

MARIOLA LEMONNIER

Francuski model ochrony sygnalistów a kształtowanie europejskich standardów ich ochrony

The French Model of Whistleblower Protection and the Development of European Standards for their Protection

Abstract

The French whistleblower protection model is considered one of the most advanced and comprehensive systems in Europe. It is based on the Sapin II Act of 2016 and its 2022 amendment, introducing a flexible reporting procedure, broad protection against retaliation, a requirement for good faith, and legal and psychological support for whistleblowers. The model emphasizes confidentiality and data protection in line with GDPR requirements. It also takes a balanced approach to business secrecy, allowing for the disclosure of significant legal violations in the public interest. France played a key role in shaping the EU Directive 2019/1937, which incorporates many elements of the French system. Despite progress, practical challenges remain, such as low employee awareness and lengthy legal proceedings. The article highlights differences between the French and U.S. models and notes the trend of European whistleblower protection converging towards the French model, focusing on protection, support, and prevention of retaliation.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo francuskie,
ochrona praw sygnalisty, tajemnica
przedsiębiorstwa

KEYWORDS: French law, protection
of whistleblower rights, business
secrets

MARIOLA LEMONNIER – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor
Uniwersytetu Łódzkiego, ORCID-0000-0003-3277-9568,
e-mail: mariola.lemonnier@wpia.uni.lodz.pl

1 | Wprowadzenie

Ochrona osób zgłaszających naruszenia prawa, określanych mianem sygnalistów (fr. *lanceurs d'alerte*, ang. *whistleblowers*), stanowi obecnie jeden z kluczowych instrumentów prawnych służących przeciwdziałaniu korupcji, nadużyciom i innym nieprawidłowościom w sektorze publicznym i prywatnym. Sygnaliści pełnią funkcję strażników transparentności, praworządności i odpowiedzialności instytucji, dlatego ich skuteczna ochrona jest warunkiem niezbędnym dla zapewnienia mechanizmów kontroli społecznej oraz wzmocnienia zaufania obywateli do instytucji państwowych i gospodarczych.

W Unii Europejskiej, od października 2019 r., obowiązuje Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii^[1] (dalej: dyrektywa 2019/1937), która ustanawia jednolite minimalne standardy ochrony sygnalistów we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa ta stanowi kamień milowy w rozwoju europejskiego prawa ochrony sygnalistów, integrując różne podejścia krajowe i wyznaczając wspólne standardy proceduralne oraz materialnoprawne.

Francuski model ochrony sygnalistów jest uznawany za jeden z najbardziej rozwiniętych i kompleksowych systemów w Europie. Jego geneza sięga lat 2013–2016, kiedy to Francja jako jedno z pierwszych państw europejskich ustanowiła kompleksowe akty prawne mające na celu ochronę osób zgłaszających nieprawidłowości. Szczególne znaczenie miała ustawa z dnia 9 grudnia 2016 r. o przejrzystości, walce z korupcją i modernizacji życia gospodarczego, powszechnie znana jako ustawa Sapin II^[2]. Regulacje te stanowiły ważną inspirację dla ustawodawcy unijnego podczas prac nad dyrektywą 2019/1937 oraz stały się wzorem dla wielu państw członkowskich implementujących wspólnotowe standardy ochrony^[3].

Celem niniejszego artykułu jest przeprowadzenie pogłębionej analizy francuskiego modelu ochrony sygnalistów jako kontynuacji rozważań na

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L 305/17 z 26.11.2019).

² Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, *JORF* n°0287 du 10 décembre 2016.

³ René de Quenaudon i Marie-José Gomez-Mustel, "L'ambiguïté des dispositifs d'alerte professionnelle en France," *Semaine Sociale Lamy*, BS 4/10 (2010): 167.

temat modelu sygnalisty w różnych systemach prawnych^[4], ze szczególnym uwzględnieniem jego wpływu na kształtowanie się europejskich standardów prawnych, a także zbadanie relacji pomiędzy prawem sygnalisty do ujawnienia nieprawidłowości a ochroną tajemnicy prawnie chronionej. Artykuł ma charakter naukowo-analityczny i opiera się na zagranicznej literaturze przedmiotu, aktach prawnych oraz orzecznictwie krajowym i unijnym. Główną tezą jest powiązanie rozwoju modelu europejskiego z modelem amerykańskim i pokazanie sposobu formowania modelu ochrony sygnalistów w UE i we Francji.

2 | Geneza i pojęcie sygnalisty w prawie francuskim

Określenie „sygnalista” ma we Francji złożoną historię semantyczną i kulturową. Początkowo sygnalizowanie było postrzegane pejoratywnie jako akt donosicielstwa i nielojalności, co wiązało się z traumatyczną pamięcią zbiorową okresu II wojny światowej^[5]. Jednak w ciągu ostatnich dwóch dekad nastąpiła znacząca zmiana paradygmatu, prowadząca do semantycznej i prawnej rehabilitacji sygnalistów jako osób działających w interesie publicznym^[6].

Historia prawa ochrony sygnalistów we Francji sięga początku lat 2000., kiedy to rosnąca świadomość społeczna dotycząca korupcji, nieprawidłowości finansowych oraz nadużyć w instytucjach publicznych i prywatnych wymagała nowych mechanizmów prawnych. Jednak pierwszą faktyczną regulacją ochrony sygnalistów były przepisy zawarte w kodeksie pracy (fr. *Code du travail*), które już w 2002 r. ustanawiały minimalną ochronę dla pracowników zgłaszających naruszenia dotyczące bezpieczeństwa pracy^[7].

Zmiana w podejściu do ochrony sygnalistów dokonała się w 2013 r., kiedy została wydana rekomendacja Komisji Europejskiej dotycząca ochrony

⁴ Mariola Lemonnier, „Wybrane cechy modelu ochrony sygnalistów na przykładzie amerykańskiego rynku regulowanego,” *Prawo i Więż*, nr 5 (48) (2025): 87-106.

⁵ William Bourdon, *Petit manuel de désobéissance citoyenne* (Paris: JC Lattès, 2014), 63.

⁶ Mathieu Moreau, *La protection juridique des lanceurs d’alerte en France* (Paris: Dalloz, 2020), 15-22.

⁷ Art. L. 4131-1 i n. kodeks pracy Francji (fr. *Code du travail*).

sygnalistów^[8]. Rekomendacja ta, choć niewiążąca, zmobilizowała ustawodawców krajowych, w tym francuskie władze ustawodawcze, do wypracowania bardziej kompleksowych regulacji. Francuska doktryna prawna zaczęła intensywnie zajmować się zagadnieniami sygnalizowania i publikować znaczące opracowania naukowe analizujące prawo do wolności wypowiedzi w konfrontacji z obowiązkami pracownika oraz tajemnicą biznesową^[9]. Ustawa z dnia 9 grudnia 2016 r. o przejrzystości, walce z korupcją i modernizacji życia gospodarczego stanowiła przełomowy moment w rozwoju prawa ochrony sygnalistów we Francji i była odpowiedzią na międzynarodowe zobowiązania wynikające z konwencji OECD oraz na postulaty organizacji pozarządowych zajmujących się walką z korupcją^[10].

Ustawa Sapin II nałożyła na przedsiębiorstwa i instytucje publiczne obowiązek ustanowienia mechanizmów zgłaszania naruszeń, w szczególności dotyczących korupcji i nepotyzmu, naruszenia przepisów antymonopolowych, naruszenia zasad ochrony środowiska i bezpieczeństwa oraz oszustw finansowych. Ustawa wymogła także na dużych przedsiębiorstwach (zatrudniających co najmniej 50 osób) ustanowienie wewnętrznych procedur zgłaszania i gwarantowania ochrony sygnalistów przed represjami zawodowymi. Szczególnie istotnym postanowieniem było wprowadzenie zakazu działań odwetowych (fr. *mesures de rétorsion*), rozumianych szerzej niż tylko zwolnienie z pracy – obejmujących również dyskryminację, zastraszanie, mobbing czy inne formy represji zawodowych^[11].

Nowelizacja z 2022 r. i implementacja dyrektywy UE 2019/1937 stanowiła kolejny etap rozwoju regulacji. Ustawa z dnia 21 marca 2022 r. *visant à améliorer la protection des lanceurs d’alerte* stanowiła znaczną nowelizację poprzedniego systemu i była bezpośrednim wynikiem obowiązku implementacji dyrektywy UE 2019/1937^[12]. Nowelizacja ta dokonała istotnych zmian w systemie ochrony sygnalistów, obejmując nieprawidłowości dotyczące nie tylko korupcji i finansów, ale także ochrony zdrowia publicznego, bezpieczeństwa żywności, ochrony konsumentów i ochrony środowiska. Ochroną objęci są pracownicy, ale również niezależni kontrahenci,

⁸ Rekomendacja Komisji Europejskiej 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotycząca definicji mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

⁹ de Quenaudon i Gomez-Mustel, “L’ambiguïté des dispositifs,” 167–180.

¹⁰ Konwencja OECD w sprawie zwalczania przekupstwa zagranicznych urzędników państwowych w międzynarodowych transakcjach handlowych, podpisana w Paryżu dnia 21 listopada 1997 r.

¹¹ Art. 8 ust. 1 ustawy Sapin II.

¹² Loi n° 2022-401 – 21 marca 2022 r., wcześniej cytowana.

przedstawiciele, a nawet osoby, które przerwały już zatrudnienie, jeśli ujawnianie dotyczy sytuacji, która miała miejsce podczas zatrudnienia. Wprowadzono możliwość bezpośredniego zgłaszania nieprawidłowości do organów zewnętrznych, bez obligatoryjnego wcześniejszego zgłoszenia wewnętrznego, co istotnie zwiększyło elastyczność systemu i redukowało ryzyko represji wobec sygnalistów podejmujących najpierw kroki wewnętrzne^[13]. Nowelizacja wzmocniła przepisy dotyczące sankcji za działania odwetowe, wprowadzając wyższe kary finansowe oraz umożliwiając szybszą i bardziej efektywną procedurę dochodzenia praw przez poszkodowanych sygnalistów^[14].

Pojęcie sygnalisty zostało zdefiniowane w ustawie Sapin II, w której sygnalista to osoba fizyczna, która w dobrej wierze, bez oczekiwania korzyści materialnych ujawnia informacje dotyczące: przestępstw lub wykroczeń, poważnych i ewidentnych naruszeń prawa lub regulaminów, zagrożeń lub szkód dla interesu publicznego, prób zatajenia wyżej wymienionych okoliczności^[15]. Definicja ta została następnie rozszerzona w wyniku implementacji dyrektywy UE 2019/1937 poprzez ustawę z dnia 21 marca 2022 r., która doprecyzowała zakres podmiotowy i przedmiotowy ochrony^[16].

3 | Procedury zgłaszania i ochrony sygnalistów

Francuski model ochrony sygnalistów opiera się na zasadzie elastyczności proceduralnej, pozwalającej sygnalistom na wybór najbardziej adekwatnego kanału zgłaszania w zależności od sytuacji faktycznej. Hierarchia ta, choć teoretycznie sugeruje preferowanie zgłoszeń wewnętrznych, w praktyce umożliwia pominięcie poszczególnych etapów, gdy jest to uzasadnione interesem sygnalisty^[17].

Sygnalista może w pierwszej kolejności zgłosić nieprawidłowość wewnątrz organizacji, korzystając z przeznaczonych do tego kanałów lub

¹³ Art. 3 ustawy z 21 marca 2022 r.

¹⁴ Art. 5–6 ustawy z 21 marca 2022 r.

¹⁵ Art. 6 ustawy z 21 marca 2022 r.

¹⁶ Art. 1 ustawy z 21 marca 2022 r.

¹⁷ Moreau, *La protection juridique*, 45–72.

zwracając się do wskazanych pracowników (referentów ds. zgłoszeń). Zgłoszenie wewnętrzne powinno zostać przyjęte, zarejestrowane i zbadane w ciągu uzasadnionego terminu (zazwyczaj trzech miesięcy)^[18]. Takie rozwiązanie ma na celu umożliwienie organizacji wewnętrznego rozwiązania problemu bez eskalacji publicznej. W przypadku gdy zgłoszenie wewnętrzne pozostaje bez odzewu, jest nieskuteczne lub grozi szkodą dla sygnalisty, prawo umożliwia kierowanie zgłoszeń bezpośrednio do właściwych organów państwowych. Organami tymi mogą być: Autorité des Marchés Financiers (AMF) w sprawach dotyczących rynków finansowych, Agence Française d'Anticorruption (dalej: AFA) w sprawach korupcji, odpowiednio prokuratorzy i organy śledcze, organy ochrony konsumentów i konkurencji^[19]. Istotnym elementem proceduralnym jest wymóg działania w dobrej wierze (fr. *bonne foi*). Sygnalista działa w dobrej wierze, jeśli ma uzasadnione przekonanie o prawdziwości zawartych w zgłoszeniu informacji, chociaż ostatecznie informacje mogą okazać się błędne. Prawo nie nakłada na sygnalistę obowiązku wstępnego sprawdzenia lub weryfikacji informacji – wystarczy racjonalne uzasadnienie dla przekonania o zasadności zgłoszenia. Ponadto sygnalista nie ponosi odpowiedzialności karnej lub cywilnej za zawartość zgłoszenia, jeśli działał w dobrej wierze, nawet jeśli informacje okazały się nieprecyzyjne lub częściowo błędne. Taka regulacja ma na celu wyeliminowanie obawy przed konsekwencjami i zachęcenie do zgłaszania podejrzeń o naruszeniach.

Francuskie sądy wypracowały precyzyjną i ograniczającą definicję złej wiary (fr. *mauvaise foi*), która stanowi podstawę do odmowy ochrony sygnalisty. Judykatura konsekwentnie przyjmuje, że zła wiara może wynikać wyłącznie ze świadomej znajomości przez sygnalistę fałszywości zgłaszanych faktów. W przełomowym orzeczeniu z dnia 13 września 2023 r. (nr 21-22.301) Izba Społeczna Sądu Kasacyjnego (fr. *Cour de cassation*) jasno stwierdziła, że „zła wiara może wynikać jedynie ze znajomości fałszywości zgłoszonych faktów” (fr. *la mauvaise foi ne pouvait résulter que de la connaissance de la fausseté des faits dénoncés*). W tej samej linii orzeczniczej Sąd Kasacyjny w wyroku z dnia 8 lipca 2020 r.^[20] potwierdził, że zła wiara nie może wynikać z samej okoliczności, iż zgłoszone fakty nie zostały ostatecznie potwierdzone. Najnowsze orzeczenie Sądu Kasacyjnego

¹⁸ Art. 9 ustawy z 21 marca 2022 r.

¹⁹ Art. 10 ustawy z 21 marca 2022 r.

²⁰ Cour de cassation, Chambre sociale, 8 lipca 2020 r. ECLI-FR:CACC:2020:SO 00628, nr 18-13.593.

z dnia 6 maja 2025 r. (nr 23-15.641) w sprawie *Groupama Grand Est*^[21] dodatkowo wzmocniło ochronę sygnalistów. W tej sprawie pracownik zgłosił Francuskiej Agencji Antykorupcyjnej fakty, które jego zdaniem stanowiły nadużycie mienia społecznego (fr. *abus de bien social*) oraz oszustwo podatkowe (fr. *fraude fiscale*). Pracodawca zwolnił go za ciężkie przewinienie (fr. *faute lourde*), argumentując złą wiarę poprzez zamiar szkodzenia spółce (fr. *intention de nuire*). Sąd Kasacyjny odrzucił tę argumentację, potwierdzając, że sama rozbieżność w ocenie kwalifikacji prawnej faktów nie wystarcza do wykazania złej wiary. Trybunał wyjaśnił, że nawet jeśli końcowa kwalifikacja prawna zgłoszonych okoliczności okaże się błędna lub sporna, nie świadczy to o złej wierze sygnalisty, o ile nie posiadał on świadomości nieprawdziwości samych faktów. Orzecznictwo Sądu Kasacyjnego przyniosło fundamentalne konsekwencje, ponieważ sygnalista może się mylić co do prawnej kwalifikacji zgłaszanych faktów – może błędnie uznać dane zachowanie za przestępstwo, gdy w rzeczywistości nie stanowi ono naruszenia prawa. Taka pomyłka nie prowadzi do utraty ochrony, jeśli same fakty były przedstawione zgodnie z prawdą. Ciężar dowodu w zakresie złej wiary spoczywa na pracodawcy lub podmiocie, wobec którego skierowano zgłoszenie. To pracodawca musi udowodnić, że sygnalista świadomie i celowo zgłosił fakty, o których wiedział, że są nieprawdziwe. Nie wystarczy wykazać, że zgłoszone okoliczności okazały się nieprawdziwe lub że dochodzenie nie potwierdziło naruszeń – konieczne jest wykazanie, że sygnalista posiadał świadomość fałszywości informacji w momencie jej zgłaszania. Nawet okoliczności mogące sugerować osobiste motywy czy intencję szkodzenia nie wystarczają do wykazania złej wiary. W sprawie *Groupama Grand Est* pracodawca argumentował, że zgłoszenie sygnalisty nastąpiło po odmowie podwyżki wynagrodzenia i było motywowane chęcią odwetu. Sąd Kasacyjny odrzucił te argumenty, potwierdzając, że motywy psychologiczne lub kontekst interpersonalny nie przesądzają o złej wierze, jeśli nie udowodniono świadomości fałszywości faktów.

Francuska Rada Stanu (fr. *Conseil d'État*) w wyroku z dnia 8 grudnia 2023 r.^[22] (nr 435266) w sprawie *SNCF* przyjęła nieco odmienne podejście. Rada Stanu odmówiła statusu sygnalisty pracownikowi, który formułował „szczególnie poważne oskarżenia w sposób ogólny i przesadzony,

²¹ Cour de cassation, Chambre sociale, 6 maja 2025 r., 23-15.641, ECLI:FR:C-CASS:2025:SO00436.

²² Conseil d'État, 4ème et 1ère chambres réunies, 08/12/2023, 435266, ECLI:FR:CECHR:2023:435266.20231208.

bez możliwości późniejszego ich doprecyzowania w jakikolwiek sposób”. Trybunał zwrócił uwagę, że pracownik nie chciał lub nie był w stanie doprecyzować i poprzeć swoich twierdzeń elementami faktycznymi (fr. *n'avait pas voulu, ou pas été en capacité de préciser et d'étayer ses allégations par des éléments factuels*). Oskarżenia dotyczyły nadużycia mienia społecznego, korupcji i nepotyzmu, były formułowane w sposób obraźliwy i nie zostały poparte żadnymi konkretnymi dowodami, mimo że pracownik został o to poproszony. Rada Stanu przyjęła, że dobra wiara wymaga nie tylko przekonania o prawdziwości faktów, ale także minimalnej zdolności i gotowości do przedstawienia podstaw faktycznych dla swoich twierdzeń. To orzeczenie sugeruje, że całkowicie bezpodstawne i niezweryfikowane oskarżenia, formułowane w sposób ogólnikowy i obraźliwy, mogą świadczyć o braku dobrej wiary. Niemniej podejście Rady Stanu nie narusza podstawowej zasady wypracowanej przez Francuski Sąd Kasacyjny, że zła wiara nadal wymaga wykazania świadomości fałszywości faktów. Orzeczenie w sprawie SNCF należy traktować jako doprecyzowanie, że ochrona sygnalisty nie obejmuje sytuacji, w których zgłoszenie ma charakter całkowicie bezpodstawnej kampanii zniesławienia, niemożliwej do zweryfikowania z uwagi na brak jakichkolwiek elementów faktycznych.

Ponadto zgodnie z art. 122-9 francuskiego kodeksu karnego, wprowadzonym przez ustawę Sapin II, sygnalista nie ponosi odpowiedzialności karnej za naruszenie tajemnic chronionych prawem – z wyjątkiem tajemnicy obrony narodowej, tajemnicy lekarskiej i tajemnicy zawodowej adwokata – jeśli ujawnienie było konieczne i proporcjonalne do ochrony zagrożonych interesów, nastąpiło zgodnie z procedurami sygnalizowania określonymi w prawie oraz sygnalista wypełniał kryteria definicji sygnalisty. Od 1 września 2022 r., na mocy ustawy z 21 marca 2022 r. (tzw. ustawy Wasermana), sygnalista korzysta również z braku odpowiedzialności cywilnej. Oznacza to, że osoba, której dotyczy zgłoszenie, nie może skutecznie dochodzić odszkodowania za szkody wynikłe ze zgłoszenia, chyba że udowodni, iż sygnalista działał w pełnej świadomości nieprawdziwości przekazywanych informacji. Tym samym nawet poważne szkody reputacyjne lub finansowe poniesione przez podmiot, którego dotyczyło zgłoszenie, nie dają podstawy do roszczenia odszkodowawczego, o ile sygnalista działał w dobrej wierze.

Fundamentalnym filarem francuskiego systemu ochrony sygnalistów jest absolutny zakaz podejmowania wobec nich działań odwetowych (fr. *mesures de rétorsion*). Prawo francuskie rozumie działania odwetowe szeroko jako nie tylko zwolnienie z pracy, lecz także degradację sytuacji, przesunięcie na mniej korzystne stanowisko, zmniejszenie wynagrodzenia

lub świadczeń, pozbawienie możliwości awansu zawodowego, przydzielenie mniej interesujących zadań, zastraszanie, mobbing czy izolację społeczną, utratę uprawnień lub przywilejów zawodowych oraz wszelkie inne działania powodujące niekorzystne skutki zawodowe lub społeczne. Szczególnie istotne jest, że prawo zabrania nie tylko działań bezpośrednio zmierzających do represji, ale także zakamuflowanych form represji, podjętych z pozoru z innych powodów, ale faktycznie stanowiących odpowiedź na sygnalizowanie. Ciężar dowodu spoczywa na pracodawcy – jeśli sygnalista wykáže, że podjął działania zgłaszające naruszenia, a następnie doznał niekorzystnych zmian w swoim statusie zawodowym, pracodawca musi wykazać, że działania te były uzasadnione przyczynami niezwiązanymi z sygnalizowaniem^[23]. Prawo francuskie gwarantuje sygnalistom pełną poufność ich tożsamości na etapie zgłoszenia i postępowania wyjaśniającego. Organizacje są zobowiązane do wdrożenia technicznych i organizacyjnych zabezpieczeń gwarantujących, że dane identyfikujące sygnalistę pozostają dostępne tylko osobom bezpośrednio zajmującym się rozpatrzeniem zgłoszenia. Ponadto prawo umożliwia anonimowe zgłaszanie nieprawidłowości poprzez przeznaczone do tego kanały informacyjne. Jednak anonimowość zgłoszenia może utrudniać jego rozpatrzenie, dlatego prawo przewiduje możliwość otrzymania wsparcia od organizacji lub właściwych organów, nawet w sytuacji anonimowego zgłoszenia. Wszystkie dane przetwarzane w związku z sygnalizowaniem podlegają rygorystycznym przepisom Rozporządzenia Ogólnego o Ochronie Danych (dalej: RODO)^[24]. Organizacje muszą prowadzić rejestr zgłoszeń i informacji przetwarzanych w ich związku, zgodnie z wymogami art. 30 RODO. Sygnaliści mają prawo dostępu do swoich danych oraz prawo do usunięcia danych w przypadku, gdy ich przetwarzanie nie jest już uzasadnione^[25]. Francuskie prawo gwarantuje sygnalistom dostęp do wsparcia prawnego i psychologicznego. Może być ono udzielane przez specjalistów zatrudnionych przez organizację, organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną sygnalistów, organy publiczne, takie jak AFA, praktykujących adwokatów, na koszt organizacji lub organów publicznych^[26]. Wsparcie prawne obejmuje

²³ Art. 6 ust. 2 ustawy z 21 marca 2022 r.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (Dz. Urz. UE L 119/1 z 4.05.2016).

²⁵ Art. 17 RODO.

²⁶ Art. 8 ustawy z 21 marca 2022 r.

doradztwo w zakresie procedur zgłaszania, ochrony praw, a także reprezentację w postępowaniach sądowych lub administracyjnych. Wsparcie psychologiczne jest szczególnie istotne ze względu na znaczne obciążenie emocjonalne, jakie sygnalizowanie może przynieść sygnaliście^[27].

Należy także podkreślić, iż francuskie sądy wydały ważne orzeczenia dotyczące ochrony sygnalistów. Wyroki miały znaczący wpływ na praktyczne rozumienie ochrony sygnalistów i ograniczyły możliwości pracodawców w podejmowaniu działań odwetowych. Jednak najwięcej zmiany podejścia wprowadziło orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: Trybunał lub ETPC) z 2007 r. (w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii*), w którym Trybunał stwierdził, że ujawnianie informacji dotyczących korupcji stanowi wykonywanie prawa do wolności wypowiedzi objętego ochroną art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka^[28]. Orzeczenie to miało wpływ na rozwój prawa ochrony sygnalistów w całej Europie, w tym we Francji.

4 | Wpływ francuskiego modelu na prawo Unii Europejskiej

Dyrektywa 2019/1937 powstała w wyniku długotrwałych prac legislacyjnych, które rozpoczęły się już na przełomie lat 2010–2011^[29]. Jednak przyspieszenie prac oraz ostateczne ukształtowanie się dyrektywy nastąpiło w kontekście rosnącego zainteresowania ochroną sygnalistów w UE, szczególnie po tym, gdy kilka państw członkowskich, w tym Francja, wdrożyło własne kompleksowe systemy ochrony^[30]. Francja odegrała kluczową rolę w kształtowaniu dyrektywy 2019/1937. Komisja Europejska, przygotowując

²⁷ Moreau, *La protection juridique*, 115.

²⁸ Wyrok ETPC z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii*, nr 14277/04.

²⁹ European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law, COM(2018) 218 final, 23 kwietnia 2018 r.

³⁰ Zbigniew Hajn i Dagmara Skupień, "Ochrona sygnalistów w miejscu pracy w państwach Grupy Wyszehradzkiej, Francji i Słowenii – propozycje zmian," *Przeгляд Prawa i Administracji*, t. CXXIII (2020): 125–147.

propozycję dyrektywy w 2018 r., bazowała na analizie porównawczej istniejących systemów ochrony sygnalistów w państwach członkowskich, gdzie francuski system (oparty na ustawie Sapin II) był jednym z modeli referencyjnych^[31]. Analiza wykazała, że francuski model, łącząc skuteczne mechanizmy zgłaszania, wzmocnioną ochronę przed represjami oraz wsparcie psychologiczne i prawne, stanowił wzór unijny. Elementy dyrektywy 2019/1937 inspirowane francuskim modelem to m.in. hierarchia kanałów zgłaszania przez sygnalistę. Dyrektywa 2019/1937 przewiduje wieloetapową procedurę zgłaszania, dopuszczającą zarówno zgłoszenia wewnętrzne, jak i do organów publicznych, z możliwością pominięcia etapów w określonych sytuacjach. To podejście odzwierciedla strukturę przewidzianą w ustawie Sapin II^[32]. Dyrektywa 2019/1937 ustanawia absolutny zakaz represji zawodowych, rozumianych szerzej niż zwolnienie z pracy. Definicja działań odwetowych w dyrektywie 2019/1937 obejmuje wszystkie formy niekorzystnych zmian w statusie zawodowym, co było inspirowane francuskim rozumieniem represji. Dyrektywa 2019/1937, podobnie jak prawo francuskie, wymaga, aby sygnalista działał w dobrej wierze, ale nie nakłada na niego obowiązku wstępnej weryfikacji zawartych w zgłoszeniu informacji. To stanowisko ułatwia zgłaszanie podejrzeń bez lęku przed odpowiedzialnością za ewentualny błąd. Dyrektywa 2019/1937 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia sygnalistom dostępu do wsparcia prawnego i psychologicznego, czym bezpośrednio nawiązuje do rozwiązań przyjętych we Francji. Dyrektywa 2019/1937 wymaga, aby informacje o tożsamości sygnalisty były przetwarzane zgodnie z RODO i chronione w stopniu gwarantującym poufność. To wymóg zbieżny z francuskim stanowiskiem dotyczącym ochrony danych sygnalistów. Dyrektywa 2019/1937 nie jest jednak bezpośrednim przeniesieniem francuskiego modelu na poziom unijny. Wprowadza ona także rozwiązania, które idą dalej lub różnią się od francuskiego podejścia. Dyrektywa 2019/1937 obejmuje szerszy krąg osób uprawnionych do ochrony, w tym pracowników, wykonawców, wolontariuszy, ale także osoby powiązane biznesowo z organizacją, takie jak klienci, dostawcy czy konsultanci. Prawo francuskie pierwotnie skupiało się bardziej na pracownikach, choć nowelizacja z 2022 r. również rozszerzyła ten krąg. Dyrektywa 2019/1937 obejmuje szerszy katalog naruszeń niż pierwotnie przewidywało prawo francuskie,

³¹ European Commission, Impact Assessment, SWD(2018) 116 final, 23 kwietnia 2018 r.

³² Dyrektywa 2019/1937, art. 5–8.

w tym naruszenia prawa UE, naruszenia dotyczące ochrony konkurencji, ochrony interesów finansowych UE czy naruszenia norm ochrony zdrowia publicznego^[33]. Dyrektywa 2019/1937 nakłada na organizacje obowiązek zapewnienia przejrzystości procedur zgłaszania, w tym obowiązek informowania sygnalistów o wynikach badania ich zgłoszeń. Wymóg ten, choć pośrednio wynika z francuskich przepisów, został w dyrektywie 2019/1937 bardziej formalnie sformułowany.

Polska implementacja dyrektywy 2019/1937 nastąpiła poprzez uchwalenie ustawy o ochronie sygnalistów z dnia 14 czerwca 2024 r.^[34] Ustawa polska zawiera wiele elementów zbliżonych do francuskiego modelu, świadczących o tym, że wzorem przy jej tworzeniu były także rozwiązania francuskie, transmitowane poprzez dyrektywę unijną. Polska regulacja przewiduje obowiązek tworzenia wewnętrznych kanałów zgłaszania w organizacjach zatrudniających co najmniej 50 osób, zakaz działań odwetowych i represji zawodowych, dostęp do wsparcia prawnego i psychologicznego, ochronę danych osobowych sygnalistów, możliwość zgłaszania do organów publicznych i mediów^[35]. Ważnym zagadnieniem w procesie implementacji dyrektywy 2019/1937 jest różnicowanie się podejścia państw członkowskich do kwestii ochrony tajemnicy przedsiębiorcy wobec prawa sygnalisty do ujawniania incydentów. Podczas gdy Francja i Polska przyjęły stosunkowo elastyczne podejście, umożliwiające sygnalistom ujawnianie informacji stanowiących tajemnicę w przypadku poważnych naruszeń prawa, inne państwa członkowskie, takie jak Niemcy, przyjęły bardziej restrykcyjne stanowisko^[36]. Niemcy, które implementowały dyrektywę 2019/1937 poprzez zmianę kodeksu karnego (niem. *Strafgesetzbuch*), wprowadziły bardziej szczegółowe wymogi dotyczące warunków, pod jakimi sygnalista może ujawniać tajemnicę zawodową. W szczególności wymóg, że ujawnianie musi nastąpić do określonych organów publicznych, a nie bezpośrednio mediom, jest tam bardziej rygorystycznie egzekwowany.

³³ Jean-Philippe Foegle, "Le lanceur d'alerte dans l'Union européenne: démocratie, management, vulnérabilité(s)," w *Les lanceurs d'alerte: Quelle protection juridique? Quelles limites?*, red. Mathieu Disant i Delphine Pollet-Panoussis (LGDJ, 2017), 107.

³⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. z 2024 r., poz. 862).

³⁵ Art. 1-8 polskiej ustawy o ochronie sygnalistów.

³⁶ Amélie Lachapelle, "Le lancement d'alerte (whistleblowing), une atteinte au secret financier voulue par l'autorité?," *Revue Internationale de Droit Comparé* 71, nr 1 (2019): 65-106.

W praktyce funkcjonowania francuskiego systemu ochrony sygnalistów ważną rolę odgrywa AFA, utworzona w 2016 r. jako odpowiedź na wymogi ustawy Sapin II. AFA funkcjonuje jako organ publiczny odpowiedzialny za przyjmowanie i badanie zgłoszeń sygnalistów dotyczących korupcji i naruszenia przepisów konkurencji, udzielanie porad i wsparcia sygnalistom, prowadzenie badań i analiz dotyczących systemów ochrony sygnalistów w organizacjach, edukację publiczną w zakresie ochrony sygnalistów^[37]. Model AFA stanowi praktyczne wdrożenie teoretycznych założeń systemu ochrony sygnalistów i jest uznawany za efektywny przykład instytucjonalnego wsparcia dla sygnalistów w Europie. Kilka państw członkowskich, w tym Polska, rozważa utworzenie podobnych instytucji.

Model francuski i amerykański ochrony sygnalistów reprezentują diametralnie różne podejścia do ochrony. Model amerykański, realizowany poprzez ustawy takie jak Dodd-Frank Act i Whistleblower Protection Act^[38], kładzie silny nacisk na finansowe bodźce dla sygnalistów. SEC może przyznawać nagrody sięgające 30% wartości odzyskanych przez agencję funduszy, co może stanowić znaczne sumy pieniężne^[39]. Takie podejście, choć efektywne w mobilizowaniu sygnalistów, ma także wady. Po pierwsze, może prowadzić do konfliktów na linii pracownik–pracodawca i niepożądanej eskalacji sporów. Po drugie, może zachęcać do zgłaszania naruszeń przede wszystkim w celu uzyskania nagrody finansowej, a nie z pobudek etycznych. Po trzecie, model ten może prowadzić do nieuczciwej konkurencji, gdy konkurenci ujawniają sobie nawzajem tajemnice biznesowe poprzez system sygnalistów.

Model francuski skupia się na integralności procedury i ochronie sygnalistów przed represjami. Zamiast nagród finansowych Francja zapewnia wsparcie prawne i psychologiczne. Takie podejście ma na celu utrzymanie zaufania pracowników do procesu zgłaszania bez tworzenia konfliktu interesów^[40]. Jednak niektóre państwa członkowskie, w szczególności te o silnym sektorze finansów, rozważają wprowadzenie dodatkowych mechanizmów motywacyjnych. Na przykład Niemcy ustanowiły system nagród dla sygnalistów w pewnych przypadkach naruszeń przepisów konkurencji, choć w zdecydowanie mniejszej skali niż model amerykański.

³⁷ Décret n° 2016-1705 du 9 décembre 2016 relatif à l'Agence Française d'Anti-corruption.

³⁸ Lemonnier, "Wybrane cechy modelu ochrony sygnalistów," 94 i n.

³⁹ Lemonnier, "Wybrane cechy modelu ochrony sygnalistów," 101.

⁴⁰ de Quenaudon i Gomez-Mustel, "L'ambiguïté des dispositifs," 170-175.

5 | Wyzwania związane z ochroną sygnalistów

Jednym z głównych wyzwań w praktycznym wdrażaniu systemów ochrony sygnalistów jest niedostateczna świadomość społeczna dotycząca praw sygnalistów i dostępnych mechanizmów ochrony. W Polsce, podobnie jak w innych państwach członkowskich UE, badania wykazują, że znaczna część pracowników nie zna swoich praw lub nie wie, jak skorzystać z dostępnych kanałów zgłaszania. Francja, reagując na to wyzwanie, wdrożyła kampanie edukacyjne wspólnie z AFA i organizacjami pozarządowymi. Podobne inicjatywy powinny być rozwijane w Polsce i innych państwach członkowskich UE.

Praktycznym wyzwaniem pozostaje kwestia ujawniania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy w ramach procedury sygnalizowania. Pracodawcy, szczególnie w sektorze prywatnym, mogą stosować restrykcyjne interpretacje przepisów dotyczących ochrony sygnalistów, aby uniknąć ujawniania informacji poufnych. Sygnaliści mogą zaś się obawiać, że ujawnienie tajemnicy doprowadzi do postawienia im zarzutów karnych lub cywilnych, mimo gwarancji zawartych w prawie.

Sygnalista, który ujawnia informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorcy, ale czyni to w dobrej wierze i w celu zgłoszenia poważnego naruszenia prawa, nie ponosi odpowiedzialności za naruszenie tajemnicy zawodowej^[41]. Innym praktycznym wyzwaniem jest długość postępowań związanych z badaniem zgłoszeń i dochodzeniem praw przez poszkodowanych sygnalistów. Mimo że prawo przewiduje terminy na rozpatrzenie zgłoszeń (zazwyczaj trzy miesiące), w praktyce postępowania mogą trwać znacznie dłużej, szczególnie gdy sprawa trafia do sądu. We Francji AFA prowadzi stosunkowo szybkie postępowania administracyjne, jednak gdy sprawa wymaga interwencji organów ścigania lub sądu, procedura może się przedłużać. Podobne problemy występują w Polsce, gdzie obciążenie sądów i ograniczone zasoby mogą prowadzić do znacznego opóźnienia w rozpatrzeniu spraw sygnalistów.

Przeprowadzona analiza francuskiego modelu ochrony sygnalistów oraz jego wpływu na prawo UE wykazuje, że Francja jest państwem, które wdrożyło jeden z najbardziej zaawansowanych i kompleksowych systemów

⁴¹ Jean Marie Garinot, "Secret des affaires: la loi ne chasse pas le contrat," *AJ Contrat* (2018): 412.

ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa^[42]. Francuski model, zbudowany na fundamencie ustawy Sapin II z 2016 r. i rozwinięty poprzez nowelizację z 2022 r., łączy w sobie następujące cechy charakterystyczne: elastyczna procedura zgłaszania, umożliwienie sygnalistom wyboru najbardziej adekwatnego kanału w zależności od sytuacji faktycznej – od wewnętrznych procedur, poprzez właściwe organy państwowe, aż do mediów, szerokie spektrum ochrony przed represjami zawodowymi i społecznymi, wykraczające poza tradycyjne rozumienie zwolnienia z pracy i obejmujące wszelkie niekorzystne zmiany w statusie pracownika, wymóg działania w dobrej wierze zamiast nakładania na sygnalistę obowiązku wstępnej weryfikacji informacji, co zmniejsza bariery psychiczne w podejmowaniu decyzji o sygnalizowaniu, dostęp do kompleksowego wsparcia prawnego i psychologicznego ze względu na świadomość psychicznego obciążenia, jakie towarzyszy sygnalizowaniu, zaawansowane mechanizmy ochrony danych osobowych, zgodnie z wymogami RODO, gwarantowanie poufności tożsamości sygnalisty, wyważone podejście do tajemnicy przedsiębiorcy, umożliwiające ujawnianie informacji stanowiących tajemnicę w przypadkach, gdy interes publiczny w ujawnieniu przeważa nad interesem w zachowaniu poufności. Praktyczne wdrożenie tego systemu wspierane jest poprzez działalność AFA, która stanowi instytucjonalny punkt centralny dla sygnalistów i organów publicznych. AFA, działając jako niezależny organ publiczny, zapewnia doradztwo, badanie zgłoszeń oraz wsparcie dla sygnalistów, co czyni francuski model zintegrowanym.

Wpływ, jaki francuski model wywarł na dyrektywę 2019/1937, jest bezsporny. Komisja Europejska, opracowując propozycję dyrektywy 2019/1937, w pewnym stopniu bazowała na doświadczeniach Francji, ale także innych państw członkowskich z zaawansowanymi systemami ochrony sygnalistów. Wiele elementów dyrektywy 2019/1937 jest bezpośrednio zaczerpniętych z modelu francuskiego, w szczególności: wieloetapowa procedura zgłaszania, definicja i zakres działań odwetowych, wymóg działania w dobrej wierze, dostęp do wsparcia oraz ochrona danych osobowych. Jednocześnie dyrektywa 2019/1937 wprowadza rozwiązania, które są uniwersalne i bardziej kompleksowe niż francuska regulacja, co stanowi naturalny proces harmonizacji na poziomie unijnym.

⁴² Björn FASTERLING, “Whistleblower Protection: A Comparative Law Perspective,” w *International Handbook on Whistleblowing Research*, red. A.J. Brown, David Lewis i Richard Moberly (Edward Elgar, 2014).

Bibliografia

- Bourdon, William. *Petit manuel de désobéissance citoyenne*. Paris: JC Lattès, 2014.
- Buy, Frédéric. “Lanceurs d’alerte et secrets d’affaires: Que fait-on des accords de confidentialité?” W *Les lanceurs d’alerte: Quelle protection juridique? Quelles limites?* LGDJ, 2017.
- Daoud, Emmanuel i Solène Sfoggia. “Lanceurs d’alerte et entreprises: les enjeux de la loi Sapin II.” *AJ Pénal*, 2017.
- Fasterling, Björn. “Whistleblower Protection: A Comparative Law Perspective.” W *International Handbook on Whistleblowing Research*, red. A.J. Brown, David Lewis i Richard Moberly. Edward Elgar, 2014.
- Foegle, Jean-Philippe. “Le lanceur d’alerte dans l’Union européenne: démocratie, management, vulnérabilité(s).” W *Les lanceurs d’alerte: Quelle protection juridique? Quelles limites?*, red. Mathieu Disant i Delphine Pollet-Panoussis. LGDJ, 2017.
- Garinot, Jean-Marie. “Secret des affaires: la loi ne chasse pas le contrat.” *AJ Contrat* (2018).
- Hajn, Zbigniew i Dagmara Skupień. “Ochrona sygnalistów w miejscu pracy w państwach Grupy Wyszehradzkiej, Francji i Słowenii – propozycje zmian.” *Przegląd Prawa i Administracji*, t. CXXIII (2020).
- Lachapelle Amélie. “Le lancement d’alerte (whistleblowing), une atteinte au secret financier voulue par l’autorité?” *Revue Internationale de Droit Comparé* 71, nr 1 (2019): 65–106. <https://doi.org/10.3406/ridc.2019.21035>.
- Lemonnier, Mariola. “Wybrane cechy modelu ochrony sygnalistów na przykładzie amerykańskiego rynku regulowanego.” *Prawo i Więź*, nr 5 (48) (2025): 87–106. <https://doi.org/10.36128/fm7xjj31>.
- Moreau, Mathieu. *La protection juridique des lanceurs d’alerte en France*. Paris: Dalloz, 2020.
- de Quenaudon, René i Marie-José Gomez-Mustel. “L’ambiguïté des dispositifs d’alerte professionnelle en France.” *Semaine Sociale Lamy*, BS 4/10 (2010).

