Małgorzata Grześków
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: 0000-0002-8449-898X

DOI: 10.34616/145142

Ochrona sygnalistów – funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych w świetle dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii

1. Uwagi wprowadzające

„Do działań bezprawnych i przypadków nadużywania prawa może dojść w każdej organizacji, niezależnie od tego, czy jest ona organizacją prywatną czy publiczną, czy jest duża czy mała. Działania te mogą przybierać wiele różnych form, takich jak korupcja lub nadużycia finansowe, zaniedbanie obowiązków lub niedbalstwo. Jeśli nie zostaną w odniesieniu do nich podjęte odpowiednie działania zaradcze, mogą one niekiedy poważnie zaszkodzić interesowi publicznemu”[1]. Potrzeba zapewnienia realnej ochrony funkcjonariuszom służb zmilitaryzowanym zgłaszającym podobne nieprawidłowości od dawna była przedmiotem dyskusji w Polsce[2]. Próby zapewnienia im odpowiedniej ochrony były wielokrotnie podejmowane na szczeblu unijnym i międzynarodowym[3]. Sprawa nabrała szczególnego znaczenia w kontekście przyjętej w 2019 r. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii[4] (dalej: dyrektywa). Celem dyrektywy było wprowadzenie minimalnych standardów ochrony osób zgłaszających naruszenia przed potencjalnym odwetem oraz stworzenie odpowiednich kanałów przyjmowania zgłoszeń.

Dyrektywa nie odpowiada wprost na pytanie, czy zakresem ochrony przed nieuprawnionym odwetem są objęci funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych.

[1] Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, 2018/0106(COD); https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0218&from=FR [dostęp 28.04.2022].

[2] W Polsce ten problem był kilkukrotnie odnoszony m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniach kierowanych do Prezesa Rady Ministrów oraz ministra właściwego do spraw pracy: Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3 listopada 2015 r. do Prezesa Rady Ministrów, III.7050.7.2014.TO oraz z dnia 16 kwietnia 2018 r., KMP.570.1.2018.RK.

[3] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: *Wzmocnienie ochrony sygnalistów na szczeblu UE*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0214&from=BG [dostęp 28.04.2022].

[4] Dz. Urz. UE L 305/17.

Gdyby jednak szczegółowa analiza tego aktu doprowadziła do twierdzącej odpowiedzi na to pytanie, stanowiłoby to istotną gwarancję pozycji funkcjonariuszy. Prawidłowa implementacja aktów wspólnotowych podlega bowiem unijnej kontroli[5]. Celem opracowania jest analiza rozwiązań Dyrektywy pod kątem ustalenia jej zakresu podmiotowego, a zwłaszcza odpowiedź na pytanie, czy prawidłowa implementacja dyrektywy wymaga, aby na gruncie rozwiązań krajowych ochroną zostali objęci funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na to pytanie zostanie podjęta próba ustalenia, czy minimalne standardy tej ochrony przewidziane unijną regulacją odpowiadają specyfice służb zmilitaryzowanych i mogą być uznane za wystarczające w kontekście charakteru służby funkcjonariuszy. Celem artykułu nie będzie natomiast analiza rozwiązań przyjętych przez poszczególne państwa członkowskie, w tym Polskę[6].

2. Ochrona funkcjonariuszy zgłaszających nieprawidłowości na szczeblu europejskim i międzynarodowym przed przyjęciem dyrektywy

Początkowo ochrony osób zgłaszających naruszenia (sygnalistów) doszukiwano się w prawach człowieka. Europejski Trybunał Praw Człowieka[7] w kontekście sygnalistów odwoływał się do art. 10 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[8], zgodnie z którym: „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". Przywołany przepis EKPC przyznaje prawo przekazywania informacji „każdemu". Zakres podmiotowy przysługującego prawa nie ogranicza się zatem do żadnej konkretnej kategorii podmiotów. Na podstawie takiej (szerokiej) interpretacji zakresu podmiotowego wyżej przytoczonego przepisu ETPC (w pewnych okolicznościach) przyznawał ochronę funkcjonariuszom służb zatrudnionym w sferze publicznej[9].

Mimo możliwości odwoływania się bezpośrednio do praw człowieka brak wyraźnej podstawy prawnej dla ochrony osób zgłaszających nieprawidłowości

[5] Kontroli prawidłowości implementacji dyrektyw dokonuje Komisja Europejska i Europejski Trybunał Sprawiedliwości, B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 13-17.

[6] Termin na wdrożenie unijnych rozwiązań do systemów prawnych poszczególnych państw upłynął w grudniu 2021 r. Na dzień pisania niniejszego artykułu w Polsce prace legislacyjne nad projektem ustawy wdrażającej dyrektywę nadal nie zostały ukończone.

[7] Dalej: ETPC.

[8] Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: EKPC.

[9] Np. wyrok ETPC z dnia 8 stycznia 2013 r., *Bucur i Toma p. Rumunii*, skarga nr 40238/02, [w:] M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2013*, LEX/el., 2014.

powodował liczne problemy. Szczególnie skomplikowana stała się sytuacja osób zatrudnionych w sferze publicznej, w tym funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych zobowiązanych do wzmożonej podległości, obowiązku zachowania tajemnicy oraz konieczności zachowania drogi służbowej. Specyfika służb, w kontekście ochrony funkcjonariuszy zgłaszających naruszenia, niejednokrotnie wymaga bowiem zderzenia różnych wartości: 1) interesu publicznego w ujawnieniu informacji wskazujących na nieprawidłowe działania służby, 2) gwarancji wolności i swobód obywatelskich, 3) interesu samej służby (który często utożsamiany jest z interesem publicznym). Porównywanie tych wartości nie daje gwarancji zapewnienia realnej ochrony funkcjonariuszom zgłaszającym nieprawidłowości, czemu dają wyraz chociażby niejednolite orzeczenia Trybunału. Przykładowo w orzeczeniu *Bucur i Toma p. Rumunii* z dnia 8 stycznia 2013 r. ETPC przyznał ochronę funkcjonariuszowi instytucji publicznej, uznając, że interes ogólny w ujawnieniu informacji wskazujących na bezprawne działania służby był w społeczeństwie demokratycznym tak duży, iż przeważał nad interesem zachowania zaufania ogółu do tej instytucji[10]. Odmienny wyrok ETPC zapadł natomiast 21 czerwca 2016 r. w sprawie *Soares p. Portugalii*. W wyroku tym Trybunał odmówił ochrony funkcjonariuszowi portugalskiej Gwardii Cywilnej, który doniósł portugalskiej komórce kontrolnej o istnieniu podejrzeń odnośnie do zdefraudowania funduszy przez jego przełożonego[11]. W drugim z przywołanych orzeczeń ETPC wyważał pomiędzy prawem skarżącego gwarantowanym przez art. 10 ust. 1 EKPC a gwarantowanym przez art. 8 EKPC prawem oskarżanego przez niego dowódcy do dobrego imienia[12]. W tym konkretnym przypadku przeważyło to drugie.

Istnieje bardzo cienka granica pomiędzy prawem konkretnej osoby do wyrażania opinii a interesem publicznym. Przekroczenie tej granicy może natomiast skutkować bardzo negatywnymi konsekwencjami dla osób zgłaszających nieprawidłowości. Oparcie ochrony tych osób wyłącznie na przepisach EKPC nie może być więc uznane za realne i efektywne zabezpieczenie. Co prawda standardy ochrony stopniowo zaczęły być coraz szerzej wprowadzane do rozwiązań międzynarodowych[13] oraz unijnych, jednak wdrażane rozwiązania dotyczyły jedynie wybranych obszarów, takich jak usługi finansowe, bezpieczeństwo transportu, ochrona środowiska czy ochrona tajemnicy przedsiębiorcy[14]. Nowe regulacje (zarówno międzynarodowe, jak i unijne) miały więc charakter fragmentaryczny, ponadto nie odnosiły się wprost do potrzeby zapewnienia odpowiedniej ochrony funkcjonariuszom służb zmilitaryzowanych. Sprawa objęcia realną ochroną funkcjonariuszy zgłaszających naruszenia nabrała

[10] *Ibidem*.

[11] Wyrok ETPC z 21 czerwca 2016 r., *Soares p. Portugalii*, skarga nr 79972/12.

[12] Orzeczenie przywołane w Stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie ochrony zwalnianych funkcjonariuszy zgłaszających nieprawidłowości w służbach mundurowych, WZF.7043.63.2019.TO, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20RPO%20Sygnali%C5%9Bci%20w%20s%C5%82u%C5%BCbach%20mundurowych%202019.pdf [dostęp 28.04.2022].

[13] Np. plan działań antykorupcyjnych G-20 oraz sprawozdanie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju z marca 2016 r. pt. „Committing to Effective Whistleblower Protection".

[14] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: *Wzmocnienie ochrony sygnalistów…*

szczególnego znaczenia w kontekście prac Komisji Europejskiej nad projektem dyrektywy, której zadaniem stała się harmonizacja zakresu i zasada ochrony sygnalistów na terenie Unii Europejskiej (*whistleblowing*). Prace te rozpoczęły się w 2016 r. Dnia 23 października 2019 r. podczas sesji plenarnej dyrektywa została przyjęta. W drodze dyrektywy Unia Europejska postanowiła stworzyć ramy ochrony sygnalistów tak, aby wzmocnić ich ochronę na szczeblu unijnym. Dążąc do osiągnięcia tych celów, tj. zapewnienia realnej ochrony, rozwiązania unijne zostały oparte na orzecznictwie ETPC w zakresie wolności wypowiedzi oraz na zaleceniu Rady Europy z 2014 r. w sprawie ochrony sygnalistów[15], w którym określono zasady wyznaczające sposób postępowania dla państw członkowskich w zakresie wprowadzania lub przeglądu przepisów dotyczących sygnalistów[16].

3. Pojęcie sygnalisty i zakres podmiotowy dyrektywy

Na wstępie rozważań dotyczących definicji osoby zgłaszającej nieprawidłowości (sygnalisty) zawartej w dyrektywie należy poczynić pewną istotną uwagę. Mianowicie zakres podmiotowy dyrektywy nie jest tożsamy z samym pojęciem sygnalisty. Ochrona przewidziana dyrektywą rozciąga się bowiem również na inne podmioty. Mimo szerokiego zakresu podmiotowego dyrektywy prawodawca unijny nie przesądza wprost, czy zakresem jej ochrony są również objęci funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych. Nie ma wątpliwości, że dyrektywa ma chronić przede wszystkim osoby pozostające w stosunkach zatrudnienia, które dostrzegają nieprawidłowości w swoim miejscu pracy. Prawidłowe ustalenie granic zakresu podmiotowego dyrektywy jest jednak o tyle skomplikowane, że dyrektywa posługuje się unijną definicją pracownika, a nie tą, która obowiązuje w poszczególnych państwach członkowskich. Ustalenie podmiotów objętych ochroną w myśl dyrektywy może zatem nastręczać znacznych trudności chociażby z uwagi na różnice definicyjne funkcjonujące w poszczególnych systemach prawnych państw członkowskich.

Zgodnie z art. 5 pkt 7 dyrektywy „osoba dokonująca zgłoszenia" (sygnalista) oznacza osobę fizyczną, która zgłasza lub ujawnia publicznie informacje na temat naruszeń uzyskane w kontekście związanym z wykonywaną przez nią pracą. Warunkiem objęcia ochroną takiej osoby jest posiadanie przez nią uzasadnionej podstawy do tego, by przypuszczać, że informacje zawarte w zgłoszeniu są prawdziwe w chwili jego dokonywania (art. 6 ust. 1a dyrektywy). „Kontekst związany z pracą" oznacza natomiast „obecne lub przyszłe działania związane z pracą w sektorze publicznym lub prywatnym, w ramach których – niezależnie od charakteru tych działań – osoby uzyskują informacje na temat naruszeń i mogłyby doświadczyć działań odwetowych w przypadku zgłoszenia takich informacji" (art. 5 pkt 9 dyrektywy). Osoba pracująca,

[15] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5 [dostęp 28.04.2022].

[16] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: *Wzmocnienie ochrony sygnalistów...*

zatrudniona lub kandydująca do pracy, która mogłaby dokonać zgłoszenia na gruncie dyrektywy, jest definiowana bardzo szeroko i obejmuje zarówno osoby z sektora prywatnego, jak i publicznego, które uzyskały informacje na temat naruszeń w kontekście związanym z pracą, w tym dotyczy co najmniej następujących osób: a) posiadających status pracownika w rozumieniu art. 45 TFUE[17], w tym urzędników służby cywilnej, b) posiadających status osób prowadzących działalność na własny rachunek w rozumieniu art. 49 TFUE, c) akcjonariuszy lub wspólników oraz osób będących członkami organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa, w tym członków niewykonawczych, a także wolontariuszy i stażystów, bez względu na to czy otrzymują oni wynagrodzenie, d) pracujących pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców i dostawców[18]. Dyrektywę stosuje się również do sygnalistów w przypadku, gdy dokonują oni zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacji na temat naruszeń, jakie uzyskały w ramach stosunku pracy, który już ustał (art. 4 ust. 2), oraz osób dokonujących zgłoszenia, których stosunek pracy ma zostać dopiero nawiązany, w przypadku gdy informacje na temat naruszeń uzyskano w trakcie procesu rekrutacji lub innych negocjacji poprzedzających zawarcie umowy (art. 4 ust. 3).

Środki ochrony określone w rozdziale VI dyrektywy stosuje się również do: a) osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia, b) osób trzecich powiązanych z osobami dokonującymi zgłoszenia, które mogą doświadczyć działań odwetowych w kontekście związanym z pracą, takich jak współpracownicy lub krewni osób dokonujących zgłoszenia; oraz c) podmiotów prawnych, stanowiących własność osoby dokonującej zgłoszenia, dla których taka osoba pracuje lub które są w inny sposób z nią powiązane w kontekście związanym z pracą. Dyrektywa znajduje zastosowanie do wszystkich podmiotów prawnych w sektorze publicznym, w tym do podmiotów będących własnością lub znajdujących się pod kontrolą takich podmiotów. Państwa członkowskie mogą zwolnić z obowiązku ustanowienia wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń, gminy liczące mniej niż 10 000 mieszkańców lub zatrudniające mniej niż 50 pracowników, lub inne podmioty, o których mowa w akapicie pierwszym niniejszego ustępu zatrudniające mniej niż 50 pracowników (art. 8 dyrektywy). Unijna dyrektywa dotyczy również podmiotów prywatnych zasadniczo zatrudniających co najmniej 50 pracowników oraz – niezależnie od liczby zatrudnionych – podmiotów sektora usług finansowych albo organizacji narażonych na ryzyko prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu[19].

W kontekście unijnej definicji sygnalisty istotne wydaje się zwłaszcza pojęcie osób posiadających status pracownika w rozumieniu art. 45 TFUE, do którego odsyła art. 4 dyrektywy. Przywołany przepis art. 45 TFUE statuuje unijną swobodę

[17] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rzym.1957.03.25, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z dnia 30 kwietnia 2004 r.

[18] H. Szewczyk, *Whistleblowing w zakładzie pracy w świetle nowej dyrektywy 2019/1937 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2020, nr 2, s. 3-11.

[19] *Ibidem.*

przepływu pracowników i na jego tle wypracowano bogate orzecznictwo definiujące pojęcie pracownika. Zgodnie z praktyką orzeczniczą TSUE pracownikiem, w rozumieniu art. 45 TFUE, jest każda osoba, która wykonuje czynności rzeczywiste i efektywne na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem, za które otrzymuje wynagrodzenie[20]. W ujęciu wspólnotowym kluczowa dla potrzeb zakwalifikowania danej osoby jako pracownika jest relacja podporządkowania[21]. Status pracownika jest niezależny od kwalifikacji prawnej i formy stosunku prawnego, podobnie jak charakteru więzi prawnej, która łączy dwa podmioty[22]. Orzecznictwo TSUE wprowadza w zasadzie trzy kryteria definiujące pojęcie pracownika: świadczenie pracy, podporządkowanie oraz wynagrodzenie. Unijna definicja pracownika jest zatem zdecydowanie szersza niż definicja wyrażona w art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy[23]. Orzecznictwo TSUE wypracowało autonomiczną i bardziej pojemną definicję pracownika. Państwa członkowskie nie mają przy tym uprawnień do jednostronnego wprowadzania dodatkowych warunków determinujących status pracownika w unijnym rozumieniu.

Przepis art. 45 TFUE zawiera jednak istotne ograniczenie. Zgodnie z jego ustępem 4: „Postanowienia niniejszego artykułu nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej". Na tle tego przepisu może pojawić się zatem wątpliwość, czy odesłanie (zawarte w art. 4 dyrektywy) do art. 45 TFUE oznacza jedynie odesłanie do wypracowanych przez orzecznictwo TSUE przesłanek determinujących pojęcie pracownika (tj. świadczenie pracy, podporządkowanie oraz wynagrodzenie), czy też odesłanie do samego przepisu, a więc również wyłączenia zawartego w jego ustępie 4. Sprawy nie ułatwia fakt, że prawodawca unijny w art. 4 ust. 1a dyrektywy, określając jej zakres podmiotowy, wprost wymienia urzędników służby cywilnej. Nie wiadomo bowiem, czy unijny prawodawca chce tym samym wyróżnić ich spośród osób zatrudnionych w administracji publicznej, czy wręcz przeciwnie – w ten sposób objąć zakresem pojęcia pracownika wszystkie osoby zatrudnione w administracji publicznej.

Unijny prawodawca wprost nie odnosi się zatem do możliwości zakwalifikowania jako sygnalisty funkcjonariusza służby zmilitaryzowanej. Możliwość uznania funkcjonariusza za pracownika w rozumieniu ar. 45 TFUE wydaje się również wątpliwa z uwagi na wyłączenie określone w ust. 4 tego przepisu. Jednak przepis art. 5 pkt 7 oraz art. 4 ust. 1 dyrektywy odczytywane łącznie pozwalają stwierdzić, że katalog osób dokonujących zgłoszenia i podstaw ich zatrudnienia pozostaje otwarty. Świadczy o tym chociażby zwrot decydujący o zastosowaniu dyrektywy „co najmniej do". Taka konstrukcja przepisów nakazuje dopuścić możliwość zakwalifikowania również funkcjonariusza służby zmilitaryzowanej (wykonującego swoje obowiązki w ramach administracyjnoprawnego stosunku zatrudnienia) do grona sygnalistów.

[20] ETS w wyroku z 3 lipca 1986 r., sprawa *Deborah Lawrie-Blum vs. Land Baden-Württemberg*.

[21] A. Cieśliński, M. Szwarc, A. Zawidzka-Łojek, [w:] D. Kornobis-Romanowska (red.), *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.

[22] H. Szewczyk, *Whistleblowing...*, s. 3-11.

[23] T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1320.

Definicja sygnalisty jest bowiem niezależna od podstawy świadczenia pracy. Możliwość przyznania funkcjonariuszowi służby zmilitaryzowanej statusu sygnalisty została potwierdzona w doktrynie. Helena Szewczyk wskazuje, że: „Prawną ochroną mają być więc objęci nie tylko pracownicy *sensu stricto*, ale również urzędnicy, funkcjonariusze, samozatrudnieni, zleceniodawcy, agenci czy usługodawcy”[24].

4. Ograniczenia w stosowaniu dyrektywy mające wpływ na zakres ochrony funkcjonariuszy-sygnalistów

Mimo potencjalnej możliwości zaliczenia funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych do grona sygnalistów w rozumieniu dyrektywy sytuacja tej grupy zatrudnionych jest szczególna. Z jednej strony funkcjonariusze (pozostający w niepracowniczych stosunkach zatrudnienia) bez wątpienia, podobnie jak pracownicy, są narażeni na działania odwetowe związane z sygnalizowaniem przez nich nieprawidłowości. Z drugiej jednak strony kwestie związane z administracją publiczną zasadniczo nie są przedmiotem międzynarodowych czy europejskich uregulowań z uwagi na konieczność zachowania określonej autonomii państw członkowskich w najbardziej newralgicznych obszarach. W przepisach dyrektywy unijny prawodawca daje wyraz takiej autonomii. Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 2 dyrektywy nie wpływa ona na odpowiedzialność państw członkowskich za „zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, ani na uprawnienia państw członkowskich do ochrony swych podstawowych interesów bezpieczeństwa. W szczególności nie stosuje się jej do zgłoszeń w sprawie naruszeń przepisów dotyczących zamówień publicznych dotyczących aspektów obronności lub bezpieczeństwa, chyba że są one objęte odpowiednimi aktami Unii”. Autonomia państw członkowskich zauważalna jest również w motywie 24 dyrektywy, zgodnie z którym: „Bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego. Niniejsza dyrektywa nie powinna mieć zastosowania do zgłaszania naruszeń dotyczących zamówień publicznych obejmujących aspekty obronności lub bezpieczeństwa, jeżeli są one objęte zakresem stosowania art. 346 TFUE[25], zgodnie z orzecznictwem Trybunału. Jeżeli państwa członkowskie postanowią rozszerzyć ochronę przewidzianą w niniejszej dyrektywie na dodatkowe dziedziny lub akty, które nie wchodzą

[24] H. Szewczyk, *Whistleblowing...*, s. 5.

[25] Zgodnie z art. 346 TFUE: „Postanowienia Traktatów nie stanowią przeszkody w stosowaniu następujących reguł: a) żadne Państwo Członkowskie nie ma obowiązku udzielania informacji, których ujawnienie uznaje za sprzeczne z podstawowymi interesami jego bezpieczeństwa; b) każde Państwo Członkowskie może podejmować środki, jakie uważa za konieczne w celu ochrony podstawowych interesów jego bezpieczeństwa, a które odnoszą się do produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi; środki takie nie mogą negatywnie wpływać na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych. 2. Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może wprowadzać zmiany do sporządzonej przez siebie 15 kwietnia 1958 roku listy produktów, do których mają zastosowanie postanowienia ustępu 1 litera b”.

w zakres przedmiotowy jej stosowania, powinny mieć możliwość przyjęcia przepisów szczególnych w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa narodowego w tym zakresie". Dodatkowe ograniczenia wynikają również z motywu 25 dyrektywy, zgodnie z którym jej zapisy powinny pozostawać bez uszczerbku dla ochrony informacji niejawnych, które – zgodnie z prawem Unii lub przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi obowiązującymi w danym państwie członkowskim – muszą być chronione przed nieuprawnionym dostępem ze względów bezpieczeństwa. Powyższe ograniczenia w zastosowaniu dyrektywy skutkują brakiem minimalnych standardów ochrony w pewnych obszarach, które dla służb zmilitaryzowanych trzeba uznać za bardzo istotne. Przywołane regulacje dyrektywy mogą być zatem podstawową przeszkodą w zapewnieniu realnej ochrony funkcjonariuszom-sygnalistom na poziomie regulacji krajowych. Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa narodowego czy zabezpieczenia informacji niejawnych w służbach zmilitaryzowanych może bowiem utrudniać, a nawet całkowicie wyłączać taką ochronę.

5. Zakończenie

Analiza rozwiązań przyjętych przez dyrektywę nakazuje przyjąć, że sygnalistami w jej rozumieniu mogą być również funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych. Jednocześnie jednak dyrektywa uprawnia państwa członkowskie do ograniczenia ochrony sygnalistów z uwagi na bezpieczeństwo publiczne czy ochronę informacji niejawnych, a te aspekty w służbach zmilitaryzowanych odgrywają kluczową rolę.

Prawodawca unijny zdecydował się na regulację ochrony sygnalistów w drodze dyrektywy. „Ten charakterystyczny dla prawa unijnego akt prawny nie ma odpowiednika w krajowych systemach prawnych. Wiąże państwo członkowskie tylko w zakresie celu, który ma zostać osiągnięty"[26]. Implementowanie dyrektyw polega zasadniczo na wydaniu aktu prawnego przez właściwy organ państwa członkowskiego, który wprowadzi normy zawarte w dyrektywie do porządku prawnego w tym państwie[27]. Kluczowe dla zapewnienia ochrony sygnalistów są zatem rozwiązania przyjmowane przez poszczególne państwa członkowskie, które zakres tej ochrony mogą rozciągnąć poza minimalne standardy wyznaczane przez rozwiązania unijne. Zgodnie z motywem 5 dyrektywy: „Wspólne normy minimalne zapewniające sygnalistom skuteczną ochronę powinny obowiązywać w odniesieniu do aktów i dziedzin polityki, w przypadku których zachodzi konieczność poprawy egzekwowania prawa, niski poziom zgłaszania naruszeń przez sygnalistów stanowi jeden z kluczowych czynników wywierających wpływ na egzekwowanie prawa oraz naruszenia prawa Unii mogą wyrządzić poważną szkodę interesowi publicznemu. Państwa członkowskie mogą zdecydować o rozszerzeniu zakresu stosowania przepisów krajowych na inne dziedziny w celu zapewnienia kompleksowych i spójnych regulacji prawnych dotyczących ochrony

[26] M. Domańska, *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, Warszawa 2014, s. 15.
[27] Wyrok WSA w Poznaniu z 16 lipca 2014 r., II SA/Po 1335/13, LEX nr 1503865.

sygnalistów na poziomie krajowym". W przypadku funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych rozszerzenie ochrony przewidzianej prawem unijnym wydaje się zadaniem niezwykle trudnym. Brak realnej ochrony funkcjonariuszy może jednak prowadzić nie tylko do podejmowania wobec nich nieuprawnionych działań odwetowych, ale również do nieujawniania niepożądanych zjawisk w sferze publicznej.

Bibliografia

Cieśliński A., Szwarc M., Zawidzka-Łojek A., [w:] D. Kornobis-Romanowska (red.), *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.

Domańska M., *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, Warszawa 2014.

Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004.

Szewczyk H., *Whistleblowing w zakładzie pracy w świetle nowej dyrektywy 2019/1937 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2020, nr 2.