

UWAGI W RAMACH UZGODNIENI Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Informacja o projekcie:

Tytuł	Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenie prawa
Autor	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
Projekt z dnia	13 grudnia 2022 r. (data wpływu 23 grudnia 2022)

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Urząd	-----
Organizacja samorządowa	Związek Powiatów Polskich
Osoba do kontaktu	Bernadeta Skóbel/Patrycja Grebla-Tarasek
e-mail	biuro@zpp.pl
tel.	18 477 86 00

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
1.	Art. 1 pkt 6 w zw. z art. 2 pkt 6 oraz art. 34 ust. 1 pkt 2	W odniesieniu do zgłoszeń zewnętrznych oraz wskazaniu organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego jako organów publicznych do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych pojawia się wątpliwość: - w jakich sprawach organ wykonawczy JST będzie właściwy do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, jeżeli w projekcie ustawy nie przewidziano de facto żadnych dodatkowych instrumentów prawnych mających na celu skuteczną realizację zadań następczych; - jak wskazana regulacja ma się do uprawnień organów stanowiących JST oraz wojewody w zakresie	Przepis jest niejasny. Pojęcie, że organ publiczny przyjmuje zgłoszenia dotyczące naruszeń w dziedzinie należącej do zakresu działania tego organu jest niejednoznaczne. W samym projekcie ustawy nie ma przepisów rozstrzygających, które przepisy należy stosować, w przypadku gdy pismo/zgłoszenie będzie wyczerpywało cechy zgłoszenia zewnętrznego, skargi lub petycji. Uwaga ta była zgłaszana na wcześniejszym etapie prac legislacyjnych i stanowisko Ministerstwa w tym zakresie było ogólne i wymijające.		

		przyjmowania skarg, wniosków i petycji (w tym rozpatrywania skarg np. na działalność kierowników jednostek organizacyjnych JST).			
2.	Art. 2 pkt 12 w zw. art. 2 pkt 10 oraz z art. 23	W naszej ocenie bezpośrednio na gruncie ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa należy określić definicję podmiotu publicznego, z uwagi na specyficzną sytuację jednostek samorządu terytorialnego.	Zgodnie z przyjętą definicją podmiotem publicznym może być zarówno sama jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) jaki i z osobna każda z jej jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej (oba typy mieszczą się w kategorii jednostek sektora finansów publicznych, do której odwołuje się katalog z art. 3 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji). Jest to o tyle istotne, że w obecnej wersji projektu kryterium granicznym dla obowiązku stosowania systemu zgłoszeń wewnętrznych nie jest zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, a wykonywanie pracy na rzecz podmiotu co najmniej przez 50 osób (zatem jest to pojęcie szersze i obejmuje również inne stosunki prawne w tym umowy zlecenia, umowy o świadczenie usług, umowy o dzieło, roboty interwencyjne, staże, praktyki, wolontariat).		
			Dla przykładu wątpliwości jakie powstaną przy pozostawieniu tych przepisów w niezmienionym kształcie: kto i czy będzie zobowiązany do wprowadzenia wewnętrznej procedury zgłaszania naruszeń w przypadku powiatu, w którym żadna z jednostek		

			<p>organizacyjnych tego powiatu nie spełnia warunku, o którym mowa w art. 23 ust. 1 projektu ustawy?</p> <p>Jeżeli starostwo będzie zatrudniać co najmniej 50 osób, to w urzędzie powinny być trzy procedury? Dwie wewnętrzne – osobne dla starostwa i powiatu i dodatkowo procedura zgłoszeń zewnętrznych.</p> <p>Z kim powiat jako podmiot nie posiadający statusu pracodawcy ma uzgadniać procedurę zgłoszeń wewnętrznych?</p>		
3.	Art. 7	Należy doprecyzować procedurę postępowania ze zgłoszeniami anonimowymi.	Z projektu ustawy nie wynika jak należy postępować ze zgłoszeniami anonimowymi. Ustawa powinna wskazywać wprost, że zgłoszenia anonimowe pozostawia się bez rozpoznania. Natomiast w przypadku ujawnienia tożsamości zgłaszającego, należy zapewnić ochronę, zgodnie z przepisami rozdziału 2. Tymczasem projekt odnosi się tylko do drugiej kwestii.		
4.	Art. 8 ust. 7, art. 29 ust. 5	<p>1. Przepis pomija sytuacje dalszej konieczności przetwarzania danych przez podmiot prawny oraz organ publiczny w przypadku wszczęcia przez osobę, o której mowa w art. 15 postępowania sądowego o odszkodowanie dla osoby, która poniosła szkodę z powodu świadomego zgłoszenia nieprawdziwych informacji przez zgłaszającego.</p> <p>2. Zakreślony na 15 miesięcy (od zakończenia roku kalendarzowego) jest niespójny z okresami przedawnienia roszczeń ze stosunku pracy (można spodziewać się, że</p>			

		<p>ewentualnie działania odwetowe byłyby podejmowane w stosunkowo niedługim okresie po dokonaniu zgłoszenia).</p> <p>3. Z art. 11 wynika, że ochrona zgłaszającego ma charakter nieograniczony czasowo. Pojawia się praktyczna wątpliwość, w jaki sposób pracodawca będzie miał wykazać, że podjęte wobec pracownika działania, o których mowa w art. 12 ust. 2 nie są działaniami odwetowymi (art. 12 ust. 3 – ciężar dowodu), jeżeli nie będzie nawet dysponował dokumentami obejmującymi zgłoszenie dokonane przez pracownika. To samo odnosi się do art. 14 (roszczenie o odszkodowanie).</p>			
5.	Art. 23 ust. 1	<p>Należy określić na jaki dzień albo według jakiego kryterium albo daty ma być ustalany próg 50 osób wykonujących pracę. Ponadto zwracamy uwagę na nieprecyzyjność pojęcia „wykonywania pracy”.</p>	Liczba osób wykonujących prace na rzecz podmiotu prawnego jest wartością zmienną w ciągu roku, a samo pojęcie jest niedookreślone.		
6.	Art. 23 ust. 3	Czy w ocenie projektodawców zwolnienie będzie obejmowało gminne SP ZOZ-y, gminne instytucje kultury (np. domy kultury, muzea, biblioteki), spółki komunalne (tj. podmioty posiadające osobowość prawną)?			
7.	Art. 25 ust. 1 pkt 1 i pkt 3	Czy projektowane przepisy należy rozumieć w ten sposób, że sama obsługa przyjmowania zgłoszeń może być przekazana do podmiotu zewnętrznego ale już samo rozpatrzenie zgłoszenia nie?			

8.	art. 25 ust. 1 pkt 7	Skreślić	Dyrektywa nie przewiduje takiego wymogu. To państwo członkowskie ma zachęcać do korzystania ze zgłoszeń wewnętrznych. Może się do odbywać np. poprzez informacje medialne i popularyzację nowych przepisów.		
9.	Art. 28 ust. 5	<p>Wnosimy o wprowadzenie możliwości stworzenia wspólnej procedury zgłoszeń wewnętrznych dla jednostek organizacyjnych tego samego powiatu.</p> <p>Ponadto zwracamy uwagę, że przepisy dotyczące wspólnej obsługi – wewnątrz jednostki samorządu terytorialnego powinny być spójne z przepisami ustrojowymi dot. wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych, np. art. 10b ustawy o samorządzie gminnym. Wspólna obsługa w obrębie jednej JST odbywa się na podstawie uchwały JST a nie umowy. Można po raz kolejny odnieść wrażenie, że przy transpozycji dyrektywy zupełnie pominięto specyfikę funkcjonowania JST i obowiązujące w tym obszarze od wielu lat przepisy prawa.</p> <p>Wątpliwości będzie budziło zastosowanie słowa „kilku” w odniesieniu do urzędów i jednostek organizacyjnych w ramach jednej gminy.</p>	<p>Również powiaty winny mieć możliwość, podobnie jak gminy, tworzenia wspólnych procedur wewnętrznych dla swoich jednostek organizacyjnych.</p> <p>Wskazujemy również, że z brzmienia Dyrektywy wynika, że podmiotem publicznym są raczej jednostki samorządu terytorialnego, a nie ich jednostki organizacyjne.</p> <p>W motywie 9 preambuły Dyrektywy słowo „kilku” odnosi się do gmin, a nie do ich jednostek organizacyjnych. W języku polskim słowo kilka jest często interpretowane jako nie więcej niż 10, co w praktyce oznacza, że zdecydowana większość gmin o liczbie mieszkańców pow. 10 tys. nie będzie mogła skorzystać z tego przepisu.</p>		
10.	Art. 28 ust. 6 w zw. z art. 28 ust. 5	Przepis jest niejednoznaczny.	Prawdopodobnie chodziło o to, że administratorem jest ten, który w umowie został wskazany jako obsługujący zgłoszenia i ich rozpatrzenie ale nie wynika to		

			jednocześnie z proponowanych przepisów.		
11.	Art. 30 ust. 2	Przepisy ustawy wprost powinny wskazywać, które organy publiczne są właściwe w obszarach wskazanych w art. 3.	<p>Zakres obszarów, w których będą miały zastosowanie przepisy ma ograniczony charakter, stąd w celu uniknięcia wzajemnego przesyłania sobie przez organy publiczne zgłoszeń, należy wskazać na gruncie ustawy, które organy publiczne są właściwe, w których sprawach.</p> <p>Ponieważ z art. 2 pkt 6 ustawy wynika, że organem publicznym właściwym do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych jest zarząd powiatu w trakcie posiedzenia Zespołu ds. Ochrony Zdrowia i Polityki Społecznej oczekujemy wskazania przez projektodawców, w którym z obszarów wskazanych w art. 3 właściwym do przyjęcia zgłoszenia zewnętrznego będzie zarząd powiatu i jakie działania następcze będzie mógł podjąć. Oczekujemy praktycznej, a nie tylko teoretycznej dyskusji w tym zakresie.</p>		
12.	Art. 30 ust. 3	Zachodzi wątpliwość czy Państwowa Inspekcja Pracy jest na pewno właściwym organem, w przypadku zgłoszenia, w którym zgłaszający nie może określić organu właściwego do przyjęcia zgłoszenia. Czy zgłoszenie takie będzie prawidłowo rozpatrywane?	Co do zasady Państwowa Inspekcja Pracy jest organem nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy oraz przepisów i zasad BHP. Nie jest to organ właściwy do przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń dotyczących spraw wymienionych w katalogu zawartym w art. 3 ust. 1.		
13.	Art. 30 ust. 4 i art. 44 ust. 1 pkt 2	Skreślić. W przypadku JST wskazany przepis i tak już pogłębi chaos prawny związany z dookreśleniem kto jest administratorem danych osobowych (mnożenie			

		administratorów danych osobowych w obrębie jednej JST).			
14.	Art. 31 ust. 1	Uwaga redakcyjna. Przepis powinien brzmieć „Naruszenie, które stanowi przedmiot zgłoszenia zewnętrznego, które może stanowić przestępstwo, dokonuje się właściwemu komendantowi wojewódzkiemu (stołecznemu) Policji.”	Z obecnego brzmienia przepisu wynika, że komendant wojewódzki będzie właściwy, w sytuacji gdy zgłoszenie (tj. sam fakt przekazania informacji) jest przestępstwem.		
15.	Art. 33 ust. 1 pkt 1	Należy określić tryb postępowania, w przypadku gdy organ publiczny, który otrzymał przekazane zgłoszenie przez inny organ publiczny, nie jest właściwy do podjęcia działań następczych. Jak w takiej sytuacji należy ustalić organ właściwy?	W teorii może dojść do sytuacji, w której organ publiczny niewłaściwy wybierze organ publiczny właściwy do podjęcia działań następczych. Nie wiadomo, czy wówczas organ, który otrzymał zgłoszenie, a nie jest właściwy do podjęcia działań następczych, powinien przekazać zgłoszenie do kolejnego organu czy odesłać sprawę, do tego organu, od którego otrzymał zgłoszenie.		
16.	Art. 40 ust. 1	Uwaga i uzasadnienie jak w uwadze do art. 30 ust. 3. Ponadto z projektu wynika, że PiP będzie pełnił rolę skrzynki nadawczej.			
17.	Art. 41	Jak ma postąpić organ publiczny, jeżeli zgłoszenie zewnętrzne otrzyma poprzez środki komunikacji służące zwykłej działalności organu albo poprzez środek komunikacji otrzyma zgłoszenie, które nie będzie mogło być przedmiotem zgłoszenia (np. nie będzie dotyczyło spraw wymienionych w art. 3) ale będzie mogło być rozpatrzone w innym trybie.			
18.	Art. 45 ust. 3	Wnosimy, aby wzór sprawozdania określony był w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy. Przy obecnym brzmieniu podmioty uczestniczące w konsultacjach nie			

		będą w stanie określić czasochłonności przygotowania sprawozdania oraz w jakiej szczegółowości dane miałyby być przedstawiane.			
--	--	--	--	--	--