

Pojęcia kluczowe: sygnaliści, korupcja, zgłoszenia wewnętrzne, zgłoszenia zewnętrzne, klauzula niekaralności, odpowiedzialność podmiotów zbiorowych

Tomasz Łodziana

Korupcja w kontekście ustawy o ochronie sygnalistów

ABSTRAKT

Artykuł poświęcony jest problematyce korupcji, jako przejawu naruszenia prawa w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów. Autor dokonuje analizy trafności umieszczenia tej kategorii naruszenia prawa w przywołanej ustawie, wskazując także na bariery korporacyjne związane z podejmowaniem działań następnych, ryzyka dla sygnalisty, a także na zadania profesjonalnych pełnomocników we wsparciu sygnalistów w dokonywaniu zgłoszenia obejmującego tę formę naruszenia prawa.

I. WSTĘP

Ustawa o ochronie sygnalistów¹ stanowi *novum*² w polskim ustawodawstwie, które bywa w niektórych środowiskach określane mianem „ustawodawstwa *compliance*”³. Ustawa ta implementowała do polskiego systemu prawnego rozwiązanie przyjęte w Dyrektywie⁴ Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii⁵. Stosownie do treści art. 26 ust. 1 Dyrektywy, państwa członkowskie miały termin do wdrożenia w krajowych porządkach prawnych jej postanowień do dnia 17.12.2021 r., z tym jednak zastrzeżeniem, że – stosownie do treści art. 26 ust. 2 Dyrektywy – podmioty prawne w sektorze prywatnym

1 Ustawa z 14.06.2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. z 2024 r. poz. 928), dalej: Ustawa.

2 Szeroko: E. Rutkowska, D. Tokarczyk, *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, Lex/el. 2024.

3 Termin ten często występuje w języku prawniczym, a dotyczy przepisów, które poszczególne organizacje mają obowiązek wdrożyć w celu zapewnienia zgodności swojego funkcjonowania z tymi przepisami, przy czym brak dostosowania się do tych przepisów wiąże się z określoną sankcją prawną, przeważnie w postaci odpowiedzialności administracyjnej (jako delikt administracyjny), bądź nawet odpowiedzialności karnej (w tym *quasi*-karnej, polegającej na odpowiedzialności podmiotów zbiorowych).

4 Szerzej: T. Łodziana, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 27 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Komentarz*, Warszawa 2020.

5 Dz. Urz. UE. z 27.11.2019 r., L305/17, dalej: Dyrektywa.

zatrudniające od 50 do 249 pracowników miały mieć możliwość wdrożenia rozwiązań wynikających z Dyrektywy do dnia 17.12.2023 r. Tak czy inaczej oba z przywołanych terminów minęły, zanim polski ustawodawca zdecydował się na uchwalenie stosownej ustawy i wdrożenie jej w życie.

II. KIM JEST SYGNALISTA

Przepisy Ustawy zawierają tak zwany „słowniczek”, w którym zdefiniowane zostały kluczowe pojęcia używane w jej treści. Słowniczek ten został zawarty w treści art. 2 tego aktu prawnego. Próżno jednak szukać w nim definicji sygnalisty. Pojęcie to zostało wyłączone z treści art. 2 i zawarte w art. 4 ust. 1 Ustawy i zgodnie z jego brzmieniem sygnalistą jest osoba fizyczna, która zgłasza lub ujawnia publicznie informację o naruszeniu prawa uzyskaną w kontekście związanym z pracą, w tym:

1. pracownik;
2. pracownik tymczasowy;
3. osoba świadcząca pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym na podstawie umowy cywilnoprawnej;
4. przedsiębiorca;
5. prokurent;
6. akcjonariusz lub wspólnik;
7. członek organu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej;
8. osoba świadcząca pracę pod nadzorem i kierownictwem wykonawcy, podwykonawcy lub dostawcy;
9. stażysta;
10. wolontariusz;
11. praktykant;
12. funkcjonariusz w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2023 r. poz. 1280, 1429 i 1834);
13. żołnierz w rozumieniu art. 2 pkt 39 ustawy z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2024 r. poz. 248 i 834).

Stosownie do treści art. 4 ust. 2 Ustawy za sygnalistę ustawodawca uznał także osobę fizyczną, o której mowa w ust. 1, w przypadku zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacji o naruszeniu prawa uzyskanej w kontekście związanym z pracą przed

nawiązaniem stosunku pracy lub innego stosunku prawnego stanowiącego podstawę świadczenia pracy lub usług lub pełnienia funkcji w podmiocie prawnym lub na rzecz tego podmiotu, lub pełnienia służby w podmiocie prawnym lub już po ich ustaniu.

W ujęciu podmiotowym pojęcie sygnalisty zostało zatem zakreślone niezwykle szeroko, co należy ocenić pozytywnie, jako przejaw odpowiedzialnego i przemyślanego podejścia do tych kategorii osób, które mogą dokonać szeroko rozumianego zgłoszenia, czyli, stosownie do treści art. 2 pkt 15 Ustawy, ustnego lub pisemnego zgłoszenia wewnętrznego lub zgłoszenia zewnętrznego, przekazanego zgodnie z wymogami określonymi w ustawie, a także mogą dokonać ujawnienia publicznego, czyli – jak wynika z art. 2 pkt. 14 Ustawy – podania informacji o naruszeniu prawa do wiadomości publicznej⁶.

III. KORUPCJA JAKO PRZEDMIOTOWY ELEMENT „CONTENTU” ZGŁOSZENIA LUB UJAWNIENIA PUBLICZNEGO

Na wstępie należy podkreślić, że w aspekcie przedmiotowym przepisy zawarte w Dyrektywie (zob. art. 2 ust. 1 Dyrektywy) nie przewidywały dokonywania zgłoszeń korupcji, jako elementu „systemu sygnalistów”. Niemniej stosownie do treści art. 2 ust. 1 Dyrektywy jej treść pozostawała bez uszczerbku dla uprawnienia państw członkowskich do rozszerzenia zakresu ochrony na mocy prawa krajowego w odniesieniu do dziedzin lub aktów nieobjętych ust. 1. W ujęciu formalnym polski ustawodawca mógł rozszerzyć zakres przedmiotowy systemu ochrony sygnalistów o kategorie naruszeń niewynikające z Dyrektywy, co w kontekście korupcji uczynił.

De lege ferenda, w ślad za wdrożeniem w art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy „korupcji” jako przejawu naruszenia prawa, polski ustawodawca jej nie zdefiniował, co – z perspektywy praktyki – może rodzić niejasności.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że w polskim systemie prawnym istnieje formalna definicja korupcji. Została ona zawarta w treści art. 3a pkt 1–4 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁷. W myśl tej ustawy korupcją jest czyn:

1. polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
2. polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu

6 Co, przy spełnieniu określonych Ustawą warunków, zapewne będzie przybierało – w praktyce – postać doniesień medialnych.

7 Ustawa z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 184).

- proponycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
3. popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
 4. popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

O ile tę definicję można (przy poczynieniu pewnych założeń) uznać jako zupełną, o tyle problem polega na tym, że ustawodawca ograniczył jej stosowanie wyłącznie do doprecyzowania kompetencji Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Wskazuje na to określenie zawarte w art. 3a o treści „korupcją, w rozumieniu ustawy (...)”. Co więcej, definicja ta rzutuje na katalog czynów zabronionych, które przywołana formacja może obejmować swoją działalnością. Jako przykład można wskazać treść art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, który wymienia określone w przepisach prawa karnego materialnego czyny zabronione, domykając jednak zakres przedmiotowy działalności CBA o ten element, że muszą one mieć związek m.in. z korupcją (w rozumieniu ustawy).

Powracając do nurtu przepisów Ustawy – jak wskazano, brak definicji legalnej korupcji (w tym kontekście) powoduje, że potencjalny sygnalista może mieć kłopot w precyzyjnym określeniu swoich uprawnień, a co za tym idzie, w pozostawaniu w (słusznym) przekonaniu o tym, że na wypadek dokonania zgłoszenia podlegałby prawnej ochronie wynikającej z Ustawy.

Dość wspomnieć, że w sferze normatywnej definicja korupcji przyjmuje różne kształty, zwłaszcza w przepisach prawa międzynarodowego, co dodatkowo może okazywać się nie do końca jasne. Przykładowo, w art. 2 Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji pod pojęciem korupcji rozumie się żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiejkolwiek innej

nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę⁸.

W powyższym kontekście sygnalista, przed podjęciem decyzji, czy określone zdarzenie wypełnia znamiona korupcji, nierzadko będzie stawał przed dylematem, czy jego działanie będzie nie dość, że skuteczne, to czy faktycznie w kontekście treści zgłoszenia przekaze on informację kwalifikującą go do nabycia prawa do ochrony, wynikającej z przepisów Ustawy.

Dla usystematyzowania zagadnienia należałoby, moim zdaniem, wskazać, że przy pojęciu korupcji (w wymiarze polskiego statusu sygnalisty) należy mieć na uwadze przede wszystkim te czyny zabronione wynikające z przepisów prawa karnego materialnego, które statuują – wprost – czyny korupcyjne. W poczet tych przepisów należy zaliczyć chociażby następujące czyny „kodeksowe”: art. 228 k.k., art. 229 k.k., art. 230 k.k., art. 230a k.k., art. 231 § 2 k.k., art. 250a k.k., 296a k.k. – czyli tak zwane „klasyczne” czyny korupcyjne⁹ (co nie wyłącza także innych czynów korupcyjnych wynikających z przepisów karnych o charakterze pozakodeksowym – o czym w dalszej treści).

IV. STATUS SYGNALISTY W KONTEKŚCIE „KORUPCJI CZYNNEJ” – RYZYKA ZWIĄZANE Z DOKONANIEM ZGŁOSZENIA WEWNĘTRZNEGO

Standardem wynikającym z Dyrektywy jest dokonywanie zgłoszeń wewnętrznych, czyli ustnego lub pisemnego przekazania podmiotowi prawnemu informacji o naruszeniu prawa. Zasada ta funkcjonuje jednak o tyle, o ile naruszeniu można skutecznie zaradzić wewnątrz organizacji, a osoba dokonująca zgłoszenia uważa, że nie zachodzi ryzyko działań odwetowych (zob. art. 7 ust. 2 Dyrektywy). Dyrektywa jednak w treści art. 10 dopuszcza to, aby w niektórych przypadkach możliwe było dokonanie zgłoszenia zewnętrznego, z pominięciem wewnętrznych rozwiązań przyjętych w danej organizacji.

Przepisy Ustawy trafnie przewidują to, że możliwe jest dokonanie „od razu” zgłoszenia zewnętrznego. W przypadkach, w których określone zdarzenie (czyn) wypełniałoby znamiona przestępstwa (zwłaszcza korupcyjnego), uwagę sygnalisty należałoby skierować na treść przepisów Kodeksu postępowania karnego¹⁰, a konkretnie na tzw. społeczny obowiązek denuncjacji, o którym mowa w treści art. 304 § 1 k.p.k. Niezależnie od tego obowiązku, świadomość sygnalisty powinna być wzbogacona o problematykę tzw. klauzul niekaralności, polegających (w generalnym ujęciu) na

8 Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji, sporządzona w Strasburgu dnia 4.11.1999 r. (Dz.U. z 2024 r. nr 244 poz. 2443).

9 Związane z potocznie rozumianym zjawiskiem łapownictwa.

10 Ustawa z 6.06.1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 37), dalej: k.p.k.

niepodleganiu karze w tych przypadkach, w których sprawca korupcji czynnej (a więc osoba „korumpująca”, którym sygnalista przecież może być) nie podlega karze, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział (zob. chociażby art. 229 § 6 Kodeksu karnego¹¹).

Konstrukcja klauzuli niekaralności wprost wskazuje na to, aby to sprawca czynu korupcyjnego (w ujęciu czynnym) wyszedł z inicjatywą i o danym fakcie wyczerpująco poinformował organ postępowania karnego. Kluczowym warunkiem skorzystania z klauzuli niekaralności jest to, aby organ powołany do ścigania czynów zabronionych nie dysponował danymi informacjami wcześniej.

W tym miejscu jawi się problematyka dokonania przez sygnalistę – sprawcę czynnego przestępstwa korupcyjnego – stosownego zgłoszenia. Gdyby, hipotetycznie, pracownik organizacji X dokonał zgłoszenia wewnętrznego (dotyczącego np. skorumpowania osoby pełniącej daną funkcję publiczną, co skutkowało określonym przyspożeniem dla danej organizacji), to w przypadku potwierdzenia się takiej informacji, a nawet w przypadku wyłącznie pozyskania przez organizację takiej informacji, to zrealizowanie, przez uprawnione do tego osoby w imieniu organizacji, społecznego obowiązku denuncjacji (modelowo – obejmującego wszelkie elementy wynikające np. z art. 229 § 6 k.k.) powodowałoby, że tenże sygnalista, dokonujący wyłącznie zgłoszenia wewnętrznego, nie mógłby skorzystać z przywołanej klauzuli niekaralności. Wynikałoby to z tego, że to nie on, ale inne osoby (np. członkowie zarządu określonej spółki prawa handlowego) byłoby tymi, którzy – w oparciu o obszernie wyjaśnienia sygnalisty, odebrane w toku podjętych działań następczych – ujawnili przed określonym organem wszelkie istotne informacje. Gdyby natomiast ów sygnalista chciał skorzystać z klauzuli niekaralności, wówczas stanęłyby ku temu na przeszkodzie przyczyny prawne, albowiem organ już wcześniej dowiedziałby się o danym przestępstwie, co wykluczałoby możliwość objęcia sygnalisty dobrodziejstwem wynikającym z omawianej klauzuli.

Modelowo zatem próżno spodziewać się, aby – mając wystarczającą świadomość prawną – sygnalista (sprawca czynu korupcyjnego w ujęciu czynnym) był zainteresowany dokonaniem zgłoszenia wewnętrznego. Wydaje się – z przyczyn wskazanych powyżej – że postulować należałoby krzewienie takiej kultury, aby w tych przypadkach za standard obejmować jednak zgłoszenia zewnętrzne (a w praktyce, zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa – o czym szerzej w dalszej części opracowania).

Podsumowując tę część rozważań, za zasadne należy uznać to, aby w zakresie czynów korupcyjnych zgłoszenia wewnętrzne były stosowane tylko w tych przypadkach, w których o danym fakcie informowałyby osoby postronne, a nie osoby

11 Ustawa z 6.06.1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 17), dalej: k.k.

(sygnaliści), których status procesowy uzależniony byłby od ich działania, w tym m.in. uczynienia zadość klauzuli niekaralności.

V. KORUPCJA JAKO CZYNNIK OGRANICZAJĄCY EFEKTYWNOŚĆ DZIAŁAŃ NASTĘPCZYCH

Bazując na uwagach zawartych w poprzednim podrozdziale, nie sposób nie wspomnieć o tym, że z perspektywy organizacji (a zwłaszcza podmiotów prywatnych) kluczowe znaczenie dla ich funkcjonowania ma (może mieć) ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary¹². Jak wynika z treści art. 16 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, podmiot zbiorowy może podlegać odpowiedzialności (na zasadach w niej przewidzianych) w przypadkach popełnienia m.in. czynu łapownictwa i płatnej protekcji określonych w:

1. art. 228–230a, art. 250a i art. 296a k.k.,
2. art. 192b i art. 192c ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2561, 2674 i 2770),
3. art. 46–48 ustawy z 25.06.2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1599 i 2185).

Hipotetycznie zatem, gdyby sygnalista (nawet taki, który sam nie brał udziału w określonym czynie) dokonał zgłoszenia wewnętrznego, w zależności od „nastawienia” podmiotu zbiorowego (w tym przypadku podmiotu prywatnego), to działania następcze (a więc zgodnie z treścią art. 2 pkt. 1 ustawy – działania podjęte przez podmiot prawny lub organ publiczny w celu oceny prawdziwości informacji zawartych w zgłoszeniu oraz w celu przeciwdziałania naruszeniu prawa będącemu przedmiotem zgłoszenia, w szczególności przez postępowanie wyjaśniające, wszczęcie kontroli lub postępowania administracyjnego, wniesienie oskarżenia, działanie podjęte w celu odzyskania środków finansowych lub zamknięcie procedury realizowanej w ramach wewnętrznej procedury dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa i podejmowania działań następczych lub procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następczych) mogłyby się zakończyć wyłącznie w sferze wewnętrznego „dochodzenia”, przy jednoczesnym jakimkolwiek braku reakcji organizacji „na zewnątrz”. Respektując przy tym wynikający z treści art. 304 § 1 k.p.k. „jedynie” społeczny obowiązek denuncjacji, należy stwierdzić, że niepożądany stan mógłby zatem trwać nadal, mimo dokonanego zgłoszenia (wewnętrznego).

12 Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 659).

VI. DYSONANS POMIĘDZY ZEWNĘTRZNYM ZGŁOSZENIEM KORUPCJI A PRZEPISAMI K.P.K.

Przepisy ustawy stanowią o dokonaniu zgłoszenia m.in. zewnętrznego do określonego organu publicznego. Organ publiczny, mocą przepisów Ustawy, został obciążony obowiązkiem wobec sygnalisty. Obowiązki te sprowadzają się, co do zasady, do przyjęcia zgłoszenia, przeprowadzenia działań następnych, a także – w myśl art. 2 pkt 4 Ustawy – do przekazania sygnaliście informacji zwrotnej. Informacja zwrotna to nic innego jak przekazana (sygnaliście) informacja na temat planowanych lub podjętych działań następnych i powodów takich działań. Przy założeniu zatem, że zgłoszenie dokonane przez sygnalistę dotyczyłoby korupcji (rozumianej jako czyn zabroniony w rozumieniu prawa karnego materialnego), powstawałby dysonans pomiędzy treścią obowiązków nałożonych, mocą Ustawy, na organy publiczne (którymi, w jej świetle, mogą być przecież – w odniesieniu do korupcji – organy ścigania) a treścią przepisów zawartych w k.p.k.

Kodeks postępowania karnego precyzyjnie określa obowiązki organów publicznych w kontekście złożonego zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, przy czym w odniesieniu do czynów korupcyjnych (jako – z zasady – czynów, w których nie występuje pokrzywdzony) art. 304b k.p.k. nie ma zastosowania. Tym samym w tych przypadkach – co do zasady – obowiązkiem organów publicznych (zwłaszcza prokuratury) jest zastosowanie trybu z art. 305 § 4 k.p.k., zgodnie z którym o wszczęciu, odmowie wszczęcia albo o umorzeniu śledztwa zawiadamia się osobę lub instytucję państwową, samorządową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, oraz ujawnionego pokrzywdzonego, a o umorzeniu także podejrzanego – z pouczeniem o przysługujących im uprawnieniach. Z treści tego przepisu wynika (w kontekście czynów korupcyjnych) – co do zasady – wyłącznie przekazanie informacji o decyzji procesowej, która może przybrać formę:

1. wszczęcia postępowania przygotowawczego;
2. odmowy wszczęcia postępowania przygotowawczego;
3. umorzenia postępowania przygotowawczego (tak w trybie, o którym mowa w art. 308 k.p.k., jak i w skutek przeprowadzonego postępowania).

Przepisy Ustawy natomiast nakładają (m.in. na organy publiczne) obowiązek, o czym wspomniano, informacji zwrotnej, w treści której powinny znajdować się następujące elementy:

1. planowane lub podjęte działania następne;
2. powody tych działań.

W kontekście np. „suchej” informacji o samym fakcie wszczęcia postępowania karnego trudno jest – *de lege lata* – mówić o tym, że prokurator wszczynający postępowanie karne upoważniony byłby do przekazania sygnaliście (nieposiadającemu statusu

strony postępowania) informacji co do planowanych działań. Przecież takie działanie mogłoby, w niektórych przypadkach, sparaliżować prawidłowy tok prowadzonego postępowania przygotowawczego. Idąc dalej – trudno byłoby także wymagać, aby organ postępowania przygotowawczego „tłumaczył się” co do powodów określonych działań.

Wydaje się, że ewentualna „pełna” realizacja obowiązków wynikających z Ustawy wystąpić mogłaby wówczas, gdyby – w bliżej nieokreślonym trybie – sygnalista (nieposiadający statusu strony) otrzymał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego wraz z uzasadnieniem.

Sprawa ulega jeszcze dalszemu skomplikowaniu w tych przypadkach, w których takie zgłoszenie zewnętrzne przyjąłoby postać informacji przekazanej uprawnionemu organowi w sposób niejawnny, co miałoby skutkować podjęciem ewentualnych czynności operacyjno-rozpoznawczych. Tego typu czynności, z natury rzeczy, prowadzone są niejawnie¹³, a co za tym idzie – o fakcie ewentualnego ich wszczęcia, powodach podjęcia tych działań, ich przebiegu czy wyniku osoby nieuprawnione (w rozumieniu tejże ustawy) nie mają prawa zostać poinformowane.

Tym samym wskazać należy, że wynikające z Ustawy obowiązki mogą napotykać prawne przeszkody w ich praktycznej realizacji, a co więcej, niekiedy ich zrealizowanie mogłoby narazić osoby zatrudnione w organach publicznych na odpowiedzialność prawną, w tym karną.

VII. ROLA PROFESJONALNEGO PEŁNOMOCNIKA WE WSPARCIU SYGNALISTY W ZGŁASZANIU „KORUPCJI”

Zasygnalizowane w treści artykułu problemy są zapewne wierzchołkiem góry lodowej, jeżeli chodzi o praktyczne funkcjonowanie Ustawy. Mając jednak na względzie bezpieczeństwo prawne sygnalisty, należałoby postulować, aby przed dokonaniem zgłoszenia korupcji sygnalista (niedysponujący stosowną wiedzą prawną) zasięgnął konsultacji profesjonalnego prawnika (radcy prawnego, adwokata). Wsparcie profesjonalnego pełnomocnika, w mojej ocenie, nie tylko pozwoliłoby sygnaliście na dokonanie oceny trafności swojego osądu co do występowania zjawiska korupcji (jako przedmiotu zgłoszenia), ale także pozwoliłoby na obranie optymalnego – dla sygnalisty – modelu dokonania zgłoszenia, bez zbędnego narażania się na odpowiedzialność prawną, chociażby wynikającą z treści art. 238 k.k. Na marginesie tych rozważań należy wskazać, że niezależnie od możliwości indywidualnego skonsultowania omawianego zagadnienia z profesjonalnym pełnomocnikiem w ramach własnych zasobów finansowych sygnalisty, przepisy Ustawy rozciągają na problematykę zgłoszeń także przepisy ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej¹⁴. W myśl bowiem art. 61 Ustawy w przywołanym

13 W rozumieniu ustawy z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 632).

14 Ustawa z 5.08.2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 945).

akcie prawnym dodaje się art. 4¹, zgodnie z którym nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie przysługują osobie chcącej dokonać zgłoszenia naruszenia prawa w rozumieniu ustawy z 14.06.2024 r. o ochronie sygnalistów.

VIII. KLAUZULA NIEKARALNOŚCI, DOPASOWANIE TREŚCI USTAWY DO REALIÓW K.P.K. ORAZ USTAWY O OCHRONIE INFORMACJI NIEJAWNYCH – UWAGI *DE LEGE FERENDA*

Bazując na poczynionych uwagach, należy stwierdzić, że o ile trafne jest – samo w sobie – uchwalenie Ustawy, o tyle jej szczegółowe rozwiązania wymagają doprecyzowania. Postulując ewentualne zmiany, warto byłoby się zastanowić, czy nie byłoby dobrym rozwiązaniem to, aby także dokonane zgłoszenia wewnętrzne mogły skutkować rozciągnięciem na sygnalistę możliwości stosowania klauzuli niekaralności¹⁵. Tego typu rozwiązanie, jak sądzę, sprawdziłoby się w tych przypadkach, w których sygnalista (łapownik czynny) dokonałby zgłoszenia wewnętrznego, pozostając w przekonaniu, że organizacja podejmie dalej idące działania (zwłaszcza, gdyby był o tym zapewniany), a mimo to by ich nie podjęła lub sama dokonała (przez osoby do tego uprawnione) zgłoszenia opartego na informacjach sygnalisty, eliminując tym samym (*de lege lata*) możliwość skorzystania przez tego sygnalistę z omawianego dobrodziejstwa. Po drugie, należałoby wypracować pewien kompromis pomiędzy postanowieniami Ustawy a przepisami k.p.k. Zarysowana problematyka zdaje się stawiać przeciwko sobie uprawnienia wynikające z tych dwóch reżimów prawnych, co – w praktyce – będzie powodowało wyłącznie trudności interpretacyjne, a co za tym idzie – niejednolite stosowanie przepisów prawa. Wreszcie po trzecie, może warto byłoby także osadzić problematykę sygnalistów w świecie zgłoszeń dokonywanych niejawnie. Czy w tych przypadkach naprawdę np. Centralne Biuro Antykorupcyjne (czy inne organy ścigania) powinno prowadzić z informatorami jawną korespondencję zamiast pozostawić niektóre fakty w sferze informacji niejawnych i zająć się efektywnym zwalczaniem korupcji?

15 Szeroko: M. Iwański, *Odpowiedzialność karna za przestępstwa korupcyjne*, Lex, a także: G. Kobuszewski, Z. Bielecki, *Przesłanki wyłączenia lub złagodzenia odpowiedzialności karnej sprawcy przestępstwa korupcji (w:) Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce*, red. Z. Bielecki, J. Szafrński, Szczytno 2007, s. 97-99.

r. pr. Tomasz Łodziana

Radca prawny, , praktyk compliance, autor publikacji poświęconych prawu czynności operacyjno-rozpoznawczych, procedurze karnej, prawu karnemu materialnemu, informacjom prawnie chronionym.

Attorney-at-law, compliance practitioner, author of publications on the law of operational and reconnaissance activities, criminal procedure, substantive criminal law, as well as legally protected information.

ORCID: 0000-0002-4402-3840

ABSTRACT

Keywords: *whistleblowers, corruption, internal reports, external reports, no punishment clause, liability of collective entities*

Corruption in the context of the Whistleblower Protection Act

The article discusses corruption as a manifestation of violation of the law within the meaning of Article 3(1) of the Whistleblower Protection Act. The author analyses the appropriateness of including this category of violation of the law in the aforementioned statute. He also points to corporate barriers related to taking follow-up actions, the risks for the whistleblower, as well as the tasks of professional litigation representatives in supporting whistleblowers in reporting this form of violation of the law.

Bibliografia

1. **Iwański Mikołaj**, *Odpowiedzialność karna za przestępstwa korupcyjne*, Lex
2. **Grzegorz Kobuszewski, Zbigniew Bielecki**, *Przesłanki wyłączenia lub złagodzenia odpowiedzialności karnej sprawcy przestępstwa korupcji (w:) Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce*, red. Z. Bielecki, J. Szafranski, Szczytno 2007
3. **Tomasz Łodziana**, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 27 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Komentarz*, Warszawa 2020.
4. **Ewelina Rutkowska, Damian Tokarczyk**, *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, Lex/el. 2024