

MARIOLA LEMONNIER

Wybrane cechy modelu ochrony sygnalistów na przykładzie amerykańskiego rynku regulowanego

Selected Features of the Whistleblower Protection Model on the Example of the American Regulated Market

Abstrakt

This article discusses selected issues related to American whistleblower regulation in the financial market, presented against the backdrop of historical considerations regarding whistleblower status. The choice to analyze the mechanism of reporting irregularities through practices specific to the banking and financial sectors is an important issue of law enforcement and financial market security, and also determines the reasons for the development of the whistleblower institution in the financial market. The article presents the whistleblower as an element of the market protection system, investor protection, and broader civil liberties in the USA. American law had a significant impact on the development of European solutions for whistleblower protection and status. To better understand European law, it is necessary to refer to the prototype, which in this case consists of several American legal acts, case law, and the extensive financial market regulation of the Securities and Exchange Commission. The heterogeneity of whistleblower status in the US is a significant problem and should be approached with caution, considering the purpose of these differences. The article is a synthetic study, therefore, it proposes selected, in the author's opinion, elements characteristic of the whistleblower protection system in the financial market. The genesis of the whistleblower institution in the USA required a retrospective and selective approach, paying attention to the interdisciplinary nature of the concept.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo amerykańskie, sygnalista, rynek finansowy

KEYWORDS: American law, whistleblower, financial market

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

[HTTPS://DOI.ORG/10.36128/PRiW.VI58.1547](https://doi.org/10.36128/PRiW.VI58.1547)

1 | Wprowadzenie

Na wstępie należy podkreślić, iż współczesny sygnalista może być postrzegany jako postać niepokojąca, wywrotowa, heroiczna i idealizowana, ale raczej nie da się go sprowadzić do jednego archetypu. Choć sygnaliści są przedmiotem nieustannego zainteresowania społeczeństwa, rzeczywistość prawna, którą tworzą, pozostaje trudna do zidentyfikowania. Sygnaliści bywają jednocześnie kluczem do funkcjonowania państw i przedsiębiorstw, a zarazem czynnikiem ich destabilizacji, stwarzają nowe trudności, współmierne do rozwoju prawodawstwa, które podejmuje wyzwanie ustanowienia dla nich ram prawnych działania. Również aspekty teoretyczne – geneza pojęcia sygnalisty, zasady założycielskie i zakres przedmiotowy instytucji – ujawniają w pewnym sensie niemożliwą jedność kategorii sygnalistów. Opisany poniżej zagraniczny model^[1] regulacji statusu sygnalisty rzuca światło na potencjalny rozwój lub zmianę tego rodzaju instytucji w innych krajach. Sygnaliści stanowią element młodej kultury etycznej, oznaczają określenie, które cieszy się powodzeniem. Opowieść o sygnaliście bywa opowieścią o postaci, której poświęcenie i sukces, a nawet tragedia opowiedane są jako przykład dla dobra globalnego społeczeństwa, a w szczególności demokracji. Tego przepisania historii można bronić, bo ostatecznie co innego zrobili Voltaire dla Calasa, a Zola dla Dreyfusa...

Instytucje finansowe odgrywają kluczową rolę w sygnalizacji nieprawidłowości, a reprezentacja w tym kontekście sektora bankowego i finansowego, będąca źródłem różnych alertów, nie jest przypadkowa. Pierwsze faktyczne wyjaśnienie można znaleźć w charakterze prowadzonych działań, które plasują instytucje rynku finansowego na strategicznej pozycji obserwacyjnej, w centrum przepływu informacji poufnych i oczywiście – przepływów kapitału. Od dawna kultura *compliance* w sektorze bankowym, promowana przez ustawodawców i regulatorów, przyczyniła się do poszukiwań nowych form nadzoru. W sektorze bankowym widać źródła różnorodnych powiadomień oraz znaczenie etycznego sygnalizowania nieprawidłowości jako nowego mechanizmu zarządzania bankowością. Poza prostą ochroną przed ryzykiem nadużyć, w Europie postępuje ochrona karna zarówno przed szkodami, jakie mogą ponieść sygnaliści, jak i przed ewentualnymi postępowaniami karnymi, które mogą ich czekać. Metody, jakie zastosowano przy opracowaniu niniejszego artykułu,

¹ Hanna Wolska, "Model jako forma poznania naukowego Próba zdefiniowania," *Prawo i Więź*, nr 2 (45) (2023): 4 i n.

obejmują metodę dogmatyczną i prawnoporównawczą, w tym analizę przepisów prawa obcego, jak i zagranicznej praktyki orzeczniczej, metodę historycznoprawną i analizę piśmiennictwa zagranicznego dotyczącego pojęcia sygnalisty. Celem przedstawionych rozważań jest skonstruowanie pewnych cech amerykańskiej koncepcji sygnalisty na rynku regulowanym i próba znalezienia tych, które z europejskiego punktu widzenia mogą się wydawać odmienne.

2 | Geneza pojęcia sygnalisty w USA

W Stanach Zjednoczonych, kraju, w którym narodziło się pojęcie *whistle-blowingu*^[2], nazwane w przepisach polskich działaniem sygnalisty, zadaniem sygnalisty jest sygnalizowanie nieprawidłowości i bywa najczęściej definiowane jako czynność członków organizacji, którzy upubliczniają nielegalne, niemoralne lub bezprawne praktyki, stosowane przez ich pracodawców, osobom lub organizacjom, których działania mogą zmienić sytuację. Idea *whistle-blowingu* sięga średniowiecza i ma swoje korzenie w zasadzie *qui tam*^[3]. *Whistle-blowing* przeniknął z prawa angielskiego do prawa amerykańskiego za sprawą prawa o fałszywych roszczeniach – *False Claims Act* (dalej: FCA), znanego również jako „prawo Lincolna”, przyjętego podczas wojny secesyjnej, które zachęcało do zgłaszania oszustw popełnianych przez kontrahentów rządowych w zakresie dostaw dla wojska^[4]. W tamtym czasie instytucja *whistle-blowingu* niewiele różniła się od sygnalizowania nieprawidłowości w znanej nam w Europie formie^[5].

² Pisane pierwotnie z łącznikiem jako *whistle-blower*, a następnie łącznie – *whistleblower*.

³ Zasada *qui tam*, wywodząca się z łacińskiego zwrotu *qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur* (dosłownie „ten, kto podejmuje działania zarówno w imieniu swojego króla, jak i własnym”), pozwala obywatelowi złożyć pozew w imieniu rządu i dzielić się pieniędzmi odzyskanymi w ten sposób (*Qui tam: definicja, historia*, www.whistleblowingprotection.org [dostęp: 11.02.2025]).

⁴ Terry Morehead Dworkin i Arthur J. Brown, „The Money or the Media? Lessons from Contrasting Developments in US and Australian Whistleblowing Laws,” *Seattle Journal for Social Justice*, vol. 11, issue 2, art. 8 (2013): 65.

⁵ Szerzej na temat znaczenia terminu sygnalista: Mateusz Jakubik i Oskar Grajewski, „Wybrane zagadnienia dotyczące roli sygnalistów i kanałów zgłaszania w kontekście rozwoju technologii cyfrowych oraz zmian prawodawczych, a także

Prowadzenie badań nad zjawiskiem sygnalizowania nieprawidłowości rodzi swoistego rodzaju niepewność koncepcyjną. Restrykcyjna definicja, przedstawiana w literaturze amerykańskiej, współistnieje z szerszą, aktywistyczną wizją. Jak zauważa prawnik i aktywista S.M. Kohn w swojej książce^[6], pojęcie sygnalisty określa się jako pojęcie ściśle związane z wizją promowaną przez ojców założycieli amerykańskiej demokracji. Sygnalista to osoba, która ujawnia wszelkiego rodzaju informacje lub działania, które są uważane za nielegalne, nieetyczne lub niepoprawne w ramach organizacji prywatnej lub publicznej. Taką definicję wprowadził *Whistleblower Protection Act* (dalej: WPA) – akt o ochronie sygnalistów – do prawa federalnego w Stanach Zjednoczonych^[7].

Pierwsze prawo chroniące sygnalistów pojawiło się wraz z wprowadzeniem wspomnianego FCA podczas wojny secesyjnej w 1863 r.^[8], chociaż wydaje się, że pierwszy status ochronny w prawie amerykańskim dla tych osób był ustanowiony już w 1777 r. W celu ochrony sygnalistów Kongres uchwalił wtedy prawo chroniące sygnalistów^[9]. FCA obowiązuje do dziś po wielu zmianach, ale był rzadko stosowany. Zmieniony najpierw w 1986 r., a następnie w 2009 r. przez *Fraud Enforcement and Recovery Act*^[10] w celu zmniejszenia przestępczości finansowej, miał zachęcać sygnalistów do działania. Jednakże kwestia rekompensaty dla sygnalistów była i jest stałym przedmiotem debaty, ponieważ mechanizm sygnalizacji stanowi obecnie jeden z mechanizmów dostarczania informacji o nieprawidłowościach w Stanach Zjednoczonych.

Innym aktem prawnym odnoszącym się do sygnalistów był *Lloyd-La Follette Act* z 1912 r.^[11], który dotyczył reformy służby cywilnej, w której ustanowiono procedury zwalniania pracowników federalnych i gwarantowano im prawo do komunikowania się z członkami Kongresu. Od 1972 do 1990 r. USA ustanowiło szereg praw, które rozszerzały możliwości zgodnego

związanych z tym wyzwań i perspektyw,” *Prawo Mediów Elektronicznych*. *Kwartalnik Naukowy*, nr 3 (2024): 6 i n.

⁶ Stephen M. Kohn, *The Whistleblower's Handbook: A Step-By-Step Guide to Doing What's Right and Protecting Yourself* (Globe Pequot, 2011).

⁷ Więcej o WPA w dalszej części artykułu.

⁸ 31 U.S.C. § 3729–3733. Nazywany potocznie Lincoln Act.

⁹ Library of Congress, *Journals of the Continental Congress 1774–1789*, vol. 9, 1778, 2 mai – 1er septembre, 732.

¹⁰ L. 111–21, S. 386, 123 Stat. 1617.

¹¹ 5 U.S.C. § 7211: Employees' right to petition Congress, <https://whistleblower.house.gov/resources/all-resources/committee-jurisdiction-tool/whistleblowing-executive-branch-employee/lloyd-la-follette-act-1912> [dostęp: 10.08.2025].

z prawem działania sygnalistów. Od czasu ustanowienia *Lloyd-La Follette Law Act* wprowadzano inne akty prawne dające pracownikom prawo wypowiedzi, m.in. FCA czy *Sarbanes-Oxley Act* (dalej: SOX), o których będzie mowa w dalszej części.

Prawo o stosunkach pracy (*National Labor Relations Act*, dalej: NLRA)^[12] z 1935 r. było prekursorem prawa chroniącego sygnalistów. Wcześniej uchwalono przepisy federalne i stanowe, aby lepiej pogodzić interesy pracowników i przedsiębiorców oraz uspokoić społeczeństwo. Przepisy te spotkały się jednak z silnym sprzeciwem. Dla przykładu w 1898 r. Kongres zakazał przewoźnikom kolejowym jakiejkolwiek dyskryminacji pracowników ze względu na przynależność związkową^[13]. W 1908 r. prawo to zostało uznane za niezgodne z Konstytucją Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie *Adair przeciwko Stanom Zjednoczonym*^[14] w szczególności z uwagi na to, że naruszało swobodę zawierania umów. W tym orzeczeniu Sąd Najwyższy zastosował tę samą zasadę rzetelnego procesu, którą rozwinął trzy lata wcześniej w orzeczeniu w sprawie *Lochner przeciwko stanowi New York*^[15], w której unieważnił przepisy stanowe dotyczące godzin pracy piekarzy. Kilka dekad później druga próba legislacji zabronienia dyskryminacji w zatrudnieniu pracowników zrzeszonych w związkach zawodowych okazała się skuteczniejsza. W 1935 r. Kongres uchwalił NLRA, którego artykuł 8(a)(3) zabraniał jakichkolwiek działań niekorzystnych dla pracownika w zakresie zatrudniania, zwalniania lub tworzenia warunków pracy, mających na celu zniechęcenie pracownika do uczestnictwa w związkach zawodowych. Artykuł 8(a)(4) NLRA zabraniał podejmowania jakichkolwiek działań niekorzystnych dla pracownika w związku z zatrudnieniem z powodu zgłoszenia przez niego naruszenia NLRA lub uczestniczenia w charakterze świadka w dochodzeniu lub postępowaniu skutecznie wszczętym. Był to pierwszy przepis federalny zakazujący dyskryminacji w zatrudnieniu wobec pracownika za przekazanie państwu informacji o naruszeniu prawa, a tym samym pierwsza rzeczywista ochrona sygnalistów przed odwetem w zatrudnieniu. Sąd Najwyższy podtrzymał zakazy NLRA dotyczące odwetu w miejscu pracy z powodu

¹² 6.07.1935, 29 USC Labor, § 151–169, <https://www.nlrb.gov/about-nlrb/rights-we-protect/the-law> [dostęp: 10.08.2025].

¹³ Act of Congress, June 1, 1898, 30 Stat. 424, U.S. Comp. Stat. 1901, s. 3205.

¹⁴ 208 U.S. 161 (1908).

¹⁵ 198 U.S. 45 (1905).

przynależności do związku zawodowego lub zgłaszania naruszeń wolności zrzeszania się, które pozostały w mocy^[16].

3 | Przekazywanie informacji a Pierwsza Poprawka do Konstytucji

Założyciele amerykańskiej demokracji wydawali się podzielać przekonanie o istnieniu ścisłego, organicznego związku między przekazywaniem informacji społeczeństwu a suwerennością. Pierwsza Poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki^[17] była również interpretowana w tym duchu przez Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych. W latach 60. XX wieku pracownicy sektora publicznego w USA uzyskali ochronę w związku z sygnalizowaniem nieprawidłowości, właśnie na mocy Pierwszej Poprawki do Konstytucji. W istocie amerykańskie prawo konstytucyjne przeszło głęboką transformację w okresie powojennym. W tym kontekście sprawa *Pickering przeciwko Radzie Edukacji*, która trafiła do Sądu Najwyższego^[18], podnosiła kwestię, czy urzędnik publiczny może zostać usunięty ze stanowiska nie ze względu na przynależność polityczną, ale za publiczne wypowiedzi, czyli za sygnalizowanie nieprawidłowości. W tej sprawie nauczyciel szkoły średniej opublikował w lokalnej gazecie artykuł krytykujący radę szkolną za zarządzanie finansami publicznymi. Nauczyciel został następnie usunięty ze stanowiska. W tym przypadku Sąd Najwyższy ustanowił zasadę, która w dużej mierze obowiązuje do dziś: orzeczenie sądu w sprawie ingerencji państwa w wolność wypowiedzi funkcjonariusza publicznego musi znaleźć równowagę między interesami państwa jako pracodawcy a wolnością wypowiedzi funkcjonariusza publicznego jako obywatela, ilekroć funkcjonariusz publiczny wypowiada

¹⁶ *West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937).

¹⁷ Pierwsza Poprawka – „Żadna ustawa Kongresu nie może wprowadzić religii ani zabronić swobodnego praktykowania jej, ograniczać wolności słowa lub prasy ani prawa ludu do spokojnych zgromadzeń lub do składania naczelnym władzom petycji o naprawienie krzywd”, <https://libr.sejm.gov.pl/tekoi/txt/konst/usa-am1.htm> [dostęp: 18.09.2025].

¹⁸ *Pickering v. Bd. of Ed. of Twp. High Sch. Dist. 205, Will Cty., Illinois*, 391 U.S. 563 (1968).

się na temat będący przedmiotem zainteresowania publicznego. Rolą organów sądowych jest zatem znalezienie równowagi między wolnością urzędnika jako obywatela do wyrażania swoich opinii w sprawach będących przedmiotem zainteresowania publicznego a potrzebą zapewnienia przez państwo jako pracodawcę skuteczności świadczonych przez siebie usług publicznych za pośrednictwem swoich pracowników.

Konstytucyjna ochrona przyznana sygnalistom jest jednak ograniczona. Zgodnie z doktryną działania państwa (ang. *state action doctrine*) ochrona wynikająca z Pierwszej Poprawki do Konstytucji dotyczy wyłącznie ingerencji państwa, zatem nie obejmuje większości pracowników sektora prywatnego^[19]. Nie dotyczy również urzędników federalnych, którzy korzystają z ochrony funkcjonalnej przewidzianej przez prawo. Ponadto Konstytucja amerykańska reguluje stosunki prywatne, gdy działania podmiotu prywatnego są w pełni przypisane państwu^[20]. Może to mieć miejsce, gdy podmiot prywatny wykonuje funkcję tradycyjnie należącą do państwa, na przykład zarządzanie mieniem samorządowym^[21], gdy działanie prywatne jest wynikiem umowy między państwem a podmiotem prywatnym lub gdy podmiot prywatny i państwo wspólnie dążą do tego samego celu^[22] i tym podobne.

Zakres orzecznictwa w zakresie ograniczeń został dodatkowo zawężony przez Sąd Najwyższy w sprawie *Garcetti przeciwko Ceballos*^[23], w której Sąd Najwyższy orzekł, że nie istnieje ochrona konstytucyjna, gdy urzędnik publiczny wypowiada się zgodnie ze swoimi obowiązkami służbowymi. W tej sprawie Sąd Najwyższy podtrzymał decyzję o zwolnieniu prokuratora z Kalifornii, który w wewnętrznej notatce doniósł o nadużyciach popełnionych przez funkcjonariusza policji prowadzącego dochodzenie karne. Sąd Najwyższy orzekł, że prokurator nie wypowiadał się jako obywatel, lecz raczej jako funkcjonariusz publiczny i że w związku z tym może podlegać sankcjom dyscyplinarnym bez naruszania swoich praw konstytucyjnych. To rozwiązanie znacząco ogranicza zakres Pierwszej Poprawki do Konstytucji w zakresie ochrony wolności wypowiedzi sygnalistów.

¹⁹ Wyjątek istnieje w stanie Connecticut, gdzie sądy orzekły, że Konstytucja stanu gwarantuje wolność wypowiedzi pracownikom sektora prywatnego. Sprawa *Cotto v. United Technologies Corp.*, 738 A.2d 623 (Connecticut 1999).

²⁰ *Lugar v. Edmondson Oil Co.*, 457 U.S. 922, 937 (1982).

²¹ *Marsh v. Alabama*, 326 U.S. 501 (1946); *Terry v. Adams*, 345 U.S. 461 (1953).

²² *Dennis v. Sparks*, 449 U.S. 24 (1980); *Adickes v. S.H. Kress & Co.*, 398 U.S. 144, 158 (1970).

²³ *Garcetti v. Ceballos*, 547 U.S. 410 (2006).

4 | *Whistleblower Protection Act*

Większość przepisów dotyczących sygnalizowania nieprawidłowości w Stanach Zjednoczonych przyjmuje podobną strukturę i odnosi się przede wszystkim do zgłaszania naruszenia prawa, przepisu lub regulacji (ang. *a violation of a law, rule or regulation*). To określenie jest wspólne dla większości przepisów obowiązujących w Stanach Zjednoczonych. Sformułowanie „sygnalizowanie naruszeń” zawarto przede wszystkim w WPA^[24], który stanowił wzór dla większości regulacji sektorowych o ochronie sygnalistów w Stanach Zjednoczonych^[25]. Pomimo troski Kongresu o sygnalistów prawodawca nie wyraził jednak chęci zapewnienia kompleksowej ochrony sygnalistom. W 1989 r. senatorowie H. Metzenbaum i Ch. Grassley zaproponowali federalne prawo obejmujące wszystkich pracowników sektora prywatnego – ustawę o ochronie sygnalistów w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa pracowników (ang. *Employee Health and Safety Whistleblower Protection Act*)^[26]. Okazało się, iż dla kompleksowej ochrony dla wszystkich rodzajów sygnalistów w USA istnieje około 50 sektorowych aktów federalnych, które chronią sygnalistów z różnym stopniem skuteczności. Należy podkreślić, że regulacje nie miały na celu przede wszystkim ochrony sygnalistów, ale ich zamierzeniem było zwalczanie naruszeń i nieprawidłowości w sektorze zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, środowiska, zamówień publicznych, systemu finansowania lub praw pracowniczych. Aby jednak zapewnić skuteczność przepisów, a w szczególności przekazywanie informacji o naruszeniach organom publicznym, zawierają one zakazy dyskryminacji zawodowej sygnalistów, które według ustawodawcy stanowią najlepsze źródło informacji o działalności korporacyjnej^[27]. Jednakże skutkiem tego sektorowego podejścia, którego głównym celem jest zapewnienie skuteczności przepisów, w których zawarto zróżnicowane środki ochrony sygnalistów, jest to, że chronią one tylko pracowników zgłaszających lub ujawniających określone zachowania. Niektórzy sygnaliści w ten sposób wymykają się spod ochrony. Jest to jedna ze słabości amerykańskiego systemu ochrony sygnalistów.

²⁴ L. 95–454, 92 Stat. 1111.

²⁵ Robert G. Vaughn, “America’s First Comprehensive Statute Protecting Corporate Whistleblowers,” *Administrative Law Review*, nr 57 (1) (2005): 1 – 105.

²⁶ S. 436, 101st Cong., 1st Sess. (1989).

²⁷ Stephen M. Kohn, *The Whistleblower Litigation Handbook: Environmental, Health and Safety Claims* (PESI, 1990), 4.

Senator C. Levin, inicjator WPA, stwierdził, że ochrona sygnalistów jest jednym z najprostszych i najskuteczniejszych sposobów na obniżenie kosztów i usprawnienie funkcjonowania rządu federalnego²⁰. Wśród reform przeprowadzonych za pośrednictwem WPA m.in. wzmocniono niezależność, uprawnienia i odpowiedzialność Specjalnego Prokuratora w zakresie badania przypadków odwetu wobec sygnalistów, zapewniono sygnalistom prywatne prawo do wniesienia powództwa przed *Merit System Protection Board* (dalej: MSPB)^[28] oraz złagodzono ciężar spoczywający na pracownikach w zakresie udowadniania odwetu za sygnalizowanie nieprawidłowości²¹. W 2012 r. Kongres znowelizował WPA i wzmocnił ochronę sygnalistów^[29]. Rozszerzono zakres kompetencji WPA na kilka sposobów, m.in. zapewniając ochronę pracownikom korzystającym z prawa do odwołania, skargi lub zażalenia w odniesieniu do zakazanych działań personalnych, wyjaśniając, że niektóre działania pracowników w zakresie ujawniania informacji nie uchylają ochrony wynikającej z WPA oraz wymagając, aby umowy o zachowaniu poufności zawierały szczegółowe oświadczenie informujące pracowników o ich prawach. Na kształt instytucji ochrony sygnalistów miało wpływ orzecznictwo MSPB jako quasisądowego organu odpowiedzialnego za ochronę sygnalistów, składającego się z sędziów administracyjnych mianowanych przez władzę wykonawczą. Od jego decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Apelacyjnego Stanów Zjednoczonych^[30]. Orzeczenia wyjaśniały, że zgłaszanie nieprawidłowości niekoniecznie ma na celu demaskowanie nieprawidłowości bezpośrednio objętych WPA^[31] i że sygnaliści nie muszą odwoływać się do konkretnego przepisu przy sygnalizowaniu naruszeń^[32]. Stwierdzenie naruszenia prawa stanowi zazwyczaj pierwszy przypadek, w którym można przyznać prawo do sygnalizowania nieprawidłowości. Poza tym bardzo ogólnym odniesieniem do naruszenia prawa wiele przepisów – zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Stanach Zjednoczonych – koncentruje się na zgłaszaniu

²⁸ Rada Ochrony Systemów Zasług (*Merit Systems Protection Board*) to niezależna, quasisądowa agencja władzy wykonawczej, która pełni funkcję strażnika federalnych systemów zasług i promowania efektywnej pracy pracowników federalnego sektora publicznego.

²⁹ Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012, Pub. L. No. 112–199, 126 Stat. 1465–1476.

³⁰ Bardziej szczegółowe omówienie tych procedur można znaleźć w MSPB, *Whistleblower Protections for Federal Employees, Report to the President and Congress*, September 2010, 3.

³¹ *Mogyorossy v. Department of the Air Force*, 96 M.S.P.R. 652, 11 (2004).

³² *DiGiorgio v. Department of the Navy*, 84 M.S.P.R. (1984).

konkretnych nieprawidłowości lub szerzej, nieprawidłowości lub aktów niegospodarności zabronionych przez prawo sektorowe. Istotne znaczenie miała sekcja 806 SOX^[33], której ogólnym celem była ochrona inwestorów poprzez poprawę autentyczności i wiarygodności informacji finansowych, natomiast tytuł sekcji brzmi: „O ochronie inwestorów poprzez poprawę dokładności i wiarygodności informacji korporacyjnych składanych zgodnie z przepisami prawa papierów wartościowych oraz w innych celach”^[34]. Przepis przyznaje pracownikom ograniczone prawo do zgłaszania faktów, które mogłyby stanowić naruszenie środków regulacji rynku przewidzianych w tym akcie.

Orzecznictwo Rady ds. Kontroli Administracyjnej (ang. *Administrative Review Board*, ARB)^[35] stosuje jednak kryterium bardzo rygorystycznie, nie uznając za uzasadnione sygnalizowania aktów dyskryminacji lub naruszeń wewnętrznych procedur regulacyjnych, nawet jeśli ujawniają one ogólne dysfunkcje korporacyjne, które mogłyby stworzyć klimat sprzyjający oszustwom^[36].

Należy podkreślić, że w Stanach Zjednoczonych prawodawstwo jest silnie uwarunkowane koncepcjami niewłaściwego zarządzania i nadużycia władzy. Dlatego też WPA, którego jednym z deklarowanych celów było stworzenie etycznej służby publicznej poprzez promowanie ujawniania aktów niewłaściwego zarządzania, oszustwa lub nadużycia władzy^[37], odnosi się głównie do nadużycia władzy lub uprawnień. Z kolei MSPB rozumie takie nadużycie jako arbitralne sprawowanie władzy przez agenta lub urzędnika federalnego, które może wpłynąć na prawa osoby lub przynieść sprawcy lub osobie z jej rodziny osobistą korzyść lub zysk. Orzecznictwo MSPB jako quasisądowego organu dodatkowo rozszerzyło definicję, kwalifikując jako nadmierne wykorzystanie władzy wszelkie akty nękania

³³ L. 107–204, 116 Stat. 745. O SOX w dalszej części artykułu.

³⁴ Ang. „On investor protection by improving the accuracy and reliability of corporate information filed under securities laws and for other purposes”.

³⁵ Ten organ, składający się z pięciu członków mianowanych przez Sekretarza Stanu ds. Pracy, jest organem quasisądowym odpowiedzialnym za odwoływanie się od decyzji administracji pracy, <http://www.dol.gov/arb/welcome.html> [dostęp: 6.10.2025].

³⁶ We Francji ustawa z dnia 13 listopada 2007 r. o zwalczaniu korupcji zapewnia ochronę pracownikom zgłaszającym nieprawidłowości w artykule 9126, ale tylko w przypadku zgłoszenia aktów korupcji.

³⁷ Thomas Devine, “The Whistleblower Protection Act of 1989: Foundation for the Modern Law of Employment Dissent,” *Administrative Law Review*, vol. 51, nr 2 (1999): 531 – 579.

lub zastraszania pracowników lub działania faworyzujące podejmowane przez przełożonych wobec pracowników, którzy postrzegani są jako osoby pozostające w bliskich relacjach z przełożonym^[38].

W Stanach Zjednoczonych liczne przepisy mają również na celu zachęcanie do zgłaszania zagrożeń dla społeczeństwa lub środowiska. Niektóre z nich, takie jak *Clean Air Act* (dalej: CAA)^[39] czy *Energy Reorganization Act* (ERA)^[40], koncentrują się na zagrożeniach dla środowiska i upoważniają sygnalistów do zgłaszania, w bardzo szerokim zakresie, faktów, które mogą powodować zagrożenie dla społeczeństwa. Ryzyko zawarte w CAA dotyczy sygnalizowania nieprawidłowości w kwestiach energetyki jądrowej i jest rozumiane bardzo szeroko, ponieważ obejmuje zaobserwowane szkody dla zdrowia pracowników, fakty dotyczące naruszeń bezpieczeństwa, a nawet akty nękania, które można uznać za ujawniające niewłaściwe zarządzanie mogące stworzyć środowisko niesprzyjające wykrywaniu zagrożeń^[41]. Stanowią one zagrożenie dla całego społeczeństwa, a w zakresie energii jądrowej sygnalizowanie odnosi się ogólnie do znacznego zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Orzeczenia w tej sprawie szeroko zdefiniowały pojęcie sygnalizacji. Na przykład sygnalizacja o redukcji liczby funkcjonariuszy policji prowadząca do wzrostu liczby wypadków lub ujawnienie informacji o nieprawidłowościach w detektorze materiałów wybuchowych zainstalowanym na lotnisku mogą być uznane za ryzyko dla bezpieczeństwa wspólnego.

Bezpośredniość i prawdopodobieństwo naruszenia wydają się szczególnie istotnym warunkiem koniecznym do uznania oświadczenia pracownika za oświadczenie sygnalisty. Wydane w związku z WPA liczne orzeczenia wskazywały, że naruszenia zgłoszone przez sygnalistę muszą dotyczyć niezgodności, która nie stanowi drobnego naruszenia prawa, i muszą wydawać się wystarczająco istotne, aby zasługiwać na ochronę. Definiując, co stanowi drobne naruszenie na mocy WPA, orzeczono, że drobna niezgodność jest tym, co rozsądna osoba uznałaby za niezgodność z prawem, a co jest oczywiście drobne i nieumyślnie popełnione przez urzędnika publicznego, który na ogół sumiennie wypełnia swoje obowiązki, a w związku z tym takie zgłoszenie nie może być objęte ochroną^[42]. WPA miał wyraźnie

³⁸ *Murphy v. Department of the Treasury*, 86 M.S.P.R. 131, 7 (2000).

³⁹ USC, 42 USC chapter 85 (§ 7401-7671q).

⁴⁰ *Energy Reorganization Act of 1974*, Pub. L. 93-438, 88 Stat. 1233, 42 U.S.C.A. § 5801.

⁴¹ *Huffman v. OPM*, WL 914869, Fed. Cir. (2001).

⁴² *Langer v. Department of the Treasury*, 265 F.3d 1259, 1266, Fed. Cir (2001).

na celu wzmocnienie i poprawę praw pracowników federalnych i dlatego ma zastosowanie wyłącznie do urzędników publicznych zatrudnionych w agencjach federalnych. Chronieni są pracownicy, byli pracownicy czy postulujący lub nawet oczekujący na decyzję o akceptacji kandydatury na pracownika. Jednakże urzędnicy, których obowiązki są poufne lub związane z tworzeniem polityki, projektowaniem lub publicznym propagowaniem takiej polityki, lub jakiegokolwiek inne stanowisko wyznaczone przez prezydenta mające na celu utrzymanie dobrej administracji, nie są objęci ochroną. Wykluczeni są również członkowie agencji federalnych uznani przez prezydenta za zaangażowanych w działalność szpiegowską i kontrwywiadowczą.

5 | *Sarbanes-Oxley Act*

Ważnym aktem dla sygnalistów było uchwalenie SOX w 2002 r.^[43], który po raz pierwszy zapewnił bardziej jednolitą ochronę sygnalistom zgłaszającym sprawy dotyczące oszustw w spółkach publicznych na rynku finansowym. SOX był reakcją po ujawnieniu oszustw księgowych Enronu i WorldComu, miał na celu zwiększenie kontroli finansowej i księgowej nad spółkami giełdowymi w szczególności poprzez środki sygnalizowania nieprawidłowości. W późniejszym czasie okazało się bowiem, że pracownicy Enronu i WorldComu powiadamiali o nieprawidłowościach księgowych kierownictwo spółek znacznie wcześniej, zanim doszło do bankructw gigantów finansowych. Zamiast zająć się tą sytuacją, na przykład kierownictwo Enronu zajęło się zwolnieniami sygnalistów.

SOX ustanowił trójtorowy system mający na celu promowanie sygnalizowania nieprawidłowości. Po pierwsze, zabroniono stosowania środków odwetowych wobec pracowników zgłaszających naruszenia przepisów finansowych, zakazowi temu towarzyszyło prawo do przywrócenia do pracy i odszkodowania dla sygnalisty. Po drugie, ustanowiono sankcje karne wobec osób odpowiedzialnych za odwet wobec pracownika, co było innowacyjną, ale wciąż rzadko stosowaną praktyką. Po trzecie, SOX wprowadził po raz pierwszy wymóg wdrożenia systemu sygnalizowania nieprawidłowości w spółkach giełdowych i ich spółkach zależnych.

⁴³ Pub. L. No. 107-204, 116 Stat. 800.

System ten miał umożliwiać każdej osobie anonimowe i poufne zgłaszanie zarządowi informacji dotyczących naruszeń prawa finansowego lub rachunkowego przez spółkę. Sygnaliści, od dawna postaci drugoplanowe w stosunku do spraw dotyczących papierów wartościowych, na podstawie SOX zaczęli być uznawani za ważny kanał wykrywania oszustw na rynku finansowym. Tytuł sekcji 806 SOX dotyczy wszystkich pracowników spółek publicznych. Jednakże, pomimo możliwości uznania za sygnalistę każdego agenta, pracownika, kontrahenta lub podwykonawcy spółki notowanej na giełdzie, sądy w dużej mierze ograniczają liczbę potencjalnych podmiotów uprawnionych do tego prawa^[44]. W większości orzeczeń dotyczących przekazywania informacji dotyczących naruszeń ograniczono ochronę do pracowników spółek notowanych na giełdzie.

Nowy wymóg wdrożenia systemu sygnalizowania nieprawidłowości na rynku finansowym zmienił praktyki amerykańskich spółek kwotowanych, ponieważ większość z nich posiada obecnie wewnętrzny system sygnalizowania nieprawidłowości. SOX przyczynił się do przyjęcia, uznanego we Francji na początku za kontrowersyjny^[45], pierwszego systemu sygnalistów, wdrożonego w szczególności przez amerykańskie spółki zależne z siedzibą we Francji.

Przepisy SOX zostały wzmocnione w 2010 r. przez *Dodd-Frank Act*, uchwalony w następstwie kryzysu na rynku kredytów hipotecznych *subprime*, który znacząco wydłużył okres przedawnienia roszczeń wynikających z ustawy SOX w odniesieniu do roszczeń o odszkodowanie za szkody poniesione przez sygnalistów. Co więcej, SOX wprowadził, podobnie jak wiele innych amerykańskich systemów, nagrody finansowe dla sygnalistów.

W sektorze prywatnym *Dodd-Frank Act* z 2010 r.^[46] wyraźnie rozszerzył zakres ochrony podmiotowej ustanowionej w sekcji 806 SOX, stosując tę ostatnią do wszystkich podwykonawców i kontrahentów spółek giełdowych, co zamknęło lukę, która doprowadziła do pozbawienia sygnalistów, teoretycznie chronionych przez ustawę SOX, ochrony z powodu

⁴⁴ Richard E. Moberly, "Unfulfilled Expectations: An Empirical Analysis of Why Sarbanes-Oxley Whistleblowers Rarely Win," *William & Mary Law Review*, vol. 49, issue 1 (2007): 109 – 112.

⁴⁵ Alexander Dyck, Adair Morse i Luigi Zingales, "Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?," *The Journal of Finance*, nr 65 (6) (2010): 2213.

⁴⁶ L. No. 111–203, 124 Stat. 1376. *Dodd-Frank Act*, Pub. L. No. 111–203, § 922, 124 Stat. 1376 (2010).

niezaliczania ich do kategorii osób chronionych^[47]. W tym względzie Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych wydał orzeczenie rozszerzające na kontrahentów i podwykonawców spółki giełdowej ochronę przyznaną przez SOX, a nie wyłącznie jak wcześniej pracownikom tych spółek^[48]. Sąd Najwyższy orzekł w szczególności, jak wskazywała sędzia R.B. Ginsburg, że sformułowanie ustawy SOX i jej ogólny cel sprzyjają interpretacji zmierzającej do rozszerzenia ochrony na wszystkich kontrahentów i podwykonawców spółek giełdowych, a nie tylko na pracowników spółek giełdowych. Sąd Najwyższy orzekł zatem, że biorąc pod uwagę sens przepisu, obejmuje on również pracownika spółki publicznej czy pracownika wykonawcy tej samej spółki.

Dodd-Frank Act co prawda wprowadził nowe rozwiązania do *Securities Exchange Act* z 1934 r. i zapewnił bardziej znaczącą ochronę i większe potencjalne nagrody dla sygnalistów niż te dostępne na mocy poprzednich regulacji, ale osiem lat przed wejściem w życie *Dodd-Frank Act* uchwalono SOX, który został już wtedy określony jednym z najbardziej ochronnych przepisów antyodwetowych na świecie^[49]. *Dodd-Frank Act* znacząco wydłużył okres przedawnienia roszczeń wynikających z SOX w odniesieniu do roszczeń o odszkodowanie za szkody poniesione przez sygnalistów.

SOX wprowadził ważne przepisy, upoważniające sądy i organy administracji amerykańskiej do przyznawania sygnalistom niezbędnych środków pieniężnych i niepieniężnych w celu przywrócenia stanu sprzed przekazania informacji. Dokonano również centralizacji środków zaradczych dostępnych dla sygnalistów, które obejmowały: przywrócenie do pracy w przypadku zwolnienia sygnalisty, przyznanie odszkodowania pieniężnego za zaległe i zaliczkowe wynagrodzenie, odszkodowanie za czyny niedozwolone, takie jak umyślne spowodowanie cierpienia psychicznego, oraz zwrot kosztów specjalnych, takich jak koszty obsługi prawnej. SOX wprowadził również sankcje karne dla osób, które w pewnych okolicznościach podjęły działania odwetowe wobec sygnalisty.

Najważniejszą zmianą spowodowaną przez *Dodd-Frank Act*, a dotyczącą sygnalistów, stał się wymóg, że Komisja Papierów Wartościowych i Giełd (*Securities and Exchange Commission*, dalej: SEC lub Komisja) jest

⁴⁷ Megan Foscaldi, "Developments in Banking Law: II. Whistleblower Provisions of the Dodd Frank Act," *Review of Banking & Financial Law*, vol. 31 (2014): 489.

⁴⁸ *Lawson v. FMR LLC*, No. 12-3, 2014 BL 57958 (U.S. Mar. 04, 2014).

⁴⁹ Ponadto przyczyniła się do przyjęcia, początkowo bardzo kontrowersyjnego, pierwszego systemu dla sygnalistów we Francji, wdrożonego w szczególności przez spółki zależne amerykańskich firm z siedzibą we Francji.

zobowiązana zgodnie ze wskazanymi warunkami wypłacić sygnaliście odpowiednie honorarium. Informacja uzyskana od sygnalisty powinna zostać przekazana dobrowolnie, musi być oryginalna, co oznacza, że sygnalista powinien pozyskać informacje pochodzące z niezależnej wiedzy lub analizy, i nie może być wcześniej znana SEC. Kwota wypłaconej nagrody wynosi od 10 do 30% naliczonych strat pieniężnych. SEC wyznacza sumę, która ma zostać przyznana sygnaliście we wskazanym przedziale, i bierze pod uwagę następujące kryteria przy wyborze podwyższenia nagrody dla sygnalisty: znaczenie informacji przekazanych dla powodzenia działań egzekucyjnych, stopień pomocy udzielonej przez sygnalistę, interes SEC w wykorzystaniu nagrody w celu odstraszenia od oszustw związanych z papierami wartościowymi oraz to, czy sygnalista najpierw zgłosił oszustwo wewnętrznie za pośrednictwem systemów *compliance* swojego pracodawcy. SEC może zdecydować o obniżeniu nagrody dla sygnalisty w zależności od tego, czy sygnalista wziął jakikolwiek udział w nieprawidłowościach, czy opóźnił zgłoszenie naruszenia do SEC i czy próbował utrudnić pracodawcy zbadanie nieprawidłowości.

6 | Program SEC *Whistleblower*

Program dla sygnalistów SEC *Whistleblower* został ustanowiony przez Kongres w celu zachęcenia sygnalistów do zgłaszania konkretnych, aktualnych i wiarygodnych informacji o możliwych naruszeniach federalnego prawa papierów wartościowych. Komisja jest upoważniona do przyznawania nagród pieniężnych uprawnionym osobom, które przedstawia wysokiej jakości, oryginalne informacje, które doprowadzą do postępowania egzekucyjnego, w wyniku którego zostaną nałożone sankcje o wartości ponad 1 mln dolarów. Aby zakwalifikować się do nagrody, *whistleblower* musi złożyć wniosek do SEC, dostarczyć informacje o potencjalnych naruszeniach przepisów dotyczących papierów wartościowych i złożyć kompletny formularz WB-APP w ciągu 90 dni od wydania ostatecznego orzeczenia lub ugody.

Program SEC *Whistleblower* jest uznawany za udany program publiczno-prywatny w USA. Stanowi mechanizm zachęcający do zgłaszania naruszeń przepisów dotyczących papierów wartościowych, oferujący ochronę i nagrody finansowe dla osób, które dostarczą wartościowych informacji do SEC. Zamieszczenie przez SEC zawiadomienia o czynności zgłoszenia

oznacza, że wydano nakaz nakładający sankcje pieniężne przekraczające 1 mln dolarów. Publikując zawiadomienie w konkretnej sprawie, nie ustala się jednak, że informacja, skarga lub zgłoszenie od osoby sygnalizującej nieprawidłowości doprowadziły do wszczęcia dochodzenia przez SEC lub wszczęcia postępowania w tej sprawie ani że w związku ze sprawą zostaną wypłacone środki na rzecz osoby sygnalizującej nieprawidłowości.

Zgodnie ze Zmodyfikowanymi zasadami dotyczącymi sygnalistów SEC (dalej: Zawiadomienie) osoby, które dobrowolnie przekazały oryginalne informacje po 21 lipca 2010 r., co doprowadziło do skutecznego wyegzekwowania działań, są uprawnione do ubiegania się o środki jako sygnaliści. Po opublikowaniu Zawiadomienia o objętej czynności osoby zainteresowane mają 90 dni kalendarzowych na złożenie wniosku o przyznanie środków poprzez przesłanie wypełnionego formularza WB-APP do Biura Sygnalisty SEC^[50].

Oprócz ochrony sygnalistów, którzy zgłosili potencjalne naruszenia prawa papierów wartościowych, Reguła 21F-17(a)^[51] zabrania podejmowania jakichkolwiek działań uniemożliwiających bezpośredni kontakt z SEC w celu zgłoszenia potencjalnego naruszenia prawa papierów wartościowych. Reguła 21F-17(a) stanowi, że nie wolno podejmować żadnych działań w celu uniemożliwienia innej osobie bezpośredniej komunikacji z pracownikami Komisji w sprawie potencjalnego naruszenia prawa papierów wartościowych, w tym egzekwowania lub grożenia egzekwowaniem umowy o zachowaniu poufności w odniesieniu do takiej komunikacji. W przeciwieństwie do zabezpieczeń antyodwetowych zabezpieczenia przed działaniami mającymi na celu utrudnienie zgłaszania potencjalnych naruszeń prawa papierów wartościowych nie ograniczają się do relacji pracownik–pracodawca. Jednakże tylko Komisja może wszcząć postępowanie egzekucyjne w związku z naruszeniem Reguły 21F-17(a). Uwzględnienie umów konsultingowych w działaniach SEC dotyczy egzekwowania przepisów odnoszących się do sygnalistów i potwierdza zasadę, że Reguła 21F-17(a) nie ogranicza się do relacji pracownik–pracodawca. SEC wszczęła również postępowania w sprawie utrudniania dostępu do informacji osobom

⁵⁰ Dnia 2 lipca 2024 r. SEC opublikowała nowy formularz WB-APP dla osób ubiegających się o przyznanie świadczenia, zazwyczaj potwierdzenie otrzymania zgłoszenia następuje w ciągu 60 dni. Wnioski o nagrodę dla sygnalisty należy przysłać pocztą lub faksem.

⁵¹ Act on the Stock Exchange, Section 21F of the Securities Exchange Act of 1934 (Exchange Act) (15 U.S.C. 78u-6); *Securities Whistleblower Incentives and Protection*, <https://www.sec.gov/about/offices/owb/reg-21f.pdf> [dostęp: 10.09.2025].

sygnalizującym nieprawidłowości w kontekście umów z klientami. Na początku 2024 r. SEC zawarła ugodę o wartości 18 mln dolarów z JP Morgan Securities LLC, która obejmowała ugody klientów detalicznych domów maklerskich i klientów doradczych oraz poszerzyła zakres potencjalnie zagrożonych umów poza umowy o pracę i inne umowy pracownicze, które zazwyczaj były przedmiotem zainteresowania SEC w ramach egzekwowania Reguły 21F-17(a). Od kilku lat SEC otwarcie wyraża swoje stanowisko, że sformułowania zawarte w umowach pracowniczych, regulaminach spółek i innych materiałach mogą być interpretowane jako mające efekt negatywny dla potencjalnych sygnalistów, a zatem stanowią naruszenie Reguły 21F-17(a). Nie przyznając się do zarzutów ani im nie zaprzeczając, spółki te zgodziły się na kary cywilne w wysokości od 19,5 tys. do 1,3 mln dolarów. Wysokość kar wydaje się w dużej mierze uzależniona od liczby naruszonych umów zidentyfikowanych przez SEC. To pokazuje kolejne ostrzeżenie dla spółek, aby przeanalizować szeroki zakres umów, polityk i innych form komunikacji z osobami fizycznymi pod kątem zawartych w nich potencjalnych przeszkód dla sygnalistów. Dnia 26 sierpnia 2022 r. Komisja przyjęła dwie poprawki do przepisów regulujących program dla sygnalistów. Pierwsza zmiana przepisów pozwala Komisji rozszerzyć możliwości wynagradzania sygnalistów za informacje i pomoc w związku z działaniami poza SEC w dodatkowych okolicznościach. Druga zmiana przepisów potwierdza uprawnienia Komisji do uwzględnienia kwoty potencjalnej rekompensaty i w ograniczonym zakresie jej podwyższenia, a nie obniżenia. Zmiany w przepisach obowiązują od 3 października 2022 r.

Prawie każdy może uczestniczyć w programie SEC *Whistleblower*. Prawnik pracujący dla korporacji może, ale nie musi, ubiegać się o nagrodę dla sygnalisty. Zazwyczaj jednak prawnik kwalifikuje się tylko w skrajnych okolicznościach, na przykład gdy chodzi o ujawnienie informacji, aby zapobiec oszustwu przeciwko SEC. Mogłoby się tak zdarzyć, gdyby prawnik dowiedział się, że jego klient nielegalnie niszczy dowody, aby utrudnić dochodzenie SEC. Zasady dla sygnalistów niebędących prawnikami, pracujących w dziale *compliance* lub audytu, są bardziej liberalne. Wynika to z dążenia SEC do znalezienia równowagi między potrzebą szybkiego zapobiegania oszustwom a potrzebą umożliwienia podmiotowi korzystania z własnego systemu zgłaszania naruszeń. Na przykład zasady programu zezwalają osobom niebędącym prawnikami na udział w programie sygnalistów, jeśli ujawnienie ich informacji jest konieczne dla zapobieżenia bezpośredniej szkodzie dla inwestorów lub jeśli zgłosili już swoje obawy wewnątrz organizacji. Gwarantuje to, że osoby niebędące prawnikami,

pracujące w dziale *compliance* lub audytu spółki, nie będą motywowane do zgłaszania nieprawidłowości Komisji, dopóki spółka nie będzie miała możliwości zajęcia się sprawą, chyba że istnieje zagrożenie bezpośredniej szkody dla inwestorów.

SEC zezwala również osobom, które brały udział w przestępstwie, na udział w programie i ubieganie się o odszkodowanie. Osobie, która brała udział w przestępstwie, zostanie obniżona wysokość nagrody, ale nie jest ona pozbawiona możliwości ubiegania się o nią, chyba że zostanie skazana za przestępstwo w związku z udziałem w nim. Komisja przyznaje również nagrody sygnalistom, którzy zgłaszają nieprawidłowości w swojej spółce. SEC ma na celu zachęcić sygnalistów, aby zgłaszali nieprawidłowości w swoim miejscu pracy, jak również zachęcić podmioty regulowane do rozwijania dobrych wewnętrznych kanałów zgłaszania nieprawidłowości. Statystyki pokazują, że większość sygnalistów zgłasza nieprawidłowości w swoim miejscu pracy przed zgłoszeniem ich do SEC.

Program sygnalisty daje również szansę uczciwym firmom, które widzą, że konkurencja łamie prawo. Jeśli korporacja odkryje, że konkurent wręczył łapówkę lub okłamał inwestorów, powinna rozważyć zgłoszenie naruszenia do Komisji. Może to nie tylko położyć kres nadużyciom, ale również skutkować nagrodą dla sygnalisty. Chociaż SEC nie wypłaca odszkodowania podmiotowi korporacyjnemu, nic nie stoi na przeszkodzie, aby osoby prywatne zgłaszały naruszenie w jego imieniu.

Sygnaliści, którzy zgłaszają potencjalne naruszenia przepisów dotyczących papierów wartościowych do SEC, są chronieni przed odwetem zarówno na mocy SOX, jak i *Dodd-Frank Act*. Ich przepisy chronią sygnalistów przed wszelkimi formami odwetu, w tym zwolnieniem, degradacją, nękaniami lub innymi niekorzystnymi działaniami. Jednakże te przepisy mają różne zakresy zastosowania. Na przykład sygnaliści są chronieni na mocy SOX, jeśli zgłoszą to swojemu przełożonemu lub rządowi federalnemu. Z drugiej strony sygnaliści na mocy *Dodd-Frank Act* są chronieni tylko wtedy, gdy zgłoszą to rządowi federalnemu. Podobnie, przed skierowaniem sprawy do sądu, sygnaliści na mocy SOX muszą najpierw złożyć skargę do Administracji Bezpieczeństwa. Sygnaliści działający na podstawie *Dodd-Frank Act* nie mają takiego obowiązku i mogą poczynić bezpośrednie kroki prawne.

W programie sygnalistów SEC uznaje również, że najlepszą formą ochrony sygnalisty przed odwetem jest anonimowość. W związku z tym SEC pozwala sygnalistom zgłaszać nieprawidłowości anonimowo, pod warunkiem korzystania z pomocy prawnika. Dzięki temu sygnalista może

kontaktować się z Komisją za jego pośrednictwem. Gwarantuje to, że SEC nie zna tożsamości sygnalisty, a zatem nie ma możliwości jej ujawnienia.

Komisja jest zainteresowana wykryciem oszustw, które szkodzą inwestorom, oraz piramidami finansowymi. Inne naruszenia, które SEC aktywnie ściga, to naruszenia ustawy o zagranicznych praktykach korupcyjnych. Naruszenia zazwyczaj dotyczą podmiotów wręczających łapówki urzędnikom państwowym w zamian za kontrakt, licencję, zezwolenie lub możliwość biznesową, a takie naruszenia pociągają za sobą jedno z najwyższych kar pieniężnych nakładanych przez SEC.

7 | Podsumowanie

Analiza mechanizmu sygnalizowania nieprawidłowości poprzez analizę praktyk i systemów specyficznych dla sektora bankowego i finansowego na tle bardzo różnorodnej i systematycznie skomplikowanej regulacji sygnalisty w USA jest zagadnieniem bardzo aktualnym. Informacje dziennikarskie są pełne dochodzeń karnych, podatkowych lub regulacyjnych wynikających z alertów przekazywanych przez pracowników instytucji kredytowych lub dostawców usług inwestycyjnych zarówno w Europie, jak i w Stanach Zjednoczonych, gdzie SEC słynie z programu ochrony sygnalistów. Niniejsza publikacja nie rości sobie prawa do oferowania wyczerpującego spojrzenia na traktowanie sygnalistów w prawie amerykańskim na bardzo prężnym rynku finansowym. Niejednoznaczne ujęcie sygnalisty i konstrukcji jego statusu stanowi jednak interesujący element badań. Postać sygnalisty jest, *par excellence*, jedną z tych, poprzez które wyrażają się różne koncepcje prawa oraz które są przedmiotem istotnych uwarunkowań politycznych i społecznych, a także finansowych.

Program sygnalistów SEC zmienił sposób egzekwowania prawa na rynku finansowym. Wcześniej SEC musiała aktywnie poszukiwać naruszeń, aby je zbadać, obecnie jest zasypywana tysiącami zgłoszeń każdego roku. Motywowanie osób posiadających cenne informacje do zgłaszania naruszeń przepisów dotyczących papierów wartościowych doprowadziło do wzrostu liczby wysokiej jakości zgłoszeń i informacji, znacząco zwiększając zdolność SEC do wykrywania i badania nadużyć finansowych. Sygnaliści odegrali kluczową rolę w ujawnianiu złożonych schematów oszustw i nadużyć korporacyjnych, które w przeciwnym razie mogłyby

pozostać niezauważone. Rezultaty programu nie są hipotetyczne i można je dostrzec w miliardach dolarów zebranych przez SEC w wyniku otrzymanych zgłoszeń. W rezultacie program sygnalistów SEC stał się kluczowym narzędziem w działaniach agencji na rzecz utrzymania integralności rynków finansowych, ochrony interesów inwestorów i bezpieczeństwa rynku regulowanego.

Bibliografia

- Devine, Thomas. "The Whistleblower Protection Act of 1989: Foundation for the Modern Law of Employment Dissent." *Administrative Law Review*, vol. 51, nr 2 (1999): 531 – 579.
- Dworkin, Terry Morehead i Arthur J. Brown. "The Money or the Media? Lessons from Contrasting Developments in US and Australian Whistleblowing Laws." *Seattle Journal for Social Justice*, vol. 11, issue 2 (2013): 653 – 713.
- Dyck, Alexander, Adair Morse i Luigi Zingales. "Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?" *The Journal of Finance*, nr 65 (6) (2010): 2213 – 2253. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.2010.01614.x>.
- Foscaldi, Megan. "Developments in Banking Law: II. Whistleblower Provisions of the Dodd Frank Act." *Review of Banking & Financial Law*, vol. 31 (2014): 486 – 496.
- Kohn, Stephen M. *The Whistleblower's Handbook: A Step-By-Step Guide to Doing What's Right and Protecting Yourself*. Globe Pequot, 2011.
- Kohn, Stephen M. *The Whistleblower Litigation Handbook: Environmental, Health and Safety Claims*. PESI, 1990.
- Merit Systems Protection Board (MSPB). *Whistleblower Protections for Federal Employees, Report to the President and Congress*. September 2010.
- Moberly, Richard E. "Unfulfilled Expectations: An Empirical Analysis of Why Sarbanes-Oxley Whistleblowers Rarely Win." *William & Mary Law Review*, vol. 49, issue 1 (2007): 65 – 155.
- Vaughn, Robert G. "America's First Comprehensive Statute Protecting Corporate Whistleblowers." *Administrative Law Review*, nr 57 (1) (2005): 1 – 105.
- Wolska, Hanna. "Model jako forma poznania naukowego: Próba zdefiniowania." *Prawo i Więż*, nr 2 (45) (2023): 53 – 72. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI45.492>.

