

MARCIN SZEWCZAK

PRAWNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA  
SYSTEMU ZARZĄDZANIA *COMPLIANCE*  
W SEKTORZE PUBLICZNYM

WPROWADZENIE

Funkcjonowanie systemu zarządzania zgodnością (*Compliance*) w sektorze publicznym jest zagadnieniem niezmiernie aktualnym, opiera się bowiem na przepisach prawa Unii Europejskiej z końca 2019 r. (*de facto* wchodzących w życie pod koniec 2021 r.), a także na projekcie ustawy regulującej tę kwestię w polskim porządku prawnym. Podkreślić należy, że takie systemy funkcjonują w wybranych państwach, m.in. w Stanach Zjednoczonych oraz w Wielkiej Brytanii<sup>1</sup>. Temat ten nie był przedmiotem głębszych badań doktryny nauk prawnych. W literaturze przedmiotu odnaleźć można nieliczne publikacje dotyczące tego systemu w ujęciu teoretycznym oraz gospodarczym<sup>2</sup>. Badania przeprowadzone w niniejszym artykule oparte są na części teoretycznej i części analitycznej, w ramach której dokonana zostanie analiza dyrektywy unijnej oraz projektu ustawy. Celem artykułu jest analiza prawnych podstaw funkcjonowania systemu zarządzania zgodnością, a także charakterystyka obowiązujących i projektowanych przepisów prawa w tym obszarze. Hipotezą badawczą jest stwierdzenie, że proponowane rozwiązania prawne na gruncie prawa unijnego i prawa polskiego dotyczące wdrożenia systemu zarządzania zgodnością są kluczowym elementem dla zapewnienia stabilności funkcjonowania sektora

---

Dr hab. MARCIN SZEWCZAK – adiunkt, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego i Nauki Administracji, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: [marcin.szewczak@kul.pl](mailto:marcin.szewczak@kul.pl); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1102-2219>.

<sup>1</sup> M. CIEMIŃSKI, M. DIEHL, P. POGORZELSKI, *Compliance antykorupcyjne w Polsce i za granicą. Zarządzanie ryzykiem korupcji na podstawie ISO 37001*, [w:] *Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce*, red. B. Makowicz, B. Jagura, Warszawa: Wolters Kluwer 2020, s. 274-294.

<sup>2</sup> B. JAGURA, *Rola organów spółki kapitałowej w realizacji funkcji compliance*, Warszawa: Wolters Kluwer 2017.

publicznego. Analiza zaproponowanej płaszczyzny badawczej przeprowadzana została z wykorzystaniem metody dogmatyczno-prawnej oraz w niewielkim stopniu metody historycznej i prawnoporównawczej.

#### 1. SYSTEM ZARZĄDZANIA *COMPLIANCE* – ISTOTA FUNKCJONOWANIA

Zagadnienie systemu zarządzania zgodnością – *Compliance* związane jest bezpośrednio z sektorem gospodarczym, gdyż w pierwszej kolejności uregulowania prawne zostały wprowadzone w tym obszarze. Szeroko rozumiany sektor publiczny w początkowych fazach rozwoju systemu *Compliance* nie był obejmowany uregulowaniami. Sytuacja prawna zmieniła się w związku z rozwiązaniami prawnymi przyjętymi na poziomie Unii Europejskiej w formie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Nowe podejście regulujące prawne zasady obowiązywania systemu zarządzania zgodnością również w sektorze publicznym sprawiło, że krajowy ustawodawca powrócił do koncepcji uregulowania prawnego tego obszaru. W celu zrozumienia istoty problemu, w pierwszej kolejności należy podać definicję *Compliance*.

Próby zdefiniowania tego pojęcia związane były z koniecznością wypracowania jednolitej terminologii, tak aby stała się ona uniwersalna w ujęciu globalnym. Według osiągniętego konsensusu, *Compliance* to wypełnianie wszystkich obowiązków organizacji. Należy przez to rozumieć działanie zgodne z przepisami prawa stanowionego, prawa wewnętrznego organizacji, a także obowiązujących i ogólnie akceptowanych wartości i norm etycznych<sup>3</sup>. Z punktu widzenia funkcjonowania sektora publicznego sformułowane tu obowiązki organizacji nie są czymś nowym, jednakże ich dookreślenie pokazuje znaczne luki w systemie prawnym.

Wprowadzenie w organizacji systemu zarządzania zgodnością w szczególności obejmuje: respektowanie przepisów prawa odnoszących się do działań o charakterze antykorupcyjnym, przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, aspekty związane z sektorem finansowym (banki, podatki, branża ubezpieczeniowa), relacje handlowe czy też prawo konkurencji. Szerokie zastosowanie tego systemu odnosi się również do sektora publicznego, który w chwili obecnej nie posiada wdrożonego systemu zarządzania zgodnością w takiej formie, jak chociażby sektor gospodarczy (np. spółki publiczne).

---

<sup>3</sup> B. MAKOWICZ, *Wprowadzenie do zarządzania zgodnością*, [w:] *Systemy zarządzania zgodnością*, s. 28-29.

Mając zdefiniowane pole badawcze w zakresie *Compliance*, należy zwrócić uwagę na stosowanie tego systemu w innych porządkach prawnych. Jego rozwój swój początek miał w kulturze prawnej *common law*<sup>4</sup>, zarówno w obszarach dotyczących prawa spółek, jak i sektora publicznego. Krajem, który pierwszy wprowadził do swojego systemu prawa zagadnienia związane z *Compliance*, były Stany Zjednoczone, które w 1977 r. przyjęły ustawę o zagranicznych praktykach korupcyjnych<sup>5</sup>. Przez ostatnie dziesięciolecia przepisy te ewoluowały w kierunku standardowego wdrażania i stosowania systemów zarządzania zgodnością. Drugim przykładem jest brytyjska ustawa antykorupcyjna<sup>6</sup>, obowiązująca od 2011 r., która ma szeroki zakres przedmiotowy, gdyż obejmuje także sektor prywatny. Istotnym elementem brytyjskiej ustawy jest klauzula *compliance defense*, zgodnie z którą odpowiedzialność za przestępstwo określone w ustawie może zostać usprawiedliwione w przypadku udowodnienia posiadania i funkcjonowania procedur systemu zarządzania *Compliance*. Rozwój systemów zarządzania zgodnością następuje również w krajach europejskich, m.in. w Niemczech. Choć w chwili obecnej trwają tam prace nad ustawą regulującą ten system, to zagadnienia z nim związane pojawiają się w niemieckim orzecznictwie<sup>7</sup>. Transpozycja przez państwa członkowskie Unii Europejskiej dyrektywy unijnej usprawni jedynie wprowadzenie do porządków prawnych poszczególnych państw członkowskich przepisów określających zasady funkcjonowania systemu zarządzania *Compliance*.

## 2. REGULACJE SYSTEMU ZARZĄDZANIA *COMPLIANCE* W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

Z funkcjonowaniem systemów zarządzania zgodnością ściśle powiązane są mechanizmy zgłaszania nieprawidłowości. Bez wahania można stwierdzić, iż mechanizmy te stanowią główną oś określającą system zarządzania zgodnością. W pierwszej kolejności prawne uwarunkowania odnośnie do mechanizmów zgłaszania nieprawidłowości w sektorze publicznym pojawiły się w odniesieniu

<sup>4</sup> B. MAKOWICZ, *Uczciwość praktyczna w polskich spółkach – czyli najwyższy czas na compliance*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2018, nr 2, s. 29.

<sup>5</sup> Foreign Corrupt Practices Act zob. M. CIEMIŃSKI, M. DIEHL, P. POGORZELSKI, *Compliance antykorupcyjne*, s. 274.

<sup>6</sup> UK Bribery Act, zob. tamże, s. 285.

<sup>7</sup> Wyrok BGH z 9 maja 2017 r., StR 265/16, <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=BGH&Datum=09.05.2017&Aktenzeichen=1%20StR%20265%2F16> [dostęp: 12.10.2020].

do podmiotów występujących na giełdzie. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym, oraz uchylenia dyrektywy 2003/71/WE, właściwe organy ustanawiają skuteczne mechanizmy umożliwiające zgłaszanie im rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń niniejszego rozporządzenia i zachęcające do takiego zgłaszania<sup>8</sup>. Wskazane mechanizmy obejmują następujące obszary: „a) szczegółowe procedury odbierania zgłoszeń w sprawie rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń oraz działania następcze w związku z tymi zgłoszeniami, w tym ustanowienie bezpiecznych kanałów komunikacji dla takich zgłoszeń, b) stosowną ochronę pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, którzy zgłaszają naruszenia – co najmniej przed odwetem, dyskryminacją i innymi rodzajami niesprawiedliwego traktowania ze strony ich pracodawcy lub osób trzecich, oraz c) ochronę tożsamości i danych osobowych zarówno osoby zgłaszającej naruszenia, jak i osoby fizycznej, której zarzuca się popełnienie naruszenia, na wszystkich etapach procedury, chyba że takie ujawnienie informacji wymagane jest na mocy prawa krajowego w kontekście dalszych czynności dochodzeniowych lub późniejszego postępowania sądowego”<sup>9</sup>. Przyznać trzeba, że legislator wprowadził do rozporządzenia dość oryginalne rozwiązanie, swoistego rodzaju „zgłoszenie obywatelskie”. Mianowicie „państwa członkowskie mogą przewidzieć zachęty finansowe dla osób oferujących istotne informacje dotyczące rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń niniejszego rozporządzenia, które to zachęty mają być przyznawane zgodnie z prawem krajowym w przypadku, gdy osoby takie nie podlegają innym, już istniejącym obowiązkom zgłaszania takich informacji wynikających z przepisów lub z umowy oraz pod warunkiem, że informacje te są nowe i że skutkują nałożeniem kary administracyjnej lub sankcji karnej, lub podjęciem innego środka administracyjnego”<sup>10</sup>. Wydaje się, że jest to rozwiązanie nowatorskie, które w zdecydowany sposób może stać się prewencyjnym środkiem w kompleksowym rozumieniu systemu *Compliance*.

Rozwiązania zaproponowane przez Unię Europejską w systemie giełdowym zostały również zastosowane w sektorze publicznym. W dniu 26 listopada 2019 r. uchwalona została Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa

<sup>8</sup> Dz.Urz. UE L 168/12 z dnia 30.06.2017 r. [dalej: rozporządzenie], Art. 41 pkt 1.

<sup>9</sup> Art. 41 pkt 2 rozporządzenia.

<sup>10</sup> Art. 41 pkt 3 rozporządzenia.

Unii<sup>11</sup>. Twórcy dyrektywy za cel postawili sobie „poprawę egzekwowania prawa i polityk Unii w określonych dziedzinach poprzez ustanowienie wspólnych minimalnych norm zapewniających wysoki poziom ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii”<sup>12</sup>. Dyrektywa zawiera definicję naruszenia: to „działania lub zaniechania, które są niezgodne z prawem i dotyczą aktów Unii i dziedzin objętych zakresem przedmiotowym, lub są sprzeczne z przedmiotem lub celem przepisów zawartych w aktach Unii i dziedzinach objętych zakresem przedmiotowym dyrektywy”<sup>13</sup>. Cel dyrektywy jest nader oczywisty, a jednak pomimo upływu lat funkcjonowania Unii Europejskiej, działania te są niezbędne w celu ujednoczenia przepisów i wprowadzenia standardów obowiązujących wszystkie państwa członkowskie.

Zakres przedmiotowy dyrektywy jest dość szeroki, dotyczy ona naruszeń powstałych w następujących dziedzinach: „zamówienia publiczne; usługi, produkty i rynki finansowe oraz zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu; bezpieczeństwo produktów i ich zgodność z wymogami; bezpieczeństwo transportu; ochrona środowiska; ochrona radiologiczna i bezpieczeństwo jądrowe; bezpieczeństwo żywności i pasz, zdrowie i dobrostan zwierząt; zdrowie publiczne; ochrona konsumentów; ochrona prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informacyjnych”. Dodatkowo obejmuje ona naruszenia mające wpływ na interesy finansowe Unii oraz dotyczące rynku wewnętrznego, „w tym naruszenia unijnych zasad konkurencji i pomocy państwa, jak również naruszenia dotyczące rynku wewnętrznego w odniesieniu do działań, które stanowią naruszenie przepisów o podatku od osób prawnych lub do praktyk mających na celu uzyskanie korzyści podatkowej sprzecznej z przedmiotem lub celem mających zastosowanie przepisów o podatku od osób prawnych”<sup>14</sup>. Powstaje pytanie, czy powyższy katalog jest wystarczający, czy warto byłoby rozważyć jeszcze dołączenie do niego kolejnych obszarów wynikających z kompetencji Unii Europejskiej. W mojej ocenie zaprezentowany katalog jest wystarczający, o czym świadczy fakt, że dotyczy on naruszeń mających wpływ na interesy finansowe Unii, a zwrot ten praktycznie pozwala na objęcie jego kognicją każdego obszaru działalności Unii Europejskiej.

Zakres podmiotowy dyrektywy obejmuje: „osoby dokonujące zgłoszenia, pracujące w sektorze prywatnym lub publicznym, które uzyskały informacje

<sup>11</sup> Dz.Urz. UE L 305/17 z dnia 26.11.2019 r. [dalej: dyrektywa].

<sup>12</sup> Art. 1 dyrektywy.

<sup>13</sup> Art. 5 dyrektywy.

<sup>14</sup> Art. 2 dyrektywy.

na temat naruszeń w kontekście związanym z pracą, w tym co najmniej do: a) osób posiadających status pracownika [...] w tym urzędników służby cywilnej, b) osób posiadających status osób prowadzących działalność na własny rachunek [...], c) akcjonariuszy lub wspólników oraz osób będących członkami organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa, w tym członków niewykonawczych, a także wolontariuszy i stażystów, bez względu na to, czy otrzymują oni wynagrodzenie, d) osób pracujących pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców i dostawców”. Dodatkowo dyrektywą objęte są także osoby dokonujące zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacji na temat naruszeń, jakie uzyskały w ramach stosunku pracy, który już ustał lub który ma zostać dopiero nawiązany, w przypadku gdy informacje na temat naruszeń uzyskano w trakcie procesu rekrutacji lub innych negocjacji poprzedzających zawarcie umowy. Podkreślić należy, że w „stosownych przypadkach środki ochrony osób dokonujących zgłoszenia stosuje się również do: a) osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia, b) osób trzecich powiązanych z osobami dokonującymi zgłoszenia, które mogą doświadczyć działań odwetowych w kontekście związanym z pracą, takich jak współpracownicy lub krewni osób dokonujących zgłoszenia; oraz c) podmiotów prawnych, które stanowią własność osoby dokonującej zgłoszenia, dla których taka osoba pracuje lub które są w inny sposób z nią powiązane w kontekście związanym z pracą”<sup>15</sup>.

Podmiotowy zakres dyrektywy jest szeroki, jednakże zabrakło w nim odniesienia do sytuacji związanej z osobami niebędącymi obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, a realizującymi swoje sprawy zawodowe z podmiotami unijnymi lub osobami dokonującymi naruszeń na terenie Unii Europejskiej, będąc obywatelami państw trzecich. Jest to szczególnie istotne chociażby w obliczu relacji handlowych prowadzonych zarówno przez przedsiębiorstwa, jak i państwa z państwami trzecimi (case Nord-Stream, relacje niemiecko-rosyjskie).

Procedury związane z wdrożeniem systemu zarządzania *Compliance* na podstawie analizowanej dyrektywy zobowiązują podmioty w sektorze publicznym do stosowania ściśle określonych zasad odnoszących się do tego systemu.

Po pierwsze – zasada poufności. Przepisy dyrektywy zobowiązują 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”. Ma to również zastosowanie

---

<sup>15</sup> Art. 4 dyrektywy.

do wszelkich innych informacji, na podstawie których można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować tożsamość osoby dokonującej zgłoszenia. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, kiedy

tożsamość osoby dokonującej zgłoszenia i wszelkie inne informacje [...] mogą zostać ujawnione jedynie wtedy, gdy takie ujawnienie jest koniecznym i proporcjonalnym obowiązkiem wynikającym z prawa Unii lub prawa krajowego w kontekście prowadzonych przez organy krajowe postępowań wyjaśniających lub postępowań sądowych, w tym w celu zagwarantowania prawa do obrony przysługującego osobie, której dotyczy zgłoszenie. [Dokonanie tego ujawnienia] jest objęte odpowiednimi zabezpieczeniami zgodnie z obowiązującymi przepisami unijnymi i krajowymi. W szczególności zanim tożsamość osób dokonujących zgłoszenia zostanie ujawniona, muszą one zostać o tym powiadomione, chyba że takie powiadomienie mogłoby zagrozić powiązanemu postępowaniu wyjaśniającemu lub postępowaniu sądowemu. Powiadamiając osoby dokonujące zgłoszenia, właściwy organ przesyła im pisemne wyjaśnienie powodów ujawnienia odnośnych poufnych danych. [Dodatkowo] państwa członkowskie zapewniają, aby właściwe organy otrzymujące informacje na temat naruszeń, które zawierają tajemnice przedsiębiorstwa, nie wykorzystywały ani nie ujawniały tych tajemnic przedsiębiorstwa do celów wykraczających poza to, co jest niezbędne do podejmowania odpowiednich działań następczych<sup>16</sup>.

W moim przekonaniu powyżej sformułowane przepisy zapewniają wypełnienie standardów związanych z zasadą poufności.

Po drugie – zasada ochrony danych osobowych. „Przetwarzania danych osobowych zgodnie z niniejszą dyrektywą, w tym wymiany lub przekazywania danych osobowych przez właściwe organy, dokonuje się zgodnie z [obowiązującymi przepisami prawa w tym obszarze]. Dane osobowe, które w sposób oczywisty nie mają znaczenia dla rozpatrywania konkretnego zgłoszenia, nie są zbierane, a w razie przypadkowego zebrania, są usuwane bez zbędnej zwłoki”<sup>17</sup>. Zagadnienie ochrony danych osobowych wydaje się najbardziej znanym dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, stąd słusznie przepisy odnoszące się do tej zasady zawarte zostały w wersji podstawowej, bez zbędnego argumentowania.

Po trzecie – zasada rejestracji zgłoszeń. Państwa członkowskie

zapewniają, aby podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym oraz właściwe organy prowadziły rejestr wszystkich przyjętych zgłoszeń, zgodnie z wymogami w zakresie poufności przewidzianymi w art. 16. Zgłoszenia przechowuje się nie dłużej, niż jest to konieczne i proporcjonalne, aby zapewnić zgodność z wymogami ustanowionymi w niniejszej dyrektywie lub innymi wymogami ustanowionymi w prawie

<sup>16</sup> Art. 16 dyrektywy.

<sup>17</sup> Art. 17 dyrektywy.

unijnym lub krajowym. Jeżeli zgłoszenie dokonywane jest za pośrednictwem nagrywanej linii telefonicznej lub innego nagrywanego systemu komunikacji głosowej, podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym oraz właściwe organy mają prawo, za zgodą osoby dokonującej zgłoszenia, udokumentować zgłoszenie ustne w jeden z następujących sposobów: a) dokonując nagrania rozmowy w formie trwałej i możliwej do wyszukania; lub b) za pomocą kompletnej i dokładnej transkrypcji rozmowy przygotowanej przez członków personelu odpowiedzialnych za rozpatrzenie zgłoszenia. [...] Jeżeli zgłoszenie dokonywane jest za pośrednictwem nienagrywanej linii telefonicznej lub innego nienagrywanego systemu komunikacji głosowej, podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym oraz właściwe organy mają prawo udokumentować zgłoszenie ustne w formie dokładnego protokołu rozmowy sporządzonego przez członka personelu odpowiedzialnego za rozpatrzenie zgłoszenia. Podmioty prawne w sektorze prywatnym i publicznym oraz właściwe organy zapewniają osobie dokonującej zgłoszenia możliwość sprawdzenia, poprawienia i zatwierdzenia protokołu rozmowy poprzez jego podpisanie<sup>18</sup>.

Przepisy odnoszące się do zasady rejestracji zgłoszeń z pewnością powinny być doprecyzowane, zwłaszcza w obszarze zapewnienia pełnej poufności w odniesieniu do systemów nagrywania zgłoszeń.

System zarządzania *Compliance* w odniesieniu do analizowanej dyrektywy musi uwzględniać środki ochrony. Dyrektywa wyróżnia następujące środki ochrony: zakaz działań odwetowych, środki wsparcia oraz środki ochrony przed działaniami odwetowymi.

Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki, aby

zakazać wszelkich form działań odwetowych wobec osób [zgłaszających naruszenia], w tym gróźb działań odwetowych i prób podejmowania działań odwetowych, w tym w szczególności działań odwetowych podejmowanych w następujących formach: a) zawieszenia, przymusowego urlopu bezpłatnego, zwolnienia lub równoważnych środków; b) degradacji lub wstrzymania awansu; c) przekazania obowiązków, zmiany miejsca pracy, obniżenia wynagrodzenia, zmiany godzin pracy; d) wstrzymania szkoleń; e) negatywnej oceny wyników lub negatywnej opinii o pracy; f) nałożenia lub zastosowania jakiegokolwiek środka dyscyplinarnego, nagany lub innej kary, w tym finansowej; g) przymusu, zastraszania, mobbingu lub wykluczenia; h) dyskryminacji, niekorzystnego lub niesprawiedliwego traktowania; i) nieprzekształcenia umowy o pracę na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony, w sytuacji gdy pracownik mógł mieć uzasadnione oczekiwania, że zostanie mu zaoferowane stałe zatrudnienie; j) nieprzedłużenia lub wcześniejszego rozwiązania umowy o pracę na czas określony; k) szkody, w tym nadzarpnięcia reputacji danej osoby, zwłaszcza w mediach społecznościowych, lub strat finansowych, w tym strat gospodarczych i utraty dochodu; l) umieszczenia na czarnej liście na podstawie nieformalnego lub formalnego porozumienia sektorowego lub branżowego, co może skutkować tym, że dana osoba nie

---

<sup>18</sup> Art. 18 dyrektywy.



znajdzie w przyszłości zatrudnienia w danym sektorze lub danej branży; m) wcześniejszego rozwiązania lub wypowiedzenia umowy dotyczącej towarów lub umowy o świadczenie usług; n) odebrania licencji lub zezwolenia; o) skierowania na badania psychiatryczne lub lekarskie<sup>19</sup>.

Powyższy katalog w sposób dogłębny dookreśla przypadki możliwości wystąpienia działań odwetowych, a to dobrze prognozuje co do prawidłowego funkcjonowania omawianych przepisów prawnych.

Państwa członkowskie zapewniają, by osoby dokonujące zgłoszeń naruszeń miały

w stosownych przypadkach dostęp do środków wsparcia, do których należą w szczególności: a) bezpłatny i otwarty dla wszystkich dostęp do kompleksowych i obiektywnych informacji oraz porad na temat dostępnych procedur i środków ochrony prawnej mających na celu ochronę przed działaniami odwetowymi oraz na temat praw przysługujących osobie, której dotyczy zgłoszenie; b) skuteczna pomoc ze strony właściwych organów w kontaktach z wszelkimi odpowiednimi organami zaangażowanymi w ochronę przed działaniami odwetowymi, w tym, jeżeli jest to przewidziane w prawie krajowym, do uzyskania zaświadczenia, że kwalifikują się one do objęcia ochroną na mocy niniejszej dyrektywy; oraz c) pomoc prawna w postępowaniach karnych i transgranicznych postępowaniach cywilnych zgodnie [z przepisami prawa Unii Europejskiej<sup>20</sup>] oraz zgodnie z prawem krajowym, pomoc prawna w dalszych postępowaniach, a także doradztwo prawne lub inna pomoc prawna. Państwa członkowskie mogą wprowadzić przepisy przewidujące dla osób dokonujących zgłoszenia środki pomocy finansowej i wsparcia, w tym wsparcie psychologiczne, udzielane w toku postępowania sądowego<sup>21</sup>.

Zapewnienie odpowiedniej pomocy prawnej jest kluczem do prawidłowego funkcjonowania systemu zarządzania *Compliance*, dlatego też przedstawione wcześniej środki wsparcia stanowią kompleksowy zespół środków, które przyniosą zakładany efekt.

Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki, których celem jest zapewnienie osobom dokonującym zgłoszeń naruszenia prawa ochrony przed działaniami odwetowymi. Obejmują one w szczególności następujące środki:

a) [...] uważa się, że osoby dokonujące zgłoszenia informacji na temat naruszeń lub dokonujące ujawnienia publicznego zgodnie z niniejszą dyrektywą nie naruszają żadnych ograniczeń w zakresie ujawniania informacji i nie ponoszą żadnej odpowiedzialności

<sup>19</sup> Art. 19 dyrektywy.

<sup>20</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.Urz. UE L 136 z 24.05.2008.

<sup>21</sup> Art. 20 dyrektywy.

w związku z takim zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym, pod warunkiem że miały uzasadnione podstawy, by sądzić, że zgłoszenie lub ujawnienie publiczne takich informacji jest niezbędne do ujawnienia naruszenia zgodnie z niniejszą dyrektywą.

b) Osoby dokonujące zgłoszenia nie ponoszą odpowiedzialności w związku z uzyskaniem informacji będących przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego lub dostępem do takich informacji, pod warunkiem że takie uzyskanie lub dostęp nie stanowią odrębnego czynu zabronionego. W przypadku gdy takie uzyskanie lub dostęp stanowią odrębny czyn zabroniony, kwestia odpowiedzialności karnej pozostaje uregulowana właściwym prawem krajowym.

c) Ewentualna odpowiedzialność osób dokonujących zgłoszenia wynikająca z działań lub zaniechań, które nie są związane ze zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym lub które nie są niezbędne do ujawnienia naruszenia zgodnie z niniejszą dyrektywą, pozostaje uregulowana właściwym prawem Unii lub prawem krajowym.

d) W postępowaniach przed sądem lub innym organem dotyczących szkody poniesionej przez osobę dokonującą zgłoszenia, jeżeli osoba ta twierdzi, iż w wyniku zgłoszenia lub dokonania ujawnienia publicznego poniosła szkodę, przyjmuje się, że szkoda została wyrządzona w ramach działań odwetowych za zgłoszenie lub ujawnienie publiczne. W takich przypadkach na osobie, która podjęła działania powodujące szkodę, spoczywa ciężar udowodnienia, że działania te przeprowadziła z należycie uzasadnionych powodów.

e) Osobom [zgłaszającym naruszenia] przysługuje – w stosownych przypadkach – dostęp do środków zaradczych w odpowiedzi na działania odwetowe, w tym do tymczasowych środków ochrony prawnej w trakcie toczącego się postępowania sądowego, zgodnie z prawem krajowym.

f) W postępowaniach prawnych, na przykład dotyczących zniesławienia, naruszenia praw autorskich, naruszenia tajemnicy, naruszenia przepisów o ochronie danych, naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa, lub w przypadku roszczeń odszkodowawczych na podstawie prawa prywatnego, publicznego lub zbiorowego prawa pracy, osoby, o których mowa w art. 4, nie ponoszą żadnej odpowiedzialności w wyniku dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego zgodnie z niniejszą dyrektywą. Osoby te mają prawo wystąpić o umorzenie postępowania, powołując się na to zgłoszenie lub ujawnienie publiczne, pod warunkiem że miały uzasadnione podstawy, by sądzić, że zgłoszenie lub ujawnienie publiczne jest niezbędne do ujawnienia naruszenia zgodnie z niniejszą dyrektywą. W przypadku gdy dana osoba dokonuje zgłoszenia lub ujawnia publicznie informacje na temat naruszeń objętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy, a informacje te zawierają tajemnice przedsiębiorstwa i osoba ta spełnia warunki niniejszej dyrektywy, takie zgłoszenie lub ujawnienie publiczne uznaje się za zgodne z prawem [...].

g) Państwa członkowskie przyjmują niezbędne środki, aby zapewnić środki ochrony prawnej i pełne odszkodowanie za szkodę poniesioną przez osoby [zgłaszające naruszenia] zgodnie z prawem krajowym<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Art. 21.

Wymienione środki ochrony przed działaniami odwetowymi mają na celu jak największe zapewnienie bezpieczeństwa osobom dokonującym zgłoszenia naruszenia prawa. Warto, aby z momentem transpozycji dyrektywy do polskiego porządku prawnego, w sposób analogiczny uporządkować te kwestie w krajowym ustawodawstwie.

Podsumowując niniejszą analizę dyrektywy, należy zwrócić uwagę na dwa aspekty. Pierwszy to sankcje, które są przewidywane w dyrektywie. Zgodnie z nią: „Państwa członkowskie ustanawiają skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające sankcje stosowane wobec osób fizycznych lub prawnych, które: a) utrudniają lub usiłują utrudnić dokonywanie zgłoszeń; b) podejmują działania odwetowe wobec osób [zgłaszających naruszenia]; c) wszczynają uciążliwe postępowania przeciwko osobom [zgłaszającym naruszenia]; d) dopuszczają się naruszeń obowiązku zachowania poufności tożsamości osób dokonujących zgłoszenia. Państwa członkowskie wprowadzają przepisy przewidujące skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające sankcje dla osób dokonujących zgłoszenia, wobec których ustalono, że świadomie dokonały zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji”<sup>23</sup>. Drugi aspekt to okres przejściowy. „Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 17 grudnia 2021 r.”<sup>24</sup>. Sankcje wprowadzane dyrektywą winny być odzwierciedlane w poszczególnych państwach członkowskich z uwzględnieniem poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych państw. Trudno bowiem ustalić ogólny poziom europejski sankcji, które mogą być nieproporcjonalne do standardów życia w poszczególnych państwach członkowskich. Z kolei, jeżeli mówimy o okresie przejściowym, to patrząc na procesy legislacyjne, nie jest on długi, mija rok od uchwalenia dyrektywy, a w naszym krajowym porządku prawnym jesteśmy na etapie wstępnych konsultacji ustawy wprowadzającej przepisy dotyczące systemu zarządzania zgodnością. Podkreślić należy, iż wprowadzenie systemu zarządzania zgodnością nie zależy jedynie od posiadania procedur związanych ze zgłaszaniem naruszeń prawa. Owszem, jest to kluczowy element systemu, ale nie mniej istotne są inne elementy, chociażby standardy określające współpracę gospodarczą i handlową. Standardy wyznaczane na poziomie Unii Europejskiej winny obejmować respektowanie zasad demokratycznego państwa prawa, co w wielu przypadkach nie do końca jest realizowane.

---

<sup>23</sup> Art. 23 dyrektywy.

<sup>24</sup> Art. 26 pkt 1 dyrektywy.

### 3. PROPOZYCJA REGULACJI SYSTEMU ZARZĄDZANIA *COMPLIANCE* W PRAWIE POLSKIM

W ostatnim okresie w pracach legislacyjnych rządu pojawił się ponownie projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary<sup>25</sup>. Pierwotna wersja projektu pochodzi z maja 2018 r. Ponowne rozpoczęcie prac przyjęte zostało w doniesieniach medialnych jako próba stworzenia systemu „zastraszenia” dla dużych podmiotów, zwłaszcza sektora gospodarczego<sup>26</sup>. Pominięte zostały kompletnie dwie najważniejsze podstawowe funkcje, po pierwsze – konieczność dostosowania polskich przepisów prawnych do dyrektywy unijnej, po drugie – objęcie zakresem podmiotowym nie tylko sektora gospodarczego, ale również sektora publicznego.

W pierwszej kolejności spróbujmy przyjrzeć się dwóm najważniejszym definicjom: podmiotu zbiorowego i czynu zabronionego.

Zgodnie z projektem ustawy przez podmiot zbiorowy należy rozumieć „osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, w tym również spółkę handlową z udziałem Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, spółkę kapitałową w organizacji, podmiot w stanie likwidacji oraz przedsiębiorcę niebędącego osobą fizyczną, z wyłączeniem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków”<sup>27</sup>. Z uwagi na zakres analizy merytorycznej niniejszego artykułu, odniosę się wyłącznie do sektora publicznego, który zgodnie z projektem ustawy reprezentowany jest przez jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki. Brak sektora publicznego w projekcie ustawy sankcjonowałby jawną nierówność wobec prawa, z kolei włączenie tego sektora w sposób zdecydowany pokazuje intencję ustawodawcy – stworzenie zintegrowanego systemu obejmującego całość systemu gospodarczego, a sektor publiczny stanowi poważną jego część. Stąd niezrozumiałe są niektóre medialne reakcje na projekt ustawy, jakoby był on środkiem na pozyskiwanie dodatkowych finansów od przedsiębiorców.

Ustawa definiuje również czyn zabroniony, przez który należy rozumieć „czyn zabroniony przez ustawę pod groźbą kary jako przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub jako przestępstwo skarbowe, z wyłączeniem czynów popełnionych przez opublikowanie materiału prasowego oraz innych

<sup>25</sup> Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Rządowe Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312062> [dostęp: 10.10.2020].

<sup>26</sup> Zob. *Biznes nie zgadza się na rozszerzoną odpowiedzialność*, „Gazeta Prawna” z 25.08.2020.

<sup>27</sup> Art. 2 projektu ustawy.

naruszeń prawa związanych z przekazywaniem myśli ludzkiej, do których stosuje się przepisy o odpowiedzialności prawnej i postępowaniu w sprawach prasowych<sup>28</sup>. Wydaje się, iż tak krótka definicja czynu zabronionego może w przyszłości powodować liczne problemy interpretacyjne, dlatego też sugerowałbym, aby ustawodawca zastanowił się w trakcie procesu legislacyjnego nad doprecyzowaniem tego przepisu.

Kolejnym ważnym elementem jest określenie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyn zabroniony. Podstawowym warunkiem kwalifikującym odpowiedzialność podmiotu zbiorowego będzie działanie lub zaniechanie pozostające bezpośrednio w związku z prowadzoną przez ten podmiot działalnością<sup>29</sup>. Należy tu zwrócić uwagę na drugi człon warunku kwalifikującego, a mianowicie – zaniechanie. Z jednej strony na podstawie doświadczenia można stwierdzić, iż przepis ten jest skonstruowany poprawnie, z drugiej – wydaje się, iż w niektórych sytuacjach może być trudno udowodnić popełnienie czynu zabronionego poprzez zaniechanie. Choć częściowe doprecyzowanie odnajdujemy w kolejnych przepisach projektu ustawy.

Zgodnie z art. 6:

Podmiot zbiorowy odpowiada również za czyn zabroniony, pozostający bezpośrednio w związku z prowadzoną przez ten podmiot działalnością, jeżeli został popełniony przez: 1) osobę fizyczną uprawnioną do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub sprawowania nadzoru, w związku z jej działaniem w interesie lub na rzecz tego podmiotu; 2) osobę fizyczną dopuszczoną do działania przez jego organ, członka jego organu lub osobę, o której mowa w pkt 1, wskutek nadużycia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków; 3) osobę przez niego zatrudnioną, w związku ze świadczeniem pracy na jego rzecz. Podmiot zbiorowy odpowiada za czyn zabroniony, z którego chociażby pośrednio osiągnął korzyść majątkową, popełniony przez: 1) podwykonawcę albo innego przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną, jeżeli jego czyn zabroniony pozostawał w związku z wykonywaniem umowy zawartej z podmiotem zbiorowym, 2) pracownika albo osobę upoważnioną do działania w interesie lub na rzecz przedsiębiorcy niebędącego osobą fizyczną, jeżeli jego czyn pozostawał w związku z wykonywaniem umowy zawartej przez tego przedsiębiorcę z podmiotem zbiorowym – jeżeli organ, członek organu lub osoba, o której mowa w ust. 1, wiedziała lub przy zachowaniu ostrożności wymaganej w danych okolicznościach mogła się dowiedzieć, że osoby określone w pkt 1 i 2 będą usiłowały popełnić lub popełniły czyn zabroniony lub że u przedsiębiorcy, o którym mowa w pkt 2, występują nieprawidłowości<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Określone w ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. 2018, poz. 1914).  
Art. 2 projektu ustawy.

<sup>29</sup> Art. 5 pkt 1 projektu ustawy.

<sup>30</sup> Art. 6 pkt 1-2 projektu ustawy.

Zakres odpowiedzialności za czyn zabroniony został w projekcie ustawy prawidłowo dookreślony, co istotne, obejmuje on także odpowiedzialnością podwykonawcę, a to – jak wiadomo – niejednokrotnie powodowało wiele problemów prawnych, finansowych a także wizerunkowych.

Warunkiem odpowiedzialności na podstawie [wskazanych powyżej przesłanek] jest wyczerpanie znamion czynu zabronionego w następstwie: 1) co najmniej braku należytej staranności w wyborze osoby, o której mowa [powyżej], albo w nadzorze nad [tą osobą] ze strony podmiotu zbiorowego; 2) takiej nieprawidłowości w organizacji działalności podmiotu zbiorowego, która ułatwiła lub umożliwiła popełnienie czynu zabronionego, chociaż inna organizacja działalności mogła zapobiec popełnieniu tego czynu. Nieprawidłowość [...] polega w szczególności na tym, że:

- 1) nie zostały określone zasady postępowania na wypadek zagrożenia popełnienia czynu zabronionego lub skutków niezachowania reguł ostrożności [...];
- 2) nie został określony zakres odpowiedzialności organów podmiotu zbiorowego, innych jego komórek organizacyjnych, jego pracowników lub osób uprawnionych do działania w jego imieniu lub interesie [...];
- 3) nie została określona osoba lub komórka organizacyjna, nadzorująca przestrzeganie przepisów i zasad regulujących działalność podmiotu [...];
- 4) organ podmiotu zbiorowego lub osoba fizyczna uprawniona do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub sprawowania nadzoru, w związku z jej działaniem w interesie lub na rzecz tego podmiotu, wiedział o nieprawidłowości w organizacji, która ułatwiła lub umożliwiła popełnienie czynu zabronionego<sup>31</sup>.

Można śmiało stwierdzić, że wymienione nieprawidłowości organizacyjne odnoszą się wprost idealnie do braku funkcjonującego systemu zarządzania zgodnością. Prawidłowe zrealizowanie powyższych przepisów będzie równoznaczne z prawidłowo działającym systemem zarządzania zgodnością. Warto jednak, aby ustawodawca rozważył wprowadzenie zasady *compliance defense*.

Celem artykułu nie jest dokładna analiza projektu ustawy. Stwierdzić należy, iż ustawodawca bezpośrednio odniósł się do odpowiedzialności podmiotu zbiorowego w stosunku do osób sygnalizujących nieprawidłowości. Bezpośrednio koreluje to z przepisami dyrektywy. System zgłaszania nieprawidłowości powinien zgodnie z projektem ustawy obejmować: a) „podejrzenie przygotowania, usiłowania lub popełnienia czynu zabronionego, b) niedopełnienie obowiązków lub nadużycie uprawnień przez organy podmiotu zbiorowego lub osoby [reprezentujące podmiot], c) niezachowanie należytej staranności wymaganej w danych okolicznościach w działaniach organów podmiotu zbiorowego lub osób [reprezentujących podmiot],

---

<sup>31</sup> Art. 6 pkt 4 projektu ustawy.

d) nieprawidłowości w organizacji działalności podmiotu zbiorowego, które mogłyby prowadzić do popełnienia czynu zabronionego”<sup>32</sup>.

Projekt ustawy przewiduje również zabezpieczenia na wypadek represji zastosowanych wobec osób zgłaszających naruszenie zasad. W przypadku, gdy wobec takiej osoby naruszone zostaną uprawnienia pracownicze lub dojdzie „do zakończenia stosunku pracy lub umowy wzajemnej z tą osobą, sąd na wniosek osoby, która zgłosiła te informacje, może orzec: 1) przywrócenie jej do pracy, 2) odszkodowanie – jeżeli zgłoszone informacje były zasadne i mogły doprowadzić do zapobieżenia czynowi zabronionemu lub szybszego wykrycia czynu zabronionego”<sup>33</sup>. Sądzę, że te przepisy stanowią swoiste zabezpieczenie w stosunku do osób zgłaszających naruszenie uprawnień pracowniczych, bez którego funkcjonowanie systemu zarządzania zgodnością byłoby wręcz uniemożliwione.

#### WNIOSKI KOŃCOWE

Analiza norm określających zasady funkcjonowania systemu zarządzania zgodnością na gruncie prawa Unii Europejskiej i prawa krajowego jednoznacznie wskazuje, że prawidłowe działanie tego systemu uzależnione jest od klarownych przepisów prawa w zakresie procedury zgłaszania naruszeń oraz ochrony osób zgłaszających naruszenia. Jeżeli odnosimy się do funkcjonowania tego systemu w sektorze publicznym, musimy zwracać również uwagę na pozycję *Compliance*, jako element administrowania systemem administracji publicznej. Całościowe spojrzenie na to nowe zagadnienie prawne zogniskowane jest w co najmniej trzech płaszczyznach merytorycznych<sup>34</sup>.

Pierwsza płaszczyzna odnosi się do norm prawnych na poziomie wyższym niż poszczególne porządki krajowe, w tym przypadku mam na myśli poziom Unii Europejskiej. Wprowadzenie procedur związanych z zapobieganiem i raportowaniem o naruszeniach prawa Unii, stanowi jeden z istotnych kroków do zastosowania systemu zarządzania zgodnością w sektorze publicznym.

Druga płaszczyzna to przepisy krajowe regulujące funkcjonowanie systemu zarządzania zgodnością. Jak zaznaczono, działają one już w niektórych państwach. W wyniku transpozycji dyrektywy unijnej do końca 2021 r., wprowadzone zostaną w poszczególnych państwach członkowskich.

<sup>32</sup> Art. 11 pkt 1 projektu ustawy.

<sup>33</sup> Art. 13 pkt 1 projektu ustawy.

<sup>34</sup> Co najmniej w trzech, albowiem istotą systemu zarządzania zgodnością jest dostosowywanie tego systemu do potrzeb określonej organizacji, stąd w zależności od czynników zewnętrznych i wewnętrznych liczba tych płaszczyzn może ulec wzrostowi.

Trzecia płaszczyzna jest przede wszystkim związana z funkcjonowaniem systemu zarządzania zgodnością w sektorze publicznym. W tym przypadku istotne jest zrozumienie kooperacji systemu *Compliance* z wdrażaniem dobrych zasad *good governance*. W odniesieniu do sektora administracji publicznej od lat prowadzona jest dyskusja na temat aktualnych trendów przejawiających się w procesie zarządzania administracją. Bez wątplenia stosowanie kodeksu dobrych praktyk, w połączeniu z nowoczesnym zarządzaniem i przepisami prawa pozwoli na pełne zintegrowanie procesów *Compliance* w systemie administracji publicznej.

Podsumowując, należy stwierdzić, że najbliższy rok będzie okresem dostosowywania porządków prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie wdrażania systemów zarządzania zgodnością. Warto, aby w trakcie tych działań wykorzystywać dobre praktyki obowiązujące w kulturze *common law*. Sektor publiczny jest sektorem wymagającym dużego nakładu pracy przy wprowadzaniu systemowego podejścia zarządzania zgodnością, niemniej jednak jego wdrożenie stanowi podstawowy warunek spełnienia globalnych standardów. Ponadto, wprowadzenie przepisów prawnych sprawi, iż nastąpi usprawnienie systemu, ponieważ rozwiązania prawne obowiązujące już dziś w wiodących państwach oraz sektorze biznesu będą miały zastosowanie do sektora administracji. Usprawnienie funkcjonowania sektora publicznego polegać będzie na wprowadzeniu standardów, które już dawno powinny działać w naszym systemie prawnym. Dzięki temu sektor publiczny w naszym kraju będzie funkcjonował stabilnie, co przyciągnie potencjalnych inwestorów, zaś w ramach wewnętrznej polityki administracyjnej wpłynie na sprawność i efektywność pracy administracji publicznej.

#### BIBLIOGRAFIA

##### ŹRÓDŁA PRAWA

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz uchylecia dyrektywy 2003/71/WE, Dz.Urz. UE, L 168/12.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, Dz.Urz. UE L 305/17.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.Urz. UE L 136.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, Dz.U. 2018, poz. 1914.



Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Rządowe Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312062> [dostęp: 10.10.2020].

## ORZECZNICTWO

Wyrok BGH z 9 maja 2017 r., StR 265/16,

## LITERATURA

CIEMIŃSKI Marcin, DIEHL Monika, POGORZELSKI Paweł: Compliance antykorupcyjne w Polsce i za granicą. Zarządzanie ryzykiem korupcji na podstawie ISO 37001, [w:] Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce, red. B. Makowicz, B. Jagura, Warszawa: Wolters Kluwer 2020, s. 274-294.

JAGURA Bartosz: Rola organów spółki kapitałowej w realizacji funkcji compliance, Warszawa: Wolters Kluwer 2017.

MAKOWICZ Bartosz: Wprowadzenie do zarządzania zgodnością, [w:] Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce, Warszawa: Wolters Kluwer 2020, s. 25-69.

MAKOWICZ Bartosz: Uczciwość praktyczna w polskich spółkach – czyli najwyższy czas na compliance, „Przegląd Prawa Handlowego” 2018, nr 2, s. 28-33.

## INNE ŹRÓDŁA

Biznes nie zgadza się na rozszerzoną odpowiedzialność, „Gazeta Prawna” z 25.08.2020.

PRAWNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA  
SYSTEMU ZARZĄDZANIA *COMPLIANCE*  
W SEKTORZE PUBLICZNYM

## Streszczenie

Artykuł dotyczy funkcjonowania systemu zarządzania *Compliance* w sektorze publicznym. Rozważania merytoryczne obejmują analizę prawną przepisów odnośnie do wdrażania systemu *Compliance* na poziomie Unii Europejskiej, a także w polskim porządku prawnym. W obu przypadkach kluczowym elementem funkcjonowania systemu zarządzania zgodnością są procedury związane ze zgłaszaniem naruszeń prawa. Wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych do polskiego systemu prawnego ma za zadanie usprawnienie działania sektora publicznego w naszym kraju. W artykule zaprezentowane zostały nie tylko proponowane rozwiązania prawne, ale również koncepcja systemu zarządzania zgodnością, ze wskazaniem rozwiązań obowiązujących w innych kulturach prawnych.

**Słowa kluczowe:** *Compliance*; system zarządzania zgodnością; procedura zgłaszania naruszeń

LEGAL BASIS FOR THE FUNCTIONING  
OF THE *COMPLIANCE* MANAGEMENT SYSTEM  
IN THE PUBLIC SECTOR

Summary

The presented article was devoted to the issue of functioning of the compliance management system in the public sector. Substantive considerations include a legal analysis of the provisions concerning the implementation of the Compliance system at European Union level and also in the Polish legal system. In both cases, the procedures for reporting infringements are a key element in the functioning of the Compliance Management System. Introduction of new legal solutions to the Polish legal system is intended to improve the functioning of the public sector in our country. The article presents not only the proposed legal solutions, but also the concept of a Compliance Management System, with an indication of solutions in force in other legal cultures.

**Key words:** Compliance; Compliance Management System; notification procedure infringements