

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

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wprowadzenie

Sygnaliści (*whistleblowers*) to osoby, które zgłaszają nieprawidłowości zaobserwowane w kontekście związanym ze świadczoną pracą na podstawie umowy o pracę lub innego stosunku prawnego. Idea sygnalizowania nieprawidłowości w niektórych krajach (np. USA) jest popularna już od lat 90. ubiegłego wieku. Niektóre demaskacje odbyły się szerokim echem na całym świecie. *Chelsea Manning* opublikowała zbiór tajnych dokumentów USA, z których wynikały wstrząsające fakty na temat torturowania więźniów w Iraku i Afganistanie, *Edward Snowden* ujawnił nielegalną inwigilację prowadzoną przez amerykańskie NSA (National Security Agency) a *Antoine Deltour* i *Raphael Halet* przekazali informacje dotyczące unikania transgranicznego opodatkowania przez największe światowe koncerny (sprawa znana jako *LuxLeaks* – stanowiła ona jeden z powodów powstania dyrektywy 2019/1937). Sygnalizowanie naruszeń odgrywa również istotną rolę w sektorze prywatnym, pozwalając na identyfikowanie nieprawidłowości wewnątrz organizacji. Oszustwa lub nadużycia identyfikowane są w głównej mierze dzięki informacji przekazanej przez sygnalistę. Badania wskazują, że 43% zidentyfikowanych przypadków nadużyć udaje się odkryć właśnie dzięki zgłoszeniom sygnalistów, gdy jedynie 14% takich przypadków udaje się odkryć dzięki audytowi wewnętrznemu¹. W ponad połowie przypadków za zgłoszenia odpowiada pracownik danej spółki². Sygnalista najczęściej komunikuje się w sprawie naruszeń za pomocą formularzy internetowych (40%) oraz wiadomości e-mail (30%)³. W przypadku gdy w danej strukturze nie funkcjonuje internetowy formularz pozwalający na zgłoszenie, sygnalista kieruje swoje podejrzenia do bezpośredniego przełożonego (29%), a w drugiej kolejności do członka zarządu (16%)⁴. Liczby te dodatkowo uwypuklają, jak ważna jest kwestia zaufania do przełożonego oraz jaka odpowiedzialność ciąży na tych osobach, aby system sygnalizowania naruszeń działał efektywnie i budził zaufanie potencjalnego sygnalisty.

W Polsce w dalszym ciągu dominuje postrzeganie sygnalisty jako „donosiela”, co jest efektem niezrozumienia zagadnienia oraz postkomunistycznej przeszłości krajów Europy środkowowschodniej. Każda sprawa dotycząca sygnalistów obarczona jest ich nękaniami, dyskryminacją, a czasami nawet stosowaniem przemocy. Patrząc szerzej na ten problem, widać, że sygnaliści doświadczają działań odwetowych za to, że skorzy-

¹ Association of Certified Fraud Examiners, Occupational Fraud 2024: A Report To The Nations, s. 24, <https://acfe.com/-/media/files/acfe/pdfs/rtrtn/2024/2024-report-to-the-nations.pdf> (dostęp: 29.8.2025 r.).

² Tamże.

³ Tamże, s. 26.

⁴ Tamże, s. 27.

stali ze swojego prawa do wolności słowa. Najczęściej sygnaliści działają w kontekście świadczenia pracy, podczas wykonywania której identyfikują naruszenia. Sygnalizowanie nieprawidłowości jest skutecznym środkiem informacji o nadużyciach w sektorze prywatnym i publicznym. Aby sygnalista został objęty ochroną za zgłoszoną nieprawidłowość, musi on spełnić pewne wymogi i – przede wszystkim – działać w dobrej wierze. Dobra wiara sygnalisty jest ściśle związana z dochowaniem należytej staranności podczas pozyskiwania informacji, które chce on ujawnić. W praktyce każda sprawa dotycząca nadania lub nienadania odpowiedniej ochrony sygnaliście jest niezwykle złożona i skomplikowana.

Jednolity akt chroniący sygnalistów ma chronić interes publiczny UE i jej krajów członkowskich, a nadanie sygnalistom odpowiedniej ochrony jest traktowane jako niezbędny element skutecznej ochrony interesów UE. Środowisko biznesowe od dawna docenia zgłaszanie nieprawidłowości jako skuteczny mechanizm informacyjny o nieprawidłowościach występujących w podmiotach prywatnych. Sygnalizowanie nieprawidłowości jest nieodłącznym elementem każdego systemu zarządzania zgodnością (Compliance Management System), za pośrednictwem którego podmioty monitorują zgodność ich działania z obowiązującymi przepisami i normami etycznymi.

Nadanie odpowiedniej ochrony sygnaliście służy właściwej realizacji celu, czyli ochronie interesów UE. Jednym z głównych problemów występujących w tych sprawach, z którym mierzą się sygnaliści, jest prawidłowa identyfikacja przedstawionej informacji dla ochrony interesu publicznego. Sytuacja procesowa sygnalisty również powinna ulec poprawie, w szczególności z uwagi na korzystny rozkład ciężaru dowodu ujęty w ustawie o ochronie sygnalistów. Ciężar dowodu w sprawach stosowania działań odwetowych wobec sygnalistów jest przeniesiony na podmiot je stosujący – najczęściej na pracodawcę sygnalisty. W takim przypadku sygnalista w postępowaniu przed sądem musi jedynie uprawdopodobnić, że zastosowane działania odwetowe miały związek z zaszyfrowaniem istniejącej nieprawidłowości⁵. Jest to jeden z kluczowych środków ochrony, na które może liczyć sygnalista. Środki te oddziałują na podmiot zobowiązany przez cały okres związania z sygnalistą, również przed wszczęciem postępowania

⁵ Odnosząc się do tekstu OchrSygnalU: sytuacja procesowa sygnalisty ulega wzmocnieniu przez domniemanie braku związku między działaniem pracodawcy (lub innego podmiotu) a zgłoszeniem – to na pracodawcy spoczywa ciężar dowodu, że podjęte środki nie stanowią działań odwetowych (art. 12 ust. 3 OchrSygnalU); w relacjach niepracowniczych przepis ten stosuje się odpowiednio (art. 13 ust. 1 OchrSygnalU). Ochrona aktualizuje się od chwili zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, o ile sygnalista miał uzasadnione podstawy sądzić, że przekazywana informacja jest prawdziwa i dotyczy naruszenia prawa (art. 6 OchrSygnalU). Model ten odzwierciedla rozwiązanie dyrektywne: po przedstawieniu przez sygnalistę dowodu *prima facie* co do chronionego zgłoszenia/ujawnienia i wystąpienia szkody, ciężar dowodu przechodzi na podmiot stosujący kwestionowane środki (motyw 94 i art. 21 ust. 5 dyrektywy 2019/1937).

sądowego⁶. Niestety może dojść do sytuacji, w której pracodawcy lub inne podmioty będą starały się uzyskać efekt mrozący (*chilling effect*) i nie będą respektowały istniejących przepisów, sugerując, że sygnalista może skierować sprawę do sądu, aby dochodzić swoich praw. W efekcie korzystna sytuacja procesowa sygnalisty może być jednym z niewielu kluczowych elementów służących jego skutecznej ochronie.

Katalog działań, które mogą zostać zakwalifikowane jako działania odwetowe wobec sygnalisty, jest nieograniczony. W znacznej liczbie przypadków stosowanie tych działań w polskim porządku prawnym będzie uznawane w postępowaniu sądowym za nieuzasadnione nierówne traktowanie, będące dyskryminacją. Nie będzie dotyczyło to jedynie przypadków ujętych wprost w akcie prawnym chroniącym sygnalistów (np. mobbing czy molestowanie i molestowanie seksualne) i ujętych równocześnie już w polskim prawie. Ugruntowana linia orzecznicza polskich sądów powszechnych, SN, TSUE oraz ETPC może znaleźć zastosowanie w sprawach, które w przyszłości będą dotyczyły sygnalistów.

Ze względu na powyższe zagadnienie, celem rozprawy jest udowodnienie, że mechanizmy ochrony osób dyskryminowanych w miejscu pracy, wynikające z prawa polskiego, międzynarodowego oraz UE mogą znaleźć odpowiednie zastosowanie w rozstrzygnięciu spraw dotyczących sygnalistów. Aby to udowodnić, należy:

- 1) wykazać podobieństwa pomiędzy stosowaniem działań odwetowych wobec sygnalisty, a dyskryminacją w ujęciu ogólnym;
- 2) wykazać, że dotychczasowe środki prawne rozproszone w wielu aktach prawnych mogą znaleźć zastosowanie w procesowej i przedprocesowej ochronie sygnalistów;
- 3) wykazać, że każdy przypadek rozpatrywany przez polski sąd w sprawach dotyczących sygnalistów musi być analizowany w świetle prawa UE i prawa międzynarodowego, które wspólnie kształtują multicytryczne otoczenie prawne.

Przyjęty model badawczy w pracy musi więc wykazać, w jaki sposób dotychczasowy dorobek orzeczniczy TSUE i ETPC oddziałuje na sprawy rozstrzygnięte w Polsce oraz czym kierował się unijny prawodawca podczas tworzenia dyrektywy 2019/1937. Do najważniejszych metod badawczych przyjętych w pracy zaliczam:

- 1) metodę formalno-dogmatyczną – w jej ramach dokonana jest analiza logiczno-językowa przepisów prawa powszechnie obowiązującego, która pozwala na realizację celów postawionych w niniejszej pracy. Pokazuje, że niektóre jej założenia są możliwe do praktycznego wykonania. Metoda ta służy również konkretnemu wskazaniu, która norma jest obowiązująca, jak funkcjonuje wykładnia prawa i jak właściwie ustalić pojęcia. Przed analizą wykładni prawa należy najpierw ustalić, co jest prawem obowiązującym. Następnie można przystąpić

⁶ Odnosząc się do tekstu OchrSygnalU: chociaż ustawowe domniemanie jest projektowane na potrzeby postępowań, jego istnienie wpływa na pozasądową ocenę ryzyka sporów i może sprzyjać prewencji oraz deeskalacji działań odwetowych.

do analizy tekstu, co będzie miało charakter walidacyjno-derywacyjny⁷. Metoda ta ma charakter fundamentalny ze względu na tematykę pracy. Dzięki jej zastosowaniu można wykazać, że obowiązujące przepisy i praktyka orzecznicza dotycząca osób dyskryminowanych w zatrudnieniu może mieć zastosowanie do sygnalistów. Metoda ta spełnia swoją funkcję również w przypadku badania Konstytucji RP i próby dowodzenia, że ochrona sygnalistów jest wymogiem wynikającym z ustawy zasadniczej;

- 2) metodę aksjologiczną, która jest uzupełnieniem pierwszej metody badawczej, czyli metody dogmatyczno-prawnej. Poszukiwanie i ustalanie faktycznej intencji prawodawcy jest kluczowe dla prawidłowej analizy i wykładni istniejącego prawa. Według *Z. Ziemińskiego* jednym z zadań dogmatyki jest prawidłowe odwołanie normy efektywnie działającej w kierunku wywołania zamierzonych skutków w życiu społecznym⁸. Metodę aksjologicznego badania prawa warto zastosować w szczególności w przypadku ustalenia wartości przesłanki „interesu publicznego” dla jednego z głównych elementów, poprzez którego spełnienie sygnalista może zostać objęty ochroną. Użycie jej jest uzasadnione również w przypadku analizowania powstawania dyrektywy 2019/1937. Aksjologia prawa w tym kontekście jest równie ważna co dogmatyka. Pozwala ona właściwie interpretować obowiązujące przepisy prawa. Ma to jeszcze większe znaczenie w przypadku przepisów, które zostały uchwalone poprzez wykonanie prawa UE. Prawidłowa interpretacja przepisów ustawy, implementującej dyrektywę 2019/1937, będzie miała kluczowe znaczenie przy stosowaniu tego prawa w Polsce;
- 3) metodę historyczno-opisową polegającą na badaniu prawa w zakresie przedstawienia procesu legislacyjnego dyrektywy 2019/1937 i jej początkowych założeń, jak i ewolucji innych aktów prawnych kształtujących obecny model ochrony sygnalistów. Konieczność zastosowania tej metody była niezbędna ze względu na właściwe zastosowanie dwóch wcześniejszych metod. Dokładna analiza historyczna powstania dyrektywy 2019/1937 ma doniosłą rolę w prawidłowej interpretacji istniejących przepisów prawa. Wymiar historyczny, który ukazuje kształtowanie się prawa, związku i wpływy między systemami prawnymi państw, ma istotny badawczy wymiar ze względu na procesy społeczno-historyczne⁹.

W dokonanych wyborze regulacji, dotyczącym przedstawianego zagadnienia, poddano analizie przede wszystkim regulacje prawa unijnego i międzynarodowego. Na gruncie prawa międzynarodowego ze szczególną uwagą przeanalizowano dokumenty Rady Europy, EKPC, wraz z dorobkiem orzeczniczym ETPC. Analiza pozostałych konwencji międzynarodowych i innych aktów prawnych miały za zadanie poszerzenie obszaru dalszej analizy problemu. W przypadku nawiązania do sytuacji prawnej sygnali-

⁷ *L. Leszczyński*, Zagadnienia teorii stosowania prawa, s. 116–117.

⁸ *Z. Ziemiński*, Problemy podstawowe, s. 24.

⁹ *T. Barankiewicz*, Metoda historyczno-opisowa badania prawa, s. 122.

stów w Polsce szczególną uwagę zwrócono na sygnalistów, którzy pozostają w stosunku pracy na podstawie umowy o pracę. Oczywiście sygnalista nie musi być pracownikiem w rozumieniu KP, aby mógł zostać objęty ochroną. Niemniej, z uwagi na rozległość tego zagadnienia pozostanie ono poza szerszym zakresem rozważań niniejszej pracy.

Publikacja składa się z czterech rozdziałów. Każdy z nich rozpoczyna wprowadzenie, mające służyć przedstawieniu głównych założeń danego rozdziału. Więńczy je podsumowanie zawierające zwięzłe przedstawienie wniosków płynących z przeprowadzonych analiz.

Rozdział I jest poświęcony analizie konstytucyjnych przepisów, pozwalających sygnaliście skorzystać z ochrony. Ze szczególną uwagą opisywana jest kwestia art. 54 Konstytucji RP, dotyczącego wolności wypowiedzi oraz art. 32, który statuuje zasadę równości i zakaz dyskryminacji. Następnie dokonuję analizy zagadnienia interesu publicznego, ponieważ w aspekcie ideowym każda informacja przekazywana przez sygnalistę powinna być istotna dla interesu publicznego, co jednak nie powinno wpływać na decyzję o nadaniu mu ochrony czy też nie (poza bezpośrednim ujawnieniem publicznym). Rozdział jest uzupełniony również o ogólne przedstawienie zasady multicentryczności prawa, która pomaga stosować w polskim porządku prawnym przepisy prawa międzynarodowego i unijnego na podstawie Konstytucji RP. W tym rozdziale przedstawiono również zobowiązania pozytywne państwa na tle Konstytucji RP i EKPC.

W rozdziale II przedstawiono prawo wewnętrzne niektórych krajów dotyczące ochrony sygnalistów. Wybrano Stany Zjednoczone, Zjednoczone Królestwo oraz Francję z powodu długiej tradycji obowiązujących aktów prawnych oraz zakorzenionej wiedzy obywatelskiej, dotyczącej sygnalizowania nieprawidłowości. W tym rozdziale podano również analizie przepisy prawa międzynarodowego ze szczególnym uwzględnieniem dokumentów Rady Europy, EKPC. Przedstawiono również najważniejsze wyroki ETPC dotyczące sygnalistów, a także wskazano akty prawne UE, w których można znaleźć przepisy ich chroniące. Kolejnym elementem tego rozdziału jest przedstawienie kluczowego aktu prawnego, jakim jest dyrektywa 2019/1937. Po analizie jej przepisów sprawdzono, czy polski ustawodawca prawidłowo zrealizował cel dyrektywy w ustawie o ochronie sygnalistów. Uzupełnieniem tych rozważań jest krótkie przedstawienie zasad implementacji dyrektyw UE.

Rozdział III dotyczy mechanizmów ochrony osób dyskryminowanych, jakie dotychczas mogły zostać uznane w Polsce za przepisy chroniące sygnalistów. Przedstawiono również zagadnienie mobbingu w prawie pracy jako jeden z wyjątków przy rozpatrywaniu sytuacji procesowej sygnalisty. Znaczenie będzie miało, czy stosowane działania odwetowe nosiły znamiona nieusprawiedliwionego nierównego traktowania, czy też mobbingu. Kolejnym elementem jest szczegółowe przedstawienie zagadnienia odwróconego ciężaru dowodu oraz sposobów, jakimi sygnalista może przerzucić ten ciężar dowodu bez faktycznego dowodzenia znanego z przepisów ogólnych KC. Przedstawiono tu rozwiązania funkcjonujące na gruncie prawa unijnego, międzynarodowego i wewnętrznego innych krajów europejskich. Rozdział wieńczy opis regulacji w zakresie

możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia przez osobę dyskryminowaną w zatrudnieniu.

W ostatnim, IV rozdziale, przedstawiono środki wsparcia sygnalistów w postępowaniach procesowych i nieprocesowych. Zwrócono uwagę na ogólne środki wsparcia np. nieodpłatną pomoc prawną, udział organizacji pozarządowych w procesie ochrony sygnalistów, związków zawodowych, jak również udział RPO. Obecne przepisy unijne mogą mieć także zastosowanie do pośredniego zwiększenia ochrony sygnalisty. Nie bez znaczenia pozostają również dokumenty *soft law* i inne ugruntowane praktyki rynkowe w przedprocesowej ochronie sygnalisty.

Ostatnią część pracy stanowi zakończenie, w którym przedstawiono uwagi *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*.

Zaprezentowane opracowanie stanowi uzupełnioną o aktualny stan prawny rozprawę doktorską obronioną na Wydziale Prawa Uniwersytetu SWPS w Warszawie w 2025 r.

Warszawa, maj 2026 r.

dr *Jakub Bouhnouni*

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl