

# Whistleblowing à la polonaise

W 2024 r., po wieloletnim opóźnieniu, ustawodawca w końcu implementował dyrektywę (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Mimo wyjątkowo długiego okresu prac nad przeszło dziesięcioma projektami przyjęta ustawa o ochronie sygnalistów wciąż budzi wiele wątpliwości. W szczególności problematyczne jest tzw. dzielenie się zasobami przez grupy kapitałowe.



**PROF. UJ DR HAB. MARCIN WUJCZYK**

radca prawny, współnik  
praktyka prawa pracy



**PRZEMYSŁAW ZAJĄC**

radca prawny  
praktyka prawa pracy

więcej artykułów na ten temat  
znajdziesz na portalu HRLaw.pl:



flesze



artykuły

→  
ustawa z dnia 24 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów

**Ustawa o ochronie sygnalistów** nakłada na przedsiębiorców szereg nowych obowiązków. Najważniejszym z nich jest wprowadzenie przez podmioty prywatne procedury zgłoszeń wewnętrznych. Polski ustawodawca wprowadził kilka przepisów, które z pozoru umożliwiają współdziałanie w zakresie whistleblowingu pracodawcom funkcjonującym w ramach grup kapitałowych.

## Procedury zgłoszeń w grupach kapitałowych

→  
dyrektywa (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii

**Dyrektywa 2019/1937** nie reguluje wprost kwestii związanej z funkcjonowaniem jednej wspólnej procedury w ramach spółek powiązanych w grupach kapitałowych. Do takich grup – a ściślej do jednostek powiązanych lub zależnych – dyrektywa odwołuje się w motywie 55, wskazując, że:

Wewnętrzne procedury dokonywania zgłoszeń powinny umożliwić podmiotom prawnym w sektorze prywatnym przyjmowanie zgłoszeń od pracowników podmiotu i jego jednostek zależnych lub powiązanych („grupy”), ale także, w miarę możliwości, od wszelkich przedstawicieli i dostawców grupy oraz osób, które uzyskują informacje w ramach swojej działalności zawodowej związanej z danym podmiotem i grupą, i badanie tych zgłoszeń z zachowaniem pełnej poufności.

Zdaniem ekspertów motywu 55 nie należy traktować jako podstawy do wspólnego podejmowania działań następczych, tj. przede wszystkim do wyznaczenia na poziomie grupy kapitałowej jednej osoby lub jednostki, która byłaby odpowiedzialna za podejmowanie takich działań (np. za prowadzenie stosownych postępowań w celu weryfikacji zgłoszenia).

Z kolei polska ustawa o ochronie sygnalistów w art. 28 ust. 8 (do danym zresztą pod koniec prac legislacyjnych) odsyła do definicji grupy kapitałowej z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zgodnie z którą taką grupą są wszyscy przedsiębiorcy kontrolowani bezpośrednio lub pośrednio przez jednego przedsiębiorcę, w tym ten przedsiębiorca. Z kolei pojęcie „przedsiębiorcy” powinno być rozumiane zgodnie z ustawą **Prawo przedsiębiorców**, a ta wyłącza z zakresu pojęcia przedsiębiorcy podmioty zagraniczne.

W konsekwencji pojęcie grupy kapitałowej w rozumieniu ustawy o ochronie sygnalistów ogranicza się do takiej grupy, w której wszystkie podmioty są zarejestrowane w Polsce. Grupą kapitałową nie jest grupa, w ramach której funkcjonują podmioty powiązane zlokalizowane w różnych krajach.

Z tego też względu przyjęcie wspólnej procedury zgłoszeń w międzynarodowej grupie kapitałowej jest niedopuszczalne.

Jednak również w odniesieniu do polskiej grupy kapitałowej możliwość posiadania wspólnej procedury nie jest jednoznaczna.

Zgodnie z treścią przepisu art. 28 ust. 8 ustawy o ochronie sygnalistów podmioty mogą ustalić wspólną procedurę, ale pod warunkiem zapewnienia zgodności wykonywanych czynności z ustawą. Wspólna procedura musi więc zawierać te same elementy co standardowa procedura wewnętrzna, czyli m.in.:

- wskazywać jednostkę, osobę lub podmiot trzeci upoważnione do przyjmowania zgłoszeń,
- wskazywać bezstronną jednostkę lub osobę **w ramach danego podmiotu prawnego** upoważnioną do podejmowania działań następczych.

Oznacza to tyle, że przepisy polskiej ustawy nie zwalniają z obowiązku wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego osobno dla każdego przedsiębiorcy w ramach polskiej grupy kapitałowej.

Wprawdzie przepis art. 25 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów dopuszcza możliwość upoważnienia podmiotu zewnętrznego do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych (może to być inna spółka z grupy kapitałowej), niemniej nie przewiduje możliwości powierzenia takiemu podmiotowi podejmowania działań następczych, w tym prowadzenia postępowań wyjaśniających.

#### **ART. 28 UST. 8 USTAWY O OCHRONIE SYGNALISTÓW**

Podmioty prywatne należące do grupy kapitałowej w rozumieniu art. 4 pkt 14 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2024 r. poz. 594) mogą ustalić wspólną procedurę zgłoszeń wewnętrznych, pod warunkiem zapewnienia zgodności wykonywanych czynności z ustawą.

#### **PRAWO PRZEDSIĘBIORCÓW**

ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (o wyłączeniu z pojęcia przedsiębiorcy podmiotów zagranicznych mówi art. 4 ust. 3 tej ustawy)

#### **ART. 25 UST. 1 PKT 1 USTAWY O OCHRONIE SYGNALISTÓW**

Procedura zgłoszeń wewnętrznych określa wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub osobę w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego, lub podmiot zewnętrzny, upoważnione przez podmiot prawny do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych.

W praktyce wspólna procedura w rozumieniu przepisu art. 28 ust. 8 ustawy nie może być identyczna – w każdej spółce grupy do podejmowania działań następczych wyznaczona powinna zostać wewnętrzna osoba lub jednostka organizacyjna. Dodatkowo procedura w każdym podmiocie powinna zostać wprowadzona po uprzedniej konsultacji z działającym u niego przedstawicielstwem pracowników.

Należy więc uznać, że przepis art. 28 ust. 8 ustawy nie stanowi podstawy do przyjęcia jednej, wspólnej dla całej grupy procedury zgłoszeń wewnętrznych i wyznaczenia w tejże procedurze jednej osoby lub jednostki upoważnionej do przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań następczych w razie zgłoszenia dokonanego w ramach któregośkolwiek podmiotu z grupy przedsiębiorstw.

Nie wyłącza to jednak możliwości angażowania zewnętrznych ekspertów lub doradców do udziału w postępowaniach wyjaśniających oraz podejmowania określonych czynności. Jednak również w takim przypadku postępowanie nadal będzie prowadziła osoba lub jednostka w ramach danego przedsiębiorstwa, a nie taki ekspert.

### **„Dzielenie się zasobami” a „ustalenie wspólnych zasad”**

Jedynym przepisem dyrektywy 2019/1937, który umożliwia współdzielenie zasobów w podmiotach prywatnych (a więc notabene również w grupach kapitałowych), jest jej artykuł 8 ust. 6. Taką możliwość – co istotne – prawodawca unijny ograniczył do podmiotów zatrudniających od 50 do 249 pracowników. W zakres pojęcia „zasobów” w rozumieniu dyrektywy wchodzi wszelkie czynności związane z przyjmowaniem zgłoszeń oraz prowadzeniem postępowań wyjaśniających.

Przepisem implementującym art. 8 ust. 6 dyrektywy 2019/1937 do polskiego prawa jest art. 28 ust. 3 ustawy o ochronie sygnaliści. Jednak tam, gdzie dyrektywa mówi o „dzieleniu się zasobami”, polska ustawa mówi o „ustaleniu wspólnych zasad” (choć pierwsze projekty polskiej ustawy posługiwały się taką terminologią jak dyrektywa). Co to oznacza w praktyce?

---

**ART. 8 UST. 6 DYREKTYWY 2019/1937**

Podmioty prawne w sektorze prywatnym zatrudniające od 50 do 249 pracowników mogą **dzielić się zasobami** w zakresie przyjmowania zgłoszeń i wszelkich prowadzonych postępowań wyjaśniających. Pozostaje to bez uszczerbku dla obowiązków nałożonych na te podmioty przez niniejszą dyrektywę w zakresie zachowania poufności, przekazywania informacji zwrotnych oraz zaradzenia naruszeniu będącemu przedmiotem zgłoszenia.

**ART. 28 UST. 3 USTAWY O OCHRONIE SYGNALISTÓW**

Podmioty prywatne, na rzecz których wykonuje pracę zarobkową co najmniej 50, lecz nie więcej niż 249 osób, **mogą na podstawie umowy ustalić wspólne zasady** dotyczące przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń wewnętrznych oraz prowadzenia postępowania wyjaśniającego, pod warunkiem zapewnienia zgodności wykonywanych czynności z ustawą.

---

W naszej ocenie zasady, o których ustaleniu mówi polski przepis, to normy nadrzędne, które mają pomóc w wykładni innych norm prawnych i zapewnić jednolitość stosowania procedur zgłoszeń wewnętrznych w danej grupie podmiotów. Innymi słowy, zasady to pewne wartości wyciągnięte niejako przed nawias. Do takich wspólnych zasad można zaliczyć przykładowo:

- zasadę praworządności,
- zasadę bezstronności prowadzenia postępowania wyjaśniającego,
- zasadę poufności tożsamości sygnalisty.

Wspólnie ustalone zasady mogą również regulować kwestie związane z zakresem i przebiegiem postępowania wyjaśniającego czy też wyborem osób do prowadzenia działań następczych.

W praktyce jednak przepis art. 28 ust. 3 ustawy nijak się ma do odpowiedniego przepisu dyrektywy. W realiach polskich podmioty zatrudniające pomiędzy 50 a 249 pracowników nie mogą de facto dzielić się zasobami. Sama możliwość ustalenia wspólnych zasad – wymagająca na dodatek zawarcia odrębnej umowy (co wydaje się zbędnym formalizmem) – nie wystarczy do współdzielenia zasobów.

Skoro nie można powierzyć podejmowania działań następczych osobom lub jednostkom umiejscowionym poza strukturą organizacyjną przedsiębiorcy, polski przepis nie będzie stosowany w praktyce.

## Możliwość upoważnienia podmiotu zewnętrznego do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych

### ART. 28 UST. 1 USTAWY O OCHRONIE SYGNALISTÓW

Upoważnienie podmiotu zewnętrznego, o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1, wymaga zawarcia umowy w celu powierzenia obsługi przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych, potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia, przekazywania informacji zwrotnej oraz dostarczania informacji na temat procedury zgłoszeń wewnętrznych z zastosowaniem rozwiązań technicznych i organizacyjnych zapewniających zgodność tych czynności z ustawą.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie sygnalistów do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych można upoważnić podmiot zewnętrzny. Przepis art. 28 ust. 1 ustawy uszczegóławia, czego może dotyczyć to powierzenie.

W naszej ocenie na tej podstawie dopuszczalne jest outsourcing na podstawie umowy następujących zadań (i – co ważne – wyłącznie tych zadań):

- obsługi przyjmowania zgłoszeń,
- potwierdzania przyjęcia zgłoszenia,
- przekazywania informacji zwrotnej,
- dostarczania informacji na temat procedury zgłoszeń.

Podmiotem zewnętrznym może być zarówno dostawca systemu whistleblowingowego, kancelaria prawna, jak i przykładowo inna spółka z grupy kapitałowej – również spoza terytorium Polski. W ostatnim przypadku istotne jest natomiast, aby kanały zgłoszeń, za pomocą których podmiot zewnętrzny będzie przyjmować zgłoszenia, spełniały wymagania stawiane przez polską ustawę o ochronie sygnalistów, w szczególności w zakresie możliwości składania skarg w języku polskim czy zgodności z przepisami o ochronie danych osobowych.

### Podsumowanie

Choć polski ustawodawca wprowadził przepisy sugerujące możliwość ustalenia wspólnych procedur zgłoszeń wewnętrznych w grupach kapitałowych, w praktyce tylko jeden z nich rzeczywiście stanowi podstawę do powierzenia wykonywania określonych czynności innej spółce.

Taka możliwość jest niestety ograniczona wyłącznie do zadań, o których mowa w przepisie art. 28 ust. 1 ustawy, tj. do przyjmowania zgłoszeń, przekazywania potwierdzenia ich przyjęcia, przekazywania informacji zwrotnej oraz informowania o procedurze.

Ustawa o ochronie sygnalistów w żadnym miejscu nie przewiduje możliwości powierzenia innemu podmiotowi podejmowania

działań następczych. Zadanie to, stanowiące kluczowy element systemu whistleblowingowego, musi być realizowane w ramach danego podmiotu przez osoby lub jednostki objęte jego strukturą organizacyjną.

Zasadne jest więc stwierdzenie, że rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę nie uwzględniają faktu funkcjonowania w grupach kapitałowych (w szczególności międzynarodowych) sprawdzonych i skutecznych systemów zgłaszania nieprawidłowości, w których weryfikacja zgłoszeń powierzona jest wyspecjalizowanym komórkom organizacyjnym. Co za tym idzie, konieczność prowadzenia działań następczych wewnątrz, bez możliwości upoważnienia do tego wspomnianych komórek eksperckich funkcjonujących przykładowo w spółkach dominujących, może wywrzeć negatywny wpływ na skuteczność weryfikowania zgłoszeń naruszeń prawa.