

## Stanowisko ZPP ws. ustawy o ochronie sygnalistów

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców z zadowoleniem przyjmuje fakt przygotowania przez rząd projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa. Wartym podkreślenia jest, że jest to długo wyczekiwany dokument zarówno przez pracodawców, jak i pracowników, gdyż nowe przepisy stworzą odpowiednie warunki do objęcia osób zgłaszających naruszenia realną ochroną, nie tylko w wymiarze prawnym, lecz również organizacyjnym.

Powyższe przyczyni się do skutecznej eliminacji nadużyć, co przyniesie wymierne korzyści całemu otoczeniu biznesowemu. Instytucja sygnalisty pomoże ograniczyć straty o charakterze finansowym i reputacyjnym firm już na wczesnym etapie występowania negatywnych zjawisk. Ochrona osób zgłaszających nadużycia przyczyni się także do stworzenia zdrowej konkurencji, która oparta będzie wyłącznie na rynkowych przewagach poszczególnych przedsiębiorstw, ograniczając przy tym możliwość stosowania rozwiązań i instrumentów niezgodnych z obowiązującym prawem.

Mamy przy tym nadzieję, że ustawa wejdzie w życie w terminie wskazanym w Dyrektywie w sprawie ochrony sygnalistów zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dyrektywa 2019/1937), czyli do 17 grudnia br. Istotnym jednak pozostaje, aby mimo krótkiego czasu na uchwalenie tego aktu prawnego, ustawodawca zaimplementował do projektu ustawy zgłaszane przez ZPP poniższe uwagi i rekomendacje, które z pewnością przełożą się na wyższą jakość projektowanych przepisów.

### 1. Za krótkie vacatio legis

Art. 63 projektu ustawy stanowi, że ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Zdaniem ZPP, tak krótkie vacatio legis jest niedopuszczalne wobec tak ważnego aktu prawnego, który nakłada na przedsiębiorstwa liczne obowiązki o charakterze prawnym i organizacyjnym.

#### Uzasadnienie:

Po pierwsze, projekt ustawy nakazuje pracodawcy uchwalenie regulaminu zgłoszeń wewnętrznych, po uprzedniej konsultacji ze związkami zawodowymi (art. 28 ust. 1 i ust. 3 pkt. 1 projektu ustawy). Stosując per analogiam art. 30 ust. 6 Ustawy z dnia 23 maja 1991r. o związkach zawodowych, na zajęcie stanowiska związki zawodowe będą miały 30 dni. Nadto regulamin zgłoszeń wewnętrznych ma wchodzić w życie po upływie 2 tygodni od dnia podania go do wiadomości pracowników w sposób przyjęty u danego pracodawcy (art. 28 ust. 4 projektu ustawy).

Zatem tylko na uczynienie zadość tym dwóm niezbędnym do wprowadzenia regulaminu elementom potrzeba półtora miesiąca, podczas gdy vacatio legis ma wynosić 14 dni. Co za tym idzie, jest to termin zdecydowanie zbyt krótki tym bardziej, że art. 60 projektu ustawy statuuje odpowiedzialność za przestępstwo każdego, kto wbrew przepisom ustawy nie ustanowił wewnętrznej procedury zgłaszania naruszeń prawa i podejmowania działań następczych albo ustanowiona przez niego procedura narusza art. 29 ust. 1.

Wyżej wskazane zastrzeżenie ma także znaczenie wobec faktu, że przedsiębiorca jest zobowiązany w zbyt krótkim terminie wdrożyć i dostosować szereg kwestii technicznych i organizacyjnych (szczególnie organizacja przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń), w tym m.in.: przystosować obowiązujące przepisy wewnętrzne, uzyskać zgody korporacyjne na wprowadzanie ewentualnych zmian organizacyjnych, ustalić zakres przedmiotowy, ustalić procedury ochrony sygnalistów, treść regulaminu, procedury zgłaszania naruszeń prawa organowi publicznemu, rozważyć kwestie wprowadzenia narzędzi przewidzianych przepisami o charakterze fakultatywnym, wdrożyć poufne kanały przyjmowania zgłoszeń i przekazywania informacji zwrotnych, przeprowadzić szkolenia pracowników.

Zatem projekt ustawy w obecnym brzmieniu nakłada na pracodawcę obowiązki, którym nie będzie w stanie sprostać w okresie *vacatio legis* i jednocześnie poddaje go odpowiedzialności karnej za przestępstwo nie dopełnienia tychże obowiązków od razu po upływie *vacatio legis*.

Mając na uwadze powyższe apelujemy, aby termin wejścia w życie ustawy wydłużyć do 3 miesięcy. Alternatywą stanowiącą niezbędne minimum jest nadanie przepisowi art. 63 brzmienia „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, za wyjątkiem art. 60, który wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia”.

## **2. Konieczność doprecyzowania definicji „zgłoszenia wewnętrznego”**

Projektowany art. 2 ust. 15 stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o zgłoszeniu wewnętrznym, należy przez to rozumieć przekazanie informacji o naruszeniu prawa pracodawcy.

ZPP proponuje doprecyzowanie tej definicji określając, że przez zgłoszenie wewnętrzne należy rozumieć przekazanie informacji o naruszeniu prawa pracodawcy, bądź podmiotowi upoważnionemu przez pracodawcę do przyjmowania zgłoszeń.

### **Uzasadnienie:**

Potrzeba dodania podmiotu upoważnionego przez pracodawcę do przyjmowania zgłoszeń do katalogu adresatów zgłoszeń wewnętrznych wynika z charakterystyki przyjmowania zgłoszeń w grupach kapitałowych. Pracodawca pracowników spółek zależnych nie jest jednocześnie pracodawcą pracowników spółki dominującej, a w przypadku upoważnienia komórki organizacyjnej w spółce dominującej do przyjmowania zgłoszeń celowe jest uwzględnienie możliwości zgłoszenia bezpośrednio do tej komórki.

Za taką zmianą przemawia również różny charakter i zakres zgłoszeń, który obejmuje niekiedy członek zarządu spółek zależnych czy inne osoby działające w imieniu pracodawcy. Wówczas celowe w aspekcie zapewnienia ochrony sygnalisty będzie skierowanie i rozpatrzenie zgłoszenia przez podmiot upoważniony przez pracodawcę w spółce dominującej.

### 3. Sygnalista powinien działać bez zbędnej zwłoki

Art. 6 projektowanej ustawy określa warunki, dzięki którym zgłaszający podlega ochronie określonej w przepisach rozdziału 2. Naszym zdaniem, przepis ten należy uzupełnić o warunek, wedle którego zgłaszający dokonał zgłoszenia bez zbędnej zwłoki po powzięciu informacji o naruszeniu.

#### Uzasadnienie:

Potrzeba doprecyzowania przepisu wynika z zasadności zawężenia czasokresu możliwości zgłoszenia naruszenia przez sygnalistę, w ten sposób aby zachęcić go do zgłoszenia naruszenia jak najszybciej (co zmityguje ryzyko eskalacji niezgodności i umożliwi podjęcie działań następczych) i wyeliminować ryzyko wystąpienia sytuacji, w której osoba posiadająca informacje o naruszeniu prawa nie będzie ich ujawniać do momentu, kiedy nie będzie miała szczególnego interesu w objęciu ochroną dedykowaną sygnalistom.

Mogą się bowiem zdarzyć sytuacje, kiedy w momencie wypowiedzenia umowy o pracę bądź wypowiedzenia warunków pracy lub płacy, pracownik dokona zgłoszenia naruszenia, które miało miejsce w przeszłości, w celu uzyskania ochrony na podstawie obowiązujących regulacji wewnętrznych. Takie zachowania należy uznać za działanie w złej wierze, w interesie pracownika a nie pracodawcy. Za celowe natomiast trzeba uznać wprowadzenie do ustawy zapisów uniemożliwiających takie działanie. Postulowana modyfikacja powinna zostać także odpowiednio uwzględniona w przepisach art. 17 i 18 projektu ustawy.

### 4. Potrzebna jest możliwość przyjmowania zgłoszeń przez niezależne organizacyjnie podmioty

ZPP proponuje zmianę treści art. 29 ust 4 w następującej formule:

Art. 29. 1. Regulamin zgłoszeń wewnętrznych określa w szczególności:

4) niezależny organizacyjnie podmiot, upoważniony do przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań następczych, włączając w to weryfikację zgłoszenia i dalszą komunikację ze zgłaszającym, w tym występowanie o dodatkowe informacje i przekazywanie zgłaszającemu informacji zwrotnej; rolę tę może pełnić podmiot, o którym mowa w pkt 1;

#### Uzasadnienie:

Zgodnie z art. 32 projektowanej ustawy, podmiot wskazany w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 4, upoważniony jest do wykonywania czynności wymienionych w niniejszym rozdziale z zastosowaniem rozwiązań technicznych i organizacyjnych zapewniających zgodność tych czynności z ustawą. Niniejszy rozdział mówi nie tylko o podejmowaniu działań następczych, ale również o przyjmowaniu zgłoszeń.

W art. 26 ust. 1 pkt 1 mowa jest natomiast o podmiocie wewnętrznym upoważnionym przez pracodawcę do przyjmowania zgłoszeń, a w pkt 4 tego ustępu o niezależnym organizacyjnie podmiocie, upoważnionym do podejmowania działań następczych, włączając w to weryfikację zgłoszenia i dalszą

komunikację ze zgłaszającym, w tym występowanie o dodatkowe informacje i przekazywanie zgłaszającemu informacji zwrotnej.

Literalne brzmienie art. 32 wskazuje na równe uprawnienia podmiotów wskazanych w art. 29 ust.1 pkt 1 i 4, tj. odpowiednio podmiotu wewnętrznego lub niezależnego organizacyjnie, upoważnionych przez pracodawcę. W związku z powyższym celowe wydaje się zrównanie uprawnień obu tych podmiotów na poziomie art. 29, który formułuje elementy regulaminu zgłoszeń wewnętrznych.

Za tą koncepcją przemawia również sposób rozpatrywania zgłoszeń w ramach grup kapitałowych, tj. w sytuacji, kiedy pracodawca pracowników spółek zależnych nie jest jednocześnie pracodawcą pracowników spółki dominującej. W przypadku upoważnienia komórki organizacyjnej w spółce dominującej, tj. niezależnego organizacyjnie podmiotu, pracodawca będzie w stanie zapewnić bezstronność przy rozpatrywaniu zgłoszeń, o której mowa w art. 29 pkt. 3.

Za taką zmianą przemawia również różny charakter i zakres zgłoszeń, który obejmuje niekiedy członka zarządu spółek zależnych czy inne osoby działające w imieniu pracodawcy. Wówczas celowe w aspekcie zapewnienia ochrony sygnalisty będzie skierowanie i rozpatrzenie zgłoszenia przez podmiot upoważniony przez pracodawcę w spółce dominującej, który będzie niezależny wobec pracodawcy pracowników spółek zależnych w grupie kapitałowej.

#### **5. Kolejność dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych w zgodzie z Dyrektywą UE**

Obecne brzmienie art. 35 określa, że zgłaszający może dokonać zgłoszenia zewnętrznego bez uprzedniego dokonania zgłoszenia wewnętrznego. Naszym zdaniem przepis ten należy dookreślić w taki sposób, że zgłaszający może dokonać zgłoszenia zewnętrznego bez uprzedniego dokonania zgłoszenia wewnętrznego, w przypadku, gdy naruszeniu nie można skutecznie zaradzić wewnątrz organizacji, a osoba dokonująca zgłoszenia uważa, że zachodzi ryzyko działań odwetowych. W przypadku niezastnienia powyższych przesłanek, zgłaszający powinien w pierwszej kolejności dokonać zgłoszenia za pośrednictwem wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń.

#### **Uzasadnienie:**

Zasada kolejności zgłaszania sformułowana jest w art. 7 ust. 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego I Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (dalej także: „Dyrektywa”). Zgodnie z przepisem: „Państwa członkowskie zachęcają do zgłaszania za pośrednictwem wewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń przed dokonaniem zgłoszenia za pośrednictwem zewnętrznych kanałów dokonywania zgłoszeń w przypadku, gdy naruszeniu można skutecznie zaradzić wewnątrz organizacji, a osoba dokonująca zgłoszenia uważa, że nie zachodzi ryzyko działań odwetowych.”

W związku z przytoczonym fragmentem Dyrektywy, zaproponowano zmianę, która zapewnia zgodność z ww. przepisem. Niezgodnym bowiem z Dyrektywą rozwiązaniem byłby zapis pozostawiający pełną dowolność co do kolejności dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych.

## 6. Brak definicji podmiotu sektora publicznego

Umieszczony w art. 2 projektu ustawy słowniczek pojęć nie zawiera definicji podmiotu sektora publicznego. Zakwalifikowanie zaś do tego sektora ma istotne znaczenie:

- dla terminu realizacji obowiązku ustalenia regulaminu zgłoszeń wewnętrznych (art. 62 projektu ustawy), co z kolei ma wpływ na odpowiedzialność karną osób, które nie wywiązały się z tego obowiązku (art. 60 projektu ustawy)
- dla możliwości dzielenia się zasobami w zakresie przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń oraz podejmowania działań następczych (art. 33 ust. 1 projektu ustawy).

### Uzasadnienie:

Brak stosownych definicji powoduje wątpliwość, czy spółki prawa handlowego z większościowym udziałem Skarbu Państwa są podmiotami sektora prywatnego czy publicznego. Nie należą one do sektora finansów publicznych w rozumieniu Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, a nawet nie są podmiotami obowiązzanymi do stosowania przepisów Ustawy z dnia 11 września 2019r. Prawo zamówień publicznych.

Nadto podlegają tym samym regułom rynkowym, jak wszystkie inne spółki prawa handlowego. Nie wydaje się zatem intencją projektodawcy, żeby spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa były podmiotami sektora publicznego.

Związku z powyższym, ZPP rekomenduje dodanie do art. 2 projektu ustawy pkt. 17) definiującego podmiot sektora publicznego w sposób, w jaki art. 4 Ustawy z dnia 11 września 2019. Prawo zamówień publicznych definiuje zamawiającego publicznego.

## 7. Niejasność przepisów karnych

W rozdziale 6 projektu ustawy Ustawodawca zdecydował się na określenie sankcji o charakterze karnym. Nasze zdziwienie budzi fakt, iż Ustawodawca dla wszystkich czynów zabronionych przewidział taką samą sankcję, mimo ich różnego stopnia szkodliwości.

Ponadto, w przypadku pracodawcy będącego osobą prawną określenie osoby ponoszącej odpowiedzialność karną za np. niewdrożenie procedury zgodnej z przepisami może być utrudnione. W projekcie ustawy nie wskazano bowiem kto w ramach pracodawcy będącego osobą prawną miałby być odpowiedzialny za realizację określonych obowiązków. Tak skonstruowane przepisy będą powodowały chaos prawny, niepewność zarówno wśród pracowników, jak i pracodawców, a także przyczynią się do wydłużenia czasu trwania ewentualnych postępowań karnych.

Stoimy na stanowisku, iż z uwagi na powyższe, bardziej wskazane byłyby administracyjne kary finansowe, aniżeli sankcje wymienione w art. 56-60. Należy dokonać przy tym rozróżnienia wysokości

tych kar. Naszym zdaniem, działania odwetowe powinny być zagrożone dotkliwszą karą, natomiast kara za dokonanie fałszywego zgłoszenia mniej dolegliwa – m.in. z uwagi, iż może to stanowić barierę dla zgłaszających, a także trudno jest udowodnić zgłaszającemu złą wiarę.

#### **8. Warunki zgłoszenia ustnego**

W projektowanym art. 29 ust. 5 przewidziano 7–dniowy termin na zorganizowanie bezpośredniego spotkania ze zgłaszającym. Naszym zdaniem, termin 7-dniowy może często okazać się zbyt krótki zwłaszcza, że nie przewidziano opcji jego wydłużenia. Wysoce prawdopodobne jest, że nawet z przyczyn losowych w ciągu 7 dni nie uda się zorganizować spotkania, z uwagi na nieobecność osób z najwyższego kierownictwa, przedstawicieli działu prawnego lub HR. Również w treści Dyrektywy (tiret 53) wskazano, że zorganizowanie spotkania powinno odbyć się w rozsądnym terminie.

Co więcej, we wskazanym przepisie nie wskazano, kto powinien brać udział w tymże spotkaniu ze strony pracodawcy. Zauważamy, że brakuje również wyraźnego wskazania, że możliwe jest dokonanie takiego „pierwotnego” zgłoszenia także za pomocą narzędzi elektronicznych.

W związku z powyższym, proponujemy wydłużenie terminu na organizację spotkania do 14 dni, a także rekomendujemy aby określić funkcję osób, które powinny brać udział w przedmiotowym spotkaniu.

#### **9. Nieracjonalny okres przechowywania informacji w rejestrze zgłoszeń wewnętrznych zewnętrznych**

Art. 51 ust 6 oraz 34 ust. 5 stanowią, że dane w rejestrze zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych są przechowywane przez okres 5 lat od dnia przyjęcia zgłoszenia. Naszym zdaniem, okres przechowywanie informacji przez lat 5 nie ma racjonalnego uzasadnienia. W związku z powyższym proponujemy zmianę przepisu w ten sposób, by pozwalał na przechowywanie informacji przez okres zgodny z terminem przedawnienia wybranych przestępstw.

#### **10. Niepotrzebnie wprowadzana terminologia spowoduje chaos prawny**

W art. 11 i 14 projektowanej ustawy, Ustawodawca posługuje się pojęciem „niekorzystnego traktowania”. Wydaje się, że ustawodawca w art. 2 pkt 1 zdefiniował już to pojęcie jako „działania odwetowe” i tym pojęciem powinno dalej posługiwać, a nie wprowadzać nowe pojęcie, które choć podobne, będzie powodowało rozmycie definicji oraz chaos wśród adresatów ustawy.