|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Uwagi Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej do *projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa (UC101)*** | | | | |
| **Lp**. | **Jednostka redakcyjna, której uwaga dotyczy/**  **pkt Uzasadnienia/**  **pkt OSR** | **Podmiot zgłaszający** | **Uwaga** | **Propozycja zmian przepisu** |
|  | Art. 1 pkt. 3 w zw. z art. 2 pkt. 11 | Pracodawcy RP | Takie brzmienie regulacji powoduje zawężenie zakresu podmiotowego. Ograniczenie stosowania ustawy wyłącznie do pracodawcy w rozumieniu kodeksu pracy powoduje między innymi, że każda jednostka organizacyjna gminy postrzegana jest jako odrębny podmiot obowiązany do utworzenia regulaminu zgłoszeń wewnętrznych. Z uwagi na próg zatrudnienia (art. 27 ust. 1), może wówczas dojść do sytuacji, że w jednej szkole będą możliwe zgłoszenia wewnętrzne (szkoła zatrudniająca co najmniej 50 pracowników), a w innej szkole w tej samej gminie takiej możliwości już nie będzie (szkoła zatrudniająca mniej niż 50 pracowników), co należy ocenić negatywnie. | Rekomendowanym jest rozszerzenie zakresu podmiotowego tak, aby objąć regulacją m.in. grupy kapitałowe, czy np. wszystkie jednostki organizacyjne danej JST łącznie. Mimo, że w rozumieniu kodeksowym są to odrębni pracodawcy, to na potrzeby projektowanej ustawy powinni być rozpatrywani strukturalnie. Przykładowo regulamin spółki matki powinien umożliwiać dokonywanie zgłoszeń wewnętrznych pracownikom spółki córki. Powinien być stworzony dla osób powiązanych tak żeby objąć jak najszerszy krąg. |
|  | Art. 2 pkt. 7 w zw. z art. 36 ust. 3 | Pracodawcy RP | Określenie definicji organu publicznego w dwóch różnych artykułach w niespójny sposób. Pozostaje poważna wątpliwość, które organy publiczne będą właściwe do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych. W szczególności budzi wątpliwość fragment art. 2 pkt 7 – „który ustanowił procedurę przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych” – czy oznacza to, że to do decyzji danego organu będzie należało, czy przyjmuje zgłoszenia zewnętrzne (jeżeli utworzył procedurę), czy nie (jeżeli tej procedury nie utworzył)? Projekt ustawy nie wprowadza nigdzie obowiązku utworzenia takiej procedury dla wszystkich organów administracji publicznej. | Konieczne jest zapewnienie spójności art. 2 pkt 7 z art. 36 ust. 3 i określenie jasnych warunków, które będą pozwalały stwierdzić, które organy publiczne będą właściwe do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych. |
|  | art. 2 | Pracodawcy RP | Brak definicji pojęcia „podmiot wewnętrzny” i „niezależnie organizacyjnie podmiot”.  Z treści z art. 32 ust. 1 projektu ustawy wynika, iż „podmiotem wewnętrznym” jest także inny podmiot niż pracownik lub wewnętrzna jednostka organizacyjna pracodawcy.  W tym kontekście doprecyzowania przez projektodawcę wymaga określenie niezależności organizacyjnej podmiotu, czy jest to niezależność *stricte* organizacyjna tj. odrębnego podmiotu praw i obowiązków (w tym realizującego obowiązek rejestrowy) czy także chodzi tu o niezależność gospodarczą (w tym brak powiązań właścicielskich i biznesowych) pomiędzy podmiotem ustalającym regulamin a podmiotem upoważnionym do podejmowania działań następczych.  Proponuje się więc wyjaśnienie omawianych pojęć poprzez wskazanie ich definicji | **Dodanie definicji pojęć:**  **Podmiot wewnętrzny** – pracownik, osoba świadcząca pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym na podstawie umowy cywilnoprawnej lub wewnętrzna jednostka organizacyjna pracodawcy upoważniona przez pracodawcę do wykonywania zadań określonych w art. 29 ustęp 1 pkt 1  **Niezależnie organizacyjnie podmiot** – inna, niż pracodawca ustalający regulamin zgłoszeń wewnętrznych, osoba fizyczna, prawna lub jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33 ustęp 1, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową upoważniona przez pracodawcę do wykonywania zadań określonych w art. 29 ustęp 1 pkt 4. |
|  | art. 2 pkt 10 | Pracodawcy RP | Wskazany przepis wprowadza definicję pojęcia „osoby powiązanej ze zgłaszającym”. Pojęcie to wykorzystywane jest na potrzeby art. 12, 16 oraz 25 ustawy, które to przepisy rozciągają ochronę przewidzianą dla zgłaszających także na osoby powiązane.  Zgodnie z projektowanym art. 2 pkt 10 przez „osobę powiązany ze zgłaszającym” należy rozumieć „*osobę fizyczną, która może doświadczyć działań odwetowych, w tym współpracownika lub członka rodziny zgłaszającego*”. W ocenie opiniującego wskazany sposób sformułowania definicji jest zbyt szeroki. Przy tak skonstruowanej definicji niezwykle trudno będzie ustalić, kto konkretnie objęty będzie szczególną ochroną przewidzianą w przepisach Rozdziału 2 ustawy. Przykładowo należy wskazać, że przepis odwołuje się do współpracowników, co w praktyce może być intepretowane jako wszyscy pracownicy w danym zakładzie pracy. To z kolei może prowadzić do powstawania po stronie pracodawców istotnych problemów praktycznych związanych z ustaleniem, czy konkretna osoba, względem której podejmują oni określone działania, jest „osobą powiązaną ze zgłaszającym”.  Jako przykład tego problemu należy wskazać rozwiązywanie umów innych niż umowy o pracę (tzw. umów cywilnoprawnych). Jak wynika z art. 14 i 15 ustawy – które to przepisy stosuje się odpowiednio na podstawie art. 25 ustawy także do osoby powiązanej ze zgłaszającym – w przypadku rozwiązania tzw. umowy cywilnoprawnej z powodu dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, jednostronna czynność prawna prowadząca do rozwiązania tego stosunku prawnego jest bezskuteczna. Wynikająca z art. 14 i 15 ustawy sankcja bezskuteczności stanowi istotne novum w polskim porządku prawny w odniesieniu do stosunków zatrudnienia opartych na tzw. umowach cywilnoprawnych. Rozwiązanie przyjęte we wskazanych przepisach pozwalać będzie bowiem na zaskarżanie oświadczeń o rozwiązaniu tzw. umów cywilnoprawnych, w stosunku do których do tej pory tego typu mechanizm nie był przewidziany. Jednocześnie art. 11 ust. 2 ustawy wskazuje, że to na pracodawcy ciążył będzie ciężar dowodu w zakresie wykazania, że w danym przypadku rozwiązania umowy nie było związane ze zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym. Powyższe oznacza, że po wejściu w życie ustawy pracodawcy, w tych przypadkach, w których będą rozwiązywać umowy z osobami objętymi szczególną ochroną wynikająca z ustawy, aby obronić się przed zarzutem naruszenia przepisów ochronnych wynikających z ustawy, zobowiązani będą uzasadniać oświadczenia o rozwiązaniu tzw. umów cywilnoprawnych (na zasadach analogicznych do rozwiązywania umów o pracę). Ewentualnie pracodawcy ci, przed rozwiązaniem danej umowy, powinni zgromadzić materiał dowodowy, który powoli im na obronę w procesie powstałym na skutek wniesienia odwołania od oświadczenia o rozwiązaniu tzw. umowy cywilnoprawnej.  Powyższe oznacza istotną zmianę względem stanu obecnego, ponieważ – jak zostało to wskazane powyżej – w obecnym staniem prawnym pracodawcy co do zasady nie są zobowiązani do uzasadniania oświadczeń o rozwiązywaniu tzw. umów cywilnoprawnych (o ile treść danej umowy nie stanowi inaczej). W praktyce najczęściej tego typu umowy rozwiązywane są w formie oświadczeń o wypowiedzeniu składanych na podstawie przepisów ogólnych lub klauzul uprawniających do wypowiedzenia danej umowy bez podawania przyczyny.  Konsekwentnie istotne jest, aby po wejściu w życie ustawy pracodawcy byli w stanie precyzyjnie ustalić, w których konkretnie przypadkach szczególnych rygor ochronny wynikający z art. 14 i 15 ustawy będzie znajdował zastosowanie, a tym samym w których przypadkach mają oni obowiązek uzasadniać oświadczenia o rozwiązaniu umów cywilnoprawnych, aby uchronić się przed negatywnymi konsekwencjami reguły odwróconego ciężaru dowodu, wynikającej z art. 11 ust. 2 ustawy.  Proponowane jest zatem uzupełnienie definicji poprzez wskazanie, jak należy rozumieć pojęcie „współpracownik” oraz „członek rodziny”. Pojęcie członka rodziny proponujemy uzupełnić przez odwołanie się do przesłanek wyłączenia sędziego, zawartych w art. Art. 40 § 1 Kodeksu postępowania karnego.  Jednocześnie należy zauważyć, że przepisy dyrektywy 2019/1937 nie ograniczają możliwości doprecyzowania pojęć „współpracownik” oraz „członek rodziny”. | Dodanie do art. 2 definicji słowa „współpracownik” oraz „członek rodziny”  współpracownik – należy przez to rozumieć osobę, która jest stroną umowy o pracę, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, zawartej ze zgłaszającym  członek rodziny – należy przez to rozumieć małżonka lub osobę pozostające we wspólnym pożyciu, krewnego lub powinowatego w linii prostej, a w linii bocznej aż do stopnia pomiędzy dziećmi rodzeństwa małżonka lub osoby pozostającej we wspólnym pożyciu, albo jest związany z jedną z tych osób węzłem przysposobienia, opieki lub kurateli |
|  | Art. 5 ust. 1 pkt. 3 | Pracodawcy RP | Tajemnica narady sędziowskiej również jest tajemnicą związaną z wykonywaniem zawodu sędziego, więc ten punkt jest zbędny. | Rekomenduje się usunięcie art. 5 ust. 1 pkt 3. |
|  | art. 6 | Pracodawcy RP | Na pierwszej stronie uzasadnienia projektu wskazano, iż „w polskim systemie prawnym brak jest kompleksowej regulacji poświęconej ochronie tzw. sygnalistów, jak jest to rozumiane powszechnie (nie istnieje bowiem definicja ustawowa tego określenia lub jego odpowiednika), tj. osób, które działając w dobrej wierze i w interesie publicznym zgłaszają lub ujawniają informacje o naruszeniach prawa”. W treści przepisów odnoszących się do osoby zgłaszającego i warunkujących przyznanie jej ochrony prawnej, brak jednak wprost odwołania do pojęcia „dobrej wiary”. W konsekwencji w przedmiotowym projekcie brak ustanowienia domniemania o subiektywnym stanie świadomości zgłaszającego na temat istnienia uzasadnionych podstaw o prawdziwości informacji będącej przedmiotem zgłoszenia naruszenia prawa. Oznaczać to może, że to czy takie uzasadnione podstawy zgłoszenia naruszenia istnieją podlegać będzie jedynie ocenie pracodawcy, nie uwzględniającej dobrej wiary zgłaszającego. W konsekwencji prowadzić to może do ograniczania obejmowania ochroną osób zgłaszających naruszenia.  Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. b Dyrektywy warunkiem objęcia ochroną jest także dokonanie zgłoszenia wewnętrznego, zgłoszenia zewnętrznego lub ujawnienia publicznego zgodnie z przepisami – w art. 6 projektowanej ustawy tego warunku brakuje | Zgłaszający podlega ochronie określonej w przepisach rozdziału 2, pod warunkiem że działając **w dobrej wierze** miał uzasadnione podstawy sądzić, że będąca przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacja o naruszeniu prawa jest prawdziwa w momencie dokonywania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego i że informacja taka stanowi informację o naruszeniu prawa.  Rekomenduje się dodanie warunku z art. 6 ust. 1 lit. b Dyrektywy. |
|  | Art. 7 ust. 2 | Pracodawcy RP | Przepis ten jest zbędny, ponieważ art. 6 odnosi się do wszystkich zgłaszających, również anonimowo. | Rekomenduje się usunięcie art. 7 ust. 2. |
|  | Art. 8 ust. 1 | Pracodawcy RP | „Ustalenie” tożsamości może być interpretowane węziej niż „zidentyfikowanie” tożsamości – określenie użyte w Dyrektywie | Rekomenduje się zastąpienie słowa „ujawnienie” słowem „zidentyfikowanie”. |
|  | Art. 8 ust. 2 | Pracodawcy RP | Wątpliwość budzi pytanie, czy zastosowanie w pozostałej części art. 14 rozporządzenia RODO nie szkodzi postępowaniu wyjaśniającemu? Co jeżeli postępowanie trwa dłużej niż termin na wykonanie obowiązku informacyjnego? | Należy w całości wyłączyć zastosowanie art. 14 RODO. |
|  | Art. 8 ust. 3 | Pracodawcy RP | Termin ten powinien być ściśle określony. Wątpliwe jest pozostawienie określenia „nie dłużej niż przez okres 5 lat”, gdyż wówczas pozostaje wątpliwość – czy dane te można usunąć np. po 3 latach? Kto i co o tym decyduje? | Rekomenduje się wykreślenie fragmentu „nie dłużej niż”. |
|  | Art. 12 | Pracodawcy RP | Projektowany przepis rozciąga stosowanie art. 11 ustawy także na osoby pomagające w dokonaniu zgłoszenia oraz osoby powiązane ze zgłaszającym, pozostające w stosunku pracy z danym pracodawcą. Jednocześnie projektowany art. 25 ustawy wskazuje, że przepisy art. 10-24 ustawy stosuje się do odpowiednio wobec osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia, osoby powiązane ze zgłaszającym oraz innych osób.  Dyspozycja projektowanego przepisu art. 12 zawiera się zatem w dyspozycji art. 25 ustawy. W związku z tym w ocenie opiniującego projektowany art. 12 ustawy jest zbędny. | Usunięcie przepisu. |
|  | Art. 15 | Pracodawcy RP | Zgodnie z proponowanym przepisem „*Jednostronna czynność prawna obejmująca rozwiązanie stosunku prawnego, o którym mowa w art. 14, z powodu dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego jest bezskuteczna.*” Wynikająca z art. 14 i 15 ustawy sankcja bezskuteczności stanowi istotne novum w polskim porządku prawny. Rozwiązanie przyjęte we wskazanych przepisach pozwalać będzie bowiem na zaskarżanie oświadczeń o rozwiązaniu tzw. umów cywilnoprawnych, które to umowy w dotychczasowym porządku prawnym co do zasady mogły być rozwiązywane bez ograniczeń (oczywiście z zastrzeżeniem odmiennej treści danej umowy).  W ocenie opiniującego przewidziany w projekcie ustawy mechanizm zaskarżania oświadczeń woli zmierzających do rozwiązania tzw. umów cywilnoprawnych jest próbą uproszczonego zastosowania mechanizmu zaskarżania oświadczeń o rozwiązaniu umowy o pracę (art. 45 i n. Kodeksu pracy) do oświadczeń o rozwiązaniu tzw. umów cywilnoprawnych. Jednocześnie uproszczenie to pomija szereg problemów prawnych, które łączą się z tą specyficzną dla prawa pracy formą kwestionowania przez jedną ze stron stosunku prawnego zasadności lub zgodności z prawem czynności podjętej przez drugą stronę tego stosunku, zmierzającej do jego zakończenia. W odróżnieniu od regulacji zawartych w Kodeksie pracy regulacje przewidziane w ustawie pomijają rozwiązanie między innymi takich problemów jak: (i) czy osoba zatrudniona na podstawie tzw. umowy cywilnoprawnej uprawniona jest do odszkodowania czy też wypłaty zaległego wynagrodzenia; (ii) czy to odszkodowanie lub wynagrodzenie jest w jakiś sposób ograniczone; (iii) czy i w jakich przypadkach sąd może odmówić uznania wypowiedzenia za bezskuteczne (np. w związku z likwidacją stanowiska pracy) i ograniczyć się do zasądzenia odszkodowania.  Należy również zauważyć, że procedura zaskarżania oświadczeń pracodawcy o rozwiązaniu umowy o pracę poddana jest też odrębnej, szczególnej regulacji w ramach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 459 i n. k.p.c.).  Oczywiście rozwiązanie wskazanych powyżej problemów może zostać wypracowane przez orzecznictwo poprzez odpowiednie stosowanie przepisów prawa cywilnego, czy też przepisów prawa pracy. Rozwiązanie tych problemów przez orzecznictwo zajmie jednak wiele lat i będzie łączyć się z długim okresem niepewności prawnej dla uczestników obrotu prawnego. Mając zatem na uwadze specyfikę relacji społecznej, jaka zachodzi między pracodawcą a osobą zatrudnioną na podstawie tzw. umowy cywilnoprawnej, należy postulować, aby ewentualne wprowadzenie mechanizmu zaskarżania decyzji pracodawcy o rozwiązaniu tzw. umów cywilnoprawnych poddane zostało odrębnej, kompleksowej regulacji.  W związku z tym opiniujący wnosi o usunięcie art. 15 projektu.  Jednocześnie usunięcie wskazanego przepisu nie pozbawia osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych ochrony. Przepis art. 13 ustawy, który nakazuje w sposób odpowiedni stosować art. 18(3d) Kodeksu pracy, przewiduje bowiem możliwość dochodzenia odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalnego wynagrodzenie za pracę. W ocenie opiniującego jest to środek prawny który zabezpiecza sytuację zgłaszających (oraz innych podmiotów chronionych na mocy przepisów ustawy) w sposób adekwatny.  Dodatkowo należy też wskazać, że w przypadku w którym ustawodawca zdecydowałby się na pozostawienie mechanizmu zaskarżania oświadczeń o rozwiązaniu tzw. umów cywilnoprawnych, to zasadnym jest, aby to sąd decydował o tym, czy skutek w postaci bezskuteczności danej umowy nastąpił (na zasadach analogicznych do zaskarżania umów o pracę). Zgodnie z obecnym brzmienie przepisu skutek ten następuj z mocy prawa (a wiedzy bez zgody, a nawet wiedzy stron). Z perspektywy zasady pewności obrotu zasadne jest wprowadzenie mechanizmu, w ramach którego to sąd będzie decydował o zaistnieniu tak daleko idącego skutku prawnego, jakim jest bezskuteczność danej czynności prawnej oraz określał, kiedy skutek ten nastąpił. Należy bowiem zauważyć, że w praktyce częstą może być sytuacja, w której umowa z daną osobą zostanie rozwiązana z przyczyn związanych z dokonaniem zgłoszenia, ale osoba ta nie będzie chciała tego zdarzenia kwestionować (np. nie będzie chciała dalej pozostawać w stosunku zatrudnienia). Jeżeli skutek w postaci bezskuteczności będzie następował z mocy prawa, to osoba ta – mimo braku swojej woli – w takiej sytuacji będzie pozostawać stroną umowy z danym pracodawcą (nawet o tym nie wiedząc, ponieważ skutek bezskuteczności nastąpi z mocy prawa).  Jednocześnie należy zauważyć, że przepisy dyrektywy 2019/1937 nie nakładają obowiązku wprowadzania sankcji bezskuteczności oświadczeń woli zmierzających do rozwiązania tzw. umów cywilnoprawnych na zasadach określonych w projektowanym art. 15 ustawy. | Usunięcie przepisu. |
|  | Art. 18 projektu ustawy | Pracodawcy RP | Z uwagi na fakt, że w ustawie uregulowano brak możliwości pociągania do odpowiedzialności sygnalisty, który ma uzasadnione podstawy do dokonywania zgłoszenia, należałoby doprecyzować, że uzasadnione podstawy są możliwe do przedstawienia organowi rozpatrującemu zgłoszenie | Dokonanie zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nie może stanowić podstawy odpowiedzialności, w tym odpowiedzialności za szkodę, z tytułu naruszenia praw innych osób lub obowiązków określonych w przepisach prawa, w szczególności w przedmiocie zniesławienia, naruszenia dóbr osobistych, praw autorskich, przepisów o ochronie danych osobowych oraz obowiązku zachowania tajemnicy, w tym tajemnicy przedsiębiorstwa, pod warunkiem że zgłaszający miał uzasadnione podstawy, które może przestawić właściwemu organowi, prowadzącemu postępowanie wyjaśniające w zakresie dokonanego zgłoszenia, by sądzić, że zgłoszenie lub ujawnienie publiczne jest niezbędne do ujawnienia naruszenia prawa zgodnie z ustawą. |
|  | Art. 25 | Pracodawcy RP | Projektowany przepis rozciąga stosowania środków ochronnych przewidzianych w art. 10-24 także na osoby pomagające w dokonaniu zgłoszenia, osoby powiązane ze zgłaszającym oraz osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne powiązane ze zgłaszającym, w szczególności stanowiące własność lub zatrudniające zgłaszającego.  Wskazany przepis stanowi implementację art. 4 ust. 4 dyrektywy 2019/1937. Należy jednak zwrócić uwagę, że art. 4 ust. 4 przewiduje stosowanie środków ochronnych przewidzianych w dyrektywie do osób innych niż zgłaszający tylko „w stosownych przypadkach”. Projektowany przepis rozciąga natomiast stosowanie środków ochronnych do osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia, osób powiązanych ze zgłaszającym oraz osób prawnych lub innych jednostek organizacyjnych powiązanych ze zgłaszającym w każdym przypadku.  W ocenie opiniującego projektowany sposób regulacji jest zbyt szeroki oraz znacznie wykraczająca poza dyspozycję zakreśloną przez ustawodawcę unijnego. Należy też zwrócić uwagę, że przepis ten posługuje się pojęciami, których definicja jest bardzo szeroka (jak np. osoba powiązana ze zgłaszającym – zob. uwagi do pkt 1 powyżej). Przykładowo w świetle obecnej definicji osoby powiązanej, która jako osoby powiązane ze zgłaszającym nakazuje traktować „współpracowników”, projektowany art. 25 może wywołać ten skutek, że w przypadku, gdy zgłoszenie naruszenia prawa zostanie dokonane przez jakiegokolwiek pracownika w danym zakładzie pracy, to wszyscy pracownicy tego zakładu pracy będą traktowani jako osoby powiązane ze zgłaszającym. To z kolei rodziłoby obowiązek stosowania środków ochronnych przewidzianych w art. 10-24 ustawy do wszystkich pracowników w danym zakładzie pracy (nawet tych, którzy nie znają i nigdy nie rozmawiali ze zgłaszającym).  W związku z tym – niezależnie od uwag do definicji „osoby powiązanej ze zgłaszającym”, przedstawionych w pkt 1 powyżej, rekomendujemy, aby zawarte w projektowanym art. 25 odwołanie do odpowiedniego stosowania zostało ograniczone do szczególnych przypadków (na zasadzie analogicznej, do art. 4 ust. 4 dyrektywy 2019/1937). | W szczególnych przypadkach przepisy art. 10–24 stosuje się odpowiednio wobec osoby pomagającej w dokonaniu zgłoszenia, osoby powiązanej ze zgłaszającym oraz osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej powiązanej ze zgłaszającym, w szczególności stanowiącej własność lub zatrudniającej zgłaszającego. |
|  | Art. 27 ust. 1 | Pracodawcy RP | Projektowany przepis określa katalog pracodawców, którzy mają obowiązek stosować obowiązki określone w rozdziale 3 ustawy. Wyodrębnienie tego katalogu następuje na podstawie kryterium liczby pracowników. Jednocześnie przepis nie określa, w jaki sposób i na jaką datę należy ustalać liczbę pracowników decydujących o powstaniu obowiązku stosowania ustawy.  W ocenie opiniującego przepis należy zatem uzupełnić o wskazanie, w jaki sposób należy ustalać spełnianie przez pracodawcę kryterium zatrudniania co najmniej 50 pracowników.  Proponowane rozwiązanie nie narusza również wymogów wynikających z przepisów dyrektywy 2019/1937.  Jak w uwadze nr 1 niniejszej tabeli - ograniczenie obowiązku utworzenia procedury wyłącznie do pracodawcy w rozumieniu kodeksu pracy jest nieuzasadnione. | Obowiązki określone w przepisach niniejszego rozdziału stosuje się do pracodawców zatrudniających na 1 stycznia danego roku kalendarzowego co najmniej 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty. W przypadku gdy dany pracodawca spełnia warunek określony w zdaniu poprzedzającym, ma on obowiązek stosować przepisy ustawy ze skutkiem od 31 marca danego roku kalendarzowego.  Rekomendowanym jest rozszerzenie zakresu podmiotowego, tak żeby objąć regulacją m.in. grupy kapitałowe, czy np. wszystkie jednostki organizacyjne danej JST łącznie. Mimo, że w rozumieniu kodeksowym są to odrębni pracodawcy, to na potrzeby projektowanej ustawy powinni być rozpatrywani strukturalnie. |
|  | Art. 28 ust. 3 | Pracodawcy RP | Projektowany przepis reguluje procedurę wprowadzania regulaminu zgłoszeń wewnętrznych. Procedura ta zakłada obowiązek konsultacji treści tego regulaminu z zakładową organizacją związkową, a ewentualnie z reprezentacją pracowników.  Jak wynika z treści uzasadnienia do ustawy, intencją ustawodawcy było to, aby procedura przyjęcia regulaminu zgłoszeń wewnętrznych była zbliżona do procedury przyjmowania regulaminu pracy. W związku z tym w celu uniknięcia wątpliwości uczestników obrotu zasadne jest uzupełnienie tego przepisu o treść wskazującą, że pracodawca uprawniony jest do wprowadzenia regulaminu samodzielnie (niezależnie od tego, jaki będzie wynik konsultacji z reprezentacją pracowników).  Proponowana zmiana ma charakter doprecyzowujący obecną treść przepisu. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że przepisy dyrektywy 2019/1937 nie regulują zasad konsultacji ze stroną społeczną procedury wprowadzenia regulaminu zgłoszeń wewnętrznych. | 3. Regulamin zgłoszeń wewnętrznych pracodawca ustala po konsultacji z:  1) zakładową organizacją związkową albo  2) przedstawicielami pracowników, wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy – jeżeli u pracodawcy nie działa zakładowa organizacja związkowe.  3a. W razie nieuzgodnienia treści regulaminu zgłoszeń wewnętrznych z zakładową organizacją związkową, a w jej braku, przedstawicielami pracowników, w wyznaczonym przez pracodawcę terminie, nie krótszym niż 7 dni, regulamin zgłoszeń wewnętrznych ustala pracodawca. |
|  | Art. 29 pkt. 1 ust. 8 projektu ustawy | Pracodawcy RP | Z uwagi na ustalenie terminów na przekazanie informacji zwrotnej dotyczącej rozpatrywanego zgłoszenia sygnaliście, należy doprecyzować, że wymienione terminy są obowiązujące tylko w przypadkach, gdy znany jest adres na przekazanie informacji zwrotnej. ( podobnie jak w art.. 29 ust.1 pk t5 | Art. 29. 1. Regulamin zgłoszeń wewnętrznych określa w szczególności:  8) maksymalny termin na przekazanie zgłaszającemu informacji zwrotnej, nieprzekraczający 3 miesięcy od potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia lub, w przypadku nieprzekazania potwierdzenia zgłaszającemu, 3 miesięcy od upływu 7 dni od dokonania zgłoszenia , chyba że zgłaszający nie podał adresu, na który można przekazać informację zwrotną. |
|  | Art. 29 pkt. 1 ust. 9 projektu ustawy | Pracodawcy RP | Jeśli w niniejszym przepisie nałożono na przedsiębiorców obowiązek informowania w regulaminie wewnętrznym sygnalistów o trybie dokonywania zgłoszeń zewnętrznych, należy uwarunkować możliwość spełnienia tego obowiązku od przekazania jasnych informacji o trybach przyjmowaniu zgłoszeń zewnętrznych przez organy publiczne. Bez takich transparentnych wytycznych, obowiązek polegający na informowaniu sygnalistów o trybach dokonywania zgłoszeń zewnętrznych jest niemożliwy do spełnienia | Art. 29. 1. Regulamin zgłoszeń wewnętrznych określa w szczególności  9) zrozumiałe i jednoznaczne informacje na temat trybu dokonywania zgłoszeń zewnętrznych do organów publicznych oraz, w stosownych przypadkach, do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, pod warunkiem przekazania przez ww. organy jasnych wytycznych przedsiębiorcom, dotyczących trybu przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych do czasu wejścia w życie niniejszej ustawy. |
|  | art. 29 pkt 4 | Pracodawcy RP | Regulamin zgłoszeń wewnętrznych powinien w szczególności wskazywać podmiot wewnętrzny upoważniony przez pracodawcę do przyjmowania zgłoszeń. Zgodnie z art. 29 ustęp 1 pkt 4 projektu ustawy podmiot ten może podejmować także działania następcze wymienione w tym punkcie a przypisane także niezależnemu organizacyjnie podmiotowi. Z brzmienia pkt 1 i 4 art. 29 projektu nie wynika jednak aby niezależnie organizacyjnie podmiot mógł zostać upoważniony przez pracodawcę także do przyjmowania zgłoszeń, analogicznie jak podmiot wewnętrzny (art. 29 pkt 1). Art. 8 ust. 5 implementowanej Dyrektywy (UE) wskazuje, że kanały dokonywania zgłoszeń mogą być obsługiwane (jak należy rozumieć zawiera się w tym czynność przyjmowania zgłoszeń) wewnętrznie nie tylko przez wyznaczoną do tego celu osobę lub wyznaczony dział ale także zewnętrznie przez osobę trzecią. Proponuje się więc rozszerzenie zadań, do wykonywania których może zostać upoważniony przez pracodawcę niezależnie organizacyjnie podmiot o możliwość przyjmowania zgłoszeń. | Regulamin zgłoszeń wewnętrznych określa w szczególności:  (…)  4) niezależnie organizacyjnie podmiot upoważniony do **przyjmowania zgłoszeń,** 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 |
|  | Art. 33 | Pracodawcy RP | Przekazana propozycja ma możliwość takiej konstrukcji docelowych przepisów, która z jednej strony uwzględni praktykę rynkową utrwaloną w branżach dostrzegających od lat potrzebę samoregulacja, a działających w ramach struktur międzynarodowych, z drugiej – zapewni, że cele planowanej regulacji zostaną w pełni zrealizowane.  Propozycja nie zakłada wyłączenia określonej kategorii podmiotów spod obowiązków przewidzianych Projektem. Zakłada natomiast ograniczenie ryzyka, że ustawa w docelowym kształcie w praktyce wymusi duplikowanie działań, które przedsiębiorcy wchodzący w skład grup kapitałowych konsekwentnie podejmują od lat. Taka sytuacja prowadziłaby do nieproporcjonalnych obciążeń finansowych i organizacyjnych, bez żadnej wartości dodanej dla realizacji celów Projektu.  Poniżej przedstawiono uzasadnienie do propozycji zmiany art. 33 projektu ustawy.   1. Rozwiązania stosowane na poziomie grup kapitałowych   Wiele branż działających w Polsce posiada struktury międzynarodowe, wchodzą w skład międzynarodowych grup kapitałowych, z których znaczna część działa w krajach, wymagających od lat wdrażania narzędzi compliance (np. w branży farmaceutycznej).  W praktyce tego rodzaju rozwiązania stosowane są w każdym podmiocie wchodzącym w skład danej grupy kapitałowej, niezależnie od wymogów lokalnego ustawodawstwa. Standardem jest również wdrażanie w ten sposób zasad odbierania zgłoszeń oraz ochrony tzw. sygnalistów.  Wdrożenie systemu compliance wiąże się z powierzeniem zarządzania nim dedykowanemu zespołowi wydzielonemu w ramach grupy kapitałowej, składającemu się z osób o wieloletnim doświadczeniu i odpowiednich kwalifikacjach.  W celu usprawnienia i ujednolicenia procesu odbierania zgłoszeń, z poziomu grupy kapitałowej najczęściej stosuje się systemy informatyczne, umożliwiające przekazanie zgłoszenia pracownikowi zatrudnionemu w dowolnym podmiocie wchodzącym w skład grupy, w jego ojczystym języku. Systemy tego rodzaju umożliwiają rejestrację zgłoszeń i działań następczych, jak również komunikację z sygnalistą.   1. Rozwiązania stosowane na poziomie grup kapitałowych – praktyczne argumenty   Praktyka funkcjonowania tego rodzaju systemów na przestrzeni wielu lat prowadzi do wniosku, że umożliwienie przedsiębiorcom wchodzącym w skład jednej grupy kapitałowej korzystania ze wspólnych zasobów, nie tylko nie jest sprzeczne z celami Projektu, ale istotnie pomaga je osiągnąć. Przemawiają za tym w szczególności następujące argumenty:  a. Stosowanie systemów zarządzanych z poziomu grupy kapitałowej zwiększa prawdopodobieństwo przekazywania przez pracowników wartościowych zgłoszeń.  Po pierwsze, systemy te standardowo zakładają możliwość zgłoszeń anonimowych, co Projekt traktuje jako rozwiązanie zaledwie fakultatywne. Po drugie, w przypadku zgłoszenia obejmującego nieprawidłowości wewnętrzne u pracodawcy, potencjalny sygnalista korzystający z systemu grupowego nie musi obawiać się, że zgłoszenie zostanie przekazane osobie, której zachowania może dotyczyć. Po trzecie, takie systemy zazwyczaj nie zawierają ograniczeń co do zakresu obsługiwanych zgłoszeń (aktualnie takie ograniczenia wynikają z art. 3 Projektu).  b. Zarządzanie systemem z poziomu grupy kapitałowej ma również istotne znaczenie z perspektywy ochrony sygnalisty. Narzucenie zasad i monitorowanie ich stosowania z poziomu właścicielskiego zmniejsza ryzyko pozorności rozwiązań, które są wdrażane na szczeblu lokalnym. W efekcie mniejsza się też zagrożenie faktycznego podjęcia działań „odwetowych” wobec sygnalisty.  c. Systemy takie zapewniają efektywne zarządzanie zgłoszeniem. Po pierwsze, najczęściej oparte są o specjalistyczne oprogramowanie. Dzięki temu każde zgłoszenie jest rejestrowane wraz z procesem jego wyjaśniania oraz wdrażania działań następczych, co istotnie zmniejsza ryzyko zaniechań. Po drugie, zgłoszenia pochodzące z różnych podmiotów są rozpatrywane według ujednoliconej procedury. Dzięki temu większa się szansa wykrycia nieprawidłowości wykraczających poza funkcjonowanie jednego pracodawcy.  d. Systemy zarządzane grupowo same w sobie zapewniają zgodność z Dyrektywą (zatem również z Projektem). Dotyczy to w szczególności wymogów komunikacji z sygnalistą (dzięki rozwiązaniom IT – często również z sygnalistą zachowującym anonimowość).  e. Wdrożenie systemu grupowego wiąże się ze znacznym zaangażowaniem zasobów finansowych i organizacyjnych również na poziomie konkretnego podmiotu wchodzącego w jej skład.  W związku z powyższym, ponieważ system oparty o tak zaprojektowane narzędzia spełnia cel Projektu, nakładanie na pracodawcę działającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obowiązku stosowania odrębnych rozwiązań, faktycznie duplikujących już istniejące i wykorzystywane przez pracowników, wydaje się działaniem nieproporcjonalnym.   1. Ograniczenie do podmiotów powiązanych   Dodatkowo, to co przemawia za umożliwieniem korzystania z wspólnych zasobów w zakresie przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń oraz podejmowania działań następczych również przedsiębiorcom o zatrudnieniu przekraczającym 249 osób, jest fakt przynależności do tej samej grupy kapitałowej.  Wchodzące w jej skład podmioty działają bowiem w ramach jednego wdrożonego centralnie systemu compliance, opartego o wspólny system wartości etycznych, formalnie przyjętych zasad i stosowanych procesów.  Dlatego też postulowana zmiana obejmująca poszerzenie wyjątku przewidzianego aktualnie w art. 33 ust. 1 Projektu dotyczy wyłącznie sytuacji, kiedy dzielenie się zasobami następować będzie pomiędzy podmiotami powiązanymi.  Z uwagi na fakt, że w powszechnie obowiązujących przepisach prawa funkcjonują już przepisy w zakresie podmiotów powiązanych, postuluje się, by nie tworzyć w tym zakresie regulacji autonomicznej. Jak wskazano w pkt 1, możliwe jest w szczególności wykorzystanie definicji:  a. podmiotów powiązanych, wskazanej w art. 11a ust. 1 pkt 4) ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych lub    b. grupy kapitałowej, wskazanej w art. 3 ust. 1 pkt 44) ustawy o rachunkowości.   1. Wpływ postulowanej zmiany na obowiązki przewidziane w art. 29 i 32 Projektu   W kontekście propozycji zmiany Art. 33 nie budzi wątpliwości sam wymóg posiadania wewnętrznego regulaminu i wdrożenia go w sposób uwzględniający przewidziane Projektem kroki.  Niemniej jednak, w przypadku uwzględnienia zmiany proponowanej w art.33 projektu ustawy proponujemy również zmodyfikować art. 32 Projektu w taki sposób, by wskazana w nim umowa z podmiotem zewnętrznym mogła obejmować powierzenie mu wykonywania w imieniu pracodawcy wszystkich obowiązków przewidzianych w art. 29 Projektu (a nie wyłącznie wskazanych w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 4, jak ma to miejsce obecnie).  Postuluje się, by tego typu poszerzenie możliwego outsourcingu mogło dotyczyć wyłącznie podmiotów powiązanych w rozumieniu wskazanym w pkt 3. powyżej. | Propozycja zmiany Projektu ustawy w sposób umożliwiający przedsiębiorcom zatrudniającym powyżej 249 pracowników, którzy działają w ramach tej samej grupy kapitałowej, dzielenie się zasobami w zakresie przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń oraz podejmowania działań następczych, tj. o zmianę art. 33 Projektu poprzez dodanie ust. 1a (podkreślono postulowaną nową treść):  „1. Pracodawcy w sektorze prywatnym, którzy zatrudniają co najmniej 50, lecz nie więcej niż 249 pracowników, mogą na podstawie umowy dzielić się zasobami w zakresie przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń oraz podejmowania działań następczych, pod warunkiem zapewnienia zgodności wykonywanych czynności z ustawą.  1a. Podmioty w sektorze prywatnym będące podmiotami powiązanymi w rozumieniu art. 11a ust 1 pkt 4) ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych , które zatrudniają więcej niż 249 pracowników, mogą na podstawie umowy dzielić się zasobami w zakresie przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń oraz podejmowania działań następczych, jak również wykonywania innych obowiązków przewidzianych ustawą, pod warunkiem zapewnienia zgodności wykonywanych czynności z ustawą.”  Alternatywnie:  „1a. Podmioty w sektorze prywatnym wchodzące w skład tej samej grupy kapitałowej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 44) ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, które zatrudniają więcej niż 249 pracowników, mogą na podstawie umowy dzielić się zasobami w zakresie przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń oraz podejmowania działań następczych, jak również wykonywania innych obowiązków przewidzianych ustawą, pod warunkiem zapewnienia zgodności wykonywanych czynności z ustawą.” |
|  | Art. 52. ust. 1 projektu ustawy | Pracodawcy RP | Jeśli ochrona sygnalisty przy ujawnieniu publicznym jest uzależniona od dokonania zgłoszenia wewnętrznego, powinna być możliwość potwierdzenia przyjęcia takiego zgłoszenia od pracodawcy. Należy wziąć pod uwagę, że nie ma takiej możliwości w przypadku zgłoszeń anonimowych. Jeśli warunkuje się ochronę sygnalisty dokonującego ujawnienia publicznego od przekazania sygnaliście informacji zwrotnej, należy uwarunkować taki zapis faktyczną możliwością przekazania mu takiej informacji. Uruchomienie ścieżki zgłoszeń np. poprzez programy wykorzystujące anonimową pocztę elektroniczną e-mail jest rozwiązaniem uniemożliwiającym dokonywanie anonimowych zgłoszeń przez osoby nie posiadające dostępu do komputera lub nie posiadających umiejętności jego obsługi. Wszyscy sygnaliści powinni mieć prawo do dokonywania zgłoszeń . | Art. 52. Zgłaszający dokonujący ujawnienia publicznego podlega ochronie, jeżeli:  1) dokona zgłoszenia wewnętrznego, które może potwierdzić przedsiębiorca przyjmujący zgłoszenie a następnie zgłoszenia zewnętrznego i w terminie na przekazanie informacji zwrotnej ustalonym w regulaminie zgłoszeń wewnętrznych, następnie zaś w terminie na przekazanie informacji zwrotnej ustalonym w procedurze zgłaszania naruszeń prawa organowi publicznemu pracodawca, a następnie organ publiczny nie podejmą odpowiednich działań następczych lub nie przekażą zgłaszającemu informacji zwrotnej, o ile zgłaszający był znany i istniała możliwość przekazania mu informacji zwrotnej |
|  | Art. 62 | Pracodawcy RP | Projektowany przepis wprowadza datę końcową wprowadzenia regulaminu zgłoszeń wewnętrznych przez podmioty zatrudniające co najmniej 50 pracowników i mniej niż 250 pracowników. Jednocześnie przepisy ustawy nie regulują w jakim terminie obowiązek ten powinien zostać spełniony przez podmioty zatrudniające co najmniej 250 pracowników. Wykładając przepisy ustawy językowo należałoby dojść do wniosku, że podmioty zatrudniające co najmniej 250 pracowników powinny mieć przyjęty regulamin zgłoszeń wewnętrznych już na dzień wejścia w życie ustawy. Jak wynika bowiem z art. 60 ustawy, podmiot, który nie ustanowił regulaminu wewnętrznego, pomimo ciążącego na nim obowiązku ustawowego, podlega karze grzywny, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3. Konsekwentnie, każdy pracodawca zatrudniający na dzień wejścia w życie ustawy co najmniej 250 osób, który w tym dniu nie będzie posiadał wprowadzonego zgodnie z przepisami ustawy regulaminu zgłoszeń wewnętrznych, będzie wypełniał hipotezę zastosowania wobec niego sankcji określonych w art. 60 ustawy.  Powyższe prowadzi do absurdalnego wniosku, że podmioty zatrudniające co najmniej 250 osób powinny rozpocząć procedurę wprowadzania regulaminu zgłoszeń wewnętrznych jeszcze przed wejściem w życie ustawy, tak aby na dzień jej wejścia w życie regulamin ten już obowiązywał.  W związku z powyższym zasadne jest wprowadzenie terminu na wprowadzenie regulaminu zgłoszeń wewnętrznych, który to termin będzie znajdował zastosowanie wobec podmiotów zatrudniających co najmniej 250 pracowników.  Dodatkowo należy też zauważyć, że przepis nie reguluje w jaki sposób oraz wedle jakiego stanu należy ustalać liczbę pracowników, która jest brana pod uwagę przy ustaleniu obowiązku, co w praktyce może rodzić istotne wątpliwości interpretacyjne.  Proponowane rozwiązanie nie narusza również wymogów wynikających z przepisów dyrektywy 2019/1937. | 1. Realizacja obowiązku ustalenia regulaminu zgłoszeń wewnętrznych przez podmioty w sektorze prywatnym, które na dzień wejścia w życie ustawy zatrudniają co najmniej 50 i mniej niż 250 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty następuje do dnia 17 grudnia 2023 r. 2. Realizacja obowiązku ustalenia regulaminu zgłoszeń wewnętrznych przez podmioty w sektorze prywatnym zatrudniające na dzień wejścia ustawy w życie w przeliczeniu na pełne etaty co najmniej 250 pracowników, następuje w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie. |
|  | Art. 63 projektu ustawy | Pracodawcy RP | Vacatio legis powinno być o wiele dłuższe niż 14 dni. Pracodawcy powinni dysponować stosowanym czasem na przygotowanie się do stosowania wszystkich nowych obowiązków prawnych. | Propozycja nowego brzmienia: „Art. 63. Ustawa wchodzi w życie po upływie **3 miesięcy** od dnia ogłoszenia.” |