

OCHRONA SYGNALISTÓW I PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI W PRAKTYCE BIZNESOWEJ

redakcja naukowa Bartosz Bacia

Bartosz Bacia, Jacek Bil, Łukasz Kiryłło, Krzysztof Krak
Witold Srokosz, Aleksandra Stępniewska, Agnieszka Wicha
Agnieszka Wiercińska-Krużewska, Mariusz Witalis

BIBLIOTEKA COMPLIANCE



Wolters Kluwer

OCHRONA SYGNALISTÓW I PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI W PRAKTYCE BIZNESOWEJ

redakcja naukowa Bartosz Bacia

Bartosz Bacia, Jacek Bil, Łukasz Kiryłło, Krzysztof Krak
Witold Srokosz, Aleksandra Stępniewska, Agnieszka Wicha
Agnieszka Wiercińska-Krużewska, Mariusz Witalis

BIBLIOTEKA COMPLIANCE



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2025

Stan prawny na 25 września 2024 r.

Tłumaczenie wprowadzenia
Bartosz Bacia

Wydawczyni
Anna Kubuj-Kacperek

Redaktorka prowadząca
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne
Violet Design

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części książki napisali:

Bartosz Bacia – rozdział II

Jacek Bil – rozdział III

Łukasz Kiryłło – rozdział VI

Krzysztof Krak – rozdział VIII, załącznik nr 1

Witold Srokosz – rozdział I

Aleksandra Stępniewska – rozdział V

Agnieszka Wicha – rozdział IX

Agnieszka Wiercińska-Krużewska – rozdział IV

Mariusz Witalis – rozdział VII

Załącznik nr 2 – opracowanie wspólne autorów

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-105-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
---------------------	----

Wprowadzenie	15
--------------------	----

Rozdział I

Pojęcie naruszenia prawa dotyczące usług, produktów i rynków finansowych według ustawy o ochronie sygnalistów	19
---	----

1. Kluczowe pojęcia ustawy o ochronie sygnalistów	19
2. Relacje między ustawą o ochronie sygnalistów a ustawami sektorowymi rynku finansowego	22
3. Kontekst zrównoważonego rozwoju a ochrona sygnalistów	23
4. Relacja art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s. do regulacji dotyczących sygnalistów w przepisach ustaw z zakresu prawa rynku finansowego	24
5. Przypadki krzyżowania się zakresów normatywnych ustawy o ochronie sygnalistów oraz innych ustaw	26
6. Stosowanie art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s. a naruszenie norm <i>soft law</i>	28
7. Naruszenie prawa jako działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem dotyczące usług, produktów i rynków finansowych	29
8. Naruszenie prawa dotyczące usług, produktów i rynków finansowych jako działanie lub zaniechanie mające na celu obejście prawa	30
9. Podsumowanie	31

Rozdział II

Zgłoszenie sygnalisty i co dalej? Efektywne postępowanie

wyjaśniające zgodnie z normą ISO/TS 37008:2023	33
1. Wprowadzenie	33
2. Wymogi ustawowe wobec postępowania wyjaśniającego	34
3. Czym jest wewnętrzne postępowanie wyjaśniające?	38
4. Model wewnętrznego postępowania wyjaśniającego według normy ISO/TS 37008:2023	39
5. Cechy charakteryzujące profesjonalnie prowadzone postępowanie wyjaśniające według normy ISO/TS 37008:2023	40
5.1. Niezależność	40
5.2. Poufność	41
5.3. Profesjonalizm	41
5.4. Zgodność z przepisami prawa	42
6. Fazy postępowania wyjaśniającego	44
6.1. Powołanie wewnętrznego zespołu	44
6.2. Wstępna ocena	45
6.3. Udział w postępowaniu zewnętrznego doradcy wykonującego zawód zaufania publicznego	46
6.4. Poufność i anonimowość a prowadzenie postępowania wyjaśniającego	46
6.5. Informacja zwrotna dla sygnalisty. Obowiązek przestrzegania terminów ustawowych	47
6.6. Postępowanie z dowodami zgromadzonymi w toku postępowania	47
6.7. Usługi świadczone przez podmioty zewnętrzne w zakresie odzyskiwania danych	48
6.8. Gromadzenie danych kryminalistycznych (<i>forensic data</i>)	49
6.9. Analiza kryminalistyczna (<i>forensic analysis</i>)	49
6.10. Przeprowadzanie rozmów ze świadkami w toku postępowania	50
6.11. Dokumentowanie rozmów ze świadkami	51
6.12. Czynności związane z zakończeniem postępowania wyjaśniającego	52
6.13. Raport z postępowania wyjaśniającego	53
6.14. Działania naprawcze	54
7. Podsumowanie	54

Rozdział III

Praktyczne aspekty wprowadzenia i utrzymania systemu gospodarowania informacjami przekazywanymi

przez sygnalistów	57
1. Wprowadzenie	57
2. Czynności informacyjno-edukacyjne prowadzone przed uruchomieniem systemu zgłoszeń wewnętrznych	64
3. Aspekty związane z wyborem jednostki organizacyjnej lub osoby do obsługi systemu zgłoszeń wewnętrznych	66
4. Wybór podmiotu zewnętrznego do prowadzenia usługi przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych	69
5. Prowadzenie działań następczych	70
6. Podsumowanie	71

Rozdział IV

SLAPP: sygnaliści jako ofiary zastraszania prawnego

1. Wprowadzenie	73
2. Charakterystyka zjawiska – czym są SLAPP-y	74
3. Kim są sygnaliści w kontekście przysługującej im ochrony	79
4. Inne formy ochrony sygnalistów w razie wyłączenia zgłoszenia spod ochrony ustawy o ochronie sygnalistów	83
5. Czy dziennikarz jest sygnalistą	85
6. Środki ochrony sygnalistów	86
7. Czy dyrektywa anty-SLAPP jest mechanizmem uzupełniającym ochronę sygnalistów?	88
8. Podsumowanie	91

Rozdział V

Test ochrony, czyli o kryteriach ochrony sygnalisty w świetle

orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

1. Wprowadzenie	93
2. Ochrona sygnalisty – ochrona wolności słowa	96
3. Kontekst faktyczny spraw i rozstrzygnięcia	99
3.1. Funkcjonariusze publiczni i ujawnienie informacji objętych klauzulą „poufne” lub „tajne”	99
3.2. Pracownik podmiotu prawa publicznego; ochrona w miejscu pracy	104

3.3. Należyta staranność sygnalisty	108
3.4. Sektor prywatny i tajemnica zawodowa	111
3.5. Rozszerzenie kryterium interesu publicznego i szkody oraz miejsce tajemnicy zawodowej w reżimie ochronnym sygnalisty	113
3.6. Test ochrony R. Haleta	115
4. Elementy testu ochrony – podsumowanie	118
4.1. Wybór ścieżki ujawnienia	118
4.2. Dobra wiara	119
4.3. Autentyczność ujawnianych informacji lub uzasadnione przekonanie o ich prawdziwości	121
4.4. Interes publiczny	123
4.5. Szkoda w ujęciu szerokim	124
4.6. Surowość sankcji wobec sygnalisty	125
5. Podsumowanie	125

Rozdział VI

Możliwe problemy prawne związane z wykorzystywaniem informacji pochodzących od sygnalistów –

tajemnica przedsiębiorstwa	127
1. Wprowadzenie	127
2. Tajemnica przedsiębiorstwa	128
2.1. Przesłanki ochrony	128
2.2. Ustawa o ochronie sygnalistów a tajemnica przedsiębiorstwa	129
2.3. Typologia istotnych potencjalnych problemów dla przedsiębiorców, wynikających ze stosowania ustawy o ochronie sygnalistów	131
2.3.1. Informacje organizacyjne przedsiębiorcy niezbędne do ujawnienia nieprawidłowości	131
2.3.2. Informacje techniczne i technologiczne przedsiębiorcy	132
2.3.3. Obniżenie wartości rynkowej przedsiębiorstwa	132
2.3.4. Ujawnienie publiczne tajemnicy przedsiębiorstwa i jego skutki	132

3. Wyłączenie odpowiedzialności za ujawnienie tajemnicy przedsiębiorstwa na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji i na gruncie ustawy o ochronie sygnalistów	133
3.1. Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji	133
3.1.1. Przesłanka uzasadnionego interesu chronionego prawem	134
3.1.2. Przesłanka korzystania ze swobody wypowiedzi	134
3.1.3. Przesłanka ujawnienia nieprawidłowości, uchybienia, działania z naruszeniem prawa dla ochrony interesu publicznego	135
3.1.4. Ciężar dowodu	135
3.1.5. Ogólna krytyka kształtu art. 11 ust. 8 u.z.n.k.	136
3.2. Ustawa o ochronie sygnalistów	136
3.2.1. Zgłoszenie lub ujawnienie publiczne jest zgodne z ustawą o ochronie sygnalistów	137
3.2.2. Sygnalista ma uzasadnione podstawy sądzić, że zgłoszenie lub ujawnienie publiczne jest niezbędne do ujawnienia naruszenia prawa	137
3.2.3. Uzyskanie tajemnicy przedsiębiorstwa lub dostęp do niej nie stanowią czynu zabronionego	138
3.2.4. Ciężar dowodu	138
4. Wątpliwości wynikające ze współistnienia dwóch reżimów prawnych	139
4.1. Dopuszczalność obrony na podstawie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji w przypadku braku zaistnienia przesłanek z ustawy o ochronie sygnalistów	139
4.2. Przesłanki z ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji są semantycznie szersze od przesłanek z ustawy o ochronie sygnalistów	141
4.3. Brak jednolitości w ochronie osób trzecich przez oba obowiązujące reżimy prawne	141
4.4. Motyw 98 dyrektywy 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii	143
5. Podsumowanie	144
5.1. Postulat jednego aktu prawnego	144
5.2. Postulat dotyczący regulacji odpowiedzialności osób trzecich w przypadku ujawnienia publicznego	144

Rozdział VII

Rola sygnalistów w prowadzeniu skutecznych wewnętrznych

postępowań wyjaśniających	145
1. Wprowadzenie	145
2. Źródła inicjowania wewnętrznych postępowań wyjaśniających	146
2.1. Jak wykrywane są nadużycia gospodarcze?	149
2.2. Przyczyny tak istotnej roli sygnalistów przy wykrywaniu nadużyć gospodarczych	150
3. Sygnaliści w procesie wewnętrznych postępowań wyjaśniających	152
3.1. Prowadzenie wewnętrznych postępowań wyjaśniających	152
3.1.1. Główne fazy wewnętrznych postępowań wyjaśniających	152
3.1.2. Faza 1 – Przygotowanie i organizacja prac	154
3.1.3. Faza 2 – Przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego	155
3.1.4. Faza 3 – Raportowanie	158
3.1.5. Faza 4 – Działania naprawcze	159
3.2. Jak efektywnie wykorzystać informacje przekazywane przez sygnalistów przy prowadzeniu wewnętrznych postępowań wyjaśniających?	160
4. Podsumowanie	163

Rozdział VIII

Organizacja systemu antykorupcyjnego – rekomendacje

dla firm	165
1. Wprowadzenie	165
2. Gdzie szukać wzorców	166
3. Organizacja systemu przeciwdziałania korupcji	167
4. Zarządzanie ryzykiem korupcji	168
5. Tworzenie polityki antykorupcyjnej	171
6. Osoby odpowiedzialne w systemie zarządzania antykorupcyjnego	174
7. Rola najwyższego kierownictwa	174
8. Funkcja zapewnienia zgodności antykorupcyjnej	175
9. Delegowanie odpowiedzialności	176
10. Kształtowanie kultury antykorupcyjnej	178
11. Edukacja i szkolenia pracowników	179

12. Mechanizmy zgłaszania nieprawidłowości	184
13. Wewnętrzne postępowania w sprawie podejrzeń korupcyjnych	188
14. Monitorowanie i ocena skuteczności systemu	191
15. Przyszłość systemów antykorupcyjnych	194
16. Podsumowanie	195

Rozdział IX

Wdrożenie ustawy o ochronie sygnalistów z perspektywy

sektora bankowego – wybrane zagadnienia problemowe	197
1. Wprowadzenie	197
2. Wielość podstaw prawnych dla kanałów zgłoszeń nieprawidłowości w bankach	200
2.1. Ustawa – Prawo bankowe	201
2.2. Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu	203
2.3. Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi	205
3. Relacja między wymogami ustawy o ochronie sygnalistów a tajemnicą zawodową, w tym tajemnicą bankową	208
4. ESG w bankowości a ochrona sygnalistów	211
5. Podsumowanie	215

Załącznik nr 1

Rekomendacje związane z wprowadzeniem i utrzymaniem

środków antykorupcyjnych w organizacji	219
---	------------

Załącznik nr 2

Procedura zgłoszeń wewnętrznych i ochrony sygnalistów	223
--	------------

Bibliografia	233
---------------------------	------------

O autorach	237
-------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

CRD IV	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26.06.2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.Urz. UE L 176, s. 338, ze zm.)
CSRD	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z 14.12.2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (Dz.Urz. UE L 322, s. 15)
dyrektywa anty-SLAPP	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1069 z 11.04.2024 r. w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed oczywiste bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) (Dz.Urz. UE L 2024/1069)
dyrektywa 2019/1937	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L 305, s. 17, ze zm.)
EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.)

k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.)
pr. bank.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 2488 ze zm.)
pr. pras.	– ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
rozporządzenie 2019/2088	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z 27.11.2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych (Dz.Urz. UE L 317, s. 1, ze zm.)
Taksonomia	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z 18.06.2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz.Urz. UE L 198, s. 13)
u.k.k.	– ustawa z 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. z 2023 r. poz. 1028 ze zm.)
u.n.r.f.	– ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 135 ze zm.)
u.n.r.k.	– ustawa z 29.07.2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1161)
u.o.i.f.	– ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 722 ze zm.)
u.o.s.	– ustawa z 14.06.2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. poz. 928)
u.SKOK	– ustawa z 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 512 ze zm.)
ustawa AML	– ustawa z 1.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1124 ze zm.)
u.z.n.k.	– ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233)

WPROWADZENIE

Działalność i rola sygnalistów cieszą się szerokim zainteresowaniem w wielu jurysdykcjach. Publikacja niniejszej książki, poświęconej zagadnieniu ochrony sygnalistów, wpisuje się w aktualne zapotrzebowanie rynku, tym bardziej że porusza wiele praktycznych aspektów funkcjonowania reżimu ochrony sygnalistów, włączając w to kwestię sygnalizowania nieprawidłowości i przepisów określających granice ochrony sygnalistów, jak też problematykę podejmowanych przez sygnalistów działań wykraczających poza zakres ochrony ustawowej.

Tradycyjnie sygnalizowanie nieprawidłowości jest kojarzone z kontekstem obrotu instrumentami finansowymi i manipulacyjnym zachowaniem mającym na celu sztuczne podwyższenie ceny oferowanych papierów wartościowych. Zazwyczaj łączono je z oszustwem, manipulacją i wykorzystywaniem informacji poufnych, wywołującymi negatywne reakcje ze strony organów nadzoru rynku i organów sądowych oraz piętnujące sygnalistę jako manipulatora. Rozporządzenie Komisji 596/2014 w sprawie nadużyć na rynku¹, zakazujące posiadania informacji poufnych, miało również zastosowanie do sygnalizowania nieprawidłowości.

Rozporządzenie delegowane Komisji 2016/522² określiło wskaźniki manipulacji rynkowej. Następnie wydano inne rozporządzenia określające

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z 16.04.2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz.Urz. UE L 173, s. 1, ze zm.).

² Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/522 z 17.12.2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 w kwestiach

warunki przeprowadzania transakcji, np. programy odkupu akcji, rekomendacje inwestycyjne lub badania rynku. *Whistleblower* ‘sygnalista’ to standardowy termin angielski. We Francji to *lanceur d’alerte* lub *dénonciateur*, w Niemczech – *Denunziant*. Z kolei holenderski odpowiednik to *klokkenluid*er. Wszystkie odnoszą się do różnych form sygnalizowania nieprawidłowości. Unia Europejska przyjęła w 2019 r. ogólną dyrektywę w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Wymienia ona obszary, w których naruszenia aktów Unii lub odnoszących się do rynku wewnętrznego kwalifikują się do procedury³ sygnalizowania nieprawidłowości. Jest to część przejmowania władzy przez ludzi, ale zmiana ta jest korzystna szczególnie dla dużych przedsiębiorstw.

Niedawna dyrektywa 2024/1760 w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju wprowadziła nowy wymiar mechanizmu sygnalizowania uzasadnionych obaw, jeżeli na podstawie obiektywnych okoliczności dana osoba ma powody, aby sądzić, że przedsiębiorstwo nie przestrzega przepisów prawa krajowego przyjętych na podstawie tejże dyrektywy, i odtąd sygnalizowanie nieprawidłowości może odgrywać decydującą rolę w ujawnianiu lub zapobieganiu znacznym szkodom (*significant harm*)⁴, co jest jedną z podstawowych idei zrównoważonego rozwoju UE. Ta kwestia wymaga analizy środków zaradczych w ramach systemu zrównoważonego rozwoju. Szkody te mają być zwalczane przez ich ofiary, najpierw przez zaangażowaną firmę lub

dotyczących wyłączenia niektórych organów publicznych i banków centralnych państw trzecich, okoliczności wskazujących na manipulację na rynku, progów powodujących powstanie obowiązku podania informacji do wiadomości publicznej, właściwych organów do celów powiadomień o opóźnieniach, zgody na obrót w okresach zamkniętych oraz rodzajów transakcji wykonywanych przez osoby pełniące obowiązki zarządcze podlegających obowiązkowi powiadomienia (Dz.Urz. UE L 88 z 2016 r., s. 1, ze zm.).

³ Zob. art. 2 i 4 dyrektywy 2019/1937. W art. 4 szczegółowo opisano zakres podmiotowy, art. 2 wymienia zaś obszary, w których dyrektywa ma zastosowanie, w tym usługi finansowe, produkty i rynki, zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, a także naruszenia dotyczące ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii dotyczącego rynku wewnętrznego.

⁴ To sformułowanie jest notabene standardowym terminem nie tylko w ramach dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1760 z 13.06.2024 r. w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zmieniającej dyrektywę (UE) 2019/1937 i rozporządzenie (UE) 2023/2859 (Dz.Urz. UE L 2024/1760).

ofiary nadużycia fałszywych informacji, ale szerzej również przez organy interesu publicznego, odpowiedzialne za stosowanie systemu zrównoważonego rozwoju⁵.

Pierwotnie rola sygnalisty na rynkach finansowych skupiała największą uwagę: jest ona zwykle dostrzegana w kontekście oszustwa, insider tradingu i manipulacji rynkowej prowadzącej do nielegalnych lub nieetycznych praktyk. Jednak obecnie została rozszerzona na wszystkie segmenty naszych społeczeństw, w których strony skarżą się na niesprawiedliwe traktowanie lub szkody finansowe spowodowane przez inną stronę z powodu naruszeń obowiązujących zobowiązań prawnych. Skargi dotyczące naruszeń na przykład w dziedzinie zdrowia publicznego, żywności, bezpieczeństwa w transporcie publicznym lub samochodach prywatnych mogą być przedmiotem działań publicznych przeciwko stronom odpowiedzialnym, co może skłaniać do silniejszych interwencji w przypadku poważnych lub niebezpiecznych naruszeń, a nawet działań karnoprawnych. Działania przeciwko zanieczyszczaniu środowiska sprawiły, że nasze sądownictwo przyczyniło się do uchwalenia środków zaradczych na najwyższym szczeblu, i zmotywowały do ograniczania szkodliwych skutków. Liczne pozwy przeciwko liniom lotniczym lub innym firmom są ilustracją tego procesu, wpływając nie tylko na pozycję pozwanych linii lotniczych, lecz także na ich reputację – i zaufanie klientów – być może jako stron niezbyt odpowiedzialnych.

Przepisy UE poszerzyły jednak zakres tego wzorca, obejmując zasady wewnętrznego funkcjonowania spółek, w tym np. relacje pracownicze, aby chronić bezpośrednio ofiary nagannych zachowań. Członkowie związków zawodowych często publicznie potępiają niedociągnięcia kierownictwa w kontaktach z pracownikami, co w niektórych przypadkach prowadzi do postępowań sądowych. Wynikająca z tego polityka publiczna doprowadziła do zaostrzenia dyscypliny i zwiększenia skuteczności w zakresie zwalczania nieprawidłowości, a spółki dostosowały swoje wewnętrzne

⁵ F. Kranebitter, M. Sturm, *Whistleblowing & Sustainability – help to unearth not only truths but also ideas to light*, 16.03.2023, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=40afc123-c8b1-411c-adfe-53fadb29d5b4> (dostęp: 10.10.2024 r.). Powiązania między tymi dwoma podmiotami są liczne, np. szkody wyrządzone reputacji w ramach łańcuchów handlowych.

zasady ładu korporacyjnego i włączyły do nich stosunki pracownicze. Również banki, pod czujnym okiem swoich nadzorców finansowych i ściśle uwagą konkurentów, stały się bardziej ostrożne w przypadku transakcji nietypowych i nie zasłaniają się już zasadą poufności. W kilku przypadkach zostały ukarane za dopuszczenie do nieprawidłowych działań, np. za pranie brudnych pieniędzy. Wpływ tych działań nie jest jednowymiarowy. Strony odpowiedzialne za niedopuszczalne zachowania w niektórych przypadkach utraciły w postępowaniach sądowych reputację, a nawet odczuły konsekwencje karne.

Niniejsza książka stanowi przegląd licznych wymiarów i zastosowań podejścia, które nazywa się „sygnalizowaniem nieprawidłowości”, w rzeczywistości odnosząc się do donosów – uzasadnionych lub nie – zaniepokojonych obywateli lub osób pozostających w relacji zatrudnienia z danym podmiotem. Możliwe nadużycia dzięki ich odpowiedniemu sygnalizowaniu będą łatwiej dostępne administracji publicznej lub wymiarowi sprawiedliwości.

Istotnym rozszerzeniem podejścia do tematyki sygnalizowania nieprawidłowości jest włączenie do debaty na temat roli sygnalistów systemu wymogów zrównoważonego rozwoju, które są nakładane na duże i średnie przedsiębiorstwa na podstawie ostatnio przyjętych przez Unię Europejską dyrektyw.

Publikacja ta stanowi rzucający nowe światło na tematykę ochrony sygnalistów wkład w perspektywę, jaką denuncjacja – lub sygnalizowanie nieprawidłowości – otwiera dla egzekwowania podstawowych wartości naszych społeczeństw, w tym wyrażonych w obowiązujących przepisach, i wdrażania środków zaradczych. Praktyczne potraktowanie tematu z pewnością przysłuży się interesowi ogółu.

prof. Eddy Wymeersch (Ghent University)

Rozdział I

POJĘCIE NARUSZENIA PRAWA DOTYCZĄCE USŁUG, PRODUKTÓW I RYNKÓW FINANSOWYCH WEDŁUG USTAWY O OCHRONIE SYGNALISTÓW

1. Kluczowe pojęcia ustawy o ochronie sygnalistów

Według art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s. naruszeniem prawa jest:

- działanie lub zaniechanie
- niezgodne z prawem lub
- mające na celu obejście prawa,

dotyczące: usług, produktów i rynków finansowych.

Pojęcie usług, produktów i rynków finansowych użytych w art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s. nie powinno się interpretować w oderwaniu od całej definicji naruszenia prawa zawartej w tym ustępie. Ponadto należy wziąć pod uwagę postanowienia art. 2 ust. 1 lit. a ppkt (ii) dyrektywy 2019/1937 (postanowienia te są implementowane przez art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s.). Stąd należy wnosić, że pojęcia usług, produktów i rynków finansowych zostały przez ustawodawcę użyte w celu określenia przepisów prawa, które mają podlegać naruszeniu.

Wykładnia językowa, według której w art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s. chodzi także o usługi i produkty inne aniżeli finansowe, nie wytrzymuje konfrontacji z wykładnią celowościową (w tym także z uwzględnieniem

postanowień dyrektywy 2019/1937) oraz z wykładnią uwzględniającą wolę projektodawcy wyrażoną w projekcie ustawy o ochronie sygnalistów¹. W szczególności istotne znaczenie ma tu treść części I lit. B załącznika do dyrektywy 2019/1937. Zatem jeżeli chodzi o prawo unijne, został podany zamknięty katalog źródeł prawa. Jednakże zakres stosowania art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s. nie dotyczy tylko prawa unijnego, lecz także polskich przepisów implementujących unijne dyrektywy i rozporządzenia wymienione w części I lit. B załącznika do dyrektywy 2019/1937. Co więcej, jak to wynika z wykładni językowej oraz z uzasadnienia do projektu ustawy o ochronie sygnalistów, art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s. dotyczy nie tylko tych regulacji, ale szerzej – prawa dotyczącego usług, produktów i rynków finansowych, nawet jeżeli nie implementuje ono przepisów dyrektywy 2019/1937. Chodzi tu zatem o prawo powszechnie obowiązujące w rozumieniu art. 87 Konstytucji, czyli o Konstytucję², ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia³. Ponadto należy wziąć pod uwagę okoliczność, że w RP prawem powszechnie obowiązującym jest również, na podstawie art. 91 ust. 3 Konstytucji, unijne prawo pochodne⁴. Granice katalogu tych aktów prawa nie są w pełni wyraźne ze względu na niejednoznaczność pojęć usług finansowych, produktów finansowych oraz rynków finansowych w polskim prawie. Na przykład nie ma w polskim prawie legalnej definicji usług finansowych, a po katalog takich usług z reguły sięga się do prawa UE, wskazując, że są to usługi wskazane w dyrektywach i rozporządzeniach z poszczególnych sektorów jednolitego rynku finansowego⁵. Podobnie nie ma w polskim

¹ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ochronie sygnalistów, X kadencja, druk sejm. nr 317, s. 13.

² Osobnym, intrygującym tematem jest ustalenie, które przepisy Konstytucji mogłyby znaleźć zastosowanie na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s. Wyprzedając nieco tok wywodu, w razie przyjęcia, że art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s. dotyczy przepisów z zakresu prawa rynku finansowego, można wskazać tu przepisy art. 227 Konstytucji dotyczące Narodowego Banku Polskiego oraz Rady Polityki Pieniężnej.

³ Dla usług, produktów i rynków finansowych nie mają większego znaczenia akty prawa miejscowego.

⁴ M. Wiącek [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz*. Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 87, nb 34.

⁵ Na przykład chodzi tu o katalogi usług finansowych wymienione w: załączniku I do CRD IV „Wykaz rodzajów działalności podlegających wzajemnemu uznaniu” – usługi bankowe; w załączniku I do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z 15.05.2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniającej dyrektywę

prawie definicji produktów finansowych, z wyjątkiem definicji pojęcia strukturyzowanych produktów finansowych, które jest definiowane w art. 3 pkt 30c u.o.i.f. przez odwołanie do regulacji unijnej; zresztą polski ustawodawca właściwie nie korzysta z pojęcia produktu finansowego – jest ono używane w regulacjach unijnych⁶ (i to zdecydowanie rzadziej aniżeli pojęcie usług finansowych). W polskim prawie nie ma także definicji rynków finansowych. Wydaje się, że na gruncie prawnym w kontekście usług finansowych pojęcie rynków finansowych należy utożsamiać z pojęciem rynku finansowego⁷. Pojęcie rynków finansowych to raczej pojęcie ekonomiczne, ściśle związane z ekonomicznym rozumieniem instrumentów finansowych⁸. To, że w art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s. jest mowa o usługach, produktach i rynkach finansowych, jest konsekwencją zastosowania przez ustawodawcę kalki językowej z regulacji art. 2 ust. 1 lit. a ppkt (ii) dyrektywy 2019/1937 i o ile nie ma to znaczenia dla stosowania tej regulacji w przypadku naruszeń dotyczących unijnych dyrektyw i rozporządzeń wymienionych w części I lit. B załącznika do dyrektywy 2019/1937 oraz implementujących te akty polskich przepisów, o tyle wątpliwości mogą pojawiać się ze stosowaniem art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s. w odniesieniu do naruszeń pozostałych polskich przepisów.

2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.Urz. UE L 173, s. 349, ze zm.) – usługi inwestycyjne; w załączniku do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/2366 z 25.11.2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniającej dyrektywę 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylającej dyrektywę 2007/64/WE (Dz.Urz. UE L 337, s. 35, ze zm.) – usługi płatnicze; w art. 3 ust. 1 pkt 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1114 z 31.05.2023 r. w sprawie rynków kryptoaktywów oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 1095/2010 oraz dyrektyw 2013/36/UE i (UE) 2019/1937 (Dz.Urz. UE L 150, s. 40, ze zm.) – usługi w zakresie kryptoaktywów.

⁶ Zob. np. art. 11 ust. 1 rozporządzenia 2019/2088.

⁷ Pojęcie rynku finansowego jest używane w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym (zob. art. 1 i 2 u.n.r.f.). Podobnie polska doktryna używa pojęć prawa rynku finansowego oraz jednolitego rynku finansowego; zob. np. C. Kosikowski, M. Olszak, *Od prawa bankowego do prawa rynku finansowego* [w:] *System Prawa Finansowego*, t. 4, *Prawo walutowe. Prawo dewizowe. Prawo rynku finansowego*, red. J. Głuchowski, Warszawa 2010, s. 209 i n.; E. Fojcik-Mastalska, *Prawo rynku finansowego w systemie prawa* [w:] *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka*, red. A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016, s. 19 i n.; L. Góral, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 1 i cyt. tam literatura.

⁸ Zob. *Rynek finansowy w Polsce*, https://www.gpw.pl/pub/GPW/files/Rynek_finansowy_w_Polsce.pdf (dostęp: 10.10.2024 r.).

2. Relacje między ustawą o ochronie sygnalistów a ustawami sektorowymi rynku finansowego

Polską ustawą, która niewątpliwie dotyczy usług finansowych, a nie stanowi implementacji regulacji unijnych, jest ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (dotyczy świadczenia usług bankowych, takich jak udzielanie kredytów czy, przede wszystkim, przyjmowanie wkładów pieniężnych od ludności pod tytułem zwrotnym⁹). Podobną regulacją, choć niewyodrębnioną w osobną ustawę, są przepisy dotyczące instytucji pożyczkowych zawarte w ustawie o kredycie konsumenckim. Niektóre ustawy, chociaż dotyczą instytucji finansowych regulowanych na poziomie unijnym, to jednak zostały poświęcone zagadnieniom, które ustawodawca unijny pozostawił w gestii państw członkowskich (i czasami w ich przypadku trudno o proste odniesienie do regulacji unijnych wymienionych w części I lit. B załącznika do dyrektywy 2019/1937). Chodzi tu o takie ustawy, jak np. ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających czy ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych.

W praktyce stosowania art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s. mogą wystąpić wątpliwości co do zakresu tej regulacji, ale wówczas istotnym elementem, jaki należy wziąć pod uwagę, jest generalnie bardzo szeroki zakres stosowania art. 3 ust. 1 u.o.s.

Rekomendacja praktyczna

Jeżeli jakieś przepisy nie mieszczą się w zakresie art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s. lub jest istotna wątpliwość, czy regulacja ta obejmuje dane przepisy, może się okazać, że inny punkt tego ustępu znajdzie w danym stanie faktycznym zastosowanie.

Szereg ustaw z obszaru prawa rynku finansowego zawiera przepisy mające na celu ochronę konsumenta, które z reguły nakładają na instytucje finansowe obowiązki określonego działania – są to głównie obowiązki informacyjne. Naruszenie tych przepisów może zatem być kwalifikowane

⁹ Zakres działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych określa art. 3 u.SKOK.

zarówno jako naruszenie przepisów dotyczących usług, produktów i rynków finansowych (art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s.), jak i naruszenie przepisów dotyczących ochrony konsumentów (art. 3 ust. 1 pkt 12 u.o.s.). Wydaje się, że taka sytuacja zbiegu stosowania przepisów jest korzystna dla sygnałistów i generalnie akceptowalna z perspektywy celów ustawy o ochronie sygnałistów. Biorąc pod uwagę okoliczność niejasności zakresu i treści pojęć usług, produktów i rynków finansowych na tle pojęcia ochrony konsumentów, wydaje się, że w razie wątpliwości co do przepisów, które są naruszone, należy wskazać te dotyczące ochrony konsumenta.

3. Kontekst zrównoważonego rozwoju a ochrona sygnałistów

Do pomyślenia są również inne sytuacje, np. wątpliwości mogą dotyczyć zakwalifikowania przepisów rozporządzenia 2019/2088 w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych, zwanego SFDR (ang. *sustainable finance disclosure regulation*). Mogą się one mieścić w zakresie art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s., jak też może mieć do tych przepisów zastosowanie pkt 7 tego ustępu (naruszenie prawa dotyczące ochrony środowiska). Innym przykładem może być naruszenie, po 17.01.2025 r., przepisów rozporządzenia 2022/2554 w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego¹⁰, zwanego DORA (ang. *digital operational resilience regulation*). Może być to naruszenie prawa uznane zarówno za naruszenie dotyczące bezpieczeństwa sieci i systemów teleinformatycznych (art. 3 ust. 1 pkt 14 u.o.s.), jak i naruszenie przepisów dotyczące usług, produktów i rynków finansowych (art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s.).

Reasumując, wydaje się, że można przyjąć, iż art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s. poprzez użycie pojęcia usług, produktów i rynków finansowych odnosi się do przepisów prawa, które w praktyce i doktrynie obejmuje się szerokim

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2554 z 14.12.2022 r. w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego i zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 600/2014, (UE) nr 909/2014 oraz (UE) 2016/1011 (Dz.Urz. UE L 333, s. 1). Rozporządzenie to weszło w życie 16.01.2023 r., lecz stosowane jest od 17.01.2025 r.

zakresem prawa rynku finansowego. Szczególnie przydatny jest tu katalog aktów prawnych z art. 1 ust. 2 u.n.r.f., ale nie jest to katalog zamknięty, tj. wystarczający dla potrzeb stosowania art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s.

4. Relacja art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s. do regulacji dotyczących sygnalistów w przepisach ustaw z zakresu prawa rynku finansowego

Przed wejściem w życie ustawy o ochronie sygnalistów prawo rynku finansowego zawierało – i nadal zawiera – w ustawach z poszczególnych sektorów rynku finansowego przepisy dotyczące anonimowego zgłaszania naruszeń prawa. Jest to przede wszystkim art. 9 ust. 2a pr. bank., który został wprowadzony do Prawa bankowego w celu implementacji postanowień art. 71 dyrektywy CRD IV. Podobną regulację zawiera ustawa o obrocie instrumentami finansowymi w art. 83a ust. 1a. Szczegółowe kwestie funkcjonowania procedur anonimowego zgłaszania naruszeń prawa w bankach i firmach inwestycyjnych określono rozporządzeniami¹¹. Do tej samej grupy przepisów należy zaliczyć art. 97d ustawy z 29.07.2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 620).

Przepis art. 3 ust. 1 pkt 3 u.o.s. nie wyklucza, a jedynie uzupełnia wskazane regulacje, co wynika wprost z art. 10 ust. 2 u.o.s. Przepisy ustaw z obszaru prawa rynku finansowego są przedmiotowo szersze, obejmując

¹¹ Szczegółowy tryb anonimowego zgłaszania wskazanemu członkowi zarządu lub rady nadzorczej naruszeń prawa oraz obowiązujących w banku procedur i standardów etycznych na podstawie art. 9 ust. 2a pr. bank. określa rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 8.06.2021 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz polityki wynagrodzeń w bankach (Dz.U. poz. 1045), natomiast procedury anonimowego zgłaszania naruszeń, o których mowa w art. 83a ust. 1a u.o.i.f., określa rozporządzenie Ministra Finansów z 24.09.2024 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych i organizacyjnych dla firm inwestycyjnych, banków państwowych prowadzących działalność maklerską, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, i banków powierniczych (Dz.U. poz. 1423).