



Warszawa, 29-05-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.071.25.2024.MM/PZ

Pan

Marcin Karpiński

**Przewodniczący Komisji Praw Człowieka
i Praworządności**

Kancelaria Senatu RP

ePUAP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z toczącymi się w Senacie RP pracami nad ustawą o sygnalistach (druk sejmowy nr 317, dalej jako: ustawa), działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r., poz. 1058), uprzejmie przedstawiam dodatkowe uwagi z prośbą o rozważenie uwzględnienia ich w formie poprawek do ustawy. Mogłoby to przyczynić się do usprawnienia wykonywania nowych obowiązków nakładanych na Rzecznika w związku z procedurą rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych oraz zapewnienia zgodności przepisów karnych zawartych w ustawie z systematyką prawa karnego.

1. Uwaga dotycząca procedury rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych przez RPO

Zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy organ publiczny przekazuje zgłoszenie zewnętrzne niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia dokonania zgłoszenia, a w uzasadnionych przypadkach – nie później niż w terminie 30 dni, do organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych w przypadku gdy

zgłoszenie dotyczy naruszeń w dziedzinie nienależącej do zakresu działania tego organu – oraz informuje o tym sygnalistę. Możliwość przekazania w uzasadnionych przypadkach zgłoszenia w wydłużonym trzydziestodniowym terminie nie została natomiast przewidziana w przepisie odnoszącym się do rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych przez Rzecznika tj. w art. 32 ust. 2 ustawy. Z uwagi na szczególną rolę, jaką w rozpatrywaniu zgłoszeń zewnętrznych ustawa przyznaje Rzecznikowi należy spodziewać się, że to do tego organu kierowana będzie znaczna ilość zgłoszeń o różnym stopniu skomplikowania. W praktyce więc mogą się pojawiać przypadki, w których przekazanie zgłoszenia do organu właściwego w terminie 14 dni może być w uzasadniony sposób utrudnione. Zasadne wydaje się więc ujednoczenie treści obu wskazanych przepisów poprzez uzupełnienie art. 32 ust. 2 ustawy o możliwość przekazania w uzasadnionych przypadkach zgłoszenia w terminie 30 dni.

2. Uwagi dotyczące przepisów karnych

W rozdziale 6 ustawy znajdują się w art. 54-59 przepisy karne. Rozdział ten stanowi wykonanie postanowień zawartych w art. 23 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 305, str. 17 z późn. zm.), który stanowi w ust. 1, że: „Państwa członkowskie ustanawiają skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje stosowane wobec osób fizycznych lub prawnych, które: a) utrudniają lub usiłują utrudniać dokonywanie zgłoszeń; b) podejmują działania odwetowe wobec osób, o których mowa w art. 4; c) wszczynają uciążliwe postępowania przeciwko osobom, o których mowa w art. 4; d) dopuszczają się naruszeń obowiązku zachowania poufności tożsamości osób dokonujących zgłoszenia, o którym to obowiązku mowa w art. 16.” oraz w ust. 2, że: „Państwa członkowskie wprowadzają przepisy przewidujące skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje dla osób dokonujących zgłoszenia, wobec których ustalono, że świadomie dokonały zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji. Państwa członkowskie wprowadzają również przepisy przewidujące, zgodnie z prawem krajowym, środki odszkodowawcze za szkodę wynikającą z takiego zgłoszenia lub ujawniania publicznego”.

Stosownie zatem do art. 23 ust. 1 lit. a dyrektywy 2019/1937 oraz nomenklatury ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.) zauważyć należy, że art. 54 ust. 1 ustawy, który stanowi: „Kto, chcąc, aby inna osoba nie dokonała zgłoszenia, uniemożliwia jej to lub istotnie utrudnia, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku” powinien mieć

następującą treść: „Kto, chcąc, aby inna osoba nie dokonała zgłoszenia, udaremnia lub utrudnia tej osobie dokonanie zgłoszenia, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”. Art. 23 ust. 1 lit. a dyrektywy 2019/1937 nie zawiera kwantyfikatora wskazującego na to, że utrudnienie musi mieć charakter istotny. W kontekście art. 17 § 1 k.k., art. 27 § 1 k.k., art. 53 § 2b pkt 3 k.k., art. 60 § 3 i 4 k.k., art. 112 pkt 3 k.k., art. 131 § 1 i 2 k.k., art. 132 k.k., art. 156 § 1 pkt 2 i 3 k.k., art. 181 § 2 i 3 k.k., art. 182 § 1 k.k., art. 187 k.k., art. 190a § 1 k.k., art. 191 § 1a k.k. i art. 231 § 3 k.k. oraz znaczenia słownikowego słowo „istotny” oznacza „główny, podstawowy”, „duży, znaczny” oraz „rzeczywisty, prawdziwy”, a tym samym użycie to w przepisie, w formie okolicznika sposobu stanowi zawężenie pola kryminalizacji art. 54 ust. 1 ustawy. Słowa „uniemożliwia” ustawodawca używa w art. 165 § 1 pkt 4 k.k., art. 167 § 2 k.k., art. 268a § 1 k.k. oraz w art. 269 § 1 k.k. w kontekście automatycznego przetwarzania danych oraz obsługi urządzeń, podczas gdy słowo „udaremnia” występuje w Kodeksie karnym często obok słowa utrudnia w odniesieniu do wykonywania przez inną osobę określonej czynności (w art. 225 § 1, 2 i 3 k.k., art. 239 § 1 k.k., art. 244a § 2 k.k. oraz w art. 268 § 1 k.k.).

Art. 54 ust. 2 ustawy, który ma obecnie brzmienie: „Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 stosuje wobec innej osoby przemoc, groźbę bezprawną lub podstęp, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3” dotknięty jest natomiast dwiema zasadniczymi wadami. Po pierwsze, z treści tej jednostki redakcyjnej tekstu prawnego nie wynika, iżby zastosowanie przez sprawcę „przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu” stanowić miałyby znamiona statyczne, kwalifikujące względem typu czynu zabronionego, opisanego w art. 54 ust. 1 ustawy. Z przepisu tego nie wynika bowiem, czy „przemoc, groźba bezprawna lub podstęp” mają zostać zastosowane przed czy po realizacji znamion czynu opisanego w art. 54 ust. 1 ustawy oraz czy mają być zastosowane względem osoby dokonującej zgłoszenia, albo przynajmniej oddziaływać na osobę dokonującą zgłoszenia czy też mogą być zastosowane względem każdej innej osoby. Aby usunąć wskazane wątpliwości art. 54 ust. 2 ustawy powinien mieć brzmienie: „Kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 używając przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Zauważyć jednakże należy, że wyznaczony przez art. 54 ust. 2 ustawy zakres kryminalizacji w znacznej części pokrywa się z zakresem kryminalizacji art. 191 § 1 k.k. Innymi słowy, w zakresie stosowania przez sprawców przemocy wobec osoby lub groźby bezprawnej art. 54 ust. 2 ustawy zakazuje pod groźbą kary dokładnie takiego samego zachowania, o którym jest mowa art. 191 § 1 k.k. Z tego względu należy postawić pytanie, czy zasadnym jest wprowadzanie typu kwalifikowanego,

opisanego w art. 54 ust. 2 ustawy, gdyż dotyczyć on będzie tylko dopuszczenia się czynu określonego w § 1 przy zastosowaniu przemocy innego rodzaju niż przemoc wobec osoby (wobec rzeczy lub zwierzęcia) oraz przy zastosowaniu podstępów.

Art. 55 ust. 1 ustawy, który ma obecnie brzmienie: „Kto podejmuje działania odwetowe wobec sygnalisty, osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia lub osoby powiązanej z sygnalistą, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2” kryminalizuje podejmowanie zachowań opisanych w art. 12 i art. 13 ustawy. Z kolei art. 12 ust. 2 ustawy stanowi, że: „Za działania odwetowe z powodu dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego uważa się także groźbę lub próbę zastosowania środka określonego w ust. 1.”, co ma znaczenie w kontekście kryminalizacji tych działań oraz art. 13 § 1 i 2 k.k. oraz art. 190 § 1 k.k. Art. 13 k.k. definiuje usiłowanie, które na podstawie art. 116 k.k. będzie miało zastosowanie także do zachowań opisanych w art. 55 ust. 1 ustawy. Skoro zatem art. 12 ust. 2 ustawy stanowi, że działaniami odwetowymi jest także próba zastosowania środka z art. 12 ust. 1 ustawy, to usiłowanie z art. 13 k.k. w związku z art. 55 ust. 1 ustawy stanowić będzie kryminalizację próby zastosowania środka z art. 12 ust. 1 ustawy, co jest z istoty swej unormowaniem wadliwym, niespełniającym przesłanek wynikających z zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz stojącym w jaskrawej sprzeczności z zasadą dostatecznej określoności z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

Wydaje się, że art. 55 ust. 1 ustawy powinien mieć brzmienie: „Kto podejmuje działania odwetowe, o których mowa w art. 12 ust. 1 i art. 13, wobec sygnalisty, osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia lub osoby powiązanej z sygnalistą, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”. W sytuacji, gdy podejmowanie działań odwetowych z art. 12 ust. 1 i art. 13 stanie się przestępstwem, to groźba takich działań stanowić będzie wypełnienie przestępstwa z art. 190 § 1 k.k., zaś usiłowanie takich działań będzie kryminalizowane na podstawie art. 13 k.k.

Konsekwentnie art. 55 ust. 2 ustawy, który ma obecnie brzmienie: „Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działa w sposób uporczywy, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3” powinien mieć brzmienie: „Kto uporczywie dopuszcza się czynu określonego w § 1, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.

Obecne brzmienie art. 56 ust. 1 ustawy, który stanowi: „Kto wbrew przepisom ustawy ujawnia tożsamość sygnalisty, osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia lub

osoby powiązanej z sygnalistą, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”. Aby przepis ten był spójny w zakresie używanej nomenklatury z przepisami Rozdziału XXXIII Przepisów przeciwko ochronie informacji Kodeksu karnego powinien stanowić: „Kto, wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu, ujawnia informację o tożsamości sygnalisty, osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia lub osoby powiązanej z sygnalistą, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”.

Niezależnie jednak od powyższego zakres kryminalizacji art. 56 ust. 1 ustawy pokrywa się z zakresem kryminalizacji z art. 266 § 1 i 2 k.k. Należy przy tym podkreślić, że ustawa w żadnej jednostce redakcyjnej nie formułuje zakazu ujawniania informacji o tożsamości sygnalisty, osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia lub osoby powiązanej z sygnalistą, który miałby charakter powszechny i obejmował także osoby, które przypadkowo zapoznają się z taką informacją, a następnie ujawnią ją innym osobom. Z tego względu należy postawić pytanie, czy zasadnym jest wprowadzanie typu czynu zabronionego opisanego w art. 56 ustawy, w którym przewidziano niższe ustawowe zagrożenie, aniżeli w art. 266 § 1 i 2 k.k. W kontekście problematyki zbiegu przepisów może to rodzić problemy z właściwą kwalifikacją zachowań opisanych w art. 56 ustawy, gdyż przepis ten, z chwilą jego wprowadzenia, stanie się typem uprzywilejowanym względem części zachowań opisanych w art. 266 § 1 k.k.

Przypomnieć przy tym należy, że znamię „wbrew przepisom ustawy” oznacza, że sprawcą czynu zabronionego z art. 266 § 1 k.k. może być tylko ten, na kogo przepisy prawa powszechnego nakładają obowiązek zachowania w tajemnicy informacji, które powziął w związku z wykonywanym zawodem, pełnioną funkcją lub działalnością gospodarczą (P. Zakrzewski [w:] Kodeks karny. Komentarz, red. J. Majewski, Warszawa 2024, art. 266, teza nr 8). Tym samym, znamię „wbrew przepisom ustawy”, po wejściu w życie ustawy o ochronie sygnalistów, odnosić się będzie także do tej ustawy, w tym do art. 8 ustawy, art. 27 ust. 2 zdanie drugie ustawy oraz art. 44 ust. 4 ustawy.

Pamiętać przy tym należy, że znamię „ujawnia”, w rozumieniu art. 265 k.k. i art. 266 k.k., zakłada poznanie treści informacji przez osobę nieuprawnioną, a więc dojście informacji do wiadomości takiej osoby i zapoznanie się z nią (P. Zakrzewski [w:] Kodeks karny. Komentarz, red. J. Majewski, Warszawa 2024, art. 265, teza nr 18).

Naruszenie informacji chronionej w postaci jej ujawnienia jest zatem przestępstwem skutkowym (wyrok SA we Wrocławiu z 15.11.2018 r., II AKa 230/18, LEX nr 2605252). Oznacza to, że przestępstwo takie, w tym opisanie w art. 56 ustawy, popełnione przez zaniechanie, z mocy art. 2 k.k. staje się przestępstwem indywidualnym właściwym. Nie może być wątpliwości, że przestępstwo z art. 56 ustawy w zakresie tajemnicy, o której mowa w art. 27 ust. 2 zdanie drugie ustawy oraz art. 44 ust. 4 ustawy chroni tajemnicę

zawodową, a tym samym jego znamiona pokrywają się ze znamionami przestępstwa z art. 266 § 1 k.k. w zakresie działania, jak i zaniechania. Pozostaje pytanie, czy przestępstwo opisane w art. 56 ustawy popełnione przez działanie w związku z tajemnicą, o której mowa w art. 8 ustawy, a więc tylko i wyłącznie w zakresie ochrony informacji o tożsamości sygnalistów, jest przestępstwem powszechnym. Jeśli przyjąć, że taka interpretacja prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania ochrony informacji o tożsamości sygnalistów względem ochrony informacji o tożsamości osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia oraz osoby powiązanej z sygnalistą, o których mowa w art. 27 ust. 2 zdanie drugie ustawy oraz art. 44 ust. 4 ustawy, należy przyjąć, że przestępstwo opisane art. 56 ustawy popełnione przez działanie w związku z tajemnicą, o której mowa w art. 8 ustawy, jest przestępstwem indywidualnym właściwym. Wówczas należy przyjąć, że znamiona przestępstw z art. 56 ustawy oraz z art. 266 § 1 k.k. pokrywają się bez reszty, co rodzi konieczność postawienia pytania o zasadność wprowadzenia do ustawy przestępstwa opisanego w art. 56.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/