

ZGŁASZANIE NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Whistleblowing w praktyce

Beata Baran-Wesołowska

ZGŁASZANIE NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Whistleblowing w praktyce

Beata Baran-Wesołowska

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 20 stycznia 2024 r.

Recenzent

Prof. INP PAN dr hab. Grzegorz Sibiga

Wydawczyni

Joanna Dzwonnik

Redaktorka prowadząca

Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne

Małgorzata Nowak

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski


prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

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@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	7
Rozdział 1	
Czym jest whistleblowing, czyli o co dokładnie chodzi ze zgłaszaniem nieprawidłowości	9
Rozdział 2	
Gdzie znajdę regulacje dotyczące whistleblowingu, czyli jakie akty prawne o nim stanowią	15
Rozdział 3	
Jakie są możliwe ścieżki zgłaszania, czyli o zgłoszeniach wewnętrznych i zgłoszeniach zewnętrznych	27
Rozdział 4	
Kto może zostać sygnalistą, czyli kiedy informujący staje się whistleblowerem	35
Rozdział 5	
Co może podlegać zgłoszeniom, czyli o przedmiocie raportów	47
Rozdział 6	
Wewnętrzny system zgłoszeń, czyli na co przygotować swoją organizację	59

Rozdział 7

Wewnętrzne postępowania wyjaśniające, czyli po nitce zgłoszenia do naruszeniowego kłębka 71

Rozdział 8

Ochrona sygnalistów, czyli o bezpieczeństwie zgłaszających 79

Literatura polecana 87

Wykaz aktów prawnych 89

WPROWADZENIE

Pojęcie „zgłaszania nieprawidłowości” oraz stosowany z nim wymiennie termin „whistleblowing” zyskują na popularności w dyskursie publicznym. E-book stanowi rodzaj przewodnika po meandrach tego, stosunkowo nowego w polskim systemie prawnym, zjawiska. Za kompas w wędrówce po tematach związanych z sygnalizacją nieprawidłowości posłużą dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (dalej dyrektywa o ochronie sygnalistów) oraz inne relewantne regulacje prawne obowiązujące w Polsce, w szczególności dotyczące ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa.

Uregulowanie zagadnień whistleblowingu, mimo iż fragmentarycznie pojawiające się w krajowym prawodawstwie, nie stanowiło do tej pory obowiązku o charakterze powszechnym. Zmiany w tym zakresie, spowodowane wejściem w życie dyrektywy o ochronie sygnalistów, postawiły nowe wyzwania przed podmiotami zarówno z sektora prywatnego, jak i publicznego. Wielopłaszczyznowe przygotowania obejmujące działania z zakresu legislacji wewnętrznej, ustanowienia bezpiecznych kanałów zgłaszania, a także, co najważniejsze, właściwego przygotowania członków organizacji na wdrożenie nowych narzędzi i zapoznanie ich w zrozumiałym sposobie z instrumentarium whistleblowingowym to nieco kręty początek drogi. Przed przedsiębiorstwami, urzędami, szkołami, szpitalami, fundacjami i innymi podmiotami otwiera się także nowy rozdział w zakresie rozpatrywania napływających zgłoszeń whistleblowingowych. Przeprowadzanie wewnętrznych postępowań wyjaśniających, opracowywanie materiału zgromadzonego podczas ich trwania, podejmowanie skutecznych działań następczych i, co nie mniej istotne, zbudowanie w organizacji zaufania do

wszystkich elementów związanych z systemem zgłoszeń wewnętrznych, to swoisty sprawdzian dla podmiotów obowiązanych. Zastosowanie dobrych praktyk, rozpoczęcie przygotowań z odpowiednim wyprzedzeniem, dobór osób darzonych zaufaniem i wykorzystanie dedykowanych mechanizmów w oparciu o zasady poufności i zaufania sprawiają, że stworzenie efektywnego i skutecznego systemu zgłoszeń to wyzwanie, któremu przedstawiciele sektora prywatnego i publicznego zdołają sprostać.

Do pomocy w przygotowaniu wdrożenia lub udoskonalenia systemu whistleblowingowego może posłużyć niniejszy e-book. Jego konstrukcja zakłada określenie zagadnienia whistleblowingu, odniesienie do obowiązujących regulacji prawnych, przedstawienie różnych kanałów i ścieżek zgłaszania, a także wskazanie okoliczności, w jakich sygnalizacja nieprawidłowości będzie miała miejsce (kto może zgłosić, do kogo, co podlega zgłoszeniom, w jaki sposób). W publikacji rozwinięty jest szerzej wątek zgłoszeń wewnętrznych (podmioty obowiązane do wdrożenia systemów whistleblowingowych), a także w sposób praktyczny przybliżone zostanie zagadnienie wewnętrznych postępowań wyjaśniających. Nie mogło również zabraknąć ujęcia problemu ochrony sygnalistów, który stanowi niejako kłamerę tematyki sygnalistycznej.

Informacje zawarte w e-booku pozwolą na łatwiejsze zrozumienie zagadnienia whistleblowingu, w oparciu nie tylko o obowiązujące normy prawne, ale także poprzez przykłady ilustrujące sytuacje, z jakimi przyjdzie się zmierzyć. Niniejsza publikacja, skierowana zarówno do prawników, jak i specjalistów z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, compliance czy też audytu, stanowi syntetyczną prezentację najistotniejszych zagadnień przedstawionych w przystępnej formule.

Rozdział 1

CZYM JEST WHISTLEBLOWING, czyli o co dokładnie chodzi ze zgłaszaniem nieprawidłowości

*whistleblowing, zgłaszanie nieprawidłowości, sygnalizowanie,
informowanie o naruszeniach, demaskacja*

Czy wszystkie te określenia odnoszą się do jednego zjawiska?

Na potrzeby tego e-booka przyjmijmy, że są to synonimy.

O jakim dokładnie zjawisku zatem mówimy?

whistleblowing – z j. ang. *whistle* – gwizdek, *blow* – dmuchać,
dmuchanie w gwizdek

Zgłaszanie nieprawidłowości to najbardziej w języku polskim rozpowszechnione określenie tłumaczące anglojęzyczny termin „whistleblowing”. Pierwotnie określenie „whistleblowing” oznaczało informowanie lub alarmowanie o zbliżającym się niebezpieczeństwie. Początkowo odnosiło się do działań policjantów lub innych funkcjonariuszy, którzy w ten sposób sygnalizowali niebezpieczeństwo lub działania niepożądane¹. Inni wskazują, że wraz z ewolucją znaczenia określenie „whistleblower” pod koniec XIX stulecia zyskało inne znaczenie. Otóż stosowane było do sędziów sportowych, którzy dmuchając w gwizdek, informowali

¹ Zob. https://www.phrases.org.uk/meanings/whistle-blower.html?utm_content=cmp-true (dostęp: 14.06.2023 r.).

o naruszeniu reguł gry lub o swoich rozstrzygnięciach w toku zawodów sportowych². Wraz z początkiem XX wieku określenie „whistleblower” zmieniało znaczenie na bardziej figuratywne i metaforyczne. Zaczęto je odnosić do informowania o zjawiskach niepożądanych i definiowano je jako „zwrócenie uwagi publicznej lub oficjalnej (np. na wykroczenie) utrzymywane w tajemnicy”³. Dzisiaj, zarówno w anglojęzycznych kręgach, jak i w rozumieniu powszechnym, pojęcia whistleblower i whistleblowing kojarzone są z informowaniem o nieprawidłowościach. Użycie tych określeń w kontekście naruszeń interesu publicznego przez organizację i przekazanie tych informacji do właściwego podmiotu przypisywane jest amerykańskiemu prawnikowi – Ralphowi Naderowi, który zastosował je w latach 70. XX wieku⁴.

Kiedy zatem możemy mówić, że mamy do czynienia ze zgłaszaniem nieprawidłowości?

Zgłaszanie nieprawidłowości charakteryzuje się kilkoma specyficznymi cechami:

- stanowi ujawnienie lub przekazanie informacji,
- informacje dotyczą nieprawidłowości,
- przekazane informacje mają kontekst profesjonalny,
- informacje przekazywane są do kompetentnego podmiotu,
- podmiot, który otrzymuje informacje, ma kompetencje do podjęcia działań zaradczych/następczych,
- działania te są dokonane w dobrej wierze.

² Zob. <https://www.merriam-webster.com/words-at-play/whistle-blower-blow-the-whistle-word-origins> (dostęp: 14.06.2023 r.).

³ Zob. <https://www.merriam-webster.com/words-at-play/whistle-blower-blow-the-whistle-word-origins> (dostęp: 14.06.2023 r.).

⁴ R. Sroka, *Zgłaszanie nadużyć w przedsiębiorstwach (whistleblowing) – aspekt etyczny, prawny i zarządczy*, „Etyka” 2019/2 (58), s. 122.

Ujawnienie lub przekazanie informacji

Zgłaszanie nieprawidłowości dotyczy przekazywania lub ujawniania informacji. Oznacza to, że dane, które w swoim raporcie uwzględnia demaskator, mają oparcie w stanie faktycznym sprawy. Ujawniane zagadnienia, według najlepszej wiedzy sygnalisty, nie powinny być warunkowane plotkami, pomówieniami bądź okolicznościami niemożliwymi do uzasadnienia w racjonalny sposób. Informacje, którymi dzieli się sygnalista, powinny być wiarygodne, a to oznacza, że zgłaszający może podzielić się nie tylko opisem określonych zdarzeń (lub zaniechań), ale także dowodami, które uwiarygodnią jego twierdzenia. Twierdzenia sygnalisty mogą zostać podparte m.in. dołączonymi zdjęciami, kopiami/skanami dokumentacji, plikami źródłowymi lub nagraniami audio-wideo.

Zgłaszanie nieprawidłowości może dotyczyć nie tylko naruszeń prawa powszechnego, ale także norm etycznych czy przyjętych regulacji wewnętrznych

Informacje dotyczą nieprawidłowości

Przekazywane informacje, aby spełniały cechy whistleblowingu, powinny dotyczyć nieprawidłowości. Znaczenie tego terminu interpretowane jest szeroko. W jego zakresie mogą mieścić się zagadnienia dotyczące zarówno naruszeń prawa powszechnie obowiązującego, jak i przyjętych wewnętrznie regulacji (np. aktów wewnątrzzakładowych określających problematykę konfliktu interesów). Zgłoszenia przekazywane przez sygnalistów mogą także odnosić się do nieprawidłowości o charakterze etycznym. Szczegółowy zakres przedmiotowy możliwych zgłoszeń, obejmujący zagadnienia nieujęte w regulacyjnym minimum, co do zasady, leży po stronie podmiotu wdrażającego system whistleblowingowy (więcej na ten temat zob. w rozdz. 5.).

Przekazywane informacje mają kontekst profesjonalny

Aby mówić o zjawisku sygnalizacji nieprawidłowości, istotne jest podkreślenie jej profesjonalnego wymiaru. Oznacza to, że okoliczności zgłaszane przez demaskatora mają kontekst zawodowy. To sprawia,

że o whistleblowingu możemy mówić, kiedy informatora z podmiotem, w którym zidentyfikuje on nieprawidłowość, łączy relacja zawodowo-branżowa. Cecha ta pociąga za sobą konieczność określenia kręgu osób uprawnionych do przekazywania informacji (więcej na ten temat zob. w rozdz. 4.).

Zwróć uwagę, że...

Przekazanie do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska informacji o wyrzuceniu przez sąsiada do pobliskiej rzeki starej lodówki nie będzie miało charakteru sygnalizacji i nie będzie podlegało regulacjom dotyczącym ochrony sygnalistów, chyba że razem pracujecie, a działania sąsiada związane są z wykonywaniem przez niego pracy (miał zutylizować stary sprzęt poprzez odwiezienie go do odpowiedniego punktu odbioru odpadów) – wówczas sytuację można ocenić zgoła odmiennie.

Informacje przekazywane są do kompetentnego podmiotu

W demaskacji nieprawidłowości znaczenie ma nie tylko to, kto i co przekazuje, ale także to, do kogo owe informacje trafiają. Istotne jest, aby informacje dostarczone zostały do umocowanych w tym zakresie podmiotów. W zależności od rodzaju wybranej ścieżki zgłoszenia mogą to być zgoła inne podmioty. W przypadku zgłoszeń wewnętrznych (w ramach danego pracodawcy) będzie to wydelegowany podmiot (np. compliance officer, dyrektor HR, komórka ds. zgodności, specjalista ds. etyki), w przypadku zaś zgłoszeń zewnętrznych będzie to odpowiedni organ państwowy.

Zwróć uwagę, że...

Często pracownicy są przyzwyczajeni, że pierwszą osobą, do której zwracają się z omówieniem danej sprawy, jest ich bezpośredni przełożony. W ramach systemów przyjmowania informacji o nieprawidłowościach zazwyczaj ten krok jest pomijany, informacje zaś powinny trafić bezpośrednio do podmiotu umocowanego w tym zakresie w organizacji (np. compliance officer).

Czy wiesz, że...

W niektórych krajach Unii Europejskiej zostały powołane specjalne organy administracji publicznej, których kompetencje koncentrują się na odbieraniu zgłoszeń zewnętrznych. Takie rozwiązanie przyjęli nasi południowi sąsiedzi na Słowacji, powołując Urząd ds. Ochrony Sygnalistów.

Istotny jest nie tylko podmiot, do którego trafia zgłoszenie, ale także sposób, w jaki jest ono przekazywane. W tym zakresie powinny zostać ustanowione kanały zgłaszania, które są nie tylko łatwo dostępne, ale także bezpieczne i poufne. Spełnienie tych podstawowych warunków pozwoli na efektywne i skuteczne przekazywanie informacji (więcej na ten temat zob. rozdz. 6.).

Zwróć uwagę, że...

Nie każde zgłoszenie przekazane w ramach struktur organizacyjnych danego pracodawcy będzie zgłoszeniem whistleblowingowym. Niejednokrotnie pracodawcy przyjmują odmienne tryby procedowania zgłoszeń sygnalistycznych, zgłoszeń dotyczących ewentualnego mobbingu czy też incydentów dotyczących naruszeń w zakresie IT.

Podmiot, który otrzymuje informacje, ma kompetencje do podjęcia działań zaradczych/następczych

Przekazanie zgłoszenia whistleblowingowego stanowi początek drogi do wyjaśnienia ewentualnej nieprawidłowości, a także podjęcia odpowiednich działań, które będą ukierunkowane na przyszłość, tak aby nie doszło do powtórnego naruszenia bądź też mitygacji skutków, które zaistniały. Stąd też tak istotne jest odpowiednie umocowanie podmiotu, który przyjmuje informacje, do podjęcia dalszych kroków w sprawie. Samo przekazanie zgłoszenia, bez podjęcia wysiłków celem zweryfikowania jego prawdziwości oraz zaplanowania, a następnie wdrożenia działań, które pozwolą na eliminację już zaistniałych skutków lub minimalizację strat wygenerowanych przez zgłoszoną nieprawidłowość, stanowi pierwszy krok w całym procesie. Istotnym elementem działań podejmowanych po wpłynięciu zgłoszenia są postępowania wyjaśniające, które pozwalają na udzielenie

Książka stanowi przewodnik po whistleblowingu, czyli zagadnieniach związanych ze zgłaszaniem nieprawidłowości przez tzw. sygnalistów. Autorka omawia teoretyczne i praktyczne aspekty wdrożenia systemu zgłaszania naruszeń w oparciu o obowiązujące krajowe regulacje prawne oraz przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii.

Sytuacja sygnalistów wzbudza coraz większe zainteresowanie w związku z toczącymi się obecnie pracami nad uchwaleniem ustawy wdrażającej powyższą dyrektywę do polskiego porządku prawnego.

W publikacji omówiono następujące zagadnienia:

- jakie rodzaje naruszeń mogą podlegać zgłoszeniom,
- w jaki sposób można zgłosić naruszenie wewnętrznie lub zewnętrznie,
- kto może zostać sygnalistą w danej organizacji,
- w jaki sposób należy prowadzić efektywne wewnętrzne postępowania wyjaśniające,
- kiedy sygnalistom należy się ochrona.

Książka zawiera liczne przykłady, zestawienia i schematy, które ilustrują:

- możliwe ścieżki zgłaszania nieprawidłowości,
- sytuacje, w których mogą znaleźć się podmioty zobowiązane do wdrożenia systemów whistleblowingowych,
- plan działania potrzebny do przeprowadzenia wewnętrznego postępowania wyjaśniającego oraz przebieg tego postępowania,
- mechanizmy służące ochronie sygnalistów.

Publikacja przeznaczona jest dla prawników, compliance officerów, specjalistów z zakresu HR, urzędników i wszystkich osób zainteresowanych praktycznymi aspektami whistleblowingu.

Beata Baran-Wesołowska – doktor habilitowana nauk prawnych; radca prawny; compliance officer; ekspert w zakresie whistleblowing, compliance, mobbingu i wewnętrznych postępowań wyjaśniających; partner w kancelarii Baran Książek Bigaj, lider praktyki compliance; ekspert w Biurze Rzeczniczki Praw i Wartości Akademickich Uniwersytetu Jagiellońskiego; uczestniczka 21. Stałej Sesji Rady Praw Człowieka ONZ (Genewa) oraz 4. Forum on Minority Issues Rady Praw Człowieka ONZ (Genewa).

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: + 48 801 044 545
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

CENA 99 ZŁ (W TYM 5% VAT)