiłują utrudnić dokonywanie zgłoszeń, podejmują działania odwetowe lub wszczynają uciążliwe postępowania przeciwko sygnalistom lub też naruszają obowiązek zachowania poufności tożsamości osób dokonujących zgłoszenia. Sankcje te powinny być zastosowane również wobec osób dokonujących zgłoszenia, wobec których ustalono, że świadomie dokonały zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji. Przepis ten wyraźnie przewiduje obowiązek ustanowienia jako sankcji środka odszkodowawczego za szkodę wynikającą ze zgłoszenia lub ujawnienia publicznego. Ostatni z wymienionych przepisów wprowadza zakaz zrzeczenia się praw i środków ochrony prawnej przewidzianych w przepisach dyrektywy. Niewątpliwie są to najistotniejsze z punktu widzenia potencjalnych sygnalistów środki ochrony.

Polskie doświadczenia z bezpośrednim stosowaniem przepisów dyrektywy są jak dotąd ubogie. Tym niemniej sądy nie wykluczają możliwości bezpośredniego stosowania przedmiotowego aktu, a Sąd Rejonowy w Toruniu swoje orzeczenie<sup>55</sup> oparł wprost na przepisach dyrektywy, wskazując jako podstawy prawne art. 15, 19, 21 i 23 tego aktu. Sąd orzekający wyraźnie wskazał w pisemnych motywach rozstrzygnięcia, że w toku sprawy ujawniły się dwie podstawy prawne do uznania za zasadne roszczenia powoda o odszkodowanie, z jednej strony mające swoje źródło w cytowanych przepisach dyrektywy 2019/1937, a z drugiej w przepisach polskiego Kodeksu pracy (art. 45 k.p.). Zdaniem sądu orzekającego nie są to konkurencyjne podstawy prawne, lecz przepisy pozostające względem siebie w relacji pokrywania. Sąd, przyznając powodowi odszkodowanie za nieuzasadnione wypowiedzenie umowy o pracę, wyliczone przez powoda w oparciu o art. 47<sup>1</sup> k.p., jednocześnie wskazał, że możliwe byłoby rozważenie, czy żądana przez

<sup>55</sup> Wyrok z dnia 12 lipca 2023 r., IV P 171/22, LEX nr 3626900.

powoda kwota odpowiada wskazanym w art. 23 dyrektywy kryteriom, choć na gruncie przedmiotowej sprawy zagadnienie to nie zostało podjęte z uwagi na zasadę związania żądaniem pozwu. Kwestia dopuszczalności ustalenia wysokości należnego odszkodowania w oparciu o bezpośrednio stosowane przepisy dyrektywy 2019/1937 została wskazana wyraźnie w cytowanym judykacie. Należy zgodzić się z tym stanowiskiem. W art. 23 dyrektywy w sposób jasny, precyzyjny i bezwarunkowy wskazano, że odszkodowanie ma być skuteczną sankcją, proporcjonalną do naruszeń, i ma spełniać funkcję odstraszącą. Takie brzmienie przepisu daje dużą swobodę orzeczniczą i pozwala na odpowiednie miarkowanie odszkodowania w toku postępowania sądowego stosownie do stanu faktycznego w konkretnej sprawie. Takie brzmienie przepisów należy ocenić bardzo pozytywnie.

Z komentowanego orzeczenia Sądu Rejonowego w Toruniu wynika ponadto *expressis verbis* kolejny skutek bezpośredniego stosowania dyrektywy 2019/1937. Skład orzekający w tej sprawie stanął na stanowisku, że odpowiedzialności odszkodowawczej nie usuwa (nie niweluje) ewentualna zasadność innych podanych w wypowiedzeniu umowy o pracę przyczyn. Sytuacja, w której pracodawca rozwiązuje z pracownikiem umowę o pracę z naruszeniem ochrony zapewnianej sygnaliście przez dyrektywę nr 2019/1937, jest w ocenie sądu rozpoznającego wystarczająca do przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy i to nawet wówczas, gdy pozostałe w wypowiedzeniu umowy o pracę przyczyny mogłyby uzasadniać wypowiedzenie umowy o pracę. Uzasadniając to stanowisko, podkreślono, że nie można dopuścić do tego, aby scharakteryzowane wyżej zachowanie pracodawcy pozostało bez stosownego napiętnowania. Z powyższego wynika, że zidentyfikowanie działania o charakterze odwetowym w rozumieniu dyrektywy jest wystarczającą i wyłączną podstawą odszkodowawczą, od której nie można się uwolnić, dowodząc zasadności podjęcia działań z innych przyczyn.

Należy żywić nadzieję, że judykat ten zainspiruje inne polskie sądy do bezpośrednio stosowania dyrektywy w razie braku jej odpowiedniej implementacji do polskiego porządku prawnego. Dopóki bowiem akt ten nie zostanie w całości prawidłowo implementowany do polskiego systemu prawnego, to na barkach sędziów będzie spoczywał ciężar zapewniania należnej w świetle dyrektywy ochrony.

## Bibliografia

- Bouhouni J., *Uzasadniona podstawa prawdziwości twierdzeń a objęcie ochroną sygnalisty – uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 16 lutego 2021 r., 23922/19, Gawlik przeciwko Liechtenstein*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 2.
- Jagura B., Tomiczek A., *Należyte sprawdzenie przez działającego w dobrej wierze sygnalistę dokładności i wiarygodności zgłaszanych informacji. Glosa do wyroku ETPC z 16 lutego 2021 r., Gawlik v. Liechtenstein*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 4.
- Jankowska K., *Zmiany w polskim ustawodawstwie związane z implementacją Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/193 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, „Biuletyn EBIB” 2022, nr 4 (205).
- Kobroń-Gąsiorowska Ł., *Whistleblower w prawie europejskim – ochrona whistleblowera czy informacji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, nr XVIII (2).
- Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004.
- Pietruszka A., *Ochrona sygnalistów (whistleblowers) w kontekście wolności wypowiedzi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1.
- Płoszka A., *Ochrona demaskatorów (whistleblowers) w orzecznictwie ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 4.
- Szewczyk H., *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” 2020, nr 2.
- Szewczyk H., *Whistleblowing. Zgłaszanie nieprawidłowości w stosunkach zatrudnienia*, Warszawa 2020.
- Zieliński M.J., *Ochrona sygnalistów w polskim systemie prawnym w perspektywie implementacji dyrektywy 2019/1937 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii – problemy węzłowe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 6.