

## UWAGI HELSIŃSKIEJ FUNDACJI PRAW CZŁOWIEKA DO PLANOWANYCH ZMIAN LEGISLACYJNYCH ZMIERZAJĄCYCH DO OCHRONY SYGNALISTÓW

W związku z prośbą Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 1 sierpnia 2016 r. skierowaną do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej jako: HFPC), pragniemy przedstawić następujące uwagi. Komentarze HFPC stanowią odpowiedź na pytania postawione w piśmie adresowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

### 1) „Ujawnienie podlegające ochronie” – strona podmiotowa

W świetle standardów międzynarodowych osoba ujawniająca informacje powinna podlegać ochronie, jeżeli w momencie ujawnienia miała uzasadnione podstawy, by uważać, że informacje te są prawdziwe oraz że dotyczą działań lub zaniechań, które zagrażają lub szkodzą interesowi publicznemu<sup>1</sup>. Podkreśla się w szczególności, że osobista motywacja takiej osoby nie ma znaczenia<sup>2</sup>. Z doświadczenia HFPC wynika, że argument rzekomo niskich pobudek (np. osobistego konfliktu z przełożonymi) jest często wykorzystywany przez pracodawców lub organy nadzorcze jako uzasadnienie dla zignorowania zgłaszanych nieprawidłowości. Wprowadzenie niejasnej przesłanki motywacji do katalogu ustawowych okoliczności warunkujących udzielenie ochrony mogłoby w znacznym stopniu zniechęcić potencjalnego sygnalistę do działania. Mógłby się on bowiem obawiać, że mimo zgłoszenia informacji o nieprawidłowościach, jego zachowanie zostanie potraktowane jako np. prywatna zemsta (np. w sytuacji wrogiej relacji osobistej ze sprawcą szkody) lub chęć zdobycia sławy.

Przesłanka interesu publicznego, na którą wskazują standardy międzynarodowe, odnosi się więc nie tyle do motywacji sygnalisty, co do ujawnianych zdarzeń, które zagrażają lub szkodzą interesowi publicznemu. Należy jednocześnie podkreślić, że o udzieleniu ochrony przesądza nie to, czy zgłoszone zdarzenie rzeczywiście zagrażało lub szkodziło interesowi publicznemu, ale to czy zgłaszający miał uzasadnione podstawy, by tak uważać.<sup>3</sup> Uwaga ta odnosi się również do warunku prawdziwości informacji – sygnalista nie powinien ponosić negatywnych konsekwencji zgłoszenia także w sytuacji, gdy później okaże się, że informacja nie była zgodna z prawdą, o ile miał uzasadnione podstawy, by w momencie zgłoszenia myśleć inaczej.<sup>4</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej jako: ETPC) wskazał w orzeczeniu *Heinisch p.*

---

<sup>1</sup> M.in. *Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy do państw członkowskich w sprawie ochrony sygnalistów CM/Rec (2014)* z dnia 30 kwietnia 2014 r., par. ; *Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. promocji oraz ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi dotyczącego ochrony dziennikarskich źródeł informacji i praw sygnalistów (sygn. dokumentu A/70/361)*, par. 29.

<sup>2</sup> *Rekomendacje*, par. 37 memorandum wyjaśniającego; 12; *Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ*, par.31; *Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji (Zasady z Tshwane)*, zasada 38.

<sup>3</sup> *Rekomendacja*, par. 22; *Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ*, par. 29.

<sup>4</sup> *ibidem*

*Niemcom*<sup>5</sup>, iż w sprawach dotyczących sygnalistów sądy krajowe powinny badać dobrą wiarę osoby zgłaszającej nieprawidłowość. Trybunał podkreślił ponadto, iż zazwyczaj doniesienia sygnalistów są emocjonalne, co wpływa na przesadzony, podkoloryzowany przekaz. Nie ma to jednak znaczenia, jeżeli osoba działała w dobrej wierze.

Osoba dostrzegająca nieprawidłowości często nie ma właściwych środków lub kompetencji do ich bliższego zbadania, podobnie jak przy uzyskaniu pełnej pewności co do ich prawdziwości czy skutków (związku z interesem publicznym). Jest tak szczególnie w sytuacjach, gdy demaskator informuje o zachowaniu, które jeszcze nie wyrządziło szkody, tylko dopiero zagraża interesowi publicznemu – a międzynarodowe badania pokazują, że większość zgłoszeń ma taki właśnie charakter.<sup>6</sup>

ETPC w swoim orzecznictwie wskazuje, że zauważony przez sygnalistę problem powinien być zgłoszony przełożonemu lub innemu kompetentnemu organowi, zanim zostanie ujawniony dziennikarzom, opinii publicznej<sup>7</sup>.

## 2) „Ujawnienie podlegające ochronie” – zakres przedmiotowy

Zgodnie ze standardami międzynarodowymi zakres zjawisk, których ujawnienie podlega ochronie powinien dotyczyć szerokiej kategorii działań i zaniechań zagrażających lub szkodzących interesowi publicznemu – nie powinien zatem ograniczać się wyłącznie do zdarzeń mających znamiona przestępstwa.<sup>8</sup> Komitet Ministrów Rady Europy wskazuje, że powinien on obejmować **co najmniej** również „naruszenia praw człowieka, a także zagrożenie dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i środowiska”<sup>9</sup>. W Rekomendacji podkreśla się jednocześnie, że zakres przedmiotowy powinien być zrozumiały dla potencjalnych sygnalistów, tak by wiedzieli, jakie ujawnienia podlegają ochronie i mogli podejmować świadome decyzje co do zgłoszeń.<sup>10</sup> Zalecane jest w związku z tym zamieszczenie katalogu precyzującego pojęcie zdarzeń zagrażających lub szkodzących interesowi publicznemu.<sup>11</sup> Poza wskazanym wyżej minimalnym obszarem, Komitet Ministrów Rady Europy przytacza (niewyczerpującą) listę najczęściej występujących kategorii, obejmującą korupcję i działalność kryminalną; naruszenia prawa i regulacji administracyjnych; nadużycia władzy lub pełnionej funkcji publicznej; zagrożenia dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa żywności; zagrożenia dla środowiska; znacząca niegospodarność podmiotów publicznych (w tym organizacji charytatywnych); znaczące marnotrawstwo funduszy publicznych; zatajanie któregośkolwiek z wcześniej wymienionych<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Wyrok z 21 lipca 2011, skarga nr 28274/08.

<sup>6</sup> Zob. np. wyniki badania z Wielkiej Brytanii oparte na ponad tysięcznej próbie sygnalistów: F. West, C. Bottomley, V. Vandekerckhove, *Whistleblowing. The inside story*, dostępne na: <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story>

<sup>7</sup> Sprawa Guja p. Mołdawii, wyrok z 12 lutego 2008 [WI], skarga nr 14277/04.

<sup>8</sup> *Rekomendacja*, par. 2; *Raport Specjalnego Sprawozdawcy*, par. 32.

<sup>9</sup> *Rekomendacja*, par. 2;

<sup>10</sup> *ibidem*, par. 44 memorandum wyjaśniającego

<sup>11</sup> *ibidem*

<sup>12</sup> *Ibidem*, par. 43 memorandum wyjaśniającego

### **3) Zakres podmiotowy (pracownicy w sektorach publicznym i/lub prywatnym oraz osoby pozostające poza stosunkiem pracy) oraz forma regulacji**

Komitet Ministrów Rady Europy jednoznacznie zaleca, by ochroną sygnalistów objąć „każdą pracującą osobę, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, niezależnie od charakteru relacji zatrudnienia i niezależnie od tego, czy praca jest odpłatna”<sup>13</sup>. Zasadność tej rekomendacji potwierdzają doświadczenia HFPC – sygnaliści zgłaszający się do nas o pomoc byli przede wszystkim pracownikami sektora prywatnego, świadczącymi pracę na różnych podstawach prawnych. Ograniczenie ochrony tylko do pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy (dalej: KP) ignorowałoby zjawisko rozpowszechnienia w ostatnich latach tzw. zatrudnienie niepracownicze, pozbawiając ochrony setki tysięcy osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. Pomocne do określenia zakresu podmiotowego ustawy mogłoby być pojęcie „osoby wykonującej pracę zarobkową”<sup>14</sup>, przez które należy rozumieć „pracownika w rozumieniu art. 2 KP lub osobę świadczącą osobiście pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, z wyłączeniem stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych, niezatrudniającego do tej pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia”<sup>15</sup>. Należy jednak przy tym pamiętać, że w świetle standardów międzynarodowych ochrona powinna być udzielana także w przypadku pracy nieodpłatnej<sup>16</sup>. Zasadne wydaje się rozszerzenie podmiotowe na „wolontariuszy, stażystów i inne osoby, które świadczą pracę bez wynagrodzenia (art. 4<sup>1</sup>)”<sup>17</sup>. Niezależnie od wyboru legislacyjnej techniki określenia zakresu podmiotowego, należy pamiętać, że „zasadniczą przyczyną zalecenia ochrony sygnalistów jest ich ekonomiczna zależność od osób, które decydują o ich zatrudnieniu”<sup>18</sup>.

Warto odnotować, że zdaniem Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. promocji oraz ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi (dalej jako: Specjalny Sprawozdawca ONZ) pojęcia sygnalistów nie należy ograniczać do osób świadczących pracę – ochroną powinny być objęte także inne osoby, które narażone są na negatywne konsekwencje z powodu ujawnienia informacji w interesie publicznym, np. pacjenci zgłaszający nieprawidłowości zaobserwowane w szpitalu czy studenci, a także uczniowie lub ich rodzice raportujący o nadużyciach w placówkach edukacyjnych<sup>19</sup>. Wymienione kategorie podmiotów znajdują się w pozycji sprzyjającej dostrzeganiu zagrożeń dla interesu publicznego. Jednocześnie działania odwetowe związane z ujawnieniem mogą być dla nich szczególnie dotkliwe – a zatem pod względem istotnych cech sygnalistów są w sytuacji zbliżonej do osób zatrudnionych. Warto zatem rozważyć, przynajmniej w dłuższej perspektywie, objęcie

---

<sup>13</sup> Ibidem, par. 3

<sup>14</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 2 sierpnia 2016 r.

<sup>15</sup> Należałoby przy tym zauważyć, że choć szczególne uregulowania ujawniania informacji przez funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy jest akceptowalne w świetle standardów międzynarodowych, to niedopuszczalne jest całkowite pozbawienie ich ochrony. Odwołanie zatem do pojęcia osoby wykonującej pracę zarobkową z projektu ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 2 sierpnia 2016 wymagałoby oddzielnego uregulowania statusu wymienionych podmiotów. Zob. więcej w punkcie 8.

<sup>16</sup> *Rekomendacja*, par. 3.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem, par. 45 memorandum wyjaśniającego.

<sup>19</sup> *Raport Specjalnego Sprawozdawcy*, par. 29.

zakresem ochrony także użytkowników podporządkowanych w ramach tzw. władztwa zakładowego.<sup>20</sup>

Zarówno Komitet Ministrów Rady Europy, jak i Specjalny Sprawozdawca ONZ pozostawiają poszczególnym państwom decyzję co do miejsca regulacji i techniki legislacyjnej (wyboru między odrębną ustawą a nowelizacją wielu aktów). Instytucje te jednocześnie akcentują funkcjonalność projektowanych przepisów: niezależnie od wybranej formy, ochrona powinna stanowić „kompleksową i spójną całość”<sup>21</sup>. Z racji, że zalecany zakres podmiotowy wykracza poza pracownika w rozumieniu polskiego prawa pracy, nie wydaje się, by uzasadnione było wprowadzenie tej instytucji do KP. Dla adresatów bardziej zrozumiałe mogłoby być uregulowanie ochrony sygnalistów w odrębnej ustawie.

#### 4) Środki ochrony sygnalistów

Komitet Ministrów Rady Europy zaleca, by sygnaliści byli chronieni przed wszelkimi „środkami odwetowymi, niezależnie od formy jakie przyjmują”<sup>22</sup>, wymieniając przykładowo „zwolnienia, zawieszenia, degradacje, stratę możliwości awansu, karne przeniesienie na inne stanowisko, zmniejszanie wynagrodzenia lub potrącenie z wynagrodzenia, molestowania czy wszelkie inne karne lub dyscyplinarne sankcje”<sup>23</sup>. Specjalny Sprawozdawca ONZ dołączył do wskazanej listy także ściganie na podstawie przepisów o zniesławieniu czy bezprawnym wyjawieniu tajemnicy<sup>24</sup>. ETPC niejednokrotnie wskazywał, że ochrona sygnalistów powiązana jest z ochroną wolności słowa. Represje wobec sygnalistów stanowią bowiem naruszenia art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>25</sup>.

Przy formułowaniu zaleceń w zakresie zakazu stosowania środków odwetowych, jako wzór może posłużyć instytucja ochrony członków zakładowej organizacji związkowej, przewidziana w art. 3 ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z powyższym artykułem nikt nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przynależności do związku zawodowego (odpowiednio: z powodu kwalifikowanego ujawniania informacji). Po nowelizacji przepis ten będzie zawierał następującą listę przykładowych ujemnych następstw, która również mogłaby posłużyć za wzór: odmowa nawiązania lub rozwiązanie stosunku pracy; niekorzystne ukształtowanie wynagrodzenia za pracę lub innych warunków zatrudnienia; pominięcie przy awansowaniu lub przyznawaniu innych świadczeń związanych z pracą; pominięcie przy typowaniu do udziału w szkoleniach podnoszących kwalifikacje. Za działanie odwetowe należałoby także uznać molestowanie w rozumieniu art. 18<sup>3a</sup> § 5 pkt. 2 KP<sup>26</sup>.

Należy też zwrócić uwagę, że zgodnie z międzynarodowymi standardami prawo powinno chronić sygnalistów także przed pośrednimi środkami odwetowymi<sup>27</sup>. Za takie może być

---

<sup>20</sup> Co do pojęcia „władztwa administracyjnego” w doktrynie prawa administracyjnego, zob. np. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, str. 113.

<sup>21</sup> *Rekomendacja*, par. 29 memorandum wyjaśniającego.

<sup>22</sup> *Ibidem*, par. 21.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Raport Specjalnego Sprawozdawcy*, par. 41.

<sup>25</sup> Matuz p. Węgrom, wyrok z 21 października 2014 r., skarga nr 73571/10.

<sup>26</sup> Def. Niepożądane zachowanie, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności pracownika i stworzenie wobec niego zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery.

<sup>27</sup> *Raport Specjalnego Sprawozdawcy*, par. 41

uznane nie tylko zachęcanie innych osób do szykanowania osób zgłaszających nieprawidłowości (analogicznie do zakazu działań polegających na zachęcaniu innej osoby do naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu lub nakazaniu jej naruszenia tej zasady z art. 18<sup>3a</sup> § 5 pkt. 1 KP), ale także zachowanie wymierzone w rodzinę sygnalisty.<sup>28</sup> Warte rozważenia jest także wprowadzenie odpowiedzialności pracodawcy za działania odwetowe dokonane przez jego pracowników na zasadach podobnych do przewidzianych przez przepisy antymobbingowe (tj. art. 94<sup>3</sup> KP). Oznaczałoby to, że na pracodawcy ciążyłby obowiązek przeciwdziałania działaniom odwetowym za ujawnianie nieprawidłowości – w przypadku gdyby sygnalista doznał ujemnych następstw ze strony współpracowników, mógłby dochodzić zadośćuczynienia od pracodawcy, chyba, że ten wykazałby, że podjął wcześniej realne działania mające na celu przeciwdziałanie działaniom odwetowym i oceniając je z obiektywnego punktu widzenia, da się potwierdzić ich potencjalną pełną skuteczność<sup>29</sup>. Rozwiązanie tego typu jest wskazywane w Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy jako jest jeden ze sposobów zachęcania pracodawców do wprowadzania wewnętrznych mechanizmów raportowania (zob. więcej w punkcie 6 i 7)<sup>30</sup>.

Komitet Ministrów Rady Europy podkreśla, że szybkość reakcji organów państwa na działania odwetowe ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia rzeczywistej ochrony sygnalistom<sup>31</sup>. Realizacji tego celu mogłoby posłużyć zastosowanie przynajmniej niektórych instytucji przewidzianych dla postępowania sądowego w sprawach z zakresu prawa pracy. Szczególnie przydatna mogłaby być zasada szybkości postępowania zawarta m.in. w art. 467 § 1 i art. 471 Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: KPC), zgodnie z którymi przewodniczący ma obowiązek niezwłocznie zbadać sprawę po jej wniesieniu, a termin rozprawy powinien być wyznaczony tak, aby od daty zakończenia czynności wyjaśniających – a jeżeli nie podjęto tych czynności – od daty wniesienia pozwu lub odwołania, do rozprawy nie upłynęło więcej niż dwa tygodnie, chyba że zachodzą niedające się usunąć przeszkody. Odpowiednio krótki czas reakcji organów państwa mógłby gwarantować również obowiązek nadania wyrokowi udzielającemu ochrony sygnaliście rygoru natychmiastowej wykonalności już w I instancji, przynajmniej w pewnym zakresie – tak jak ma to miejsce w przypadku wyroków zasądzających należność pracownika w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 477<sup>2</sup> KPC, zob. też art. 477<sup>6</sup> § 1 KPC i art. 477<sup>6</sup> § 3 KPC).

W Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy wprost zwraca się uwagę na możliwości skorzystania z środków tymczasowych (*interim measures*), które pozwoliłyby zapewnić ochronę sygnalistom jeszcze przed prawomocnym zakończeniem postępowania sądowego<sup>32</sup>. W pewnym zakresie pomocne mogłoby być tu odpowiednie zastosowanie art. 477<sup>2</sup> § 2 KPC, zgodnie z którym uznając wypowiedzenie umowy o pracę za bezskuteczne, sąd na wniosek pracownika może w wyroku nałożyć na zakład pracy obowiązek dalszego zatrudnienia pracownika do czasu prawomocnego rozpoznania sprawy. Wydaje się, że odpowiedni środek przewiduje też instytucja zabezpieczenia roszczenia z art. 755 KPC, na podstawie którego sąd

---

<sup>28</sup> ibidem

<sup>29</sup> Zob. *mutatis mutandis* wyrok SN z dnia 3 sierpnia 2011 r., I PK 35/11.

<sup>30</sup> Rekomendacja, par. 64 memorandum wyjaśniającego

<sup>31</sup> Ibidem, par. 89.

<sup>32</sup> Ibidem, par. 25

mógłby przed zakończeniem postępowania nałożyć obowiązek dalszego zatrudnienia zwolnionego sygnalisty (o ile uprawdopodobniły on swoje roszczenie). Należy jednak zauważyć, że w dotychczasowej praktyce sądowej przepis ten był stosowany w bardzo ograniczonym zakresie, w szczególności sądy nie wykorzystywały go do zabezpieczania roszczeń zwolnionych członków zakładowych organizacji związkowych<sup>33</sup>.

Ponadto, istotnym środkiem ochrony mogłaby być możliwość uzyskania odszkodowania w przypadku naruszenia zakazu stosowania środków odwetowych za ujawnianie informacji. Konsekwentnie z zakazu tego powinno też wynikać, że w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę z powodu ujawnienia, sygnaliście przysługiwałyby uprawnienia wskazane w rozdziale 4 KP, w szczególności roszczenie o przywrócenie do pracy (wraz z rekompensatą wynagrodzenia za czas pozostawianie bez pracy) lub odszkodowanie z tytułu bezprawnego wypowiedzenia.

Ważnym elementem zapewnienia skuteczności ochrony jest rozkład ciężaru dowodu w sprawach dotyczących represji wobec sygnalistów. Komitet Ministrów Rady Europy zaleca, by w sytuacji gdy sygnalista uprawdopodobni, że doświadcza działań odwetowych z powodu ujawnienia informacji, sprawca powinien mieć obowiązek udowodnienia, że działania te nie miały miejsca lub nie były związane z ujawnieniem<sup>34</sup>. Rozwiązanie to stosowane jest już w polskim systemie prawnym w sprawach dotyczących równego traktowania w zatrudnieniu.

W świetle Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy osoby, których dotyczą zgłoszenia, zachowują prawo do ochrony swojego dobrego imienia przy pomocy środków przewidzianych przez prawo krajowe. Osoby zgłaszające nieprawidłowości w interesie publicznym nie powinny ponieść negatywnych konsekwencji zgłoszenia, nawet jeżeli ostatecznie informacje okazały się nieprawdziwe, pod warunkiem, że miały uzasadnione podstawy, by uważać inaczej. Jeżeli jednak ktoś celowo zgłosił informacje fałszywe lub niezwiązane w żaden sposób z interesem publicznym albo rozpowszechnił fałszywą informację uważając ją za prawdziwą bez żadnego uzasadnienia – powinien wówczas odpowiadać za zniesławienie lub naruszenie dóbr osobistych na zasadach ogólnych nie mogąc skorzystać z ochrony przeznaczonej dla sygnalistów<sup>35</sup>.

## **5) Podmioty upoważnione do przyjmowania zgłoszeń sygnalistów oraz 6) uregulowanie form i trybu dokonywania zgłoszenia przez sygnalistów**

Zasadniczo można wyróżnić trzy podstawowe cechy, jakie powinien spełniać system przyjmowania zgłoszeń odpowiadający międzynarodowym standardom: przejrzystość (jednostka powinna wiedzieć, komu może zgłosić nieprawidłowości); skuteczność (system powinien sprzyjać zapobieganiu, minimalizowaniu lub naprawianiu zdarzeniom szkodzącym interesowi publicznemu, a także pociąganiu do odpowiedzialności ich sprawców), bezpieczeństwo (system powinien zapobiegać działaniom odwetowym, a w razie ich wystąpienia – zapewniać, że sprawcy poniosą za nie odpowiedzialność). Ogólnym celem jest

---

<sup>33</sup>Ewa Podgórska-Rakiel, *Nakazanie zatrudniania związkowca do czasu uzyskania wyroku*, „Tygodnik Solidarność”, 5 lipca 2014, dostępny na: <http://solid.org.pl/nakazanie-zatrudniania-zwiazkowca-do-czasu-uzyskania-wyroku/>

<sup>34</sup> *Rekomendacja*, par. 26 i par. 88 memorandum wyjaśniającego

<sup>35</sup> *Rekomendacja*, par. 85 memorandum wyjaśniającego

zatem stworzenie warunków, które będą zachęcać do swobodnego informowania o dostrzeganych nieprawidłowości godzących w interes publiczny i jednocześnie sprzyjać rozwiązywaniu ujawnionych problemów.

Zgodnie z międzynarodowymi standardami, istnieje potrzeba stworzenia różnych dróg zgłaszania informacji, ponieważ okoliczności spraw sygnalistów mogą się znacznie różnić i wymagać odmiennych mechanizmów<sup>36</sup>. Powszechnie wyróżnia się trzy zasadnicze kanały, które mogą posłużyć do ujawnienia informacji: 1) zgłoszenie w ramach organizacji, w której zatrudniony jest sygnalista i ma miejsce dostrzeżona przez niego nieprawidłowość, 2) zgłoszenie do organów publicznych (w szczególności organów regulacyjnych i nadzorczych, organów ścigania czy organów kontroli państwowej i ochrony prawa) oraz 3) ujawnienie opinii publicznej, np. za pośrednictwem mediów lub członka parlamentu<sup>37</sup>. Komitet Ministrów zaleca wprowadzenie rozwiązań, które będą zachęcały do korzystania co do zasady z dwóch pierwszych dróg (zgłoszenia wewnętrzne i do organów publicznych)<sup>38</sup>. Dopuszcza także, że w sytuacji gdy pracodawca wprowadził wewnętrzny system raportowania, a sygnalista przekazał informacje opinii publicznej nie korzystając w tego wewnętrznego mechanizmu, okoliczność ta może wpływać na przyznany mu zakres ochrony<sup>39</sup>. W Rekomendacji podkreśla się jednak, że ochroną powinny być objęte zgłoszenia dokonane przy pomocy każdego ze wskazanych trzech kanałów<sup>40</sup>. Trzy drogi ujawniania nieprawidłowości nie stanowią kolejnych stopni o sztywno ustalonym priorytecie – o wyborze odpowiedniego kanału ostatecznie powinny decydować każdorazowe okoliczności sprawy<sup>41</sup>. Zachęcanie do korzystania z dwóch pierwszych dróg ma przede wszystkim uzasadnienie praktyczne – podmioty te są „bliżej” problemu i dlatego często mogą sprawniej zbadać zgłaszane nieprawidłowości i skutecznie zapobiec ich dalszemu rozwojowi już na wczesnym etapie<sup>42</sup>. Celem takiej quasi-hierarchii powinno być zatem skuteczne reagowanie na zgłaszane nieprawidłowości, a nie utrudnianie ujawniania informacji<sup>43</sup>. W szczególności nie byłaby zgodna z zalecaniami Komitetu Ministrów możliwość całkowitego pozbawienia ochrony z uwagi na niezachowanie odpowiedniego trybu zgłoszenia.

Międzynarodowe standardy nie przesądzają jednoznacznie o modelu przyjmowania zgłoszeń przez organy publiczne, tj. o tym, czy państwo powinno wyznaczyć jeden podmiot o takich kompetencjach czy też nałożyć obowiązek odpowiedniego przyjmowania informacji od sygnalistów na większą liczbę organów. Choć za pierwszym rozwiązaniem mogłyby przemawiać do pewnego stopnia względy przejrzystości konstrukcji, wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłby drugi model. Charakter zgłaszanych nieprawidłowości może się wszak znacząco różnić – mogą one dotyczyć np. zagrożeń dla środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, praw pracowniczych czy szerzej praw człowieka. Wydaje się zatem, że

---

<sup>36</sup> Rekomendacja, par. 67 memorandum wyjaśniającego

<sup>37</sup> Zob. np. *Raport Specjalnego Sprawozdawcy*, par. 35; *G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers Study*, par. 29; *Rekomendacja*, par. 14

<sup>38</sup> *Rekomendacja*, par. 17

<sup>39</sup> *Ibidem*, par. 24

<sup>40</sup> *Rekomendacja*, par. 67 memorandum wyjaśniającego

<sup>41</sup> *Ibidem*, par. 61 memorandum wyjaśniającego

<sup>42</sup> *Ibidem*, par. 67 memorandum wyjaśniającego

<sup>43</sup> *Ibidem*, par. 61 memorandum wyjaśniającego

z uwagi na skuteczność systemu, bardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby dopuszczenie do przyjmowania zgłoszeń przez szereg podmiotów dysponujących wiedzą i kompetencjami do zbadania i ewentualnie naprawienia ujawnionych nieprawidłowości, takich jak Państwowa Inspekcja Pracy, Rzecznik Praw Obywatelskich czy Inspekcja Ochrony Środowiska. Klarowność systemu przy mnogości organów publicznych właściwych do przyjmowania zgłoszeń może być zapewniona przez wprowadzenie jednolitej procedury postępowania ze zgłoszeniami i zapewnienie, że w sytuacji gdy jednostka przekazuje informacje do niewłaściwego podmiotu, ten poinformuje ją o odpowiednim odbiorcy. Należy przy tym pamiętać, że zwiększeniu liczby obowiązków organów, które potencjalnie najczęściej będą przyjmowały zgłoszenia od sygnalistów (jak np. te wyżej wskazane), powinno towarzyszyć przydzielenie odpowiednio większych środków z budżetu – inaczej system nie będzie skuteczny<sup>44</sup>.

Badania empiryczne wskazują, że główną przyczyną niepodjęcia działań przez potencjalnych sygnalistów jest przekonanie, że zabranie przez nich głosu niczego nie zmieni – dopiero na drugim miejscu wymieniane są obawy przed działaniami odwetowymi<sup>45</sup>. Dlatego też procedura przyjmowania informacji od sygnalistów przez organy publiczne powinna przewidywać odpowiedni termin do rozpatrzenia zgłoszenia przez organ – i nakładać na niego obowiązek każdorazowego poinformowania ujawniającego o sposobie załatwienia zgłoszonego problemu, a także co do zasady zweryfikowania informacji<sup>46</sup>.

Odnośnie procedur wewnętrznych, Komitet Ministrów Rady Europy zaleca wprowadzanie mechanizmów zachęcających pracodawców do wprowadzenia procedur, nie przesądzając przy tym o ich formie, a jedynie wskazując na dobre praktyki w tym zakresie<sup>47</sup>. Zalicza do nich wdrożenie skutecznego mechanizmu raportowania w celu zmniejszenia wymiaru kary lub wysokości odszkodowania za szkodę wyrządzoną interesowi publicznemu; określenie dobrych praktyk, których wdrożenie nie będzie obowiązkowe przez podmioty prywatne pod warunkiem publicznego wyjaśnienia ich niezastosowania (instytucja „zastosuj się lub wyjaśnij” – „*comply or explain*”), a także nałożenie na pracodawcę odpowiedzialności odszkodowawczej za działania odwetowe podjęte wobec sygnalisty przez współpracowników<sup>48</sup>.

Ważnym aspektem zalecanej regulacji procedur jest zasada poufności, czyli prawo sygnalisty do zachowania anonimowości z wyłączną wiadomością podmiotu przyjmującego zgłoszenie<sup>49</sup>. Specjalny Sprawozdawca zaleca przy tym, by bezprawne ujawnienie danych sygnalisty, bez jego zgody, było kwalifikowane jako forma działania odwetowego, za które sprawca powinien ponieść odpowiedzialność<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup> Ibidem, par. 75 memorandum wyjaśniającego

<sup>45</sup> T. Devine, *Whistleblowing in the United States: The gap between vision and lessons learned*, w: *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*, (2004), G. Dehn R. Calland (red.), Londyn, British Council.

<sup>46</sup> *Rekomendacja*, par. 19-20

<sup>47</sup> Ibidem, par. 15

<sup>48</sup> *Rekomendacja*, par. 75 memorandum wyjaśniającego

<sup>49</sup> Ibidem, par. 69 memorandum wyjaśniającego

<sup>50</sup> *Raport Specjalnego Sprawozdawcy*, par. 39



## **7) Ewentualne sankcje karne**

W świetle standardów międzynarodowych bardzo ważnym elementem ochrony sygnalistów jest przeciwdziałanie bezkarności sprawców praktyk odwetowych<sup>51</sup>. Niewątpliwie może temu służyć konieczność poniesienia odpowiedzialności odszkodowawczej, jednakże sankcje karne również mogą być warte rozważenie, w szczególności przy działaniach odwetowych o znaczącym stopniu dolegliwości<sup>52</sup>.

## **8) Ewentualne szczególne uregulowania w przypadku ujawnienia nadużyć, które mogą obejmować informacje dotyczące ważnego interesu państwa.**

Ważny interes państwa może uzasadniać szczególną regulację ujawnienia niektórych informacji<sup>53</sup>. Zgodnie z zasadą proporcjonalności odstępstwa te nie mogą jednak przekraczać granic koniecznych dla ochrony tego interesu, w szczególności niedopuszczalne byłoby całkowite wyłączenie spod ochrony pewnych kategorii podmiotów (np. żołnierzy czy funkcjonariuszy służb) czy określonych informacji (np. wobec których nadano klauzulę „tajne” lub „ściśle tajne”)<sup>54</sup>.

Podstawowe znaczenie dla określenia międzynarodowych standardów w tym obszarze mają tzw. Zasady z Tshwane czyli „Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji”, opracowane przez 22 organizacje i ośrodki akademickie w porozumieniu z ponad 500 ekspertami z ponad 70 krajów. Zgodnie z tymi Zasadami, osoba ujawniająca opinii publicznej informacje utajnione ze względu na ważny interes bezpieczeństwa narodowego nie powinna ponieść kary, jeżeli: 1) informacje dotyczą nieprawidłowości dokonanych przez państwo (w znaczeniu bliżej zdefiniowanym w dokumencie); 2) osoba ta próbowała wcześniej zgłosić nieprawidłowości do właściwych organów, chyba że podjęcie przez nich skutecznego śledztwa nie było prawdopodobne lub zgłoszenie to stwarzałoby poważne ryzyko zniszczenia dowodu lub podjęcia działań odwetowych wobec sygnalisty lub jakiegokolwiek innej osoby; 3) zakres ujawnionych informacji nie wykroczył poza to, co rozsądnie konieczne by pokazać przedmiotową nieprawidłowość; 4) osoba ta żywiła uzasadnione przekonanie, że ujawnienie przyniesie więcej korzyści dla interesu publicznego niż zachowanie informacji w tajemnicy. Jednocześnie sygnalista nie powinien ponieść kary, nawet gdy ujawnienie nie spełnia wyżej wskazanych przesłanek, jeżeli korzyści dla interesu publicznego wynikające z ujawnienia przewyższają korzyści dla interesu publicznego płynące z zachowania tajemnicy<sup>55</sup>.

## **9) Inne instytucje prawne dotyczące ochrony sygnalistów**

Komitet Ministrów Rady Europy podkreśla wagę zapewnienia możliwości skorzystania przez potencjalnych sygnalistów z indywidualnej, poufnej i darmowej porady<sup>56</sup>. W Polsce dostęp do takich porad mógłby zapewnić bezpłatny system pomocy prawnej, co wymagałoby

---

<sup>51</sup> Ibidem, par. 42

<sup>52</sup> ibidem

<sup>53</sup> *Rekomendacja*, par. 5; *Raport Specjalnego Sprawozdawcy*, par. 43

<sup>54</sup> *Raport Specjalnego Sprawozdawcy*, par. 45

<sup>55</sup> *Zasady z Tshwane*, passim; *Rekomendacja*, par. 47,

<sup>56</sup> *Rekomendacja*, par. 28

rozszerzenie zakresu uprawnionych do korzystania z porad o osoby rozważające ujawnienie nieprawidłowości.

#### 10) Inne dokumenty i standardy dotyczące ochrony sygnalistów

Oprócz wskazanych wyżej „Globalnych zasady dotyczących bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji (tzw. Zasad z Tshwane)” z 2013 r. i „Raportu Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. promocji oraz ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi dotyczącego ochrony dziennikarskich źródeł informacji i praw sygnalistów”<sup>57</sup>, HFPC pragnie zwrócić uwagę na wydany w sierpniu 2016 r. przez Radę Europy dokument zatytułowany „*Protection of whistleblowers: a brief guide for implementing a national framework*”<sup>58</sup>, który zawiera praktyczne zalecenia dotyczące procesu przyjmowania krajowych regulacji chroniących sygnalistów (m.in. w sprawie prowadzenia konsultacji, samego procesu reformy oraz ewaluacji).

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

  
Danuta Przywała  
Prezes Zarządu



*Uwagi zostały opracowane przez Konrada Siemaszko, prawnika HFPC oraz Dominikę Bychawską-Siniarską, Dyrektorkę „Obserwatorium wolności mediów w Polsce” HFPC.*

<sup>57</sup> Sygn. dokumentu A/70/361.

<sup>58</sup> Dostępny po adresem:

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/Protecting%20whistleblowers\\_brief%20guide\\_A5%20V2%20web.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/Protecting%20whistleblowers_brief%20guide_A5%20V2%20web.pdf)