

2. Adam Łazowski, *Exporting Cherries for the Cakes: The Charter of Fundamental Rights in Domestic Courts of the EU's Neighbourhood* [in:] Michal Bobek/Jeremias Adams-Prassl (eds.), *EU law in the Member States – The Charter of the Fundamental Rights of the European Union in the Member States*, pp. 499-523
3. Nuala Mole, *Asylum and the European Convention on Human Rights, Council of Europe 2000*
4. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Handbook on European Law relating to asylum, borders and immigration, Edition 2020*, accessible at the following link: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-handbook-law-asylum-migration-borders-2020-ed_en.pdf

УДК 341

Beata Baran

*PhD, Faculty of Law and
Administration of
Jagiellonian University*

**ASPEKT PODMIOTOWY DYREKTYWY PARLAMENTU
EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2019/1937 Z DNIA 23 PAŹDZIERNIKA
2019 ROKU W SPRAWIE OCHRONY OSÓB ZGŁASZAJĄCYCH
NARUSZENIA PRAWA UNII – TZW. DYREKTYWY O OCHRONIE
SYGNALISTÓW**

Nowy unijny akt normatywny - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego I Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii - zgodnie z przyjętymi postanowieniami powinna zostać implementowana do porządku krajowego państw członkowskich UE do połowy grudnia 2021r. Kluczowym zagadnieniem jawi się kwestia jej aspektu podmiotowego – kto i na jakich zasadach będzie podlegał ochronie prawnej w ramach nowo przyjętych rozwiązań normatywnych [1, 16]. Przez unijnego prawodawcę został opracowany enumeratywny katalog podmiotów, które w przypadku sygnalizacji nieprawidłowości będą mogły zostać objęte mechanizmami parasolowymi. Godzi się zauważyć, że przedmiotowa regulacja stanowi standard minimalny. Oznacza to, iż kraje członkowskie uprawnione są do rozszerzenia wypracowanego na szczeblu unijnym katalogu chronionych podmiotów. Decydującym o przyznaniu ochrony sygnaliście faktorem jest fakt, iż pozyskał on informacje o nieprawidłowościach w kontekście związanym z pracą [2, 430-434].

Kategorią, którą należy wskazać jako pierwszą określoną przez unijnego prawodawcę to grupa pracowników. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, taki status posiadają osoby wykonujące przez określony czas konkretne świadczenia w zamian za wynagrodzenie. Istotnym jest, że

osoby działają na rzecz innego podmiotu oraz podejmują działania lub zaniechania pod jego kierownictwem. Definicję tą można określić jako stosunkowo spójną z polską definicją pracownika na bazie regulacji Kodeksu Pracy. Należy wskazać, że europejski normodawca nie różnicuje osób podlegających ochronie z uwagi na posiadanie lub brak obywatelstwa unijnego. W konsekwencji, prawnej ochronie sygnalistów na tych samych zasadach będą podlegać obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i państw trzecich. *Lege non distinguente*, także status osób zatrudnionych pod względem wymiaru etatu nie zdywersyfikowany. Również zagadnienie rodzaju umowy o pracę pod względem długości jego trwania (próbna, na czas określony, na czasie nieokreślony) nie stanowi kryterium dyferencjalizującego pod względem możliwości zabezpieczenia od strony prawnej osoby zgłaszającej nieprawidłowości. Wskazać należy, iż osoby, które świadczą pracę w ramach agencji pracy tymczasowej będą znajdował się pod regulacyjnym parasolem ochronnym.

Aspekt podmiotowy Dyrektywy obejmuje swoim zasięgiem także urzędników będących pracownikami. Kwestia ta ma szczególną wagę – obliguje do wdrożenia kanałów zgłaszania nieprawidłowości w podmiotach szeroko pojętej administracji publicznej. Przyjmując takie rozwiązanie, unijny prawodawca zobligował do objęcia ochroną także inne kategorie osób świadczących pracę w strukturach publicznych: m. in. sędziów i prokuratorów, a także funkcjonariuszy służb policyjnych oraz nauczycieli akademickich uczelni publicznych.

Katalog whistleblowerów objętych normatywnym parasolem ochronnym obejmuje również osoby samozatrudnione. Do gremium chronionych sygnalistów zostali zaliczeni też ci, którzy nie czerpią korzyści finansowych z wykonywanych działań, czyli wolontariusze i stażyści. Jeśli zgłoszą oni zidentyfikowane nieprawidłowości, zostaną objęci odpowiednimi mechanizmami ochronnymi, które przynależą im się na równi z osobami świadczącymi odpłatną pracę.

Kolejną kategorię podmiotów chronionych przez Dyrektywę stanowią osoby powiązane biznesowo z konkretnym podmiotem, w ramach działalności którego dochodzi o nieprawidłowości. Grupę tą tworzą osoby pracujące pod nadzorem i kierownictwem kontrahentów: wykonawców, podwykonawców i dostawców, których forma stosunku prawnego łączącego ich z podmiotem, którego dotyczy zgłoszenie nie jest zdyferencjalizowany na gruncie Dyrektywy [3, 5]. W związku z tym, zgłoszenie whistleblowing'owe może wpłynąć od osoby, która nie posiada bezpośredniego powiązania z podmiotem, którego przesłany raport dotyczy.

Unijny prawodawca rozszerzył katalog whistleblowerów podlegających ochronie również na osoby, które w danym momencie nie są związane stosunkiem prawnym z podmiotem, w którym doszło do nieprawidłowości. Analizowane zagadnienie dotyczy sytuacji, w której kandydat do zatrudnienia (np. podczas procesu rekrutacji) lub inne osoby będące w stadium przedkontraktowym powzięły informacje o nieprawidłowościach.

Również brak stosunku prawnego z konkretnym podmiotem nie stoi na przeszkodzie, aby udzielić ochrony sygnaliście, którego ma przymiot byłego pracownika. Powód zakończenia stosunku pracy jest irrelevantny. Oznacza to, że

zarówno były pracownik, który wypowiedział umowę o pracę, jak i ten który został zwolniony w trybie art. 52 Kodeksu pracy, podlegać będą takiej samej ochronie. Również w sytuacji wygaśnięcia umowy o pracę zgłaszający nadal będzie znajdował się w kręgu podmiotów zabezpieczonych przed potencjalnym odwetem.

Katalog podmiotów, którym należna będzie ochrona w przypadku zgłoszenia nieprawidłowości obejmuje także akcjonariusze lub wspólników w spółce. Regulacja ta ma doniosłe znaczenie dla osób, które są udziałowcami w podmiocie prawa handlowego, jednocześnie nie piastują żadnej funkcji zarządczej lub kontrolnej i pozostają w bliskich relacjach z samym podmiotem z uwagi na swój status własnościowy oraz dokonane zgłoszenie.

W ramach prac toczących się nad ostatecznym kształtem Dyrektywy pojawiły się koncepcje dotyczące objęcia ochroną również podmiotów znajdujących się w kręgu potencjalnie narażonych na działania o charakterze odwetowym. Dotyczy to sytuacji nawet, gdy podmiot ten nie jest bezpośrednio zaangażowany w zgłoszenie. W ostatecznej, przyjętej wersji unijnego aktu prawnego ujęte zostały trzy grupy podmiotów mających status powiązanych z sygnalistami. Do tego katalogu zostały zaliczone osoby, które pomogły sygnaliście w dokonaniu zgłoszenia. Również ci, którzy są powiązani z whistleblowerami (np. krewni, współpracownicy) mogą, z uwagi na zgłoszony przez sygnalistę raport, zostać objęci działaniami odwetowymi. Wymierzone w nich szykany mogą mieć charakter retorsji pośrednich, co nie oznacza, że mniej dotkliwych niż w stosunku do samego zgłaszającego. Istotnym jest, że wspierający whistleblowerów są otoczeni ochroną prawną podobną jak sami sygnaliści. Także podmioty prawne stanowiące własność zgłaszającego nieprawidłowości (np. spółka prawa handlowego) lub też dla których sygnalista pracuje (np. fundacja), czy też są one w inny sposób powiązane z nim w kontekście zatrudnienia – podlegają ochronie. W takich okolicznościach ochronie podlega nie tylko sam whistleblower, ale także organizacja, w której był/jest zatrudniony.

Z aprobatą należy odnieść się do szerokiego kręgu podmiotów podlegających ochronie w sytuacji zgłoszenia nieprawidłowości. Efektywne i skuteczne systemy whistleblowingowe mają rację bytu w warunkach, w których przekazanie informacji o zaistniałych działaniach mogących mieć charakter niezgodnych z prawem, objęte jest ochroną prawną zgłaszającego. W przeciwnym razie, retorsje i szykany, które mogą być skierowane wobec sygnalisty stanowią swoisty mechanizm mrozący [4, 306 i nast.].

Wskazany w Dyrektywie katalog chronionych podmiotów obejmuje nie tylko osoby, które związane są w momencie zgłoszenia stosunkiem prawnym z podmiotem, w którym doszło do nieprawidłowości, lecz także tych których stosunek prawny już ustał bądź nie został jeszcze nawiązany. Takie rozwiązanie legislacyjne wskazuje na ujęcie w formule *largissimo* przewidywanej ochrony dla potencjalnych sygnalistów. Rozwiązania przyjęte przez unijnego prawodawcę, stanowiące standard minimalny, mogą zostać rozszerzone przez kraje członkowskie. W tym zakresie pod rozwagę pozostaje dodanie do wskazanego zakresu podmiotowego Dyrektywy np. studentów lub doktorantów w ramach struktur publicznych uczelni wyższych.

Mechanizmy prawne przyjęte w nowej unijnej legislacji stanowią wyzwanie dla większości krajów UE, w których dotychczasowe rozwiązania miały charakter sektorowy, z naciskiem na branżę finansową. Dyrektywa stanowi nie punkt wyjścia do szerokiego wdrożenia instytucji prawnej whistleblowing'u. Jej szerszej oceny będzie można dokonać w momencie implementacji rozwiązań prawnych na grunt prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

LITERATURA:

1. Baran B., *Środki ochrony sygnalistów na podstawie Dyrektywy 2019/1937 (tzw. Dyrektywy o ochronie sygnalistów)*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021,
2. Baran B., *Whistleblowers' protection: legal consequences (in:) Criminal Law Aspects of the Protection of the Financial Interests of the European Union with particular emphasis on the national legislation on tax fraud, corruption, money laundering and criminal compliance with reference to cybercrime*, ed. A. Farkas, G. Dannecker, J. Jacso, Budapest 2019,
3. Szewczyk H., *Whistleblowing w zakładzie pracy w świetle nowej dyrektywy 2019/1937 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2020, nr 2, s. 5.*
4. Bjorkelo, B.: *Workplace bullying after whistleblowing: future research and implications*, *Journal of Managerial Psychology*, Vol. 28 (3), 2013, 306 et seq,

УДК 341

Paweł Bucoń

adiunkt Katedra Prawa Cywilnego

Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska

PRAWO CUDZOZIEMCÓW DO ŁĄCZENIA RODZIN W POLSCE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁹, będąca najwyższym prawem w Polsce (vide art. 8 ust. 1 Konstytucji RP), w art. 37 ust. 1 stanowi, że każdy „kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji». Stąd na terenie władztwa Polski cudzoziemca, co do zasady, trzeba traktować tak jak obywatela polskiego¹⁰.

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach¹¹ (będącej uzupełnieniem ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim¹²), cudzoziemcem jest każdy kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Cudzoziemców

⁹ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁰ Pomijam w tym miejscu określone ustawą wyjątki od tej zasady, np. członków misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2094 z późn. zm.

¹² Dz.U. z 2020 r., poz. 347.