KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 3.7.2024 r.
COM(2024) 269 final

# SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

## z wdrażania i stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii

# 1. WPROWADZENIE

## 1.1. Kontekst

Dyrektywa (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii[1] („dyrektywa") jest bardzo ważnym instrumentem prawa Unii. Określono w niej minimalne normy na szczeblu UE mające zagwarantować wysoki poziom zrównoważonej i skutecznej ochrony osób zgłaszających informacje na temat naruszeń prawa UE w kluczowych obszarach polityki[2], w których takie naruszenia mogą zaszkodzić interesowi publicznemu[3]. Osoby, które uzyskały takie informacje w kontekście związanym z wykonywaną przez nie pracą i je zgłaszają („sygnaliści"), wspomagają krajowe i unijne systemy egzekwowania prawa. Dzięki temu łatwiej jest zapobiegać naruszeniom prawa UE i reagować na nie. Zapewnienie sygnalistom solidnej ochrony przed działaniami odwetowymi jest konieczne do tego, by zachęcać do zgłaszania naruszeń oraz zwiększać skuteczność prawa UE. Zapewnienie sygnalistom takiej ochrony jest również nieodzowne do zagwarantowania im wolności wypowiedzi zapisanej w art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia: (i) by sygnaliści dysponowali skutecznymi kanałami poufnego zgłaszania naruszeń przepisów UE, zarówno wewnętrznie (w ramach organizacji), jak i zewnętrznie (właściwemu organowi); (ii) by organizacje i właściwe organy przeprowadzały odpowiednie postępowania wyjaśniające w reakcji na zgłoszenia sygnalistów i podejmowały w związku z tym odpowiednie działania oraz (iii) by sygnaliści byli chronieni przed działaniami odwetowymi.

## 1.2. Cel i zakres sprawozdania

Zgodnie z art. 26 ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie były zobowiązane do transpozycji jej przepisów do prawa krajowego do 17 grudnia 2021 r. Art. 27 ust. 1 dyrektywy nakłada na Komisję obowiązek przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania z wdrażania i stosowania tej dyrektywy.

Ogólnie rzecz biorąc, doszło do znacznego opóźnienia w transpozycji dyrektywy w państwach członkowskich (zob. poniżej). Zważywszy na krótki okres stosowania dyrektywy oraz brak istotnych informacji w chwili publikacji niniejszego sprawozdania, sprawozdanie nie obejmuje stosowania dyrektywy.

Niniejsze sprawozdanie sporządzono na podstawie krajowych środków transpozycji dyrektywy zgłoszonych Komisji przez państwa członkowskie oraz na podstawie zewnętrznych badań zleconych przez Dyrekcję Generalną ds. Sprawiedliwości i Konsumentów. Oceniono w

[1] Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17.

[2] Obejmują one na przykład naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych, usług finansowych, zapobiegania praniu pieniędzy, bezpieczeństwa transportu i ochrony środowiska, naruszenia przepisów dotyczących zdrowia publicznego, ochrony konsumentów, ochrony danych oraz naruszenia mające wpływ na interesy finansowe Unii lub dotyczące rynku wewnętrznego.

[3] Zob. wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie C-147/23, Komisja przeciwko Polsce, ECLI:EU:C:2024:346, pkt 73.

nim środki zgłoszone przez państwa członkowskie, które zadeklarowały pełną transpozycję do 17 grudnia 2023 r.

W sprawozdaniu oceniono zgodność środków krajowych z dyrektywą, tj. czy przepisy dyrektywy zostały transponowane w sposób pełny i prawidłowy, oraz wyszczególniono główne stwierdzone niedociągnięcia. Skoncentrowano się na podstawowych przepisach dyrektywy, pogrupowanych jak następuje: zakres przedmiotowy i podmiotowy; warunki objęcia ochroną; kanały i procedury dokonywania zgłoszeń oraz środki ochrony i wsparcia.

## 2. STAN TRANSPOZYCJI

Przed upływem terminu transpozycji dyrektywy (17 grudnia 2021 r.) tylko 3 państwa członkowskie przyjęły środki pełnej transpozycji i zawiadomiły o nich Komisję[4]. 8 państw członkowskich zawiadomiło o pełnej transpozycji w 2022 r.[5], a 13 państw członkowskich w 2023 r.[6]

Aby wyegzekwować transpozycję dyrektywy, w styczniu 2022 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 24 państwom członkowskim w związku z niedopełnieniem obowiązku transpozycji i zawiadomienia o środkach pełnej transpozycji[7]. W marcu 2023 r. Komisja skierowała do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał") skargi na 6 państw członkowskich[8] w związku z brakiem transpozycji dyrektywy i brakiem zawiadomienia o środkach transpozycji, zwracając się do Trybunału o nałożenie sankcji finansowych[9]. Trybunał wydał już wyrok w jednej z tych spraw[10]. Według stanu na dzień publikacji niniejszego sprawozdania 5 spraw nadal jest zawisłych przed Trybunałem, a wobec 6 państw członkowskich[11] toczą się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W szczególności w odniesieniu do obowiązku ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń w przypadku prywatnych podmiotów prawnych zatrudniających od 50 do 249 pracowników w dyrektywie przewidziano drugi termin transpozycji, który upłynął 17 grudnia 2023 r. W styczniu 2024 r. Komisja skierowała wezwania do usunięcia uchybienia do 2 państw członkowskich[12], które nie transponowały tego obowiązku w przewidzianym terminie.

## 3. OCENA ŚRODKÓW TRANSPOZYCJI

[4] Malta, Portugalia, Szwecja.
[5] Cypr, Dania, Francja, Chorwacja, Irlandia, Litwa, Łotwa, Rumunia.
[6] Austria, Bułgaria, Czechy, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Włochy, Finlandia, Węgry, Luksemburg, Niderlandy, Słowenia, Słowacja.
[7] Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Malty, Portugalii i Szwecji.
[8] Czechy, Niemcy, Estonia, Luksemburg, Węgry i Polska.
[9] Zgodnie z art. 258 i art. 260 ust. 3 TFUE.
[10] Wyrok w sprawie C-147/23, przywołany powyżej.
[11] Austria, Belgia, Grecja, Litwa, Niderlandy i Słowacja.
[12] Estonia i Polska.

## 3.1 Zakres przedmiotowy i podmiotowy

### 3.1.1 Zakres przedmiotowy

W **art. 5 pkt 1 i 2** określono rodzaje „naruszeń", które można zgłaszać. W **art. 2** określono zakres przedmiotowy dyrektywy. W **art. 3** określono związek dyrektywy z (i) przepisami szczególnymi dotyczącymi zgłaszania naruszeń przewidzianymi w innych aktach UE oraz (ii) unijnymi lub krajowymi przepisami dotyczącymi ochrony poszczególnych rodzajów informacji i przepisami dotyczącymi postępowania karnego. Przepisy tych artykułów określają przedmiot zgłoszeń i ujawnień publicznych objętych dyrektywą. Ich prawidłowa transpozycja ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia skuteczności realizacji celu dyrektywy, jakim jest wzmocnienie egzekwowania prawa UE w kluczowych obszarach polityki.

Kilka państw członkowskich dokonało zawężającej transpozycji definicji naruszeń zawartej w **art. 5 pkt 1**, w szczególności pominąwszy naruszenia, które są sprzeczne z przedmiotem lub celem przepisów objętych zakresem przedmiotowym (tj. przypadki nadużycia prawa). Wyklucza to zgłaszanie takich przypadków, w szczególności w obszarze przepisów dotyczących podatku od osób prawnych. Ponadto kilka państw członkowskich nie dokonało transpozycji kluczowych elementów definicji „informacji na temat naruszeń" zawartej w **art. 5 pkt 2**, takich jak „uzasadnione podejrzenie", naruszenia, do których „prawdopodobnie dojdzie" lub „próby ukrycia" naruszeń, i ograniczyły tym samym zakres informacji, które mogą być zgłaszane.

Występują różnice między państwami członkowskimi w aspekcie techniki prawodawczej stosowanej do transpozycji obszarów polityki określonych w: (i) **art. 2** oraz (ii) aktach UE wymienionych w **załączniku** do dyrektywy. Większość państw członkowskich ujęła w przepisach transponujących dziedziny wymienione w art. 2, w tym w aktach, o których mowa w załączniku, albo przez odtworzenie wprost tych aktów, albo przez odesłanie do załącznika. Kilka państw członkowskich nie uwzględniło jednak w zakresie przedmiotowym aktów prawnych dodanych do załącznika, w tym aktów prawnych przyjętych po wejściu w życie dyrektywy[13].

Niektóre państwa członkowskie nieprawidłowo transponowały zakres przedmiotowy, ponieważ ich przepisy nie wymieniają dziedzin prawa określonych w art. 2, a jedynie odsyłają do dyrektywy jako całości, co nie daje wystarczającej pewności prawa. W jednym państwie członkowskim zakres przedmiotowy obejmuje zgłoszenia naruszeń w obszarach objętych dyrektywą, z zastrzeżeniem że mają być dokonywane w celu ochrony interesu publicznego.

Mniej więcej połowa państw członkowskich dokonała nieprawidłowej transpozycji art. 2, jeżeli chodzi o definicję naruszeń mających wpływ na interesy finansowe Unii, o których

[13] Od wejścia w życie dyrektywy w załączniku do niej dodano cztery akty: rozporządzenie (UE) 2020/1503 w sprawie europejskich dostawców usług finansowania społecznościowego; rozporządzenie (UE) 2022/1925 w sprawie rynków w sektorze cyfrowym; rozporządzenie (UE) 2023/1114 w sprawie rynków kryptoaktywów oraz rozporządzenie (UE) 2024/573 w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych, zmieniające dyrektywę (UE) 2019/1937 i uchylające rozporządzenie (UE) nr 517/2014.

mowa w art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE"), lub naruszeń dotyczących rynku wewnętrznego, o którym mowa w art. 26 ust. 2 TFUE, ponieważ nie uwzględniła wyraźnego odesłania do przepisów UE mających zastosowanie w tych dziedzinach.

Zdecydowana większość państw członkowskich rozszerzyła zakres swoich przepisów transponujących na obszary lub akty nieobjęte dyrektywą[14]. Kilka państw członkowskich włączyło w zakres przedmiotowy wszystkie naruszenia prawa UE. Kilka państw rozszerzyło zakres zastosowania na naruszenia przepisów krajowych, które nie wdrażają prawa UE, ale dotyczą obszarów wymienionych w dyrektywie. Około połowa państw członkowskich rozszerzyła zakres stosowania na dalsze konkretne obszary prawa krajowego, takie jak przestępstwa korupcyjne lub (poważne) przestępstwa kryminalne lub administracyjne. Kilka państw członkowskich rozszerzyło zakres swoich przepisów transponujących na konkretne obszary, takie jak prawo pracy lub bezpieczeństwo i higiena pracy. Kilka państw członkowskich uwzględniło wszystkie (poważne) naruszenia prawa krajowego, które mogą stanowić zagrożenie dla interesu publicznego.

Zgodnie z **art. 3 ust. 2** dyrektywa nie może wpływać na odpowiedzialność państw członkowskich za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego ani na uprawnienia państw członkowskich do ochrony swych podstawowych interesów bezpieczeństwa. Komisja podkreśla, że państwa członkowskie powinny znaleźć odpowiednią równowagę pomiędzy: (i) celem dyrektywy, tj. skutecznym egzekwowaniem przepisów wchodzących w jej zakres (w tym przepisów regulujących mieszane zamówienia publiczne obejmujące aspekty obronności lub bezpieczeństwa) oraz (ii) ochroną bezpieczeństwa narodowego. Komisja podkreśla również, że **art. 3 ust. 3 lit. a)** zobowiązuje państwa członkowskie do znalezienia odpowiedniej równowagi pomiędzy: (i) celem dyrektywy oraz (ii) ochroną informacji niejawnych przed nieuprawnionym dostępem.

W około połowie państw członkowskich stwierdzono niezgodności. Niektóre państwa członkowskie całkowicie wyłączają z zakresu stosowania przepisów transponujących informacje dotyczące bezpieczeństwa narodowego lub informacje niejawne, nawet jeżeli informacje te odnoszą się do obszarów polityki objętych dyrektywą. W kilku przypadkach nie jest jasne, czy zgłoszenia w sprawie naruszeń przepisów odnoszących się do zamówień publicznych dotyczących aspektów obronności lub bezpieczeństwa objętych odpowiednimi przepisami UE wchodzą w zakres aktów transponujących. Kilka państw członkowskich powołało się na art. 3 ust. 2, aby wyłączyć z zakresu przepisów transponujących całe kategorie osób, m.in. pracowników sektora obrony, personel wojskowy lub wywiadowczy.

W większości państw członkowskich nieprawidłowo transponowano wyłączenie z ochrony zgłoszeń objętych prawniczą tajemnicą zawodową i tajemnicą medyczną oraz tajemnicą narady sędziowskiej (**art. 3 ust. 3 lit. b) i c)**). W niektórych z tych państw członkowskich

[14] Komisja regularnie zachęcała państwa członkowskie, aby podczas transponowania dyrektywy rozważyły rozszerzenie jej zakresu stosowania na inne dziedziny oraz, w ujęciu bardziej ogólnym, aby zapewniły całościowe i spójne ramy na szczeblu krajowym. Zob. komunikat Komisji „Wzmocnienie ochrony sygnalistów na szczeblu UE" z 23.4.2018, COM(2018) 214 final.

wyłączenie prawniczej tajemnicy zawodowej nadmiernie rozszerzono poza ochronę poufności komunikacji między prawnikami a ich klientami. Inne przepisy transponujące: (i) wyłączają zgłoszenia ogólnie objęte obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej lub (ii) rozszerzają wyłączenie dotyczące tajemnicy narady sędziowskiej na wszystkie czynności sędziów lub postępowania sądowe w bardziej ogólnym ujęciu.

#### 3.1.2 Zakres podmiotowy

Celem **art. 4** jest zapewnienie ochrony jak najszerszemu gronu osób, które mają uprzywilejowany dostęp do informacji o naruszeniach ze względu na swoją działalność zawodową i które mogą doświadczyć działań odwetowych w przypadku zgłoszenia takich informacji.

**Art. 4 ust. 1** zawiera orientacyjny wykaz kategorii osób objętych zakresem dyrektywy. Kilka państw członkowskich przewidziało wyczerpujący wykaz, natomiast kilka państw członkowskich nie dokonało transpozycji niektórych kategorii wymienionych w art. 4 ust. 1, takich jak „stażyści, bez względu na to czy otrzymują oni wynagrodzenie”, „wolontariusze”, „wykonawcy” lub „dostawcy”. Większość państw członkowskich dokonała transpozycji pojęć „pracowników” i „osób prowadzących działalność na własny rachunek” bez odesłań odpowiednio do art. 45 ust. 1 art. 49 TFUE, ograniczając tym samym znaczenie tych pojęć do ich definicji w prawie krajowym i uchybiając jednolitości stosowania tych autonomicznych pojęć prawa UE we wszystkich państwach członkowskich.

W **art. 4 ust. 4** przewidziano również, w stosownych przypadkach, stosowanie ochrony przed działaniami odwetowymi do innych osób poza osobami dokonującymi zgłoszenia, takich jak osoby pomagające w dokonaniu zgłoszenia i osoby trzecie powiązane z osobami dokonującymi zgłoszenia, które również mogą doświadczyć działań odwetowych w kontekście związanym z pracą, w tym krewni i współpracownicy. W niektórych państwach członkowskich przepis ten został transponowany w sposób zawężający, bez uwzględnienia odpowiednio osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia lub osób trzecich.

### 3.2. Warunki objęcia ochroną

W **art. 6, 7, 10 i 15** określono warunki objęcia ochroną osób dokonujących zgłoszenia lub ujawnienia publicznego przed działaniami odwetowymi.

W **art. 6 ust. 1** określono warunki, na jakich osoby dokonujące zgłoszenia kwalifikują się do objęcia ochroną, w tym warunek, że mają uzasadnione podstawy, by sądzić, że informacje są prawdziwe w momencie dokonywania zgłoszenia. Oznacza to, że osoby dokonujące zgłoszenia nie tracą ochrony, jeżeli zgłoszą niedokładne informacje w wyniku niezamierzonego błędu, zaś ich motywy są nieistotne. Art. 6 ust. 1 został nieprawidłowo transponowany przez kilka państw członkowskich, w przypadku których wydaje się, że przepisy uwzględniają do celów objęcia ochroną motywy osób.

W **art. 7 ust. 1 i 2** ustanowiono zasadę, że osoby dokonujące zgłoszenia mają swobodę decydowania o tym, czy dokonać w pierwszej kolejności zgłoszenia wewnętrznego, czy też bezpośrednio zgłoszenia zewnętrznego. **Art. 6 ust. 4** stanowi, że osoby dokonujące zgłoszenia do odpowiednich instytucji i organów Unii kwalifikują się do objęcia ochroną na

takich samych warunkach jak osoby, które dokonały zgłoszenia zewnętrznego. Kilka państw członkowskich nieprawidłowo nakłada obowiązek dokonania w pierwszej kolejności zgłoszenia wewnętrznego lub zezwala na bezpośrednie zgłoszenie zewnętrzne tylko w określonych okolicznościach. Niektóre państwa członkowskie nie przewidziały wyraźnie objęcia ochroną osób dokonujących zgłoszenia do instytucji UE.

W **art. 15** dyrektywy określono warunki objęcia ochroną osób dokonujących ujawnienia publicznego.

W szczególności **art. 15 ust. 1 lit. b)** określa warunki bezpośredniego ujawnienia publicznego, tj. bez uprzedniego zgłoszenia wewnętrznego i zewnętrznego lub przynajmniej zgłoszenia zewnętrznego. Przepis ten wymaga, aby osoby te miały uzasadnione podstawy, by sądzić, że: (i) naruszenie może stanowić bezpośrednie lub oczywiste zagrożenie dla interesu publicznego lub (ii) w przypadku dokonania zgłoszenia zewnętrznego grozić im będą działania odwetowe lub istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skutecznego zaradzenia naruszeniu. Wymieniono w nim również szczególne okoliczności stanowiące przypadki objęte ppkt (i) lub (ii), takie jak okoliczności, w których istnieje ryzyko wystąpienia nieodwracalnej szkody lub w których dowody mogą zostać ukryte lub zniszczone.

Kilka państw członkowskich nie dokonało transpozycji okoliczności konstytutywnych określonych w art. 15 ust. 1 lit. b). Kilka państw członkowskich błędnie zdefiniowało sytuację zagrożenia dla interesu publicznego lub ryzyko działań odwetowych.

### 3.3. Kanały i procedury dokonywania zgłoszeń

#### 3.3.1. Wewnętrzne kanały i procedury dokonywania zgłoszeń

W **art. 8** dyrektywy określono podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym zobowiązane do ustanowienia kanałów i procedur dokonywania zgłoszeń wewnętrznych. Określono w nim również warunki, na jakich takie kanały mogą być udostępniane lub zapewniane zewnętrznie przez osobę trzecią.

**Art. 8 ust. 3** zobowiązuje do ustanowienia wewnętrznych kanałów wszystkie podmioty prawne w sektorze prywatnym zatrudniające co najmniej 50 pracowników. **Art. 8 ust. 6** umożliwia podmiotom prawnym w sektorze prywatnym zatrudniającym 50–249 pracowników dzielenie się zasobami w zakresie przyjmowania zgłoszeń i prowadzonych postępowań wyjaśniających w celu zmniejszenia obciążeń dla tych podmiotów. Kilka państw członkowskich nieprawidłowo rozszerzyło zakres elastyczności przewidziany w art. 8 ust. 6 również na większe podmioty. W szczególności te państwa członkowskie umożliwiły grupom przedsiębiorstw tworzenie kanałów dokonywania zgłoszeń wyłącznie na poziomie grupy, zwalniając w ten sposób wszystkie podmioty należące do tej samej grupy z obowiązku ustanowienia własnych wewnętrznych kanałów. Jest to sprzeczne z celem dyrektywy, jakim jest zapewnienie potencjalnym sygnalistom dostępności i bliskości kanałów.

W **art. 9** określono wymogi mające zastosowanie do procedur zgłoszeń wewnętrznych. W większości państw członkowskich nie dokonano prawidłowej transpozycji różnych elementów tego przepisu, takich jak obowiązek podejmowania z zachowaniem należytej

staranności działań następczych w odniesieniu do zgłoszeń, terminy potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia lub bezpośrednie spotkania.

### 3.3.2. Zewnętrzne kanały i procedury

W **art. 11** określono obowiązki w zakresie ustanowienia zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń i podejmowania działań następczych w związku ze zgłoszeniami.

Niektóre z tych obowiązków zostały nieprawidłowo transponowane. Jedno państwo członkowskie wyklucza podejmowanie działań następczych w związku ze zgłoszeniami naruszeń popełnionych ponad 2 lata wstecz, co jest ograniczeniem czasowym zmniejszającym skuteczność dyrektywy pod względem poprawy egzekwowania prawa UE. Kilka państw członkowskich nie zapewnia wymaganej pewności prawa, jeżeli chodzi o jednoznaczne wyznaczenie właściwych organów.

W **art. 11 ust. 6** określono szczegółowe obowiązki organów otrzymujących zgłoszenia, które nie są właściwe do zaradzenia zgłoszonym naruszeniom. Około połowa państw członkowskich dokonała nieprawidłowej transpozycji tego przepisu. Chodzi między innymi o przypadki nałożenia takich obowiązków tylko na niektóre organy, pominięcia obowiązku przekazania zgłoszeń właściwym organom w rozsądnym terminie i w bezpieczny sposób, lub pominięcia obowiązku niezwłocznego poinformowania osoby dokonującej zgłoszenia o takim przekazaniu.

### 3.3.3. Postępowanie z anonimowymi zgłoszeniami

Zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywa nie wpływa na uprawnienia państw członkowskich do decydowania o tym, czy podmioty prawne w sektorze prywatnym lub publicznym oraz właściwe organy są zobowiązane do przyjmowania anonimowych zgłoszeń i podejmowania w związku z nimi działań następczych. Komisja podkreśla, że jeżeli państwa członkowskie nakładają taki obowiązek przyjmowania anonimowych zgłoszeń, zgłoszenia te muszą być traktowanie podobnie jak wszystkie inne zgłoszenia pod względem praw procesowych przysługujących osobom dokonujących zgłoszenia oraz obowiązków podmiotów i organów w zakresie działań następczych w związku z tymi zgłoszeniami.

Około połowa przepisów transponujących reguluje anonimowe zgłoszenia, przy czym większość z nich nakłada na właściwe organy – lub szerzej – na wszystkie podmioty prawne obsługujące kanały przyjmowania zgłoszeń obowiązek przyjmowania anonimowych zgłoszeń i podejmowania w związku z nimi działań następczych. Kilka spośród nich przewiduje jednak odstępstwa od wymogów dyrektywy, na przykład w odniesieniu do potwierdzenia odbioru i informacji zwrotnych lub podjęcia działań następczych. Jedno państwo członkowskie przewiduje zupełnie inną procedurę rozpatrywania anonimowych zgłoszeń i podejmowania w związku z nimi działań następczych.

### 3.3.4. Obowiązek zachowania poufności

W **art. 16** określono wymogi w zakresie poufności mające zastosowanie zarówno do zgłoszeń zewnętrznych, jak i wewnętrznych w celu ochrony tożsamości osób dokonujących zgłoszenia.

Podobnie **art. 5 pkt 8** wymaga, aby wszelka pomoc udzielana przez osobę pomagającą w dokonaniu zgłoszenia pozostała nieujawniona.

**Art. 16 ust. 1** zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, by tożsamość osoby dokonującej zgłoszenia nie została ujawniona – bez wyraźnej zgody tej osoby – żadnej osobie, która nie jest upoważnionym członkiem personelu właściwym do przyjmowania zgłoszeń i podejmowania w związku z nimi działań następczych. **Art. 16 ust. 2** określa warunki odstępstw od obowiązku zachowania poufności. Kilka państw członkowskich dokonało nieprawidłowej transpozycji tego odstępstwa, na przykład pomijając odniesienie do kontekstu postępowań wyjaśniających lub postępowań sądowych. Kilka państw członkowskich nie dokonało prawidłowej transpozycji zabezpieczeń, którymi objęte jest korzystanie z tego odstępstwa na podstawie **art. 16 ust. 3**, m.in. aby osoba dokonująca zgłoszenia została powiadomiona *zanim* jej tożsamość zostanie ujawniona lub aby właściwy organ przesłał jej pisemne wyjaśnienie powodów ujawnienia.

Jeżeli chodzi o **art. 5 pkt 8**, kilka państw członkowskich transponowało pojęcie „osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia" z pominięciem wymogu zachowania poufności. Wpływa to na poufność tożsamości zarówno osób dokonujących zgłoszenia, jak i osób, których dotyczy zgłoszenie. Ma to również wpływ na rolę osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia w tym procesie, ponieważ mogą być one traktowane jako odbiorcy ujawnienia publicznego.

### 3.4. Środki ochrony i wsparcia

W **art. 19–23** określono środki ochrony i wsparcia dla osób, o których mowa w art. 4, oraz osób, których dotyczą zgłoszenia lub ujawnienia publiczne.

#### 3.4.1. Zakaz działań odwetowych

**Art. 19** zobowiązuje państwa członkowskie do zakazania wszelkich form działań odwetowych, w tym gróźb i prób podejmowania takich działań, oraz zawiera niewyczerpujący – choć wiążący – wykaz zakazanych form działań odwetowych.

Kilka państw członkowskich pominęło zakaz gróźb działań odwetowych i prób podejmowania działań odwetowych. Kilka państw członkowskich dokonało transpozycji art. 19, przewidując ogólny zakaz działań odwetowych, bez zamieszczania wykazu zawartego w tym artykule. Około połowa państw członkowskich, które zawarły orientacyjny wykaz zabronionych rodzajów zachowań, pominęła lub nieprawidłowo transponowała niektóre formy działań odwetowych wymienione w tym artykule.

#### 3.4.2. Środki wsparcia

**Art. 20** zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia dostępu do środków wsparcia, w szczególności do: (i) bezpłatnych, kompleksowych i obiektywnych informacji oraz porad; (ii) skutecznej pomocy ze strony właściwych organów oraz (iii) pomocy prawnej.

Niektóre państwa członkowskie nie zapewniają dostępu do indywidualnych porad, lecz wymagają jedynie udostępnienia informacji na stronie internetowej. Niektóre przepisy transponujące nie zapewniają skutecznej pomocy ze strony właściwych organów. Niektóre

państwa członkowskie nie zawarły odesłań do obowiązujących przepisów dotyczących pomocy prawnej, co prowadzi do braku pewności prawa.

**Art. 20 ust. 2** daje państwom członkowskim możliwość zapewnienia pomocy finansowej i innych środków wsparcia udzielanego w toku postępowania sądowego. Kilka państw członkowskich przewidziało wsparcie finansowe z zastrzeżeniem pewnych warunków, jak np. poważne pogorszenie sytuacji finansowej osoby dokonującej zgłoszenia, podczas gdy w niektórych państwach członkowskich przewiduje się również wsparcie psychospołeczne.

### 3.4.3. Ochrona przed działaniami odwetowymi i środki zaradcze

W **art. 21** określono środki ochrony przed działaniami odwetowymi, w tym zwolnienia z odpowiedzialności i przeniesienie ciężaru dowodu, a także środki zaradcze, w tym tymczasowe środki ochrony prawnej i odszkodowania. Art. **23 ust. 2** przewiduje środki mające na celu naprawienie szkody poniesionej przez osoby, których dotyczy zgłoszenie.

Art. **21 ust. 2** zwalnia pod pewnymi warunkami osoby dokonujące zgłoszenia z odpowiedzialności za naruszenia ograniczeń w zakresie ujawniania informacji, takich jak klauzule lojalności lub umowy poufności. Przepis ten został nieprawidłowo transponowany w kilku państwach członkowskich, które przewidują dodatkowe warunki, na przykład wymóg, by osoba dokonująca zgłoszenia działała w dobrej wierze, lub nie stosują zwolnienia z odpowiedzialności w odniesieniu do zgłoszeń w niektórych obszarach prawa lub do publicznego ujawniania informacji.

W **art. 21 ust. 7 akapit pierwszy** w postępowaniach prawnych dotyczących m.in. zniesławienia, naruszenia przepisów o ochronie danych, naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa lub w przypadku roszczeń odszkodowawczych przewidziano zwolnienie z wszelkiej odpowiedzialności w wyniku dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego. Większość państw członkowskich ograniczyła zakres tego zwolnienia, np. wyłączając (i) osoby pomagające w dokonaniu zgłoszenia lub osoby trzecie powiązane z osobą dokonującą zgłoszenia, (ii) niektóre rodzaje postępowań sądowych lub (iii) ujawnienia publiczne. W art. 21 ust. 7 akapit drugi określono warunki zwolnienia z odpowiedzialności w przypadku, gdy informacje na temat zgłoszonych lub ujawnionych publicznie naruszeń zawierają tajemnice przedsiębiorstwa. Kilka państw członkowskich nieprawidłowo transponowało wymóg, zgodnie z którym ujawnienie tajemnic przedsiębiorstwa należy uznać za zgodne z prawem na podstawie mających zastosowanie przepisów unijnych, jeżeli osoba, która dokonała zgłoszenia lub ujawnienia publicznego takich informacji, spełnia warunki określone w dyrektywie.

W **art. 21 ust. 3** przewidziano zwolnienie z odpowiedzialności za czyny popełnione w związku z uzyskaniem informacji będących przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego lub dostępem do takich informacji, chyba że stanowią one odrębne czyny zabronione, tj. nie mają związku ze zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym lub nie są konieczne do ujawnienia naruszenia. Około połowa państw członkowskich dokonała nieprawidłowej transpozycji tego przepisu, w większości przypadków pomijając wymóg dotyczący pojęcia „odrębności”, przez co wspomniane zwolnienie nie jest skuteczne.

W **art. 21 ust. 5** przewidziano przeniesienie ciężaru dowodu w postępowaniu dotyczącym działań odwetowych wobec osoby dokonującej zgłoszenia, tj. przepis ten nakłada na osobę, która podjęła działania powodujące szkodę, ciężar udowodnienia, że działania te nie miały żadnego związku ze zgłoszeniem. Kilka państw członkowskich dokonało nieprawidłowej transpozycji tego przepisu, np. wymagając od osoby dokonującej zgłoszenia udowodnienia legalności zgłoszenia lub ustalenia *prima facie*, że określone działanie zostało podjęte w ramach odwetu w związku ze zgłoszeniem. W jednym państwie członkowskim przeniesienie ciężaru dowodu ma zastosowanie jedynie przez okres 2 lat.

Zgodnie z **art. 21 ust. 6 i art. 21 ust. 8** osoby, które doświadczyły działań odwetowych, muszą mieć dostęp do środków zaradczych, w tym do tymczasowych środków ochrony prawnej, oraz do środków odszkodowawczych. W niektórych przepisach krajowych nie transponowano w odpowiedni sposób przepisów dotyczących tymczasowych środków ochrony prawnej i odszkodowań. W szczególności przepisy te nie przewidują tymczasowych środków ochrony prawnej lub powodują brak pewności prawa z powodu niezamieszczenia odesłań do mających zastosowanie przepisów ogólnych. Ponadto w kilku przypadkach odszkodowanie ogranicza się do odszkodowania pieniężnego, a niektóre przepisy nie zapewniają dostępności środków zaradczych dla wszystkich osób uprawnionych do ochrony.

W **art. 23 ust. 2** zobowiązano państwa członkowskie do ustanowienia środków odszkodowawczych za szkodę poniesioną przez osoby, których dotyczy zgłoszenie, w przypadku gdy osoby dokonujące zgłoszenia świadomie dokonały zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji. Mniej więcej połowa państw członkowskich nie dokonała prawidłowej transpozycji tego przepisu, m.in. nie dodając odpowiednich odesłań do mających zastosowanie przepisów.

#### 3.4.4. Sankcje

W **art. 23 ust. 1 i 2** zobowiązano państwa członkowskie do ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji wobec osób, które utrudniają lub usiłują utrudniać dokonywanie zgłoszeń, podejmują działania odwetowe lub wszczynają uciążliwe postępowania przeciwko osobom uprawnionym do ochrony, dopuszczają się naruszeń obowiązku zachowania poufności tożsamości osób dokonujących zgłoszenia, oraz wobec osób, które świadomie dokonują zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji.

Niektóre państwa członkowskie: (i) niejasno określiły czyny objęte sankcjami, np. poprzez ogólną penalizację naruszeń lub nadużyć krajowych przepisów transponujących lub (ii) wprowadziły sankcje, które wydają się zbyt łagodne, aby można je było uznać za odstraszające. Kilka państw członkowskich nie dokonało prawidłowej transpozycji sankcji za „usiłowanie" utrudniania dokonywania zgłoszeń lub zdefiniowało pojęcie „utrudniania" za pomocą wyczerpującego wykazu, zawężając tym samym jego zakres. Ogólnie rzecz ujmując, sankcje za działania odwetowe transponowano prawidłowo, a kilka problemów związanych ze zgodnością z dyrektywą wynikało z: (i) braku pewności prawa co do tego, co stanowi zachowanie podlegające sankcjom, (ii) nieskutecznie niskich kar pieniężnych lub (iii) penalizacji działań odwetowych wyłącznie wobec osób dokonujących zgłoszenia, a nie wobec innych kategorii osób, o których mowa w art. 4 (takich jak osoby pomagające w dokonaniu

zgłoszenia). Kilka państw członkowskich nie dokonało prawidłowej transpozycji sankcji za wszczynanie uciążliwych postępowań, nie przewidując konkretnej sankcji lub nie zamieszczając odesłania do innych odpowiednich przepisów. Sankcje za naruszenie poufności zostały w niektórych przypadkach nieprawidłowo transponowane, m.in. ze względu na brak odpowiednich odesłań do obowiązujących przepisów.

## 4. WNIOSEK

Przyjęcie dyrektywy miało na celu poprawę egzekwowania prawa UE przez ułatwienie zgłaszania naruszeń i zapewnienie solidnej ochrony osobom dokonującym zgłoszenia. Dyrektywa wnosi wartość dodaną, ustanawiając jasne wspólne normy, które zaradzają wcześniejszej sytuacji fragmentarycznej i nierównej ochrony na terytorium UE i w poszczególnych obszarach polityki.

Zaprowadzenie pewności prawa ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia tego celu. Obywatele muszą być w stanie w pełni rozumieć zakres swoich praw oraz warunki ochrony. Muszą być w stanie podejmować świadome decyzje, czy i w jaki sposób dokonać zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, bez ryzyka wpadnięcia w pułapkę regulacyjną z powodu niejasności lub niejednoznaczności obowiązujących przepisów.

Wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji głównych przepisów dyrektywy, m.in. dotyczących warunków ochrony, wymogów w zakresie ustanowienia i funkcjonowania wewnętrznych i zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń, zakazu działań odwetowych, a także środków ochrony i wsparcia dla osób dokonujących zgłoszenia. Zdecydowana większość państw członkowskich rozszerzyła system ochrony przewidziany w dyrektywie na inne obszary prawa krajowego. Kilka państw członkowskich przewidziało dodatkowe środki wsparcia, takie jak pomoc finansowa i psychologiczna dla osób dokonujących zgłoszenia.

Komisja uznaje dotychczasowe wysiłki państw członkowskich, ubolewa jednak nad ogólnie bardzo opóźnioną transpozycją dyrektywy. Jak stwierdził Trybunał, brak przyjęcia przepisów niezbędnych do pełnej i precyzyjnej transpozycji przedmiotowej dyrektywy jest szczególnie poważny, biorąc pod uwagę jej znaczenie dla ochrony interesu publicznego[15]. Komisja podkreśla, że brak poufnych kanałów zgłaszania nieprawidłowości i odpowiedniej ochrony wywołuje efekt mrożący dla potencjalnych sygnalistów, co ma negatywne skutki znacznie wykraczające poza samą dyrektywę. Osłabia to zarówno skuteczne egzekwowanie wszystkich aktów prawnych UE wchodzących w zakres przedmiotowy dyrektywy, jak i wolność wypowiedzi.

Ponadto w niniejszym sprawozdaniu wykazano, że transpozycja dyrektywy wymaga poprawy w niektórych kluczowych obszarach, takich jak zakres przedmiotowy, warunki ochrony i środki ochrony przed działaniami odwetowymi, w szczególności w zakresie zwolnienia z odpowiedzialności oraz sankcji.

[15] Zob. wyrok w sprawie C-147/23, przytoczony powyżej, pkt 73 i 97.

Komisja będzie nadal oceniać przestrzeganie dyrektywy przez państwa członkowskie i podejmie odpowiednie środki w celu zapewnienia jej pełnej i prawidłowej transpozycji w całej UE, w razie potrzeby wszczynając postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Po upływie wystarczającego okresu wdrażania i nie później niż w 2026 r. Komisja przedłoży Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie, o którym mowa w art. 27 ust. 3, w którym oceni sposób funkcjonowania dyrektywy i rozważy potrzebę wprowadzenia dodatkowych środków, w tym zmian mających na celu rozszerzenie jej zakresu na kolejne akty Unii lub dziedziny.