

Roczniki Administracji i Prawa nr XIX(1), s. 333-343

**Oryginalny artykuł naukowy**  
**Original article**

Data wpływu/Received: **26.03.2019**

Data recenzji/ Accepted: **10.05.2019**

Data publikacji/Published: **30.06.2019**

Źródła finansowania publikacji: **środki własne Autora**

DOI: **10.5604/01.3001.0013.3605**

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) **Data Collection (zbieranie danych)**

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) Literature Search (badania literaturowe)

Łucja Kobroń-Gąsiorowska\*

Nr ORCID: **0000-0002-8669-452X**

**INTERES PUBLICZNY JAKO ELEMENT PODSTAWOWY  
FUNKCJI OCHRONNEJ PRAWA PRACY  
– W KONTEKŚCIE OCHRONY SYGNALISTÓW**

**UWAGI WSTĘPNE**

W literaturze prawa pracy prezentowane jest stanowisko o istnieniu tzw. dominującej obecnie aksjologii prawa pracy, która opiera się przede wszystkim na koncepcji tzw. funkcji ochronnej<sup>1</sup>. Ta z kolei ma zawierać w sobie dwa podstawowe hasła. Pierwsze to zaczerpnięte z aktówważoźycielskich MOP stwierdzenie, że „praca

---

\* dr nauk prawnych; adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Ekonomii na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie.

<sup>1</sup> Tak: A. Sobczyk, [https://prawo.amu.edu.pl/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/173499/Sobczyk-Prawo-i-czowiek-pracujcy-midzy-ochron-godnoci-a-rownoci.pdf](https://prawo.amu.edu.pl/__data/assets/pdf_file/0006/173499/Sobczyk-Prawo-i-czowiek-pracujcy-midzy-ochron-godnoci-a-rownoci.pdf) [dostęp: 14.01.2019].

nie jest towarem”. Drugie to konstatacja, zgodnie z którą prawo pracy chroni „słabszego” przed „silniejszym”. Konsekwentnie zgodnie z tym prawo pracy ma spełniać przede wszystkim funkcję ochronną, chroniąc prawa pracowników.

Wydaje się jednak, że obecnie ta konstatacja jest nieaktualna lub można precyzyjniej wskazać, że jest „wypierana” przez ochronę szeroko pojętej grupy zatrudnionych, czyli osób świadczących pracę na podstawie np. umów cywilnoprawnych czy samozatrudnionych. I ten właśnie powód uzasadnia tezę, że świadczenie pracy na podstawie umowy w rozumieniu kodeksu pracy nie jest już jedynym powodem przyjęcia, że funkcja ochronna prawa pracy jest charakterystyczna tylko do osób wykonujących pracę podporządkowaną. Nie ma obecnie żadnych argumentów przemawiających za różnicowaniem osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę i osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych.

Tezę taką wydaje się potwierdzać „nowa” instytucja prawa pracy, która już niebawem pojawi się w polskim systemie prawa pracy. Bez znaczenia jest to, czy ingerencja ta dotyczy indywidualnego prawa pracy, czy zbiorowego prawa pracy. Informowanie w dobrej wierze będzie dotyczyć każdego aspektu zatrudnienia pracowniczego oraz działania zatrudnionego w związkach zawodowych. Mając na względzie powyższe, poszukiwanie aksjologii nowej instytucji prawa pracy należy w moim przekonaniu odnieść do pozycji funkcji ochronnej prawa pracy w orzecznictwie międzynarodowym. Charakter prawny tej instytucji w tym kontekście nie ma większego znaczenia dla głębszego jej zrozumienia. Prezentuję tezę, iż ochrona interesu publicznego to nowy element podstawowy funkcji ochronnej prawa pracy w kontekście ochrony informatorów. Po drugie, obecnie dostrzegam potrzebę nie tylko redefinicji funkcji ochronnej prawa pracy w stosunku do pracowników w tradycyjnym ujęciu prawa pracy, ale w szczególności w stosunku do „zatrudnionych”. Nie można nie zauważyć jednak, że funkcja ochronna prawa pracy obecnie pełni nie tylko rolę wzmacniającą pozycję pracownika, ale może okazać się pomocna dla władzy publicznej w rozwiązywaniu różnych problemów ekonomicznych. Tym problemem obecnie może okazać się implementacja przegłosowanej przez Parlament Europejski 16 kwietnia 2019 r. dyrektywy dotyczącej ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii, nakładającej na przedsiębiorców i instytucje publiczne obowiązek ochrony sygnalistów przed działaniami odwetowymi<sup>2</sup>. Nie bez znaczenia pozostaje przy tym kluczowe pojęcie dyrektywy, jakim jest „interes publiczny” czy „interes unijny”. Poniżej postaram się uzasadnić powyższe tezy, co wymaga jednak przeprowadzenia wywodu wstępnego i systematyzującego na bazie orzeczenia ETPCz.

<sup>2</sup> Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0218> [dostęp: 19.02.2019].

## „INFORMOWANIE W DOBREJ WIERZE” – POTRZEBA ZMIAN

Jak pokazują wnioski Transparency International, informowanie o nieprawidłowościach jest jedną z metod ujawniania korupcji oraz wszelkich anomalii w organizacjach sektora publicznego i prywatnego. Informowanie ma być postrzegane jako „jeden z najbardziej skutecznych środków ujawniania i naprawienia korupcji, oszustw i innych rodzajów przestępstw w sektorze publicznym i prywatnym”. Transparency International wskazuje, że informowanie o nieprawidłowościach jest jednym z kluczowych elementów skutecznej walki z korupcją. Przykładami znanych osób zgłaszających przypadki naruszenia są dr Jiang Yanyong z Chin, który ujawnił rozprzestrzenianie się wirusa SARS wbrew wyraźnym rozkazom, oraz Allan Cutler w Kanadzie, który ujawnił oszustwo dotyczące niewłaściwego wydatkowania środków publicznych, co doprowadziło do skandalu i do klęski partii liberalnej w wyborach w 2006 r.<sup>3</sup> Osoby zgłaszające przypadki naruszenia prawa czy zasad funkcjonowania zawsze odgrywały i odgrywają kluczową rolę w „promocji” funkcjonowania różnorodnych instytucji na zasadach poszanowania porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Informowanie w dobrej wierze jest obecne również w polskim systemie prawa pracy. Istotna jest sprawa Bożeny Łopackiej. W latach 2000 – 2004 była ona kierownikiem sklepu Biedronka. W dniu 7 marca 2003 roku wniosła pozew przeciwko portugalskiemu właścicielowi „Biedronki” – firmy Jerónimo Martins Dystrybucja o zapłatę za 2600 przepracowanych i nieopłaconych nadgodzin. Równocześnie ujawniła informacje o strasznych warunkach pracy w sieci supermarketów „Biedronka”, w której pracowało ok. 10 tys. osób. Pracownicy ładowali towar na wózki ręczne, a nie elektryczne, i ciągnęli je przeładowane ponad dopuszczalną normę, co więcej – drastycznym pogwałceniem praw pracowników był fakt, iż przełożeni wiedzieli o brakach personalnych i ponadludzkiej pracy zatrudnionych pracowników<sup>4</sup>. Istotna jest w tym miejscu konstatacja, że wszystkie powyżej przykłady miały kluczowe znaczenie dla tzw. interesu publicznego.

Powyższych uwag nie zmienia jednak fakt, iż w literaturze prawa pracy dominuje koncepcja ochronnej funkcji prawa pracy w rozumieniu przyjętym przez kodeks pracy<sup>5</sup>, tj. funkcji chroniącej interesy i prawa określonej kategorii osób wykonujących pracę podporządkowaną, czyli pracowników. Założenie to opiera się głównie na eksponowaniu ochrony pracownika przed pracodawcą. W polskiej doktrynie prawa pra-

<sup>3</sup> *Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption*, “Transparency International 2010, nr 2; zob. także: S. Dasgupta, A. Kesharwani, *Whistleblowing: A Survey of Literature*, “The IUP Journal of Corporate Governance” 2010, Vol. 9, nr. 4, s. 57 - 70; *The Whistleblower Protection Act: An Overview*, “CRS Report for Congress” 2007, nr 3; *Whistleblowing Not an Easy Thing to Do*, “Effective Executive” 2011, nr 7, s. 46.

<sup>4</sup> Zob. <http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/aktualnosci/koniec-sprawy-bozeny-lopackiej-przeciwko-geronimo-martins.html> [dostęp: 15.01.2019].

<sup>5</sup> M. Skąpski, *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2006, s. 105, 443 i nast.

cy traktowana jest jako najważniejsza, charakterystyczna dla prawa pracy cecha, która wynika przede wszystkim z norm prawa pracy zakodowanych w aktach normatywnych<sup>6</sup>. Wyodrębnienie tego aspektu funkcji ochronnej będzie jeszcze przedmiotem dalszej polemiki w literaturze. Zwłaszcza że tradycyjne rozumienie funkcji ochronnej zmienia się dynamicznie, a korzyści z informowania o nieprawidłowościach można jednak czerpać tylko wtedy, gdy istnieją skuteczne reżimy prawne w celu ochrony zgłaszających się osób przed odwetem oraz gdy istnieje zapewnienie, że odpowiednie strony podejmą działania w oparciu o ujawnienia w sposób terminowy i skuteczny. W ciągu ostatnich dziesięciu do piętnastu lat potrzeba uchwalenia i egzekwowania przepisów dotyczących informowania stała się jedną z najważniejszych kwestii w skali krajowej i międzynarodowej, tj. w tzw. w globalnej walce z nieprawidłowościami. Wezwanie do wprowadzenia skutecznych przepisów dotyczących informowania o nieprawidłowościach znalazło się w międzynarodowych konwencjach przeciwko korupcji, a kilka krajów stworzyło nowe przepisy dotyczące demaskatorów lub poprawiło już istniejące<sup>7</sup>. Nie doprowadziło to jednakże do wprowadzenia skutecznych przepisów ochrony informatorów, np. na poziomie Unii Europejskiej.

Ochrona sygnalistów nie tylko na poziomie Unii Europejskiej jest fragmentaryczna lub jej nie ma, a odpowiedzią na taki stan rzeczy ma być ww. dyrektywa. Łączy się to z faktem, iż ochrona interesów wspólnotowych jest potrzebna ze względu na ochronę pracowników zgłaszających w dobrej wierze nieprawidłowości występującym w miejscu pracy. Jednym z problemów pojawiających się na kanwie potrzeby ochrony szeroko pojętej grupy zatrudnionych sygnalistów jest znaczne osłabienie ochrony interesów pracowniczych przed ewentualnymi odwetami ze strony pracodawcy czy współpracowników<sup>8</sup>. Pozycja pracowników może zostać znacznie osłabiona, bowiem ustawodawca europejski postanowił wzmocnić pozycję „interesu publicznego (wspólnotowego)” poprzez jednoczesne odejście od tradycyjnego ujęcia funkcji ochronnej prawa pracy.

## POJĘCIE INTERESU PUBLICZNEGO W ORZECZENIU ETPCZ Z 21 PAŹDZIERNIKA 2014 R.

Stan faktyczny, będący podstawą skierowania skargi do ETPCz, był skomplikowany. Sprawa dotyczyła zwolnienie dziennikarza telewizyjnego Gábora Matúza pracującego dla państwowej telewizji Magyar Televízió Zrt. W tym samym czasie skarżący był również przewodniczącym Związku Zawodowego Publicznej Usłu-

<sup>6</sup> T. Liszcz, *Ogólna charakterystyka prawa pracy*, [w:] R. Borek-Buchajczuk i in. (red.), *Zarys prawa pracy*, Lublin 2005, s. 22.

<sup>7</sup> *Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption...*

<sup>8</sup> Zob. szerzej: Ł. Kobroń-Gąsiorowska, *Whistleblower w prawie europejskim – ochrona whistleblowerów czy informacji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, nr 2, s. 129-142.

gi Nadawczej (Közszolgálati Műsorkészítők Szakszervezete). Skontaktował się on z prezesem spółki telewizyjnej i wysłał list do zarządu z informacją, że zachowanie reżysera programu kulturalnego, polegające na modyfikowaniu i cięciu pewnych treści z Éjjeli Menedék, ma cechy cenzury przekazywanych informacji. Niedługo potem ukazał się artykuł w wersji online węgierskiego dziennika (Magyar Nemzet Online), zawierający pismo redaktora naczelnego, jak również oświadczenie Magyar Elektronikus Újságírók Szövetsége (Węgierskiego Związku Dziennikarzy publikujących online), „zapraszające” do zniesienia cenzury w przedsiębiorstwie telewizyjnym. Kilka miesięcy później Matúz opublikował książkę zatytułowaną „Az antifasiszta és a hungarista – Titkoka Magyar Televízióból” (Antyfaszysta i hungarysta –tajemnice telewizji węgierskiej), zawierające szczegółowe dowody cenzury dokonywanej w państwowej telewizji. W książce skarżący wezwał czytelników, aby zdecydowali, czy działania reżysera programu kulturalnego ingerują w wolność wypowiedzi. Wkrótce potem telewizja zwolniła skarżącego ze skutkiem natychmiastowym. Powodem zwolnienia było to, że publikując książkę, Matúz naruszył klauzulę poufności zawartą w jego umowie o pracę. Trybunał uznał, iż doszło do naruszenia art. 10 Konwencji z dnia 4 listopada 1950 r. o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności<sup>9</sup>, a środek zastosowany względem skarżącego w postaci zwolnienia z pracy był nieproporcjonalny względem dwóch dóbr chronionych prawem, tj. wolności wypowiedzi oraz interesu publicznego.

## SZEROKA OCHRONA INTERESU PUBLICZNEGO

Odnosząc się do argumentacji rządu węgierskiego i Trybunału, należy w pierwszej kolejności nawiązać do treści węgierskiej konstytucji<sup>10</sup> i kodeksu pracy z okresu zaistnienia powyższego stanu faktycznego sprawy. Zgodnie z art. 61 konstytucji „W Republice Węgierskiej każdy ma prawo do swobodnego wyrażania opinii i dostępu do rozpowszechniania informacji będących przedmiotem powszechnego zainteresowania”. Z kolei w kodeksie pracy z 1992 r. (ustawa nr XXIII)<sup>11</sup> „pracodawca lub pracownik może rozwiązać stosunek pracy w przypadku, gdy druga strona: a) umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa popełnia poważne naruszenie wszelkich istotnych zobowiązań wynikających ze stosunku pracy”.

Po pierwsze, skarżący stwierdził, że jego prawo do wolności wypowiedzi zostało naruszone w tym, że został zwolniony z pracy z powodu publikacji. Ponadto zauważył, że jako dziennikarz i przewodniczący związku zawodowego u publicznego nadawcy te-

<sup>9</sup> Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284n ze zm.; dalej jako: konwencja.

<sup>10</sup> Konstytucja Węgier z 1949 roku, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.HUN.3-Annex2.pdf> [dostęp: 19.01.2019].

<sup>11</sup> Węgierski kodeks pracy z 1992 roku, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.HUN.3-Annex4.pdf> [dostęp: 18.01.2019].

lewizyjnego miał prawo i obowiązek poinformowania opinii publicznej o prowadzonej cenzurze w telewizji (pkt 20). Wskazał, że fakty zawarte w książce nie zostały potwierdzone, a on sam działał w dobrej wierze, zgodnie z etyką zawodu dziennikarza (pkt 21). Ponadto zwrócił uwagę na fakt, że sądy krajowe przyjęły, że wolność słowa może zostać ograniczona w stosunku pracy, bez względu na charakter i okoliczności sprawy (pkt 22).

Rząd węgierski z kolei stwierdził, że skarżący jako pracownik w państwowej telewizji był związany umową o pracę, a w szczególności obowiązkiem zachowania klauzuli poufności. Fakt, że był przewodniczącym związku zawodowego, nie zwolnił go z obowiązku przestrzegania obowiązków wynikających z umowy o pracę. Publikując kwestionowaną książkę bez uprzedniego upoważnienia oraz ujawniania informacji poufnych, naruszył on swoje obowiązki, co uzasadniało jego zwolnienie z pracy (pkt 23). Rząd wskazał ponadto, że skarżący opublikował oświadczenia i korespondencję osób wskazanych imiennie. Ujawnienie tych danych osobowych wymagałoby uprzedniej zgody zainteresowanych osób, których wnioskodawca nie uzyskał (pkt 24). Rząd stwierdził, że nie doszło do ingerencji w prawo skarżącego do wolności wypowiedzi, ponieważ jego książka „o domniemanej” cenzurze w telewizji państwowej rzeczywiście została opublikowana, a jej zawartość stała się dostępna dla każdego.

Stanowisko Trybunału nie było początkowo jednoznaczne. W pierwszej kolejności Trybunał wskazał na art. 10 cyt. konwencji, iż każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii; prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych. Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.

Przy przedstawianiu argumentacji Trybunału warto wskazać, jak sam podkreślił, że powyższa sprawa była bardzo podobna do przypadków *Fuentes Bobo v. Hiszpanii* (29 lutego 2000 r., sprawa nr 39293/98) oraz *Wojtas-Kaleta przeciwko Polsce* (16 lipca 2009 roku, sygn. 20436/02), w których dziennikarze publicznie skrytykowali swojego pracodawcę – telewizję (pkt 36).

Trybunał wskazał, że art. 10 cyt. konwencji ma zastosowanie nie tylko stosunków pracy prawa publicznego, ale również prywatnego. Podkreślono, że państwo ma tzw. pozytywny obowiązek ochrony prawa do wolności wypowiedzi nawet w sferze indywidualnej. Po drugie, Trybunał musiał rozstrzygnąć, czy zwolnienie

z pracy dziennikarza było ingerencją w prawa skarżącego, tj. czy naruszało art. 10 pkt 2 konwencji. Należało zatem zbadać, czy była to ingerencja przewidziana przez prawo, czy realizowała jeden lub więcej uzasadnionych celów oraz czy była konieczna w demokratycznym państwie prawa. W drugiej kolejności Trybunał zaznaczył, że bezsporny był fakt, iż skarżący został zwolniony z pracy za naruszenie pkt 10 swojej umowy o pracę – czym został spełniony pierwszy warunek, tj. ingerencji przewidzianej przez prawo. Dalej Trybunał przyznał, że realizowaniem uzasadnionego celu było zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych i dobrego imienia i praw innych osób. Innymi słowy, Trybunał musiał zmierzyć się z problemem, czy ingerencja w prawo do wolności wypowiedzi została naruszona. Trybunał zwrócił uwagę, że w przypadku prawa do wolności wypowiedzi osoby zobowiązanej do tajemnicy zawodowej pojawia się problem określenia granic lojalności dziennikarzy wobec pracodawcy – przedsiębiorstwa użyteczności publicznej<sup>12</sup>. Trybunał wskazał, że takie kryteria zostały ustalone w orzecznictwie, a są nimi: udział interesu publicznego w ujawnionych informacjach; autentyczność informacji ujawnionych; szkoda poniesiona w wyniku ujawnieniu; główny motyw działania pracownika; czy w świetle obowiązku uznania należnego przez pracownika wobec jego pracodawcy, informacja została podana do wiadomości publicznej w ostateczności, po ujawnieniu do przełożonego lub innego właściwego organu; surowość nałożonej sankcji<sup>13</sup>.

Trzecim istotnym problemem była odpowiedź na pytanie, czy ingerencja w prawo do wolności wypowiedzi skarżącego była konieczna w demokratycznym państwie prawa (pkt 29-30). Trybunał wskazał, że stanowisko wnioskodawcy jako dziennikarza zatrudnionego przez telewizję państwową w ramach ogólnego prawa pracy może się znacznie różnić od sytuacji pracownika zatrudnionego w sektorze publicznym, który sygnalizuje nielegalne działania lub wykroczenia w miejscu pracy w sytuacji, kiedy taki pracownik jest jedyną osobą, a co więcej – należy do wąskiej kategorii osób, które doskonale zdają sobie sprawę z tego, co dzieje się w pracy i tym samym są najbardziej odpowiednimi osobami mogącymi „podjąć działania” w interesie publicznym, alarmując pracodawcę lub ogół społeczeństwa<sup>14</sup>. Trybunał jednoznacznie wskazał, że nie ma znaczenia w przedmiotowej sprawie, do jakiej kategorii pracowników należy skarżący dla oceny naruszenia art. 10 konwencji.

Kolejnym elementem rozumowania Trybunału była kwestia dokonania poprawnej kontroli zwolnienia skarżącego z pracy. Jak wskazał Trybunał, brak skutecznej

<sup>12</sup> D. Voorhoof, *Case Law, Strasbourg: Matúz v. Hungary, Whistleblower protection for TV journalist*, <https://inform.wordpress.com/2014/11/27/case-law-strasbourg-matuz-v-hungary-whistleblower-protection-for-tv-journalist-dirk-voorhoof/> [dostęp: 19.01.2019].

<sup>13</sup> W tym miejscu Trybunał odwołał się do pkt 74-78 wyroku Wielkiej Izby w przypadku Guja v. Mołdawia (12 lutego 2008 roku, sygn. 14277/04).

<sup>14</sup> W tym miejscu Trybunał odwołał się do spraw: Marchenko przeciw Ukrainie, nr 4063/04, par. 46, (2009), Heinisch przeciwko Niemcom, nr 28274/08, par. 63-64, (2011) sprawa Bucur i Toma przeciwko Rumunii, nr 40238/02, par. 93, 2013 roku.

kontroli sądowej spornej kwestii może także prowadzić do naruszenia artykułu 10 cytowanej konwencji – na taki stan rzeczy wskazał Trybunał w rozpatrywanej sprawie. Istotnym elementem tej części uzasadnienia jest to, że skarżący wskazał w problemowej książce jedynie, jak sam stwierdził, że zmiany zaproponowane przez dyrektora programu kulturowego nie współgrają z zasadami dziennikarskiej etyki, a co najważniejsze – wolności. Wyraził opinię, że zmiany i cięcia wprowadzone przez dyrektora programu kulturowego dotyczące jego programu stanowiły cenzurę.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał wskazał, że nawet jeśli książka zawierała informacje odnoszące się do osób trzecich, to w istocie dotyczyła kwestii interesu publicznego. Dlatego też skarżący, jako dziennikarz i przewodniczący związku zawodowego, miał prawo i obowiązek wypowiedzieć się na temat spraw dotyczących szeroko pojętego interesu publicznego, niezależnie od faktu, że jego umowa o pracę zawierała klauzulę poufności (pkt 36-38).

Zatem standard, na jaki wskazał Trybunał, to rola skarżącego jako dziennikarza i pracownika (związkowca) jednocześnie. Zdaniem sądu krajowego nieuzasadnione było połączenie tych trzech funkcji, które zdaniem Trybunału musiały być brane pod uwagę przy rozpatrywaniu, czy ingerencja w prawo do wolności wypowiedzi była konieczna w demokratycznym społeczeństwie. Uważa on, że mając na uwadze ogromną rolę odgrywaną przez dziennikarzy w społeczeństwie i ich odpowiedzialność, a ponadto obowiązek ograniczenia dyskrekcji i poufności, należy jednoznacznie powiedzieć, że ograniczenie wolności wypowiedzi nie może być stosowane w takim samym stopniu do dziennikarzy, biorąc pod uwagę fakt, że ich głównym zadaniem jest przekazywanie informacji (pkt 39).

## INTERES PUBLICZNY JAKO NOWY ELEMENT PODSTAWOWY FUNKCJI OCHRONNEJ

Funkcja ochronna prawa pracy przez lata była uważana za funkcję charakterystyczną dla pracowników w tradycyjnym ujęciu, tj. osób świadczących pracę na podstawie umowy o pracę. Z formalnego punktu widzenia w prawie pracy mamy do czynienia z uprzywilejowaniem pracownika w celu zapewniania szeroko pojętej równości. W literaturze prawa pracy wskazuje się, że prawo pracy zawiera w większości przepisy o charakterze bezwzględnie obowiązującym, które dopuszczają odstępstwa wyłącznie na korzyść pracownika<sup>15</sup>. Na pojęcie szeroko definiowanej funkcji ochronnej prawa pracy składają się również sankcje o charakterze cywilnoprawnym lub penalnym.

Punktem wyjścia dla twierdzeń sformułowanych w tytule artykułu jest kilka kluczowych konstatacji, które były już przedmiotem polemiki w innych opracowa-

<sup>15</sup> Zob. L. Florek, *Ochrona pracowników jako zasadnicza cecha prawa pracy*, [w:] B. Godlewska-Bujok, K. Walczak (red.), *Różnorodność w jedności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej*. Księga pamiątkowa prof. Wojciecha Muszalskiego, Warszawa 2016, s. 52.



niach dotyczących problematyki teoretycznoprawnej whistleblowingu<sup>16</sup>. Z tego powodu ograniczę się w tym miejscu jedynie do ich krótkiego przypomnienia.

Po pierwsze, należy wskazać, że analiza interesu publicznego i pojęcia zasady lojalności pracownika wobec pracodawcy doprowadziła do pierwotnego wniosku, iż pojęcia te są wysoce nieprecyzyjne i przedprawne. W przypadku interesu publicznego (dobra wspólnego) mamy do czynienia z pojęciem elastycznym i zmiennym w czasie. Nadrzędną treścią tej zasady jest stosunek państwa do niej i udzielanie jej ochrony.

Po drugie, trzeba przypomnieć, że analizując sytuację pomiędzy dwoma podmiotami, jakimi są pracodawca i pracownik, należy postawić tezę o istnieniu konfliktu interesów i wartości reprezentowanych przez oba podmioty. Wydaje się jednak, że odwoływanie się do poza-prawnych wartości nie ma w tym miejscu większego znaczenia.

Po trzecie, polska konstytucja<sup>17</sup> odwołuje się do pojęcia interesu publicznego kilkakrotnie. W perspektywie analizy konfliktu pomiędzy klauzulą poufności a wolności wypowiedzi najważniejsze znaczenie ma art. 1 Konstytucji RP z 1997 r.<sup>18</sup>: „Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Przepis ten otwiera dyskusję dotyczącą odpowiedzi na pytanie: którym wartościom, tj. dobru indywidualnemu czy dobru wspólnemu (interes publiczny), należy dać prymat. Nie chodzi tu o banalne przekonanie o wyższości jednego czy drugiego dobra.

Po czwarte, w tym kontekście omawianie powyższego wyroku należy uzupełnić uwagami poczynionymi przez Trybunał. W tym kontekście Trybunał badał, czy doszło do ingerencji w prawo do wolności wypowiedzi wnioskodawcy, czy ingerencja była konieczna w demokratycznym państwie prawa, czy realizowała swój uzasadniony cel, tj. miała zapobiec „wyciekowi” informacji poufnych oraz chronić dobre imię i prawa innych osób (pkt 28-30). Z tego punktu widzenia Trybunał wskazał na konflikt pomiędzy lojalnością i dyskrecją pracownika – dziennikarza, dbaniem o dobro interesu pracodawcy a interesem publicznym. Trybunał po raz kolejny nakreślił kryteria, jakimi powinien kierować się pracodawca, oceniając, czy doszło do naruszenia tej granicy, jednocześnie podkreślając, że obowiązek ograniczenia dyskrecji i poufności nie stosuje się z równą siłą do dziennikarzy, z uwagi na charakter ich funkcji, jaką jest przekazywanie informacji (pkt 34 i 39)<sup>19</sup>. Trybunał udzielił także jasnej odpowiedzi, który interes jest przeważający.

Najważniejszą kwestią, która potwierdzi jedną z tez wskazanych na początku niniejszego opracowania, to konstatacja wskazana przez Trybunał, że ochrona przewi-

<sup>16</sup> Ł. Kobroń, *Whistleblower. Strażnik wartości czy donosiciel?*, „Palestra” 2013, nr 8-9.

<sup>17</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

<sup>18</sup> Por. M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 19.

<sup>19</sup> Por. D. Voorhoof, *Case Law, Strasbourg: Matúz v. Hungary, Whistleblower protection for TV journalist*, <https://inform.wordpress.com/2014/11/27/case-law-strasbourg-matuz-v-hungary-whistleblower-protection-for-tv-journalist-dirk-voorhoof/> [dostęp: 19.01.2019].

dziana w artykule 10 Konwencji rozciąga się na całe miejsce pracy. Dlatego w imię ochrony tego miejsca pracy czy też ochroną przed odwetem powinny zostać objęci także osoby zatrudnione, ale świadczące pracę na podstawie innej niż umowa o pracę.

Redefinicja funkcji ochronnej w aspekcie ochrony whistleblowera została dokonana nie tylko poprzez rozszerzenie ochrony nie-pracowników, ale dokonała się w oparciu o ochronę „dobra większego” – dobra, któremu należy przyznać większą ochronę. Powyższa teza znajduje również potwierdzenie dyrektywie w sprawie ochrony osób zgłaszających nieprawidłowości (whistleblowers) w Unii Europejskiej<sup>20</sup>. Projekt ten ma za zadanie ochronę wybranych i kluczowych dziedzin, takich jak: zamówienia publiczne; usługi finansowe, zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu; bezpieczeństwo produktów; bezpieczeństwo transportu; ochrona środowiska; bezpieczeństwo jądrowe; bezpieczeństwo żywności i pasz, zdrowie i dobrostan zwierząt; zdrowie publiczne; ochrona konsumentów; ochrona prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informacyjnych. Elementem podstawowym takiej ochrony (funkcji ochronnej prawa pracy) będzie zatem interes publiczny.

Z perspektywy i tak fragmentarycznej ochrony informatorów w dobrej wierze uprzywilejowanie interesu publicznego pozwoli na większą ochronę eksponowanej w ww. orzeczeniu Trybunału wolności wypowiedzi, która to wolność jest niezbędnym elementem informowania w dobrej wierze. Miejmy tylko nadzieję, że interes publiczny nie zdominuje funkcji ochronnej prawa pracy w aspekcie ochrony informatorów w dobrej wierze. W następstwie wieloetapowych zmian redefinicja funkcji ochronnej prawa pracy jest nieunikniona, z uwagi na brak jednolitej definicji tego pojęcia zarówno w płaszczyźnie podmiotowej, jak i przedmiotowej. Uprawniona jest również w tym miejscu konstatacja o zmianie wspólnego celu aspektów ochrony pracowników – informatorów, jakim będzie ochrona szerokiej kategorii dóbr związanych nie tylko ze świadczoną pracą.

## Bibliografia

Dasgupta S., Kesharwani A., *Whistleblowing: A Survey of Literature*, “The IUP Journal of Corporate Governance” 2010, Vol. 9, No. 4.

Florek L., *Ochrona pracowników jako zasadnicza cecha prawa pracy*, [w:] B. Godlewska-Bujok, K. Walczak (red.), *Różnorodność w jedności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa prof. Wojciecha Muszalskiego*, Warszawa 2019.

Kobroń Ł., *Whistleblower. Strażnik wartości czy donosiciel?*, „Palestra” 2013, nr 8-9.

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-218\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-218_en) [dostęp: 18.01.2019].

Kobroń-Gąsiorowska Ł., *Whistleblower w prawie europejskim – ochrona whistleblowera czy informacji*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, z. 2.

Liszczy T., *Ogólna charakterystyka prawa pracy*, [w:] R. Borek-Buchajczuk [i in.] (red.), *Zarys prawa pracy*, Lublin 2005.

Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2012.

Skąpski M., *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2006.

*Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption*, “Transparency International” 2010, No. 2.

*The Whistleblower Protection Act: An Overview*, “CRS Report for Congress” 2007, No. 3.

*Whistleblowing Not an Easy Thing to Do*, “Effective Executive” 2011, No. 7.

*Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption*, “Transparency International” 2010, No. 2.

**Streszczenie:** Artykuł stanowi próbę prezentacji zmian dotyczących rozumienia funkcji ochronnej prawa pracy w kontekście ochrony whistleblowerów, czyli osób, które w dobrej wierze zgłaszają podejrzenia o korupcję zarówno w sektorze prywatnym, jaki publicznym. Autorka stawia tezę, że ochrona interesu publicznego to nowy element podstawowy funkcji ochronnej prawa pracy w aspekcie ochrony informatorów w dobrej wierze.

**Słowa kluczowe:** informator, whistleblowing, pracownik, zatrudniony, miejsce pracy, dobra wiara, interes publiczny

## PUBLIC INTEREST AS A BASIC ELEMENT OF THE PROTECTIVE FUNCTION OF LABOR LAW - THE PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS

**Summary:** Whistleblowing is a key tool in fighting corruption and wrongdoing. This article is intended to present changes related to the understanding of the protective function of labor law in the context of protecting whistleblowers who report, in good faith, actual knowledge or suspicion of wrongdoing in both the private and public sectors. The author puts forward the thesis that protection of the public interest is a new and key element of the protective function of labor law.

**Keywords:** whistleblower, whistleblowing, employee, employed, workplace, good faith, public interest