



Warszawa, 26 kwietnia 2024 r.

**Pani  
Katarzyna Ueberhan  
Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny  
Sejm RP**

*Szanowna Pani Przewodnicząca,*

przekazujemy stanowisko organizacji pracodawców, przedsiębiorców do projektu ustawy o ochronie sygnalistów (druk nr 317).

Przedsiębiorcy mają szereg zasadniczych zastrzeżeń odnośnie do przyjętego przez rząd projektu ustawy. Wyrażamy pozytywne podejście do instytucji sygnalizowania przestępstw, które w naszej ocenie może się stać istotnym instrumentem wspierającym zapobieganie nadużyciom. Przysłuży się on zarówno poszczególnym przedsiębiorstwom, jako mechanizm wczesnego ostrzegania umożliwiający ochronę reputacji firmy, jak i szerzej gospodarce, gwarantując równe zasady wszystkim jej uczestnikom.

Dostrzegamy również problemy, jakie w Polsce mogą się wiązać się z tzw. sygnalizowaniem nieprawidłowości, a które mają swoje źródła zarówno w społecznym odbiorze, jak i w złożoności przyszłej regulacji prawnej. Mamy świadomość, że społeczna akceptacja tej formy prewencji może nie być jednoznaczna oraz wiązać się z różnymi dylematami etycznymi, obyczajowymi i kulturowymi.

Tym bardziej prace nad projektem ustawy powinny uwzględniać stanowisko podmiotów odpowiedzialnych za realizację przyszłych obowiązków. Projekt ustawy pomimo wprowadzenia zasadniczych zmian w okresie ostatnich tygodni, nie był konsultowany z partnerami społecznymi. Konsultacje ze stroną społeczną zostały przeprowadzone w 2021 r. i pomimo procedowania kolejno różnych wersji projektu, od tamtej pory kwestia ta nie była konsultowana. Trudno jest uznać, iż działania przeprowadzone w 2021 r. wypełniają wymóg zasięgnięcia opinii partnerów społecznych i przekazania w tym zakresie informacji.



To przedsiębiorcy są głównymi adresatami nowych rozwiązań, zarówno duże podmioty, jak i te mniejsze, zatrudniające co najmniej 50 osób. Będąca przedmiotem nowej ustawy procedura zgłoszeń wymaga przyjęcia przez pracodawców odpowiednich procedur na poziomie zakładowym oraz zapewnienia efektywnych i transparentnych zasad jej stosowania. Projekt wykracza poza minimalne standardy wynikające z przepisów dyrektywy, a jednocześnie nie oszacowano oddzielnie potencjalnych kosztów dla przedsiębiorców czy poszczególnych organów, w tym sądów powszechnych, związanych z ustanowieniem odpowiednich mechanizmów.

Skuteczność nowej instytucji zgłaszania naruszeń prawa w dużym stopniu będzie zależała od jej społecznego odbioru, w tym pracodawców i pracowników oraz stopnia jej złożoności.

Poniżej przedstawiamy najważniejsze zastrzeżenia sygnatariuszy niniejszego stanowiska.

1. W procedowanych od lutego br. kolejnych wersjach projektu ustawy wprowadzone zostały zasadnicze zmiany w kluczowym jego aspekcie, tj. katalogu spraw objętych zgłoszeniem. Katalog ten, w ostatniej wersji projektu, został rozszerzony m.in. o przepisy prawa pracy, co nie było przedmiotem konsultacji z partnerami społecznymi.

Rozszerzenie katalogu spraw objętych procedurą zgłoszenie, zgodnie z przyszłą ustawą, nie jest zasadne i budzi zastrzeżenie. Zastrzeżenia podyktowane są specyfiką prawa pracy, jego bardzo szerokim zakresem regulacji (Kodeks pracy, kilkanaście ustaw oraz dziesiątki rozporządzeń) oraz przewadze spraw o charakterze indywidualnym.

Z powyższych względów ustawodawca unijny nie zdecydował się na uwzględnienie prawa pracy w art. 2 ust. 1 lit a) dyrektywy 2019/1937, tj. katalogu dziedzin objętych zgłoszeniem. Dyrektywa wyraźnie akcentuje fakt, iż zgłoszenie ma dotyczyć takich aspektów jak: zamówienia publiczne, rynki finansowe, przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu czy bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami, czyli obszarów dotyczących przede wszystkim ochrony interesu publicznego, a nie spraw indywidualnych.

Tak szeroka kategoria zgłoszeń otwiera bardzo przedmiot sygnalizowania w oderwaniu od przedmiotu dyrektywy 2019/1937, która ma na celu wdrożenie w państwach członkowskich ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa publicznego, w szczególności w wymienionych dyrektywą dziedzinach.



Wprawdzie zgodnie z ratio legis dyrektywy 2019/1937 państwa członkowskie mogą zdecydować o rozszerzeniu zakresu stosowania przepisów krajowych na inne dziedziny (motyw 5 dyrektywy), ale w celu zapewnienia kompleksowych i spójnych regulacji prawnych dotyczących ochrony sygnalistów na poziomie krajowym.

Rozszerzenie przedmiotu sygnalizowania o prawo pracy, nie będzie w naszej ocenie prowadzić do zapewnienia spójnych regulacji prawnych dotyczących ochrony sygnalistów na poziomie krajowym, ponieważ projektowane sygnalizowanie naruszeń prawa nie zostało zharmonizowane z innymi procedurami.

Można spodziewać się licznych zgłoszeń w zakresie prawa pracy, co po pierwsze będzie stanowić duże obciążenie administracyjne/osobowe w zakresie rejestrowania i procedowania tych zgłoszeń, w tym prowadzenia postępowań wyjaśniających, a po drugie może to skutkować znacznym wzrostem osób uzyskujących status sygnalisty ze wszystkimi tego konsekwencjami/uprawnieniami (ochrona przed środkami odwetowymi). Sygnalista podlega bowiem ochronie określonej w przepisach rozdziału 2 ustawy od chwili dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, pod warunkiem, że miał uzasadnione podstawy sądzić, że informacja będąca przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego jest prawdziwa w momencie dokonywania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego i że stanowi informację o naruszeniu prawa.

Instytucja zgłoszenia naruszeń prawa będzie w praktyce wykorzystywana do adresowania nie tyle działań sprzecznych z prawem, co wszelkich wątpliwości pojawiających się na tle prawa pracy. Nie temu ma służyć procedura zgłaszania naruszeń prawa.

Warto w tym miejscu wskazać, że pierwotnie sygnalista miał podlegać ochronie pod warunkiem, że miał uzasadnione podstawy sądzić, że będąca przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacja dotyczy interesu publicznego. Obecna wersja projektu ustawy nie odnosi się do kwestii interesu publicznego, co oznacza, że w praktyce zgłoszenia naruszeń będą wykorzystywane do adresowania spraw indywidualnych, a nie kwestii o istotnym znaczeniu dla całego społeczeństwa.

Każde wystąpienie, skarga, o ile osoba zgłaszająca ma uzasadnione podstawy podejrzenia naruszenia przepisów (naruszenie nie musi zostać stwierdzone), kierowana do Państwowej Inspekcji Pracy będzie traktowana jako zgłoszenie zewnętrzne. Z czym również wiąże się nabycie statusu sygnalisty. Kwestia konsekwencji nabycia statusu sygnalisty już rodzi szereg dyskusji, m.in. w kontekście przepisów dotyczących szczególnej ochrony pracowników.

Kwestia ewentualnego rozszerzenia katalogu dziedzin prawa objętych zgłoszeniem powinna być rozważana dopiero po pewnym czasie od wejścia w życie ustawy, po dokonaniu analizy obowiązywania przepisów oraz oceny ich funkcjonowania.

Ponadto nie przedstawiono Oceny Skutków Regulacji wskazującej na wzrost obciążeń pracodawców czy przygotowanie do takich zmian organów publicznych, w tym Państwowej Inspekcji Pracy i sądów powszechnych.

2. Nie przewidziano możliwości powierzenia podmiotom zewnętrznym lub podmiotom z grupy przedsiębiorców podejmowania działań następczych w zakresie prowadzenia postępowań wyjaśniających. Wprowadzenie takiej możliwości jest uzasadnione m.in. mając na uwadze:
  - złożoność/zawiłość materii będącej niekiedy przedmiotem zgłoszeń, która wiąże się często z koniecznością zaangażowania osób/podmiotów trzecich, w celu zapewnienia rzetelnego, profesjonalnego i niezależnego prowadzenia postępowań wyjaśniających
  - specyfikę funkcjonowania grup przedsiębiorców (grup kapitałowych) i wynikające z tego zależności, zarówno organizacyjne jak i funkcjonalne.

Proponowana przez pracodawców zmiana polega na uzupełnieniu katalogu osób/podmiotów, które mogą być upoważnione do podejmowania działań następczych o *podmioty zewnętrzne*. Zgłoszenia nieprawidłowości/naruszeń prawa dotyczą spraw o różnym charakterze i różnym poziomie zawiłości materii, której dotyczą te zgłoszenia. Podmioty prawne często nie dysponują zasobami osobowymi, wiedzą, doświadczeniem i narzędziami, które by pozwalały na rzetelne i niezależne przeprowadzenie postępowań wyjaśniających, tym bardziej w terminie 3 miesięcy. Zgłoszenia mogą dotyczyć różnorodnych dziedzin: zamówień publicznych, usług, produktów i rynków finansowych, przeciwdziałania



praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami, bezpieczeństwa transportu czy ochrony środowiska.

Z tych też względów konieczne jest niekiedy zaangażowanie osób/podmiotów trzecich, takich jak np. zewnętrzni doradcy prawni czy specjaliści z poszczególnych dziedzin. W obecnym brzmieniu projektu możliwość współpracy z podmiotem zewnętrznym została wykluczona. Projekt ustawy powinien wprost przewidywać możliwość zlecenia przez podmioty prawne prowadzenia postępowań wyjaśniających przez podmioty zewnętrzne, inne niż podmioty zewnętrzne, upoważnione jedynie do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych. Aktualne brzmienie art. 25 ust. 1 pkt 1, art. 25 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 2 pkt 1 nie umożliwia tego.

Ma to również znaczenie dla funkcjonowania grup przedsiębiorców (grup kapitałowych), w ramach których, mniejsze spółki nie mają wyspecjalizowanych zasobów do podejmowania wymaganych ustawą działań. Możliwość przekazywania i rozpatrywania zgłoszeń o naruszeniu prawa do podmiotu wyznaczonego w ramach całej grupy przedsiębiorców wydaje się lepiej również realizować cele dyrektywy, w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa sygnaliście i transparentnego badania zgłoszenia.

Niezależnie pragniemy zwrócić uwagę, iż art. 8 pkt 6 dyrektywy 2019/1937 przyznaje podmiotom prawnym w sektorze prywatnym zatrudniającym od 50 do 249 pracowników możliwość dzielenia się zasobami w zakresie przyjmowania zgłoszeń i wszelkich prowadzonych postępowań wyjaśniających. Oznacza to, że podmioty 50-249 mogą korzystać z zasobów (np. technicznych, organizacyjnych, kadrowych) grupy przedsiębiorców w celu podejmowania działań następczych, w tym prowadzenia postępowań wyjaśniających. Najnowsza wersja projektu ustawy nie przewiduje takiej możliwości wprost. Zaproponowany art. 28 ust. 3 projektu ustawy, stanowi, że podmioty 50-249 mogą na podstawie umowy ustalić wspólne zasady dotyczące przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń wewnętrznych oraz prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Takie brzmienie przepisu może być interpretowane jako całkowity brak możliwości współdzielenia zasobów. Wydaje się nie tylko niezgodne z celem dyrektywy 2019/1937, ale także nadmiernie obciążające dla mniejszych podmiotów.



3. Istotna jest również kwestia czasu przyznanego przedsiębiorcom na wdrożenie nowych procedur. Obecnie projekt określa trzymiesięczną vacatio legis. To za mało czasu, w szczególności, w sytuacji kiedy projekt w ostatnim czasie przeszedł istotne zmiany, trzeba dokonać wyboru nowych przedstawicieli osób zatrudnionych (tam gdzie nie ma związków), opracować regulaminy zgłoszeń naruszeń prawa, przy zmieniającym się wciąż brzmieniu projektu ustawy. Przedsiębiorcy potrzebują co najmniej 6 miesięcy na wdrożenie nowych procedur, szczególnie mniejsze podmioty.

Wyrażamy nadzieję, iż powyższe uwagi zostaną uwzględnione w pracach nad projektem ustawy prowadzonych w sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

Z poważaniem,

**Janusz Dziurzyński**  
Związek Liderów Sektora  
Usług Biznesowych – ABSL

**Marek Kowalski**  
Federacja  
Przedsiębiorców Polskich

**Maciej Witucki**  
Konfederacja  
Lewiatan

**Rafał Dutkiewicz**  
Pracodawcy RP

**Łukasz Bernatowicz**  
Związek Pracodawców  
Business Centre Club