

Dodatkowe uwagi do projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa (numer w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UC101) – stanowisko Związku Pracodawców Polska Miedź

Związek Pracodawców Polska Miedź jest samorządną organizacją pracodawców, niezależną w swej działalności od organów władzy i administracji państwowej, samorządowej oraz innych organizacji. Nasza organizacja zrzesza ponad 120 pracodawców, zatrudniających blisko 38 000 pracowników. Założycielem Związku jest KGHM Polska Miedź S.A., a naszymi członkami są również podmioty prywatne, w szczególności z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, jak również firmy samorządowe niezwiązane kapitałowo z Grupą KGHM. Od blisko 25 lat Związek monitoruje i opiniuje projekty aktów prawnych istotnych dla gospodarki, chroniąc prawa i reprezentując interesy pracodawców i przedsiębiorców.

Związek Pracodawców Polska Miedź pozytywnie ocenia fakt przygotowania przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa (tzw. ustawy o sygnalistach). Projektowana ustawa ma na celu wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Celem dyrektywy 2019/1937 jest poprawa egzekwowania prawa i polityk UE w określonych dziedzinach poprzez ustanowienie wspólnych minimalnych norm zapewniających odpowiedni poziom ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa UE.

Statystyki wskazują na fakt, iż każdego roku w gospodarce występują nadużycia wewnątrz przedsiębiorstw (np. niekorzystne rozporządzanie mieniem przedsiębiorstwa, korupcja pracownicza czy też kradzieże mienia firmowego). Jednym ze sposobów zapobiegania i zwalczania wszelkich nadużyć pracowniczych jest wywieranie wpływu na negatywne zachowania ludzi. Może się to odbywać poprzez wprowadzanie specjalnych procedur, kontroli oraz działań prewencyjnych. Jedną z najskuteczniejszych procedur jest współpraca z sygnalistami w ramach whistleblowingu. Sygnalista to osoba, która zgłasza swojemu pracodawcy, audytorowi wewnętrznemu, radzie nadzorczej, właściwym organom kontroli a czasem opinii publicznej nieprawidłowości wynikające w miejscu pracy, w środowisku zawodowym lub takie, za które odpowiedzialny jest pracodawca. System zgłaszania naruszeń może działać odstraszająco na potencjalnych naruszczeni, którzy licząc się z ryzykiem ujawnienia przez sygnalistę powstrzymają się od działań niezgodnych z prawem.

Sygnaliści przynoszą wiele korzyści tak dla pracodawcy, jak i dla dobra ogólnego (m.in. zapobiegają zagrożeniom wewnętrznym i działaniu nieuczciwych jednostek na szkodę pracodawcy, ogółu pracowników oraz całego przedsiębiorstwa). Dobrze zorganizowany system zgłaszania naruszeń będzie wzmacniać zaufanie pracowników do pracodawcy, budować ich lojalność i wspierać uczciwość, z drugiej zaś strony może eliminować osoby, które poprzez działania niezgodne z prawem powodują szkody dla pracodawcy. Ponadto, wychwycenie nieprawidłowości w działaniu organizacji na wczesnym etapie umożliwi szybkie wprowadzenie działań naprawczych.

Aktualnie w polskim systemie prawnym brak jest kompleksowej regulacji poświęconej ochronie sygnalistów, w tym rozwiązań wymaganych dyrektywą 2019/1937, a nowa ustawa uporządkuje i ujednolici stosowanie prawa w tej materii. Dodatkowo szeroki zakres koniecznych do wdrożenia rozwiązań oraz względy przejrzystości regulacji dotyczącej nowych instytucji prawnych powodują, że korzystniejsze jest ujęcie przepisów związanych ze zgłaszaniem naruszeń prawa i ochroną zgłaszających w odrębnej, kompleksowej ustawie.



W ramach procesu legislacyjnego zmierzającego do wdrożenia Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. Urz. UE L 305 z 26.11.2019, str. 17), przedstawiamy uwagi do projektu Ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z dnia 4.07.2022 r. Są one wynikiem analizy projektu ustawy i załączonych dokumentów (uzasadnienie, OSR, tabele zgodności) oraz opinii otrzymanych od naszych podmiotów członkowskich.

Zwracamy się z prośbą o wzięcie pod uwagę zaprezentowanych w niniejszej opinii wniosków, uwag oraz przedłożonej argumentacji przy tworzeniu ostatecznego kształtu projektu aktu prawnego. Jesteśmy otwarci na dyskusję merytoryczną dotyczącą modyfikacji projektowanych zapisów na dalszym etapie prac legislacyjnych.

#### Uwagi szczegółowe do projektu ustawy

1. Zgodnie z zapisami projektu ustawy obowiązki obsługi zgłoszeń wewnętrznych dotyczących naruszenia prawa są nałożone na określone podmioty prawne.

Podmiot prawny realizuje obowiązki wynikające z ustawy, określając w procedurze zgłoszeń wewnętrznych m.in.:

- wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub osobę w ramach struktury organizacyjnej lub podmiot zewnętrzny, upoważnione do przyjmowania zgłoszeń (Art. 25.1. ust. 1);
- wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub osobę w ramach struktury organizacyjnej do prowadzenia rejestru zgłoszeń wewnętrznych (Art. 29.1 ust. 2);
- bezstronną, wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub bezstronną osobę w ramach struktury organizacyjnej upoważnione do podejmowania działań następczych, włączając w to weryfikację zgłoszenia i dalszą komunikację ze zgłaszającym, obejmującą występowanie o dodatkowe informacje oraz udzielanie informacji zwrotnej (Art. 25.1. ust. 3).

W świetle powyższych zapisów można wnioskować, iż upoważnienie podmiotu zewnętrznego przez podmiot prawny może objąć wyłącznie przyjęcie zgłoszenia. Doprecyzowanie zakresu upoważnienia znajduje się w Art. 28.1, z którego wynika, iż na podstawie zawartej umowy, podmiot zewnętrzny realizuje zadania w zakresie:

- przyjmowania zgłoszeń;
- przekazywani informacji zwrotnej sygnaliście;
- zapewnienia informacji na temat procedury zgłoszeń wewnętrznych.

W naszej ocenie powyższe zapisy cechuje pewna niespójność, przez co wymagają one doprecyzowania. Nie jest jasne, jaką rolę – zgodnie z intencją ustawodawcy – ma odgrywać podmiot zewnętrzny, którego podmiot prawny upoważni wyłącznie do odbierania zgłoszeń. Wydaje się, iż celem mogło być zwiększenie ochrony sygnalisty. Jeśli tak, to podmiot zewnętrzny powinien mieć np. możliwość pseudonimizacji danych sygnalisty jeśli brak takiego działania mógłby narazić osobę zgłaszającą na działania odwetowe w toku dalszych czynności realizowanych przez podmiot prawny.

Zgodnie z Art. 28.1. podmiot zewnętrzny ma zapewnić dialog z sygnalistą co najmniej w zakresie udzielania informacji zwrotnej. Zgodnie z definicją ujętą w Art. 2 ust. 4 informacja zwrotna stanowi przekazaną zgłaszającemu informację na temat planowanych lub podjętych działań następczych i powodów takich działań. Jeśli Podmiot zewnętrzny miałby zapewnić taką komunikację z sygnalistą, to należałoby wnioskować, iż powinien móc w jakimś zakresie monitorować działania następcze podejmowane w związku z odebranymi zgłoszeniami, a tym samym wydaje się, że powinien móc prowadzić rejestr zgłoszeń zawierający informację o planowanych lub podjętych działaniach następczych, bieżącym statusie takich działań następczych oraz powodów tych działań.



W naszej ocenie nie jest to spójne z innymi zapisami projektu ustawy. Zgodnie z Art. 25.1. ust. 3 do dalszej komunikacji z sygnalistą, w tym udzielania informacji zwrotnej, podmiot prawny powinien upoważnić bezstronną, wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub bezstronną osobę w ramach struktury organizacyjnej. Dodatkowo art. 28 ust. 4 doprecyzowuje, iż zawarcie umowy, o której mowa w art. 28 ust. 1, nie uchyła odpowiedzialności podmiotu prawnego za dochowanie obowiązków określonych w niniejszym rozdziale, w szczególności zachowania poufności, udzielenia informacji zwrotnej oraz podjęcia działań następczych.

W aspekcie powyższego nie jest jasne, czy dialog z sygnalistą winien być realizowany zarówno przez upoważniony podmiot zewnętrzny jak i upoważnioną bezstronną, wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub bezstronną osobę w ramach struktury organizacyjnej.

W naszej ocenie należałoby doprecyzować tę kwestię, określając dokładnie zakres uprawnień, jakie podmiot prawny może w ramach umowy powierzyć podmiotowi zewnętrznemu lub dając w tym zakresie większą elastyczność i pozostawiając większą decyzyjność o zakresie umowy podmiotowi prawnemu. Z uwagi na cel ustawy, jakim jest ochrona sygnalistów, rekomendujemy umożliwienie upoważnienia podmiotu zewnętrznego co najmniej do:

- przyjmowania zgłoszeń;
- wstępnej ich weryfikacji w celu określenia przedmiotu i podmiotu zgłoszenia, co umożliwi właściwe skierowanie zgłoszenia do dalszego wyjaśniania;
- prowadzenia rejestru zgłoszeń;
- prowadzenia komunikacji z sygnalistą w toku procedowania wyjaśniania zgłoszenia, również w toku działań następczych;
- podejmowania działań zmierzających do ochrony poufności, w tym danych osobowych sygnalisty (np. pseudonimizacja danych, usuwanie danych nadmiarowych).

W naszej ocenie możliwość powierzenia prowadzenia w całości dialogu z sygnalistą podmiotowi zewnętrznemu znacząco zwiększa bezpieczeństwo sygnalistów. Jest to również zasadne ekonomicznie, gdyż przy obecnych zapisach powierzenie podmiotowi zewnętrznemu odbierania zgłoszeń i udzielania informacji zwrotnej nie zwalnia podmiotu prawnego z obowiązku realizowania dialogu z sygnalistą przez upoważnione wewnętrzne jednostki organizacyjne lub osobę w ramach struktury organizacyjnej. Może to skutkować duplikowaniem narzędzi do prowadzenia dialogu z sygnalistą, tym samym ponoszenia dodatkowych kosztów.

2. Kolejne wątpliwości budzi brzmienie Art. 27 ust. 2, zgodnie z którym do przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń, podejmowania działań następczych oraz przetwarzania danych osobowych osób związanych ze zgłoszeniem, mogą być dopuszczone wyłącznie osoby posiadające pisemne upoważnienie podmiotu prawnego. Nie zostało tu doprecyzowane, czy upoważnienie podmiotu zewnętrznego na podstawie umowy jest równoznaczne z pisemnym upoważnieniem, o którym mowa w Art. 27 ust. 2, czy też należy dodatkowo upoważnić konkretne osoby zatrudnione w podmiocie zewnętrznym, które będą realizować zadania wynikające z zawartej umowy. W naszej oceni warto tę kwestię doprecyzować.
3. Ustawa przewiduje co prawda możliwość współdzielenia zasobów w celu realizacji obowiązków wynikających z ustawy, niemniej istotnie ogranicza podmioty, których taka możliwość dotyczy.

W naszej ocenie ustawa powinna przewidywać możliwość odbierania zgłoszeń i prowadzenia działań następczych w grupach kapitałowych. Wiele grup kapitałowych umożliwia już obecnie dokonywanie zgłoszeń i ich wyjaśniania na drodze działań następczych, przy czym praktykowane jest przyjmowanie i rejestrowanie oraz wstępna weryfikacja na poziomie spółki matki. Wiąże się to m.in. z tym, iż obsługiwane są zgłoszenia dotyczące zarówno naruszeń prawa, jak i standardów etycznych oraz regulacji wewnętrznych grupy kapitałowej (kodeksy, polityki). W ramach wstępnej weryfikacji możliwe jest określenie przedmiotu zgłoszenia oraz zidentyfikowanie podmiotu, którego



zgłoszenie dotyczy, co pozwala na właściwe skierowanie zgłoszenia do dalszego procedowania. Umożliwia to np. podzielenie sprawy i skierowanie jej do rozpatrywania do kilku podmiotów grupy, każdemu w jego zakresie. W sytuacji, w której nie jest możliwe zapewnienie obiektywizmu z uwagi na to, iż osoba wskazana w zgłoszeniu należy do najwyższego kierownictwa, czynności następcze mogą być podejmowane przez upoważnioną osobę / jednostkę organizacyjną w spółce dominującej lub kierowane bezpośrednio do Rady Nadzorczej podmiotu zależnego, którego dotyczy zgłoszenie. Takie rozwiązanie pozwala również na lepszą ochronę sygnalisty, gdyż jego dane osobowe mogą zostać zabezpieczone (spseudonimizowane) już na etapie odbioru i weryfikacji zgłoszenia w spółce dominującej. Tym samym dane sygnalisty nie są udostępniane podmiotowi zależnemu, którego dotyczy zgłoszenie, w związku z koniecznością podjęcia przez ten podmiot działań następczych. Umożliwienie obsługi zgłoszeń w ramach grup kapitałowych pozwoliłoby również na optymalizację kosztów z uwagi na możliwość współdzielenia zasobów, w tym np. narzędzi informatycznych.

Należy mieć również na względzie, iż obecne regulacje, jak i tendencje legislacyjne, zwiększają odpowiedzialność podmiotów za organizacje od nich zależne. Tym samym umożliwienie realizacji zapisów ustawy w zakresie obsługi zgłoszeń wewnętrznych przez grupy kapitałowe wydaje się jak najbardziej zasadne.

4. Zgodnie z projektem ustawy podmiot prawny ma obowiązek określić bezstronną, wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub osobę w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego, upoważnione 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. Nasze wątpliwości budzi możliwość określenia bezstronnej jednostki lub osoby o których mowa, w sytuacji gdy osobą wskazaną w zgłoszeniu będą osoby z najwyższego kierownictwa lub organów zarządzających podmiotu prawnego. Ustawa nie określa ścieżki postępowania w takiej sytuacji.

W naszej ocenie w takiej sytuacji powinna istnieć ścieżka umożliwiająca realizację działań związanych z odbiorem i prowadzeniem działań następczych przez podmiot zewnętrzny, z którym zawarto umowę lub przez organ nadzorczy (Radę nadzorczą), jeśli taki istnieje dla danego podmiotu prawnego. W przypadku grup kapitałowych takie działania mógłby realizować podmiot dominujący dla podmiotu, którego dotyczy zgłoszenie.

5. Ustawa ogranicza się do zgłaszania naruszeń prawa ale dopuszcza rozszerzenie zgłoszeń przez pracodawcę o naruszenia regulacji wewnętrznych i standardów etycznych. Jednocześnie, zgodnie z zapisem Art. 10 ust. 2 przepisy ustawy nie wyłączają przepisów odrębnych przewidujących szczególny tryb zgłaszania naruszeń prawa, w tym rozpatrywania informacji o naruszeniu prawa zgłoszonych anonimowo.

Prosilibyśmy o doprecyzowanie, czy oznacza to, iż w świetle ww. zapisu ustawa o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa nie będzie *lex specialis* względem ustawy o ofercie publicznej, która w Art. 97d. określa, iż emitent jest obowiązany posiadać procedury anonimowego zgłaszania przez pracowników wskazanemu członkowi zarządu, a w szczególnych przypadkach - Radzie nadzorczej, naruszeń prawa, w szczególności przepisów ustawy, rozporządzenia 2017/1129 oraz procedur i standardów etycznych. Jeśli nie będzie *lex specialis*, to należy wnioskować, iż w przypadku emitentów niezbędne jest określenie procedury, która obejmie również zgłoszenia naruszenia procedur i standardów etycznych, w tym anonimowe, co znacznie zwiększa zakres odpowiedzialności emitentów giełdowych.

6. Nie jest dla nas zrozumiałe, jak należy interpretować definicję „kontekstu związanego z pracą”. Zgodnie z zapisem w projekcie ustawy, ilekroć jest mowa o kontekście związanym z pracą – należy przez to rozumieć obecne lub przyszłe działania związane z wykonywaniem pracy na podstawie stosunku pracy lub innego stosunku prawnego stanowiącego podstawę



świadczenia pracy lub usług lub pełnienia funkcji w podmiocie prawnym lub na rzecz tego podmiotu lub pełnienia służby w podmiocie prawnym, w ramach których uzyskano informację o naruszeniu prawa oraz istnieje możliwość doświadczenia działań odwetowych.

W świetle ww. definicji kontekst związany z pracą to m.in. przyszłe działania związane z wykonywaniem pracy, w ramach których uzyskano informację o naruszeniu. Zaproponowana w projekcie konstrukcja zdania nie precyzuje, w jaki sposób można było uzyskać informację o naruszeniu w ramach przyszłych działań, stąd w naszej ocenie wskazane byłoby jej zweryfikowanie.

7. Zgodnie z Art. 8 ust. 9 projektu ustawy dane osobowe przetwarzane w związku z przyjęciem **zgłoszenia zewnętrznego** oraz podjęciem działań następczych oraz dokumenty związane z tym zgłoszeniem **są przechowywane przez podmiot prawny** oraz organ publiczny przez okres 15 miesięcy po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym zakończono działania następcze lub zakończeniu postępowań zainicjowanych tymi działaniami.

Wydaję się, iż zapis ten jest nieściśły. Podmiot prawny, zgodnie z ustawą, ma przyjmować zgłoszenia wewnętrzne. Ustawa nie przewiduje kierowania do podmiotów prawnych zgłoszeń zewnętrznych do dalszego procedowania. Prosimy o wyjaśnienie ww. zapisu.

Stanowisko przygotowane na podstawie ekspertyz i opinii pochodzących od podmiotów członkowskich Związku Pracodawców Polska Miedź oraz opracowań własnych.

ZWIĄZEK PRACODAWCÓW  
POLSKA MIEDŹ  
ul. Chopina 2, 59-300 Lubin  
NIP: 692-11-70-332. Regon: 390437022