

**Zastosowanie mechanizmów
ochrony osób dyskryminowanych
do ochrony sygnalistów w świetle
teorii multicytryczności prawa**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział I. Ochrona sygnalistów jako standard praw człowieka w świetle teorii multicentryczności prawa

§ 1. Wprowadzenie

Rozwój sygnalizowania naruszeń w Europie można zauważyć od niespełna dwóch dekad. Wcześniej sygnaliści nie byli nazywani sygnalistami, a samo zgłaszanie naruszeń było pojęciem bliżej niesprecyzowanym i wywołującym negatywne skojarzenia. Unia Europejska, Rada Europy i inne organizacje powołane po drugiej wojnie światowej z założenia miały na celu ochronę praw człowieka, ochronę praworządności i demokracji państw ukształtowanych po wydarzeniach z pierwszej połowy XX w. Dotychczas w publikacjach dotyczących tego tematu analizowano głównie literaturę zagraniczną w celu przedstawienia koncepcji i modelu ochrony tych osób. W UE obowiązuje dyrektywa 2019/1937, która została implementowana w Polsce prawie 3 lata po wymaganym terminie przez OchrSygnalU.

Jednym z ważniejszych elementów mechanizmów ochrony sygnalistów jest konstrukcja prawna rozkładu ciężaru dowodu. Jest ona bardzo podobna do tej zastosowanej w przypadku tzw. dyrektyw równościowych¹, które zostaną omówione w dalszej części pracy. Sygnalista, zgłaszając nieprawidłowość, korzysta z prawa do wolności wypowiedzi. Stosowanie działań represyjnych za to, że skorzystał (w granicach prawa) ze swojego prawa, jest nieuzasadnionym nierównym traktowaniem.

Geneza sygnalizowania nieprawidłowości i immanentnie z tym związana ochrona sygnalisty dotyczyła głównie ochrony interesu publicznego. Przełomowe wyroki ETPC w sprawach sygnalistów dotyczyły ważnych spraw dla państw-stron konwencji, opinii publicznej czy ogólnego porządku prawnego. Z tego powodu przyjmuje się, że ogólne przepisy prawa (np. dotyczące lojal-

¹ Tj. dyrektywa 2000/43/WE, dyrektywa 2004/113/WE, dyrektywa 2006/54/WE.

ności wobec pracodawcy, zachowania tajemnicy przedsiębiorstwa, zachowanie tajemnicy życia prywatnego) mogą być – w niektórych specyficznych przypadkach – rozumiane inaczej w celu ochrony istotniejszych interesów.

Zasadne jest wyjaśnienie tematyki „interesu publicznego” w prawie polskim oraz przeanalizowanie standardów orzeczniczych ETPC jako istotnego źródła, z którego czerpać będą inspirację polscy przedsiębiorcy, prawnicy, sądy powszechne i sami sygnaliści. Szczegółowa analiza całego procesu powstawania przepisów dotyczących ochrony sygnalistów wraz z analizą kluczowych wyroków ETPC jest potrzebna do zrozumienia tych przepisów i właściwego ich stosowania przed sądami krajowymi na gruncie ustawy implementującej postanowienia dyrektywy 2019/1937.

§ 2. Konstytucyjne wymogi dotyczące ochrony sygnalistów

Do czasu implementacji dyrektywy 2019/1937 sygnaliści w Polsce byli pozbawieni scentralizowanej ochrony przed działaniami odwetowymi. Fragmentaryczna ochrona występowała jedynie w wąskich dziedzinach (np. prawo bankowe – § 4 SystZarzRyzBankR, prawo górnicze – art. 119 ustawy z 9.6.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze², przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu – art. 53 TerroryzmU) i bardzo często nie była poprawnie stosowana i używana. Przepisów chroniących sygnalistów zgłaszających naruszenia w kontekście związanym z pracą można było doszukiwać się w przepisach dotyczących nakazu równego traktowania (art. 18^{3e} KP). Przepisy te można stosować w zakresie naprawienia powstałej szkody lub zadośćuczynienia z powodu stosowania działań odwetowych przez pracodawcę. Niedozwoloną podstawą różnicowania sytuacji prawnej osoby fizycznej byłoby korzystanie z przysługującego prawa do sygnalizowania naruszeń na podstawie wolności wypowiedzi. Wolność wypowiedzi stanowi podstawę prawa do sygnalizowania nieprawidłowości w interesie publicznym co zostało potwierdzone licznymi wyrokami ETPC, a i z obecnej linii interpretacyjnej SN da się wywieść wnioski pozwalające na takie zakwalifikowanie whistleblowingu również w polskim porządku prawnym. Konstatacją może być zaś, że ochrona sygnalistów jest wymogiem wynikającym wprost z Konstytucji RP.

² T.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 69.

I. Interes publiczny w sprawach sygnalistów

Ochrona interesu publicznego jest głównym powodem, dla którego sygnalistom powinna być przyznawana ochrona. Na poziomie międzynarodowym warunek interesu publicznego należy traktować jako warunek progowy. Oznacza to, że bez spełnienia tej przesłanki, ochrona staje się niedostępna dla sygnalisty³. Znajduje to swoje uzasadnienie, ponieważ bezprawne działanie i przypadki nadużycia prawa mogą skutkować zaszkodzeniu interesowi publicznemu, jeżeli nie zostaną podjęte żadne działania zaradcze⁴. Unijny prawodawca jasno wskazuje, że skuteczna ochrona sygnalistów pozwoli zagwarantować należytą ochronę interesu publicznego. Oznacza to, że ochrona interesu publicznego stawiana jest jako *ratio legis* tej regulacji prawnej. Co ciekawe, polski ustawodawca twierdzi, że dyrektywa 2019/1937 dodatkowo służy ochronie praworządności w konkretnych aspektach, które reguluje – czyli poprawę egzekwowania prawa i polityk Unii w wyszczególnionych w niej dziedzinach⁵. Sama treść dyrektywy 2019/1937 również wskazuje, że ustanowienie minimalnych norm zapewniających wysoki poziom ochrony osobom zgłaszającym naruszenia prawa jest słusznym środkiem pozwalającym osiągnąć zamierzony odgórnie cel (art. 1 dyrektywy 2019/1937)⁶. Należy jednak podkreślić, że sama dyrektywa 2019/1937 nie uzależnia wprost nadania ochrony sygnaliście od tego, czy jego zgłoszenie naruszenia prawa jest ważne dla interesu publicznego (oprócz bezpośredniego ujawnienia publicznego). Ustawa o ochronie sygnalistów także nie narzuca takiego obowiązku (również z wyłączeniem bezpośredniego ujawnienia publicznego nieprawidłowości).

Prawidłowe zdefiniowanie interesu publicznego w sprawach sygnalistów jest problematyczne. Z jednej strony znane są klasyczne podejścia filozoficzne⁷, które jednak nie oddają w pełni aksjologii sygnalizowania nieprawidłowości. Najbardziej zbliżonym podejściem do zrozumienia kwestii interesu publicznego jest podejście oparte na tym, że interes publiczny rozumiany jest jako interes poszczególnych członków społeczeństwa przy wyłączeniu z nich inte-

³ E.R. Boot, *The Feasibility*, s. 27.

⁴ Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii z 23.4.2018 r., COM (2018) 218 final, Komisja Europejska, s. 2.

⁵ *Uzasadnienie OchrSygnalU*, s. 1.

⁶ Zob. H. Szewczyk, *Whistleblowing*, s. 29.

⁷ Zob. E.R. Boot, *The Feasibility*, s. 10.

resów prywatnych⁸. Dodatkowo istnieje również pojęcie obywatelskiego interesu publicznego. Według tej teorii, interesy, które dzielimy jako członkowie społeczności, są interesami, w warunkach, które muszą być spełnione, jeśli wszyscy członkowie społeczeństwa obywatelskiego są w stanie realizować własne interesy⁹. Dla przykładu wspólny interes w zakresie praworządności polega na tym, że planowanie życia przy niekontrolowanym i arbitralnym sprawowaniu władzy byłoby bardzo mocno utrudnione¹⁰.

Kwestia „interesu publicznego” jest jedną z głównych przesłanek, na podstawie której ETPC dokonuje oceny, czy doszło do naruszenia art. 10 EKPC w sprawach dotyczących sygnalistów. Pomimo odrębności prawa Rady Europy od prawa UE, interpretując postanowienia dyrektywy 2019/1937, należy brać pod uwagę dorobek orzecznicy ETPC, ponieważ wniosek Komisji Europejskiej sporządzono na podstawie orzecznictwa ETPC dotyczącego ochrony sygnalistów i prawa do wolności wyrażania opinii¹¹. Dodatkowo treść dyrektywy 2019/1937 wskazuje wprost, że opiera się ona na orzecznictwie ETPC dotyczącym prawa do wolności wypowiedzi oraz na zasadach opracowanych przez Radę Europy (motyw 31 dyrektywy 2019/1937). Z tego powodu zasadne jest przytoczenie najważniejszych przykładów definiowania interesu publicznego przez ETPC w sprawach dotyczących sygnalistów.

Trybunał zdefiniował sześć kryteriów oceny proporcjonalności ingerencji państwa w wolność słowa sygnalistów w sprawie *Guja p. Mołdawii*¹². Trybunał stwierdzał, że do informowania o nieprawidłowościach z uwagi na ważny interes publiczny, dochodzi w przypadkach: podejrzenia, że lekarz pracujący w publicznym szpitalu praktykował czynną eutanazję¹³, defraudacji środków publicznych¹⁴, podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości w prywatnej placówce medycznej¹⁵. Co więcej, w interesie publicznym jest ujawnienie nieprawidłowości związanych z niewłaściwym zachowaniem wysokich rangą funkcjonariuszy, godzących w demokratyczne podstawy państwa¹⁶. Trybunał rozumie kwestie podlegające kryterium interesu publicznego, dzieląc je na trzy katego-

⁸ Tamże, s. 18.

⁹ Tamże, s. 19.

¹⁰ Tamże.

¹¹ J. Bouhouni, Uzasadniona podstawa, s. 50–55.

¹² Wyr. ETPC z 12.2.2008 r., 14277/04, *Guja p. Mołdawii*, HUDOC.

¹³ Wyr. ETPC z 16.2.2021 r., 23922/19, *Gawlik p. Liechtensteinowi*, HUDOC, § 73.

¹⁴ Wyr. ETPC z 19.2.2009 r., 4063/04, *Marchenko p. Ukrainie*, HUDOC § 10.

¹⁵ Wyr. ETPC z 21.7.2011 r., 28274/08, *Heinisch p. Niemcom*, HUDOC, § 3.

¹⁶ Wyr. ETPC z 8.1.2013 r., 40238/02, *Bucur i Toma p. Rumunii*, HUDOC, § 103; wyr. ETPC *Guja p. Mołdawii*, § 88.

rie. Pierwsze dwie kategorie składają się z „czynów niezgodnych z prawem”¹⁷ i legalnych, ale „nagannych czynów”¹⁸. Trzecia kategoria dotyczy kwestii, które wywołują „debatę budzącą kontrowersje co do tego, czy istnieje szkoda dla interesu publicznego”¹⁹. W kilku innych sprawach, które pozwolą w szerszym stopniu usystematyzować to, w jaki sposób ETPC stwierdza o wystąpieniu przesłanki ważnego interesu publicznego, Trybunał zauważył fakt, że ujawnienie nieprawidłowości w sprawach dotyczących niezawisłości i bezstronności sądownictwa służy interesowi publicznemu. W kontekście trwającego od 2015 do 2023 r. kryzysu praworządności w Polsce zmiennym przykładem może być publiczna krytyka zachowania urzędników i wskazanie, że przypadki wywierania nacisku na sędziów są na porządku dziennym zarówno podczas ich pracy orzeczniczej w sądach, jak i w sferze prywatnej. Trybunał uznał, że poruszona tematyka przez sygnalistkę jest bardzo ważną kwestią dotyczącą interesu publicznego, która powinna być otwarta do swobodnej debaty w społeczeństwie demokratycznym²⁰.

W innych sprawach niezwiązanych bezpośrednio z sygnalizowaniem nieprawidłowości dotyczących oceny, czy doszło do naruszenia art. 10 EKPC, Trybunał wyróżnia następujące sytuacje, w których dana informacja jest uznawana za ważną dla interesu publicznego: informacje dotyczące środków nadzoru elektronicznego²¹, informacja o skardze konstytucyjnej i o sprawie o znaczeniu publicznym²², decyzje dotyczące prowizji od transakcji od przeniesienia własności nieruchomości²³. Trybunał uznał interes publiczny związany z informowaniem o „wątpliwych” i „dyskusyjnych” zachowaniach lub praktykach ze strony sił zbrojnych²⁴. Warto pamiętać, że w sprawach sygnalistów, w których domagaliby się oni ochrony po ujawnieniu informacji, do których uży-

¹⁷ Wyr. ETPC *Guja p. Mołdawii*, § 72, 97.

¹⁸ Wyr. ETPC z 14.2.2023 r., 21884/18, *Halet p. Luksemburgowi*, HUDOC, § 137.

¹⁹ Tamże, § 140.

²⁰ Wyr. ETPC z 26.2.2009 r., 29492/05, *Kudeshkina p. Rosji*, HUDOC, § 94.

²¹ Wyr. ETPC z 25.6.2013 r., 48135/06, *Youth Initiative for Human Rights p. Serbii*, HUDOC, § 24.

²² Wyr. ETPC z 14.4.2009 r., 37374/05, *Tarsasag a Szabadsagjogokert p. Węgrom*, HUDOC, § 38.

²³ Wyr. ETPC z 28.11.2013 r., 39534/07, *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung und Stärkung und Schaffung Eines Wirtschaftlich Gesunden Land und Forst-Wirtschaftlichen Grundbesitzes p. Austrii*, HUDOC, § 42.

²⁴ Wyr. ETPC z 19.1.2016 r., 49085/07, *Görmüş i inni p. Turcji*, HUDOC, § 63.

skali dostęp w miejscu pracy, interes publiczny nie może być oceniany w odezwaniu od obowiązku zachowania poufności lub tajemnicy przedsiębiorstwa²⁵.

Analiza przeprowadzona przez ETPC ma szczególne znaczenie dla interpretacji w świetle dyrektywy 2019/1937, zważywszy na to, że informacje będące przedmiotem interesu publicznego nie mogą być oceniane jedynie w skali krajowej, ponieważ niektóre informacje mogą leżeć w interesie publicznym na poziomie międzynarodowym czy europejskim²⁶. Trybunał badając, czy doszło do ingerencji w prawo do wolności wypowiedzi, czy też ingerencja była uzasadniona i konieczna, wskazuje każdorazowo adekwatny kierunek, w jakim powinien się kierować pracodawca, oceniając czy naruszył tę granicę. Trybunał określa, w jakich przypadkach interes publiczny będzie przeważał nad partykularnym interesem pracodawcy czy innej osoby, której dobro jest naruszane ze względu na ważniejszy element.

Na gruncie europejskim analiza interesu publicznego w sprawach dotyczących zgłaszania nieprawidłowości dotychczasowo była ograniczona do nadużyć finansowych i korupcji²⁷. Pierwsza rezolucja Parlamentu Europejskiego wzywająca do ustanowienia przepisów chroniących sygnalistów nie odnosiła się tytułarnie do ochrony interesu publicznego²⁸. Druga rezolucja²⁹ odnosi się już w tytule do konieczności ochrony interesu publicznego. Interes publiczny może być przesłanką uzasadniającą ekstraordynaryjne środki ochrony sygnalisty, który ujawnił informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

Nie bez znaczenia pozostaje również określenie zakresu przedmiotowego dyrektywy w kontekście uznania danych informacji za dane dotyczące interesu publicznego. Dane osobowe, współpraca celna, polityka rolna, swoboda przedsiębiorczości, polityka transportowa i bezpieczeństwo czy ochrona konsumentów (odpowiednio: art. 16, 33, 50, 43, 91, 169 TFUE) znajdują się w zakresie kompetencji prawodawczej UE. W związku z tym, ujawnienia dotyczące któregośkolwiek z wyżej wymienionych obszarów mogą zostać uznane za informacje dotyczące interesu publicznego i zostać tym samym objęte ochroną³⁰.

²⁵ Wyr. *Halet p. Luksemburgowi*, § 136.

²⁶ Tamże, § 143.

²⁷ *W. Vandekerckhove*, Whistleblowing.

²⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14.2.2017 r. Rola demaskatorów w ochronie interesów finansowych UE (2016/2055(INI)).

²⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 24.10.2017 r. w sprawie uzasadnionych środków ochrony sygnalistów działających w interesie publicznych podczas ujawniania poufnych informacji posiadanych przez przedsiębiorstwa i organy publiczne (2016/2224(INI)).

³⁰ *W. Vandekerckhove*, *Is it freedom?*, s. 5.

Sama dyrektywa 2019/1937 nie zawiera w wykazie definicji interesu publicznego, za co krytykowana jest przez przedstawicieli międzynarodowej doktryny³¹. Pojęcie to pojawia się jedynie w art. 15 ust. 1 lit. b dyrektywy 2019/1937 w kontekście ujawnienia publicznego. Ujawnieniem publicznym jest czynność, w której sygnalista ujawnia informację bezpośrednio np. w mediach, na portalu społecznościowym o dużych zasięgach czy na swojej stronie internetowej (z pominięciem wewnętrznego oraz zewnętrznego kanału zgłoszeń), jeżeli naruszenie może stanowić bezpośrednie lub oczywiste zagrożenie dla interesu publicznego. W przypadku dokonywania zgłoszeń wewnętrznych lub zewnętrznych, warunek posiadania przez informację istotnego znaczenia dla interesu publicznego nie występuje. Biorąc pod uwagę obszerny wniosek oraz preambułę dyrektywy 2019/1937, jak i fakt, że w art. 15 unijny prawodawca zdecydował się na zastosowanie klauzuli interesu publicznego, można domniemywać, że pominięcie interesu publicznego w kontekście wewnętrznego zgłoszenia nieprawidłowości (rozpatrywanego wewnątrz podmiotu) i zewnętrznego zgłoszenia nieprawidłowości (do organu administracji publicznej) zostało poczynione intencjonalnie. Oznacza to, że poszerzona interpretacja tego, czy dana informacja leży w interesie publicznym, dotyczyć może jedynie ujawnień publicznych, natomiast nie działa w przypadku każdego zgłoszenia nieprawidłowości. Uzależnienie w przepisach krajowych ochrony sygnalisty od działania w interesie publicznym mogłoby stanowić sprzeczność z klauzulą korzyści ustanowioną w art. 25 ust. 1 dyrektywy 2019/1937³².

II. Pojęcie interesu publicznego w polskim porządku prawnym

Ochrona nadawana sygnaliście jest immanentnie związana z jego prawem do wolności wypowiedzi. Prawo to podlega stosownej ocenie przy każdym analizowaniu przypadku jego naruszenia. W przypadku zgłaszania nieprawidłowości, prawo do wolności wypowiedzi jest interpretowane zgodnie z ochroną interesu publicznego, zgodnie z którym powinien działać sygnalista. Dobra, których znaczenie się waży, podlegają ocenie ich przydatności właśnie ze względu na ich znaczenie w ochronie interesu publicznego.

Przedstawiciele doktryny podtrzymują tę tezę, jednakże w dalszym ciągu powstrzymują się od głębszej analizy tego zagadnienia i oddziaływania na sy-

³¹ J. Vitorino Clarindo dos Santos, T. Nemer, Comments on Directive (EU) 2019/1937, s. 1–30.

³² Z. Hajn, Ochrona interesu publicznego, s. 7.

tuację whistleblowera w Polsce. Świadczyć może o tym naprzemiennie używanie kategorii „interesu publicznego” w stosunku do „dobra wspólnego”³³ lub „interesu społecznego”³⁴. Stosowanie tych pojęć naprzemiennie powinno być poprzedzone ostrożną analizą. Oczywiście, istnieją głosy uznające te terminy za synonimy³⁵, jednakże dobro wspólne należy odróżniać od pojęć pokrewnych (dobro publiczne, interes publiczny), ponieważ różnice znaczeniowe są bardzo istotne³⁶. Dodatkowo w orzecznictwie ETPC, które ma największy wpływ na charakteryzowanie whistleblowingu (co zostało również podkreślone w treści dyrektywy 2019/1937) stosuje się „interes publiczny” jako jedną z przesłanek w analizowaniu danej sprawy. Gdy dobro wspólne jest przeciwieństwem dobra indywidualnego, to interes publiczny jest przeciwieństwem interesu grupowego lub indywidualnego – nie może być utożsamiany z interesem korporacji zawodowej³⁷. Wydaje się, że taka interpretacja interesu publicznego jest najbliższa tej, która przedstawiana jest jako podstawa whistleblowingu. Wszak celem regulacji unijnej jest ochrona przestrzegania prawa unijnego, a nie ochrona interesu indywidualnego pracodawcy lub jego organów³⁸. Nadrzędnym celem dyrektywy nie jest również ochrona sygnalistów jako *ratio legis*. Ochrona sygnalistów jest traktowana instrumentalnie jako cel umożliwiający egzekwowanie prawa UE opisanego w art. 1 dyrektywy 2019/1937³⁹. Dodatkowym argumentem przemawiającym za poprawnością definiowania „interesu publicznego” w polskim porządku prawnym na podstawie utrwalonego orzecznictwa jest kontekst miarkowania dwóch dóbr chronionych prawem – prawa do wyrażania opinii, służącego ochronie interesu publicznego, i ochrony swobody prowadzenia działalności gospodarczej i elementów z nią związanych (np. tajemnica przedsiębiorstwa, której naruszenie jest trwale wpisane w ideę sygnalizowania o nieprawidłowościach).

Interes publiczny jako klauzula generalna wymaga ciągłego uaktualniania dokonywanego przez TK, stosownie do zmiennego kontekstu społecznego⁴⁰. Ma ona charakter konstytucyjny ujęty w art. 17 ust. 1, art. 22, 63 i art. 213

³³ Ł. Kobroń-Gąsiorowska, *Interes publiczny*, s. 341.

³⁴ A. Hołda-Wydrzyńska, *Whistleblowing*, s. 80.

³⁵ J. Oniszczyk, *Konstytucja*, s. 33–34.

³⁶ M. Zubik, W. Sokolewicz, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja*, t. 1, art. 1, pkt 11.

³⁷ Wyr. TK z 23.3.2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 32; zob. M. Piechowiak, *Dobro wspólne*, s. 384–386.

³⁸ A. Sobczyk, *Rozkład zadań*, s. 345.

³⁹ Tamże; V. Abazi, *The European Union Whistleblower Directive*, s. 646.

⁴⁰ L. Garlicki, K. Wojtyczek, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja*, t. 2, art. 31, pkt 32.

ust. 1 Konstytucji RP. Pośrednio występuje również w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jako przesłanka, ze względu na którą możliwe jest ograniczenie zasady wolności. Jak to zostało wcześniej wspomniane, ograniczeniom podlegają niektóre wolności z uwagi na konieczność wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych na części lub całości terytorium państwa. Analizując charakter występowania interesu publicznego w porządku konstytucyjnym, nie sposób nie zauważyć, że służy on do ustalenia podstawy ograniczania praw i wolności, a czasem jest on podstawą wdrażania mechanizmów służących ochronie wybranych wartości⁴¹. Interes publiczny związany jest głównie z prawem administracyjnym, ponieważ jest kierowany bezpośrednio do organów publicznych, które swoje zadania wypełniają właśnie w interesie publicznym. Za tą tezę przemawia również charakter prawny art. 22 Konstytucji RP mówiący o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej, która może zostać ograniczona jedynie z uwagi na ważny interes publiczny. Podczas sygnalizowania nieprawidłowości bardzo często narusza się tajemnicę przedsiębiorstwa. Czyn ten nie podlega sankcjonowaniu jedynie w przypadku, gdy nastąpił on z ważnych przyczyn dla interesu publicznego. Dbalność o ważny interes publiczny przeważa zatem nad interesem danego przedsiębiorstwa w zachowaniu tajemnicy. W aspekcie Konstytucji RP, prawo do zachowania tajemnicy działania jest inherentnie związane z prawem do swobody działalności gospodarczej. Choć redakcja przepisu art. 22 Konstytucji RP nie wyklucza wprost możliwości horyzontalnego stosowania, to jednak bardzo ciężko będzie można użyć tego prawa w ten sposób – właśnie dlatego uznaje się, że ten przepis ma charakter wyłącznie wertykalny⁴².

W tym kontekście ważne jest, aby zauważyć ciężące na podmiocie zobowiązanym obowiązki (m.in. w postaci wdrożenia kanałów dokonywania zgłoszeń). Dyrektywa w brzmieniu przepisów dotyczących identyfikacji prawnej podmiotu zobowiązanego do raportowania, ustalenia kanału zgłoszeń itp. (pracodawca, podmiot prawny w sektorze publicznym lub prywatnym) nie jest jednorodna⁴³. Sama konstrukcja jest podobna do znanej już w prawie przedwojennym konstrukcji, w której zakładano organizację jako zakład pracy i kierowano nią przez powołanego kierownika lub osobiście, a taka konstrukcja wynika z obowiązujących w Polsce regulacji prawnych⁴⁴. A. Sobczyk zauważa,

⁴¹ M. Wyrzykowski, Pojęcie interesu społecznego, s. 9.

⁴² L. Garlicki, M. Zubik, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja, t. 1, art. 22, pkt 12.

⁴³ A. Sobczyk, Rozkład zadań, s. 346.

⁴⁴ Tamże; zob. również: A. Sobczyk, Zakład pracy, s. 132 i n.

że ustalenie kanałów zgłoszeń oraz wdrożenie procedury powinno być postrzegane jako wykonanie zadania publicznego⁴⁵. Podkreślenia wymaga, że tego typu czynności wymagają skorzystania z kompetencji administracyjnych⁴⁶, co oznacza, że osoby te należy uznawać za organy administrujące⁴⁷, czyli osoby działające w imieniu i na rzecz państwa⁴⁸.

III. Zakaz dyskryminacji i zasada równości

Zasada równości jest uznawana za jedną z głównych zasad porządku prawnego RP. Pomimo umiejscowienia jej w rozdziale II Konstytucji RP, TK uznaje ją za element składowy demokratycznego państwa prawnego⁴⁹. Zasada ta ma charakter prawa „drugiego stopnia”. Pojęcie to wyjaśniono skrupulatnie w postanowieniu pełnego składu TK z 24.10.2001 r.⁵⁰: „Konstytucja nie formułuje założenia równości w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. Oznacza to, że w pełni konstytucyjny wymiar prawo równego traktowania uzyskuje w przypadku «nierówności» dotyczącej określonych (unormowanych) w Konstytucji wolności i praw. (...) Uznając więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa «drugiego stopnia» («meta prawa»), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako «samoistnie»”.

Stanowisko to nie pozostało jednomyślne (zdania odrębne złożyło pięciu sędziów), lecz jednym z argumentów potwierdzających efekt postanowienia jest fakt, że art. 32 Konstytucji RP nie może być traktowany jako samodzielna podstawa skargi konstytucyjnej⁵¹. Określona w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP zasada niedyskryminacji jest szczególną postacią równości i oznacza, że kwalifikacje przedmiotowe wymienione w tym przepisie (wyliczenie jest niewyczerpujące – katalog przesłanek jest otwarty) nie mogą być podstawą różnicowania sytuacji prawnej jednostki, ograniczania lub zwiększenia obowiązków

⁴⁵ A. Sobczyk, Rozkład zadań, s. 347.

⁴⁶ J. Zimmermann, Aksjomaty, s. 160.

⁴⁷ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 116–118.

⁴⁸ S. Biernat, Prywatyzacja zadań publicznych, s. 6.

⁴⁹ Zob. np. wyr. TK z 21.10.2008 r., P 2/08, OTK-A 2008, Nr 8, poz. 139.

⁵⁰ Post. TK z 24.10.2001 r., SK 10/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 225.

⁵¹ Tamże.

prawnych⁵². Jedną z najprostszych definicji konstytucyjnego pojęcia równości znajdziemy w uchwale SN z 16.3.2000 r.⁵³, która stanowi, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji prawnej winny być traktowane w sposób podobny, a podmioty znajdujące się w odmiennej sytuacji prawnej – w sposób odmienny. W orzecznictwie TK definicja zasady równości opiera się na ocenie relewantności cech, na podstawie których dokonuje się różnicowania sytuacji prawnej podmiotów, praw i obowiązków⁵⁴. Dodatkowo z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonego stanu prawnego⁵⁵. Można przy tym zauważyć, że porównanie faktycznej sytuacji dwóch osób poprowadzi do wniosku, że ich sytuacja nigdy nie będzie identyczna lub tożsama. „Podobność” ich sytuacji i przesłanki stosowania „podobności” nie zostały nigdzie scharakteryzowane, stąd niezwykle problematyczne jest postawienie granicy, po której przekroczeniu sytuacja dwóch podmiotów prawa staje się różna. Wydaje się, że przy ustalaniu takiej granicy należy brać pod uwagę jedynie te cechy, które mają znaczenie dla danej sprawy (tu mowa o wcześniej wspomnianej „relewantności”). W przypadku określania „relewantności” pomocą może konstytucyjna aksjologia. Kluczowe dla możliwości dokonania oceny, czy naruszono nakaz równego traktowania będzie ustalenie cechy przesądzającej za uznaniem dwóch podmiotów za podobne. Warto podkreślić, że wspomniana zasada jest adresowana do prawodawcy, który tworząc normy generalne i abstrakcyjne, musi brać pod uwagę konieczność stanowienia norm o takiej samej bądź różnej treści w zależności od wskazanych sytuacji⁵⁶. Adresatami prawa do równego traktowania są wszyscy korzystający z konstytucyjnych praw i wolności, co wyraźnie wynika z redakcji tego przepisu⁵⁷. Artykuł 32 Konstytucji RP dotyczy również osób prawnych (z wyłączeniem osób prawnych prawa publicznego), ponieważ nie ogranicza on kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo do równego traktowania przez władze publiczne, przy czym należy zauważyć, że zastosowanie zasady równości i niedyskryminacji możliwe jest jedynie w wypadku, kiedy jest to wykonalne ze względu na charakter danego prawa lub wolności⁵⁸.

⁵² M. Szydło, w: M. Saffjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, t. 1, s. 801.

⁵³ Uchw. SN z 16.3.2000 r., I KZP 56/99, OSNKW 2000, Nr 3–4, poz. 19.

⁵⁴ Orz. TK z 9.3.1988 r., U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1.

⁵⁵ Wyr. TK z 18.4.2000 r., K 23/99, OTK 2000, Nr 3, poz. 89.

⁵⁶ Wyr. TK z 13.5.2002 r., SK 32/01, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 93.

⁵⁷ M. Szydło, w: M. Saffjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, t. 1, s. 803.

⁵⁸ Wyr. TK z 18.4.2000 r., K 23/99, Legalis.

Kluczowe w rozwiązywaniu sporów z zakresu naruszenia zakazu dyskryminacji jest właściwe przypisanie ról w tym procesie. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji RP jasno stanowi, że to władze publiczne są zobowiązane do równego traktowania innych podmiotów prawa. „Władza publiczna” jest rozumiana tutaj jako organy stosujące prawo, jak i organy stanowiące prawo⁵⁹. W takim przypadku można założyć, że z literalnego brzmienia art. 32 Konstytucji RP nie można wyprowadzić horyzontalnego skutku zasady równości⁶⁰. Uważa się jednak, że skierowanie do władz publicznych art. 32 Konstytucji RP należy uznać za zobowiązanie władz publicznych do stanowienia i stosowania prawa, aby zasada znalazła zastosowanie we wszystkich dziedzinach prawa i była stosowana przez inne podmioty, również prywatne⁶¹. Horyzontalny skutek również ustanawiają wiążące Polskę akty prawa międzynarodowego oraz unijnego. Do polskiego porządku prawnego zostały przecież implementowane tzw. dyrektywy równościowe, funkcjonuje art. 14 EKPC czy art. 21 KPP w zakresie, w jakim interpretuje ten przepis TSUE. Można wywnioskować zatem, że praktyka stosowania art. 32 Konstytucji RP horyzontalnie przez podmiot zobowiązany, czyli władze publiczne, jest wiążący dla jednostki. Zakaz dyskryminacji określony w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP stanowi podstawową konsekwencję zasady równości, wprowadzając zakaz różnicowania o nieuzasadnionym i arbitralnym charakterze, posiadając przy tym charakter uniwersalny⁶². Uniwersalność oznacza zakaz wprowadzania unormowań pogarszających sytuację takiej grupy prawa oraz unormowań polepszających sytuację określonej grupy podmiotów. Wymienienia sfer w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP nie należy traktować enumeratywnie. Otwarty katalog tego przepisu skutkuje tym, że istnieją różne relacje mogące być hipotetycznie narażonymi na dyskryminację łącznie z kluczowym dla niniejszego opracowania aspektem związanym z sygnalizowaniem nieprawidłowości.

Zakaz dyskryminacji na gruncie Konstytucji RP ma całkowity i bezwzględny charakter, a zróżnicowanie podmiotów ze względu na cechę osobistą jest możliwe jedynie na wyraźnej podstawie konstytucyjnej⁶³. Należy więc przeanalizować każdą sprawę wg kryteriów ustalonych w orzeczeniu TK z 3.9.1996 r.⁶⁴: znaczenie (relewantność) charakteru zróżnicowania (zróżnico-

⁵⁹ Wyr. TK z 24.10.2001 r., SK 22/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 216.

⁶⁰ B. Banaszak, Prawo konstytucyjne.

⁶¹ M. Szydło, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, t. 1, s. 802.

⁶² L. Garlicki, M. Zubik, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja, t. 2, art. 32.

⁶³ Tamże.

⁶⁴ Orz. TK z 3.9.1996 r., K 10/96, OTK 1996, Nr 4, poz. 33.

wania muszą pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów), proporcjonalność argumentów za zróżnicowaniem oraz istnienie konstytucyjnych argumentów za zróżnicowaniem (argumentacja za zróżnicowaniem musi być w związku z innymi wartościami i normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych). Trudne jest zrozumienie zasady równości i prawa do równości bez odwołania się do kluczowych wyroków TK dotyczących zasady równości. Musi to zostać przeanalizowane na podstawie kluczowych, pełnoskładowych wyroków dotyczących spraw takich jak: zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn⁶⁵, waloryzacja rent i emerytur⁶⁶ czy obniżka uposażeń byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa⁶⁷. Te i inne orzeczenia mają wpływ na rozumowanie w sprawie wyznaczania cechy relewantnej lub proporcjonalnego ważenia ograniczeń w zasadzie równości i zakazie dyskryminacji.

IV. Wolność słowa

Podstawową legitymacją whistleblowerów do zgłaszania nieprawidłowości jest prawo do wolności wypowiedzi. Najwyższa regulacja w Polsce zawarta jest w art. 54 Konstytucji RP.

Wolność słowa (lub szerzej – wolność wypowiedzi) to podstawowe prawo wolnościowe deklarowane już we wcześniejszych aktach konstytucyjnych (np. w art. 104 Konstytucji marcowej, art. 5 ust. 2 Konstytucji kwietniowej, art. 71 ust. 1 Konstytucji PRL). Wolność słowa jest również zawarta we wszystkich ustawach zasadniczych państw demokratycznych i w wielu aktach prawa międzynarodowego. Nie sposób przecenić wagę wolności słowa dla istnienia i zachowania porządku demokratycznego państwa prawnego, co podkreślił TK: „Swobodna debata publiczna w państwie demokratycznym jest jednym z najważniejszych gwarantów wolności i swobód obywatelskich. Ochronie tej wartości służą gwarancje jednoznacznie sformułowane w art. 54 Konstytucji”⁶⁸.

Słowo „pogląd” użyte w ust. 1 omawianego przepisu, powinno być interpretowane szeroko, w następstwie zasady interpretowania wyrażeń konstytucyjnych w jak najszerszym kontekście. Wyrażenie „pogląd” powinno obejmować wyrażenie osobistych ocen co do faktów i zjawisk oraz prezentowanie opi-

⁶⁵ Wyr. TK z 15.7.2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, Nr 6, poz. 60.

⁶⁶ Wyr. TK z 19.12.2012 r., K 9/12, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 136.

⁶⁷ Wyr. TK z 24.2.2010 r., K 6/09, OTK-A 2010, Nr 2, poz. 15.

⁶⁸ Wyr. TK z 12.2.2015 r., SK 70/13, OTK-A 2015, Nr 2, poz. 14.

nii, przypuszczeń, prognoz⁶⁹. Wolność wyrażania swoich poglądów znajduje zastosowanie w sferze życia prywatnego i publicznego (społecznego i politycznego), a nie obejmuje sfery życia zawodowego i gospodarczego⁷⁰. W kontekście ochrony sygnalistów należy wskazać na istotny interes publiczny, którego ochroną powinien kierować się whistleblower podczas zgłaszania nieprawidłowości. Wydaje się więc, że w momencie wystąpienia istotnego interesu publicznego, pracownik będący sygnalistą przenosi się ze sfery życia zawodowego do publicznego, korzystając tym samym z ochrony przewidzianej na gruncie art. 54 Konstytucji RP i wychodząc poza zakres uzasadnionego ograniczenia wolności wypowiedzi znanego z prawa pracy. Dopuszczalność uzasadnionej krytyki pracodawcy jest już znana w praktyce i została dostrzeżona w orzecznictwie⁷¹.

Według *P. Sarneckiego*, w sferze życia prywatnego wolność wyrażania swoich poglądów jest tożsama z wolnością osobistą (art. 41 ust. 1 Konstytucji RP), prawem do prywatności (art. 47 Konstytucji RP), wolnością komunikowania się (art. 49 Konstytucji RP), wolnością sumienia i religii (art. 53 Konstytucji RP), stąd wyodrębnianie kolejnej wolności osobistej jako wolności wyrażania poglądów może mieć ograniczone znaczenie⁷². W związku z tym autor konstatuje, że „wolność wyrażania poglądów” ma konstytucyjne znaczenie przede wszystkim w sferze życia publicznego (społecznego i politycznego)⁷³. Z drugiej strony można znaleźć pogląd, że sama systematyka Konstytucji RP przeczy nadawaniu swobodzie wypowiedzi wyłącznie charakteru wolności politycznej, z wyłączeniem z tego zakresu prawa wypowiedzi poglądów osobistych⁷⁴. W zgodzie z tym nurtem wolność słowa ma charakter mieszany. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie akcentuje głównie dwie sfery wolności wypowiedzi – indywidualne prawa człowieka i obywatela w sferze życia prywatnego (wolność słowa w aspekcie mikro) oraz w sferze życia publicznego i politycznego (wolność słowa w aspekcie makro)⁷⁵. Wolność słowa w aspekcie makro została uzasadniona szerzej w wyroku TK z 12.5.2008 r.⁷⁶, gdzie TK skupił się na samej aksjologii wolności słowa, przywołując istotne

⁶⁹ Wyr. TK z 11.10.2006 r., P 3/06, OTK-A 2006, Nr 9, poz. 121.

⁷⁰ *P. Sarnecki*, w: *L. Garlicki, M. Zubik* (red.), *Konstytucja*, t. 2, art. 54.

⁷¹ Zob. np. wyr. SN z 10.5.2018 r., II PK 74/17, *Legalis*.

⁷² *P. Sarnecki*, w: *L. Garlicki, M. Zubik* (red.), *Konstytucja*, t. 2, art. 54.

⁷³ Tamże.

⁷⁴ *J. Sadowski*, w: *M. Safjan, L. Bosek* (red.), *Konstytucja RP*, t. 1, art. 54.

⁷⁵ Tamże.

⁷⁶ Wyr. TK z 12.5.2008 r., SK 43/05, OTK-A 2008, Nr 4, poz. 57.

argumenty natury filozoficznej, takie jak: argument z idei prawdy – nieskrępowany dyskurs publiczny nie pozwala na aprobatę opinii bez jej głębszego zrozumienia; argument z przyrodzonych praw jednostki – prawo do autonomii jednostki wynikające z jej godności; argument z istoty demokracji – swobodna komunikacja społeczna stanowi trzon transparentnego funkcjonowania władzy i możliwość jej kontroli; argument z tolerancji – wolność słowa funkcjonująca w danym społeczeństwie uczy tolerancji dla zachowań odmiennych od powszechnych. Odpowiedzialność za słowo nie jest taka sama wśród wszystkich podmiotów, np. na mediach spoczywa większa odpowiedzialność za wyrażane poglądy ze względu na faktyczny monopol w dziedzinie szerzenia informacji⁷⁷.

Zakres znaczeniowy art. 54 Konstytucji RP jest nieznacznie węższy niż ten przyjęty w art. 10 EKPC, biorąc pod uwagę wykładnię językową. Tę tezę potwierdza TK w swoim orzecznictwie, wskazując, że art. 10 EKPC dotyczy wszystkich form ekspresji (*freedom of expression, liberte d'expression*), odnosząc się do wypowiedzi wyrażanych werbalnie, jak również w formie pisanej lub artystycznej⁷⁸. Należy w tym miejscu wskazać, że istnieją argumenty potwierdzające fakt, że Polskę jako stronę EKPC obowiązują teksty oryginalne ratyfikowanej umowy międzynarodowej⁷⁹. Artykuł 54 Konstytucji RP legalizuje wolność wyrażania poglądów w formie drukowanej, słownej, pisemnej i za pośrednictwem środków społecznego przekazu⁸⁰. W odróżnieniu od EKPC wolność artystyczna została uregulowana w Konstytucji RP w osobnym art. 73. W doktrynie przyjmuje się, że pomimo tego rozróżnienia nie ma podstaw, aby zawęzić zakres przedmiotowy art. 54 Konstytucji RP w porównaniu z art. 10 EKPC czy art. 11 KPP⁸¹. Pogląd ten zasługuje na aprobatę oraz ma szczególne znaczenie w kontekście ochrony sygnalistów i czerpania z dorobku orzeczniczego ETPC, które na przestrzeni ostatniej dekady wypracowało linię orzeczniczą w sprawach o naruszenie prawa do wolności wypowiedzi na gruncie art. 10 EKPC. W następnej części niniejszego rozdziału zostanie szczegółowo omówione funkcjonowanie art. 10 EKPC wraz z orzecznictwem oraz art. 11 KPP.

Podmiot objęty zakresem swobody określonej w art. 54 Konstytucji RP posiada wolność wyrażania nie tylko swoich poglądów, ale również pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Wolność pozyskiwania informacji funk-

⁷⁷ Post. SN z 7.7.2021 r., I NSNk 2/21, Legalis.

⁷⁸ Zob. np. wyr. TK z 20.2.2007 r., P 1/06, OTK-A 2007, Nr 2, poz. 11.

⁷⁹ L. Gardocki, Europejskie standardy wolności wypowiedzi, s. 11–12.

⁸⁰ M. Balcerzak, w: M. Sajjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP, t. 1, s. 1244.

⁸¹ Tamże.

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl