

Marcin Szewczak

PRAWNE ASPEKTY WDROŻENIA SYSTEMU COMPLIANCE W SEKTORZE PUBLICZNYM NA PRZYKŁADZIE SEKTORA GÓRNICZEGO

Wprowadzenie

Prawne podstawy regulujące wdrażanie systemu zarządzania Compliance (zgodnością) w sektorze publicznym wynikają z regulacji prawnych Unii Europejskiej oraz regulacji krajowych w polskim systemie prawa. Regulacje unijne odnoszą się do konieczności wdrożenia systemów antykorupcyjnych pozwalających na spełnianie najwyższych standardów w zakresie obowiązujących przepisów prawa. Z końcem 2021 r. minie termin na wdrożenie unijnej dyrektywy będącej podstawą prawną dla tworzenia krajowych systemów zarządzania zgodnością (Compliance), dlatego też niezmiernie istotne jest wypracowanie odpowiednich przepisów prawa krajowego. Problematyka prawnych aspektów zarządzania systemem Compliance nie jest przedmiotem głębszych badań doktryny nauk prawnych. W literaturze przedmiotu odnaleźć można nieliczne publikacje związane z funkcjonowaniem systemu zarządzania zgodnością w ujęciu teoretycznym oraz gospodarczym [Jagura 2017; Makowicz i Jagura 2020]. Badania przeprowadzone w niniejszym artykule uwzględniają w części teoretycznej analizę prawnych regulacji dla tworzenia systemu zarządzania Compliance. W części analitycznej analizie prawnej poddane zostaną dokumenty mające charakter wytycznych związane z procesami stosowania systemów Compliance przez podmioty publiczne, a także zostanie przeprowadzona analiza podmiotów publicznych z sektora górniczego posiadających wdrożone systemy Compliance. Wybór sektora górniczego podyktowany jest z jednej

¹ DR HAB. MARCIN SZEWCZAK, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego i Nauki Administracji, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II; adres do korespondencji: Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin, Polska; e-mail: marcin.szewczak@kul.pl; <https://orcid.org/0000-0002-1102-2219>

strony zaawansowanym procesem wdrożeniowym systemów Compliance w podmiotach z tego sektora, z drugiej zaś specyfiką funkcjonowania sektora, która sprawia, że wdrażane systemy Compliance nie mogą być systemami standardowymi, funkcjonującymi również w podmiotach z innych sektorów.

Celem artykułu jest dokonanie analizy prawnych aspektów wdrażania systemu zarządzania zgodnością, w szczególności w sektorze górniczym, wraz ze wskazaniem dobrych praktyk w tym zakresie. Hipotezą badawczą jest stwierdzenie, że prawne regulacje wdrażania systemów zarządzania Compliance muszą być ustandaryzowane dla całego sektora publicznego, ale powinny uwzględniać specyfikę niektórych sektorów życia gospodarczego wynikającą z przepisów szczegółowych. W odniesieniu do analizowanego sektora przepisy prawne z zakresu Compliance muszą uwzględniać specyfikę funkcjonowania zakładów górniczych. Analiza zaproponowanej płaszczyzny badawczej przeprowadzona została z wykorzystaniem metody dogmatyczno-prawnej, metody monograficznej oraz w niewielkim stopniu metody historycznej i metody prawno-porównawczej.

1. Prawne podstawy systemu zarządzania Compliance

Rozwój systemów zarządzania Compliance w ostatnich latach wskazuje na ich dynamiczny i ewolucyjny charakter, zwłaszcza w krajach europejskich, które niejednokrotnie wzorują się na systemie funkcjonującym od kilkudziesięciu lat w Stanach Zjednoczonych [Szewczak 2020]. System zarządzania Compliance łączy w sobie elementy nie tylko prewencyjne, represyjne, ale także, a może przede wszystkim elementy związane z kreowaniem kultury Compliance. Dlatego też niezmiernie trudno jest o stworzenie jednego wspólnego modelu systemu zarządzania. Duża liczba organizacji, problemów i zadań związanych z ich funkcjonowaniem wskazuje, że system zarządzania Compliance praktycznie zawsze będzie musiał być dopasowany indywidualnie i adekwatnie do konkretnych potrzeb [Makowicz 2020].

Stworzenie prawnych podstaw pod funkcjonowanie systemu zarządzania Compliance stało się jednym z kluczowych działań na poziomie Unii Europejskiej. Wskutek wydanych aktów prawnych od 2017 r. możemy mówić o początku tworzenia prawnych podstaw pod system zarządzania

Compliance na podstawie prawa Unii Europejskiej. Kolejnym etapem jest transparenca działań prawnych przez poszczególne państwa członkowskie. Dokonując analizy prawnej podejmowanych działań należy dokonać podziału wynikającego z charakteru dwóch aktów prawa unijnego – rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym¹ oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii Europejskiej².

Prawne podstawy systemu zarządzania Compliance mające swoje uregulowanie w powyższym rozporządzeniu, ustanawiają prawne formy zgłaszania nieprawidłowości związanych z rzeczywistym lub potencjalnym naruszeniem przepisów rozporządzenia. Mechanizmy te obejmować mają „procedury odbierania zgłoszeń w sprawie rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń oraz działania następcze w związku z tymi zgłoszeniami, w tym ustanowienie bezpiecznych kanałów komunikacji dla takich zgłoszeń; ochronę pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, którzy zgłaszają naruszenia oraz ochronę tożsamości i danych osobowych zarówno osoby zgłaszającej naruszenia, jak i osoby fizycznej, której zarzuca się popełnienie naruszenia, na wszystkich etapach procedury” (art. 41 pkt 2 rozporządzenia). Wskazane powyżej przepisy zobowiązują podmioty działające w obszarze działalności regulowanych do celów usług finansowych do stworzenia odpowiednich procedur dotyczących zgłaszania rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń przez pracowników drogą wewnętrzną za pomocą specjalnego, niezależnego i odrębnego kanału. Odpowiedzią na powyższe rozporządzenie było wprowadzenie do porządku krajowego mechanizmu procedury zgłaszania naruszeń, które nastąpiło w nowelizacji ustawy o ofercie publicznej. Zgodnie z wprowadzonym rozwiązaniem „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

¹ Dz. Urz. UE, L 168/12 z dnia 30.06.2017 r. [dalej: rozporządzenie].

² Dz. Urz. UE, L 305/17 z dnia 26.11.2019 r. [dalej: dyrektywa].

etycznych”³. Wprowadzony powyżej przepis jest podstawą prawną do tworzenia systemów zarządzania Compliance w spółkach publicznych. W swoim zakresie przepis art. 97d obejmuje zarówno naruszenia przepisów prawa (zarówno polskiego, jak i Unii Europejskiej), jak również naruszenia standardów etycznych. W efekcie mamy do czynienia z określonym zakresem przedmiotowym systemu zarządzania Compliance, który powinien obejmować procedury związane ze zgłaszaniem naruszeń prawa oraz zasad etycznych. Podkreślić należy, że pierwszym sektorem w Polsce, który posiada prawne uregulowanie systemu zarządzania Compliance jest sektor bankowy. Zgodnie z regulacjami zawartymi w prawie bankowym, zadaniami systemu zarządzania ryzykiem w bankach są m.in. kontrola oraz monitorowanie ryzyka występującego w jego działalności, które służy zapewnieniu prawidłowości procesu wyznaczania i realizacji szczegółowych celów⁴. Wprowadzenie powyższych regulacji związane było z rekomendacjami instytucji finansowych, będących wynikiem kryzysów finansowych, które doprowadziły do podniesienia znaczenia dbałości o zgodność funkcjonowania z przepisami prawa [Łosiewicz-Dniestrzańska 2014].

Nowelizacja ustawy o ofercie publicznej zbiegła się z uchwaleniem w dniu 26 listopada 2019 r. dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii Europejskiej. Dyrektywa przesądza o konieczności wprowadzenia systemów zarządzania Compliance w instytucjach publicznych. Celem dyrektywy jest „poprawa egzekwowania prawa i polityk Unii w określonych dziedzinach poprzez ustanowienie wspólnych minimalnych norm zapewniających wysoki poziom ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii” (art. 1 dyrektywy). Jest to istotny krok w celu zapewnienia wspólnych standardów przestrzegania przepisów prawa, albowiem tylko niektóre państwa członkowskie posiadały odpowiednie uregulowania. W momencie implementacji dyrektywy (17 grudnia 2021 r.) będzie ona obowiązywała we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej.

³ Ustawa z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 2217, art. 97d.

⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., *Prawo bankowe*, Dz. U. z 2020 r., poz. 1896, art. 9.

Podkreślić należy, że dyrektywa posiada bardzo szeroki zakres przedmiotowy, obejmujący naruszenia powstałe w obszarach takich jak: „zamówienia publiczne; usługi, produkty i rynki finansowe oraz zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu; bezpieczeństwo produktów i ich zgodność z wymogami; bezpieczeństwo transportu; ochrona środowiska; ochrona radiologiczna i bezpieczeństwo jądrowe; bezpieczeństwo żywności i pasz, zdrowie i dobrostan zwierząt; zdrowie publiczne; ochrona konsumentów; ochrona prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwo sieci i systemów informacyjnych. Ponadto dyrektywa zakresem obejmuje naruszenia mające wpływ na interesy finansowe Unii oraz dotyczące rynku wewnętrznego, w tym naruszenia unijnych zasad konkurencji i pomocy państwa, oraz naruszenia dotyczące rynku wewnętrznego w odniesieniu do działań, które stanowią naruszenie przepisów o podatku od osób prawnych lub do praktyk mających na celu uzyskanie korzyści podatkowej sprzecznej z przedmiotem lub celem mających zastosowanie przepisów o podatku od osób prawnych” (art. 2 pkt 1 dyrektywy). Wskazany powyżej zakres przedmiotowy w mojej ocenie jest wystarczający na etapie wprowadzenia przepisów w życie. Wydaje się jednak, że wraz z rozpoczęciem obowiązywania przepisów, katalog może ulec rozszerzeniu, choć *de facto* poprzez naruszenia prawa należy rozumieć wszelkie naruszenia przepisów prawa, nawet wykraczające poza katalog wymieniony w dyrektywie.

Wstępna analiza zakresu podmiotowego dyrektywy pozwala na stwierdzenie, że jest on bardzo szeroki. Zgodnie z dyrektywą obejmuje on „osoby dokonujące zgłoszenia, pracujące w sektorze prywatnym lub publicznym, które uzyskały informacje na temat naruszeń w kontekście związanym z pracą, w tym co najmniej do: a) osób posiadających status pracownika, w tym urzędników służby cywilnej, b) osób posiadających status osób prowadzących działalność na własny rachunek, c) akcjonariuszy lub wspólników oraz osób będących członkami organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa, w tym członków niewykonawczych, a także wolontariuszy i stażystów, bez względu na to czy otrzymują oni wynagrodzenie, d) osób pracujących pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców i dostawców” (art. 4 pkt 1 dyrektywy). Jak można zauważyć katalog zrównał uprawnienia osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę z osobami występującymi w charakterze nawet podwykonawców. Jest to bardzo szeroka interpretacja,

która w rezultacie powoduje, że zakres podmiotowy dotyczy praktycznie każdej osoby pracującej.

Swoim zakresem dyrektywa obejmuje również osoby, które „dokonują zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacji na temat naruszeń, jakie uzyskały w ramach stosunku pracy, który już ustał, a także stosunek pracy ma zostać dopiero nawiązany, w przypadku gdy informacje na temat naruszeń uzyskano w trakcie procesu rekrutacji lub innych negocjacji poprzedzających zawarcie umowy” (art. 4 pkt 2-3 dyrektywy). W tym zakresie powstaje pytanie, na ile funkcjonujące systemy zarządzania Compliance będą mogły w sposób obiektywny ocenić zgłaszane przypadki naruszeń, które mogą być traktowane jako forma rewanżu na byłym pracodawcy lub potencjalnym pracodawcy po negatywnym postępowaniu rekrutacyjnym. W tym przypadku w mojej opinii dyrektywa stanowi zbyt daleko idące przepisy, które mogą przynieść odwrotny skutek od zamierzonego.

Podkreślić należy również, że w „stosownych przypadkach środki ochrony osób dokonujących zgłoszenia o naruszeniu prawa stosuje się również do: a) osób pomagających w dokonaniu zgłoszenia, b) osób trzecich powiązanych z osobami dokonującymi zgłoszenia, które mogą doświadczyć działań odwetowych w kontekście związanym z pracą, takich jak współpracownicy lub krewni osób dokonujących zgłoszenia; oraz c) podmiotów prawnych, które stanowią własność osoby dokonującej zgłoszenia, dla których taka osoba pracuje lub które są w inny sposób z nią powiązane w kontekście związanym z pracą” (art. 4 pkt 4 dyrektywy). Również mamy tutaj do czynienia z szeroką interpretacją dyrektywy, która w moim przekonaniu będzie prowadziła do licznych nadużyć.

Podsumowując należy stwierdzić, że o ile zakres przedmiotowy dyrektywy należy uznać za prawidłowy z uwagi na uwzględnienie w nim najważniejszych obszarów życia społeczno-gospodarczego, o tyle zakres podmiotowy dyrektywy został wprowadzony zbyt szeroko. Funkcjonowanie systemu zarządzania Compliance winno odnosić się wyłącznie do osób, które łączy z podmiotem jakakolwiek forma zatrudnienia bądź też relacje biznesowe. Trudno zgodzić się, że system Compliance będzie rozstrzygał sprawy, których podmiotem będą krewni osoby dokonującej zgłoszenie, które nie będą miały żadnego związku z podmiotem, a wręcz przeciwnie mogą wpływać na tok prowadzonego postępowania wyjaśniającego. Należy

wykazać przypuszczenie, że doprecyzowanie procesów związanych z dyrektywą będzie miało miejsce w prawie krajowym państw członkowskich. Regulacja krajowa powinna przede wszystkim zawierać normy prawne uniwersalne dla wdrażania systemów zarządzania Compliance w sektorze publicznym, ale również normy szczegółowe w odniesieniu do wybranych, strategicznych sektorów gospodarczych, m.in. sektora górniczego. W toku procesu oczekiwania na implementację dyrektywy pojawiają się w obrocie publicznym wytyczne, których zadaniem jest usprawnienie procesów związanych z przygotowaniem systemów zarządzania Compliance.

2. Wytyczne antykorupcyjne w zakresie wdrażania systemu zarządzania Compliance

W odniesieniu do obowiązujących przepisów prawa w zakresie systemu zarządzania Compliance w systemie gospodarczym mamy do czynienia z działaniami niektórych instytucji, które wydają wytyczne/standardy mające na celu usprawnienie procesów związanych z tworzeniem systemów zarządzania Compliance. Wskazane wytyczne/standardy odnoszą się do dwóch aspektów – działań antykorupcyjnych i procedur zgłaszania naruszeń.

W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na standardy rekomendowane dla systemu zarządzania zgodnością w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz systemu ochrony sygnalistów w spółkach notowanych na rynkach organizowanych przez Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie S.A.⁵

Standardy GPW rekomendują by „system zarządzania zgodnością w Spółce miał na celu identyfikację oraz zarządzanie ryzykiem niezgodności z przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi Spółki oraz powszechnie obowiązującymi zwyczajami i regułami etycznymi”⁶. Powyższa rekomendacja zgodna jest z treścią art. 97d wprowadzonego do ustawy o ofercie publicznej. Rekomendowane standardy odnoszą się w szczególności do trzech obszarów: systemu zarządzania Compliance, działań antykorupcyjnych oraz działań w zakresie zgłaszania naruszeń.

⁵ Przyjęte przez GPW w 2018 r.

⁶ Standardy GPW, s. 1. <https://www.gpw.pl/standardy-zarzadzanie-zgodnoscia> [dostęp: 01.05.2021],

Zgodnie ze standardami rekomenduje się, aby „każdy podmiot notowany na Giełdzie Papierów Wartościowych posiadał wdrożony system zarządzania Compliance w postaci odpowiedniej komórki, działu oraz osoby zajmującej stanowisko Compliance Officera. Działania antykorupcyjne w podmiocie powinny wynikać z przyjętego kodeksu antykorupcyjnego. Dokument taki powinien być włączony w wewnętrzny system regulacji obowiązujących w spółce, zaś jego zasady powinny być stosowane przez wszystkich pracowników łącznie z kontrahentami zewnętrznymi”⁷.

Drugim istotnym elementem szeroko opisanym w Standardach jest problematyka związana ze zgłaszaniem naruszeń. Zgodnie z przyjętymi założeniami „powinna być w Spółce wdrożona wewnętrzna procedura regulująca zgłaszanie naruszeń prawa (w tym propozycji korupcyjnych), a także naruszeń wewnętrznych regulacji. Zakresem podmiotowym niniejszej regulacji winni objęci być wszyscy pracownicy, współpracownicy, kontrahenci, ale także partnerzy biznesowi i wszystkie osoby wykonujące jakiegokolwiek czynności w imieniu lub na rzecz Spółki”⁸.

Dodatkowo Standardy wskazują na inne działania związane z funkcjonowaniem systemów zarządzania Compliance, takie jak uregulowanie kwestii związanej z procedurą sponsoringu i przyjmowania prezentów oraz aspektów związanych z upowszechnianiem kultury Compliance w Spółce, głównie poprzez zorganizowany system szkoleniowy [Ciemiński, Diehl, i Pogorzelski 2020]. Przyjęcie powyższych standardów pozwoliło na stworzenie wskazówki dla spółek giełdowych w zakresie wdrażania systemów zarządzania Compliance.

Wartością dodaną wytycznych przygotowanych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne jest dokonanie próby definicji zgodności. Według wytycznych „Zgodność jest zbiorem powiązanych ze sobą wzorców zachowań, w tym prawnych i etycznych, nakładających na adresatów obowiązek dostosowania się do nich. Według jednej z definicji słownikowych zachowanie zgodne z przyjętymi zasadami lub prawem to uczciwość. Zgodność obejmuje swoim zakresem każdą sferę funkcjonowania jednostki w życiu publicznym. W organach władzy publicznej zgodność obejmuje nie tylko prawo powszechnie obowiązujące i prawo wewnętrzne, ale również

⁷ Tamże.

⁸ Tamże, s. 7-8.

kulturę organizacyjną oraz etos zawodowy”⁹. Zdefiniowanie pojęcia zgodności umożliwi pełniejsze zrozumienie procesów związanych z tworzeniem systemów zarządzania Compliance.

Wytyczne określają komponenty programu zgodności. Pierwszym komponentem jest „zaangażowanie kierownictwa. Tworzenie i wdrażanie skutecznego programu zgodności rozpoczyna się od działania kierownictwa instytucji. Pierwszym krokiem w kierunku tworzenia programu zgodności jest przekazanie przez najważniejsze hierarchicznie osoby w organizacji informacji o swoim poparciu dla idei. Jednoznaczny przekaz o braku tolerancji dla wszelkich nadużyć i konsekwentna postawa kadry kierowniczej minimalizują ryzyko wystąpienia nieuczciwego zachowania wśród pracowników”¹⁰. Dodatkowo rolą kierownictwa winno być wdrożenie wewnętrznych procedur składających się na system zarządzania zgodnością m.in. kodeks etyki, program antykorupcyjny oraz system zgłaszania naruszeń prawa¹¹. Rola kierownictwa w procesie zarządzania zgodnością jest zadaniem kluczowym dla prawidłowego funkcjonowania procesu, nie zastosowanie tego elementu lub zastosowanie częściowe ma negatywny wpływ na cały zespół pracowniczy w danym podmiocie.

Drugim komponentem jest „zintegrowanie zgodności z misją. Program zgodności powinien być w pełni zintegrowany z misją organizacji i wyposażony w odpowiednie zasoby. Misja nie tylko odpowiada na pytanie, czym jest organ władzy publicznej, czym powinien być oraz jaki jest cel jego istnienia, ale również wskazuje komu służy, jaką kreuje wartość publiczną dla społeczeństwa. Misja stanowi ogół wartości, jakich oczekują klienci i inni interesariusze. Dzięki temu organizacja może skutecznie przestrzegać przepisów i polityk, a także zminimalizować przyszłe koszty związane z ewentualną niezgodnością, zwłaszcza poprzez: a) stałe podnoszenie jakości w procesach i projektach, b) przestrzeganie kultury organizacyjnej, c)

⁹ Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (*compliance*) w sektorze publicznym, Centralne Biuro Antykorupcyjne, 26 września 2020 r. [dalej: wytyczne], s. 4.

¹⁰ Tamże, s. 5.

¹¹ Wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF, 9 grudnia 2020 r., Centralne Biuro Antykorupcyjne [dalej: wytyczne antykorupcyjne], s. 5.

wykorzystanie nowych technologii, d) podkreślanie znaczenia szkoleń, e) monitorowanie zgodności”¹². System zarządzania Compliance musi stać się jednym z elementów misji organizacji, co w zdecydowany sposób będzie wpływać na przejrzystość funkcjonowania organizacji i jej spostrzeżenie przez społeczeństwo.

Trzecim komponentem są „kompetencje i zadania pracowników ds. zgodności. Podstawowe zadania dla pracowników ds. zgodności: a) tworzenie i wdrażanie efektywnego programu zgodności (polityki, procedury), b) zarządzanie programem zgodności, c) promowanie zachowań zgodnych z normami prawnymi i etycznymi, d) kształtowanie kultury organizacyjnej, oceny ryzyka i zgodności, e) szkolenie personelu, f) przeprowadzanie cyklicznej samooceny, g) samodoskonalenie”¹³. Kluczowymi elementami składającymi się na podstawowe zadania pracownika są dbanie o przestrzeganie zasad etycznych oraz promowanie zachowań zgodnych z normami prawnymi i etycznymi, zaś wszelkie przejawy działań korupcyjnych winny być zgłaszane jako naruszenia¹⁴. Procesy związane z funkcjonowaniem kadr odpowiedzialnych za procesy związane z systemem zarządzania zgodnością muszą być oparte na systematycznym procesie doskonalenia zawodowego.

Kolejnym komponentem jest „monitorowanie i ocena zgodności. Jednym z kluczowych wskaźników ułatwiających weryfikację skuteczności zgodności jest ustalenie stanu świadomości na temat istoty jego funkcjonowania wśród kierownictwa wyższego i średniego szczebla oraz pracowników. Narzędzia kreowania zgodności: a) strategie informacyjne – przekazywanie informacji o ryzyku i czynnikach ryzyka zainteresowanym podmiotom i innym, którzy mogą wywierać na nich presję, aby działali w sposób społecznie odpowiedzialny, b) system motywacyjny – wpływanie na zachowania w ramach i poza zakresem regulacji poprzez stosowanie pochwał, nagród, c) samoregulacja – umożliwienie stronom uznanym za godne zaufania prowadzenia i zgłaszania własnych audytów lub kontroli, z zastrzeżeniem prawa do weryfikacji, d) współpraca – zaangażowanie

¹² Wytyczne, s. 5-6.

¹³ Tamże, s. 6.

¹⁴ Wytyczne antykorupcyjne, s. 9.

podmiotów trzecich działających na rzecz zgodności¹⁵. Powyżej wskazane narzędzia kreowania zgodności są narzędziami przykładowymi, ich katalog może być rozszerzany w zależności od potrzeb organizacji.

Piątym komponentem są „szkolenia. Kadra zarządzająca oraz pracownicy powinni być świadomi obowiązujących norm oraz posiadać wystarczające przeszkolenie, aby wykonywać swoje obowiązki w sposób zgodny z normami. Podnoszenie świadomości pozwala minimalizować ryzyka oraz daje pracownikom przekonanie, że zadania wykonywane są w sposób właściwy¹⁶. Prawidłowe wdrożenie systemu zarządzania Compliance nie powinno być oparte na jednorazowym przeszkoleniu pracowników z tego zakresu, tylko stworzeniu cyklicznego procesu szkoleniowego, dzięki któremu wszyscy pracownicy będą podnosili poziom kultury Compliance poprzez ustawiczne uzupełnianie swojej wiedzy z tego zakresu.

Wytyczne antykorupcyjne wydane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne bezpośrednio odnoszą się do roli sygnalisty. Zgodnie z nimi „działalność sygnalistów w perspektywie długookresowej stanowi ważny element wzmacniania odporności organizacji, pozwala na oddolne egzekwowanie prawa i gwarantuje ochronę interesu publicznego w duchu lokalności wobec państwa¹⁷. W dalszej części wytyczne wskazują, że prawidłowe funkcjonowanie sygnalistów będzie przez zapewnienie sprawnych kanałów zgłoszeniowych (zgodnych z dyrektywą 2019/1937). Do obsługi kanałów zgłoszeń dedykowany powinien być pracownik ds. przeciwdziałania korupcji lub pracownik ds. kontroli i audytu wewnętrznego¹⁸. Wskazać należy, że wytyczne wprowadzają czytelnika w błąd w powyższym zakresie. Po pierwsze, nie można rozdzielać procedur antykorupcyjnych od pozostałych procedur określających naruszenia etyczne i prawne, a więc całego kompleksowego systemu zarządzania Compliance. Prawidłowy system Compliance obejmuje również procedury antykorupcyjne. Po drugie, system zarządzania Compliance stanowi pierwszą linię obrony w instytucji, zaś kontrola i audyt drugą linię. W żadnym wypadku zagadnieniami

¹⁵ Wytyczne, s. 7.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Wytyczne antykorupcyjne, s. 16.

¹⁸ Tamże, s. 17.

z zakresu spraw Compliance, w tym sprawami antykorupcyjnymi, nie może zajmować się osoba pracująca w dziale kontroli i audytu wewnętrznego.

Podsumowując poddane analizie standardy i wytyczne można wyciągnąć następujące wnioski. Po pierwsze, standardy GPW stanowią dobrą podstawę informacyjną dla spółek giełdowych, w jaki sposób kształtować swoje wewnętrzne systemy zarządzania Compliance. Po drugie, wytyczne CBA ds. Compliance stanowią „zarys” tematyki, sporządzony w sposób dość ogólny, przedstawiający bardziej walor informacyjno-zapoznawczy z tematyką niż mogący pozwolić na rzetelne wdrożenie systemu. Po trzecie, wytyczne antykorupcyjne CBA stanowią już solidniejsze kompendium w omawianym zakresie, odnosząc się do różnych elementów składających się na system zarządzania Compliance, jednakże odnoszą się one do jednego z jego elementów – procedur antykorupcyjnych. Wydaje się, że rozumienie dyrektywy 2019/1937 nie może być ograniczone wyłącznie do działań antykorupcyjnych i musi obejmować całość działań składających się na system zarządzania Compliance. W rezultacie należy stwierdzić, iż wobec braku krajowych uregulowań systemu Compliance, analizowane wytyczne stanowią istotną podstawę dla podmiotów publicznych (a w szczególności spółek giełdowych) do wdrażania systemów zarządzania Compliance. Oczekiwane zaś jest dalsze doprecyzowywanie tego zagadnienia i jego popularyzacja w systemie publicznym. Wdrożenie systemu zarządzania Compliance w spółce w sposób wymierny pozwoli kierownictwu, dzięki posiadaniu odpowiedniej dokumentacji Compliance, na „dowiedzenie” dochowania najwyższych standardów Compliance [Makowicz 2018]. Funkcjonowanie systemów zarządzania Compliance, w szczególności w odniesieniu do spółek giełdowych z różnych branż, jest praktycznie zagadnieniem nie znanym w doktrynie nauk prawnych. Dlatego też, z uwagi na różnice występujące między sektorami, które mają wpływ na funkcjonowanie systemów zarządzania Compliance, warto jest dokonać analizy w odniesieniu do konkretnych sektorów.

3. Compliance w sektorze górniczym

Działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż regulowana jest przepisami ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*¹⁹. Wdrażanie systemu zarządzania Compliance w sektorze górniczym związane jest z zapewnieniem niestandardowych rozwiązań, które związane są z funkcjonowaniem zakładów górniczych oraz współpracą z organami nadzoru górniczego.

Zgodnie z ustawą, zakład górniczy jest to „wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje” (art. 6 pkt 1 ust. 18 p.g.g.). Zakłady górnicze pełnią różne funkcje, z czego najbardziej rozpoznawalną jest funkcjonowanie zakładu jako kopalni [Wojtulek, Kocowski, i Małecki 2020]. Podstawą prawną dla funkcjonowania zakładu górniczego jest plan ruchu zakładu górniczego²⁰, w analizowanym przypadku podziemnego zakładu górniczego. Podstawowe elementy planu dotyczą kwestii organizacyjnych oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 108 ust. 2 p.g.g.). Wszelkie działania wykonywane przez pracowników w zakładzie górniczym powinny spełniać wymogi bezpieczeństwa określone w powyżej wskazanym planie. Dlatego też niezmiernie ważne jest kontrolowanie tych zadań, stanowiąc dodatkowy element systemu zarządzania Compliance w sektorze górniczym. Jednym z elementów składowych planu ruchu zakładu górniczego jest polityka korporacyjna, która określa cele i ustalenia dotyczące kontroli ryzyka wystąpienia niebezpiecznych zdarzeń oraz wypadków, sposób przeprowadzania kontroli ryzyka wystąpienia niebezpiecznych zdarzeń i wypadków oraz sposób doskonalenia jej zasad, a także mechanizmy monitorowania skuteczności polityki korporacyjnej oraz sposób

¹⁹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., *Prawo geologiczne i górnicze*, Dz. U. z 2020 r., poz. 1064 [dalej: p.g.g.].

²⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych, Dz. U. poz. 2293.

osiągnięcia i wprowadzenia w życie na poziomie korporacyjnym środków służących do zapewnienia bezpieczeństwa wykonywanej działalności (art. 108 ust. 9b p.g.g.). Pojęcie polityki korporacyjnej wprowadzone zostało do ustawy w 2017 r.²¹ Jej charakter i zakres wskazują na konieczność weryfikacji przez działania w ramach systemu zarządzania Compliance w celu zachowania najwyższych standardów związanych z przeciwdziałaniem naruszeniom przepisów prawa.

Funkcjonowanie zakładu górniczego związane jest z procesami nadzoru górniczego. Organami nadzoru górniczego zgodnie z ustawą są: Prezes Wyższego Urzędu Górniczego; dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego (art. 164 pkt 1 p.g.g.). W ramach przyznanych kompetencji prezes Wyższego Urzędu Górniczego jest uprawniony do m.in. „kompleksowego sprawdzenia i oceny stanu bezpieczeństwa powszechnego, związanego z ruchem zakładu górniczego, stanu bezpieczeństwa pracy w górnictwie, stanu rozpoznania i zwalczania zagrożeń w zakładach górniczych, stanu ratownictwa górniczego oraz innych zagadnień związanych z prowadzeniem ruchu zakładów górniczych, a także przedkładania właściwym organom informacji, opinii i wniosków w tej dziedzinie; sprawowanie nadzoru nad działalnością dyrektorów okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektora SUG oraz sporządzania rocznego sprawozdania z działalności urzędów górniczych” (art. 166 p.g.g.). Swoje zadania prezes WUG realizuje za pośrednictwem dyrektorów okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektora SUW.

Organy nadzoru górniczego sprawują nadzór i kontrolę nad ruchem zakładów górniczych, w szczególności w zakresie: „bezpieczeństwa i higieny pracy; bezpieczeństwa pożarowego; ratownictwa górniczego; gospodarki złożami kopalin w procesie ich wydobywania; ochrony środowiska i gospodarki złożem, w tym według kryterium wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków określonych w odrębnych przepisach lub na ich podstawie; zapobiegania szkodom; budowy i likwidacji zakładu górniczego, w tym rekultywacji gruntów po działalności górniczej” (art. 168 pkt 1 p.g.g.). Przedstawiony powyżej katalog jest otwarty albowiem ustawodawca użył zwrotu „w szczególności” oznacza to, że organy nadzoru górniczego

²¹ Ustawa z dnia 25 maja 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. poz. 1215, art. 1 pkt 15 lit c.

mają bardzo szerokie kompetencje. Należy więc spróbować odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu systemy zarządzania Compliance powinny współpracować z organami nadzoru górniczego? Czy zasady dotyczące funkcjonowania podziemnego zakładu górniczego powinny znaleźć się w dokumentach wewnętrznych z zakresu Compliance?

Podjmując analizę zagadnienia funkcjonowania systemów zarządzania Compliance w sektorze górniczym, odniosę się do analizy systemów funkcjonujących w dwóch spółkach górniczych, które jednocześnie są spółkami giełdowymi – Jastrzębska Spółka Węglowa S.A. oraz Lubelski Węgiel Bogdanka S.A. Z uwagi na rozmiary artykułu analiza nie będzie miała charakteru opisowego, a jedynie przedstawione zostaną najważniejsze rozwiązania prawn-administracyjne kształtujące systemy zarządzania Compliance we wskazanych podmiotach.

Funkcjonujący system zarządzania Compliance w Grupie Jastrzębskiej Spółki Węglowej oparty jest na głównych filarach składających się na politykę Compliance m.in.: kodeks etyki, polityka antykorupcyjna, procedura zgłaszania nieprawidłowości oraz polityka zarządzania konfliktem interesów. Struktura systemu zarządzania Compliance w JSW została stworzona w formule dwupoziomowej. Pierwszym poziomem jest Komórka Compliance, która odpowiada za wdrożenie systemu i jego funkcjonowanie. Drugim poziomem są koordynatorzy Compliance, którzy funkcjonują w spółkach zależnych i zakładach JSW²². Zastosowanie powyższego modelu zarządzania Compliance wynika z faktu, że Jastrzębska Spółka Węglowa S.A. posiada pięć kopalń węgla kamiennego: Borynia-Zofiówka, Budryk, Jastrzębie-Bzie, Knurów-Szczygłowice i Pniówek oraz Zakład Wsparcia Produkcji. Funkcjonowanie pięciu zakładów górniczych oraz zakładu wsparcia produkcji wymaga skoordynowania działań w odniesieniu do systemu zarządzania Compliance. Z drugiej strony Jastrzębska Spółka Węglowa S.A. wchodzi w skład Grupy Kapitałowej, na którą składa się kilkanaście spółek powiązanych kapitałowo z JSW S.A. m.in. JSW KOKS SA, JSW Innowacje SA, Jastrzębskie Zakłady Remontowe Sp. z o.o., Jastrzębska Spółka Kolejowa Sp. z o.o., JSW IT SYSTEMS Sp. z o. o. oraz Przedsiębiorstwo

²² System Compliance w Grupie Kapitałowej Jastrzębskiej Spółki Węglowej, https://www.jsw.pl/fileadmin/user_files/compliance/202004-System_Compliance-broszura.pdf [dostęp: 01.05.2021], s. 7.

Gospodarki Wodnej i Rekultywacji SA²³. W sumie mamy więc kilkanaście podmiotów funkcjonujących w grupie kapitałowej.

System zarządzania Compliance w Jastrzębskiej Spółce Węglowej opiera się na kilku najważniejszych filarach. Pierwszym z nich jest Kodeks Etyki, który jest przyjęty dla całej Grupy Kapitałowej. Zagadnienia etyczne bezpośrednio wynikają z zasad systemów zarządzania Compliance, nie mniej jednak niektóre elementy zostały w Kodeksie uwypuklone. Do tej grupy należą zasady związane z: „powstrzymaniem się od działań konkurencyjnych lub szkodliwych dla Grupy JSW, zachowywania zasad uczciwej konkurencji, zachowania poufności w odniesieniu do danych finansowych, gospodarczych i osobowych Grupy JSW; unikania sytuacji pozostawiania w konflikcie interesów; odrzucenie wszelkich form korupcji i nieuczciwego wywierania wpływów”²⁴.

Drugim filarem powiązany z Kodeksem Etyki jest Polityka Antykorupcyjna. Posiadanie tego typu dokumentu przez spółki giełdowe wynika z analizowanych wcześniej przepisów prawa, jak również z wytycznych Giełdy Papierów Wartościowych i Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Analizowany dokument odnosi się do następujących obszarów: „działalność handlowa i inwestycyjna oraz zawieranie umów (w tym udział w przetargach); działalność Przedstawicieli / Pełnomocników Spółki; działalność marketingowa i promocyjna; działalność dobroczynna i charytatywna; działania związane z zatrudnieniem, wynagradzaniem, promocją Pracowników i Współpracowników; działalność socjalno-bytowa; działalność związana z podatkami i sprawozdawczością finansową oraz bezpieczeństwo informacji poufnych i prawnie chronionych”²⁵. Powyższy zakres obejmuje najważniejsze obszary funkcjonowania Spółki. Podkreślić należy, że analizowany dokument odnosi się wprost do procedury zgłaszania nieprawidłowości albowiem wszelkie naruszenia zasad korupcyjnych winny być bezpośrednio rozpatrywane zgodnie z przyjętymi procedurami naruszeń. W szczególności należy odnieść się do zawartych w niniejszej

²³ <https://www.jsw.pl/o-nas/o-jsw/grupa-jsw> [dostęp: 01.05.2021].

²⁴ Kodeks Etyki w Grupie Kapitałowej Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A., https://www.jsw.pl/fileadmin/user_files/compliance/2020-04-28/JSW_Kodeks_etyki.pdf [dostęp: 01.05.2021].

²⁵ Polityka Antykorupcyjna GK JSW, https://www.jsw.pl/fileadmin/user_files/compliance/2020-05-20/202005-JSW_Polityka_antykorupcyjna_Maj_20.pdf [dostęp: 01.05.2021], s. 9.

procedurze przepisów dotyczących potwierdzania stosowania polityki antykorupcyjnej przez podmioty zewnętrzne. Zgodnie z procedurą wszyscy pracownicy zobowiązani są do złożenia oświadczenia o zapoznaniu się z polityką antykorupcyjną, ponadto kontrahenci zewnętrzni zobowiązani są do akceptowania specjalnych klauzul antykorupcyjnych w umowach handlowych. Brak woli podpisania takiej klauzuli w całości lub w części zgodnie z procedurą jest niezwłocznie elementem analizy odpowiedniej komórki Compliance²⁶. Wprowadzenie obowiązku klauzul antykorupcyjnych jest jednym z elementów funkcjonowania systemu zarządzania Compliance. Wskazuje to również na ważną rolę osób bądź też działów odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu Compliance w spółce. Działania te stanowią o roli kontrolnej, ale i zapobiegawczej, jeżeli chodzi o system Compliance. W tym przypadku możemy mówić o funkcji kontrolnej, która podejmując działania z zakresu oszacowania ryzyka, chroni spółkę przed niepożądanymi sytuacjami naruszeń przepisów prawa.

Ostatnim filarem składającym się na system zarządzania Compliance w JSW S.A. jest Procedura Zgłaszania Nieprawidłowości w Grupie Kapitałowej JSW S.A. Procedura zgłaszania naruszeń odnosi się zarówno do kwestii etycznych, jak również prawnych (w szczególności przepisów antykorupcyjnych). W odniesieniu do JSW analizowaną procedurę możemy rozpatrywać z dwóch najważniejszych aspektów. Pierwszym z nich są możliwe kanały zgłoszeniowe. Zgodnie z procedurą obowiązującą w JSW zgłoszenie można przekazywać osobiście (do właściwej Komórki Compliance lub koordynatorów Compliance) oraz przesłać drogą mailową również do właściwej Komórki Compliance lub na dedykowane adresy mailowe dla poszczególnych Spółek zależnych²⁷. Wskazać należy, że analizowany model zakłada tylko dwie możliwości zgłoszenia naruszenia, co nie zawsze może być wystarczające. Drugim aspektem jest niewystarczające w moim przekonaniu dokonanie opisu procedur związanych z rozpatrywaniem zgłoszonego naruszenia. Przede wszystkim analizowana procedura nie wskazuje na zakres czasowy rozpatrywania zgłoszenia (brak wskazanych terminów).

²⁶ Tamże, s. 19.

²⁷ Procedura Zgłaszania Nieprawidłowości w Grupie Kapitałowej JSW S.A., <https://www.jsw.pl/o-nas/inne/compliance/procedura-zgłaszania-nieprawidlowosci-w-gk-jsw> [dostęp: 01.05.2021], s. 9.

Wydaje się, że z uwagi na charakter postępowania kwestie związane z terminami mogą niejednokrotnie mieć duże znaczenie.

Podsumowując system zarządzania Compliance w Jastrzębskiej Spółce Węglowej S.A. wskazać należy przede wszystkim na zakres jego obowiązywania (który odnosi się do całej Grupy Kapitałowej), co wpływa na dwuszczeblowy model zarządzania Compliance, który strukturalnie funkcjonuje w oparciu o podmiot główny i podmioty zależne. Z punktu widzenia charakterystyki analizowanego podmiotu przyjęcie tego modelu jest prawidłowe. Godnym rozważenia mogłoby być rozszerzenie kanałów zgłoszeniowych w procedurę zgłaszania nieprawidłowości oraz jej doprecyzowanie.

Drugim podmiotem, którego system zarządzania Compliance zostanie poddany analizie jest Lubelski Węgiel Bogdanka S.A. Jest to druga spółka z sektora górniczego, która jest spółką notowaną na giełdzie. Funkcjonowanie LWB S.A. podzielone jest na „trzy rejony eksploatacyjne, rejon główny w Bogdance oraz peryferyjne w Nadrybiu i Stefanowie, które w sumie stanowią jeden zakład górniczy. Z LWB S.A. współpracują cztery spółki zależne. W układzie korporacyjnym Lubelski Węgiel Bogdanka S.A. wchodzi w skład Grupy Kapitałowej Enea”²⁸. Pomimo faktu wchodzenia w skład Grupy Kapitałowej Enea, LWB posiada własny system zarządzania Compliance. Podobnie jak analizowany system zarządzania Compliance obowiązujący w JSW S.A. system w LW Bogdanka oparty jest na trzech filarach: Kodeksie Etyki, polityce przeciwdziałania nadużyciom oraz procedurze zgłaszania naruszeń.

W pierwszej kolejności należy dokonać analizy modelu funkcjonowania systemu zarządzania Compliance w LWB S.A. Z uwagi na to, że spółka składa się z jednego zakładu górniczego, system oparty został na jedno-szczeblowym modelu Compliance, na który składa się Dział Polityki Compliance wraz z Pełnomocnikiem ds. Compliance. Funkcjonowanie systemu w odniesieniu do grupy kapitałowej, czyli dodatkowo czterech spółek zależnych, oparte jest z jednej strony na przyjęciu własnych procedur zgłaszania naruszeń, zaś z drugiej strony na akceptowaniu procedur dotyczących

²⁸ <https://www.enea.pl/bip/grupa-kapitalowa-enea> [dostęp: 01.05.2021].

Kodeksu Etyki dla Grupy Kapitałowej LW Bogdanka S.A. oraz procedur antykorupcyjnych²⁹.

W chwili obecnej pierwszy filar systemu zarządzania Compliance, czyli Kodeks Etyki, oparty jest na dwóch elementach: Kodeksie Etyki LW Bogdanka S.A. oraz Kodeksie Etyki Grupy Kapitałowej LW Bogdanka S.A. Kodeks Etyki LW Bogdanka S.A. odnosi się w swojej treści do przestrzegania zasad etycznych, ale także zasad dotyczących procedur korupcyjnych oraz konfliktu interesów³⁰. Z kolei Kodeks Etyki Grupy Kapitałowej LW Bogdanka S.A. odnosi się do tych samych zasad, z tym że zakresem obowiązywania obejmuje spółki zależne³¹.

Drugi filar systemu zarządzania Compliance odnosi się do przestrzegania procedur antykorupcyjnych. W LW Bogdanka S.A. traktuje o tym dokument o nazwie Polityka przeciwdziałania nadużyciom oraz zarządzania ryzykiem nadużyć w Spółce Lubelski Węgiel Bogdanka S.A. Zgodnie z definicją pojęcia nadużycie w niniejszym dokumencie, należy przez nie rozumieć: „celowe oszustwo, fałszerstwo, wymuszenie, kradzież (w tym przywłaszczenie własności intelektualnej), niewłaściwe/niezgodne z prawem użycie zastrzeżonych danych, spisek, malwersacja, sprzeniewierzenie zasobów, złożenie fałszywych zeznań, zatajenie stanu faktycznego, zмова, lub manipulacja danymi na korzyść czy niekorzyść osoby lub jednostki, w tym każdy przypadek korupcji”³².

Procedura zgłaszania naruszeń w LW Bogdanka S.A. to trzeci filar składający się na system zarządzania Compliance. Warto zwrócić uwagę na szeroki katalog kanałów zgłoszeniowych – drogą mailową na dedykowany adres e-mail, drogą telefoniczną, drogą korespondencji tradycyjnej, za pomocą zgłoszenia ustnego do pracownika Działu Polityki Compliance, a także za pomocą anonimowego formularza elektronicznego. Jest to szeroki katalog, który umożliwia dokonanie zgłoszenia na wiele sposobów,

²⁹ Informacje uzyskane bezpośrednio w LW Bogdanka S.A.

³⁰ Kodeks Etyki LW Bogdanka S.A., file:///C:/Users/szewc/Downloads/kodeks_etyki1.pdf [dostęp: 01.05.2021].

³¹ Kodeks Etyki Grupy Kapitałowej LW Bogdanka S.A., https://www.lw.com.pl/_up_img/CSR/Etyka/GKLWBKodeksEtykiSMALL.pdf [dostęp: 01.05.2021].

³² Polityka przeciwdziałania nadużyciom oraz zarządzania ryzykiem nadużyć w Spółce Lubelski Węgiel Bogdanka S.A., https://lw.com.pl/pl,2,s431,kodeks_etyki.html; informacje pozyskane w Dziale Polityki Compliance LWB S.A.

w tym w szczególności zachowując anonimowość i poufność. Istotnym rozwiązaniem z punktu widzenia sektora górniczego jest możliwość dokonania zgłoszenia za pośrednictwem specjalnych skrzynek do kontaktu umieszczonych na każdym z trzech pól wydobywczych. Ponadto należy stwierdzić, że procedura zawiera bardzo dokładny opis procesu zgłoszenia, ochrony zgłaszającego, a także zostały określone dokładne ramy czasowe rozpatrzenia zgłoszenia³³.

Podsumowując system zarządzania Compliance w Lubelskim Węglu Bogdanka S.A. należy stwierdzić, że jego jednostopniowy model wynika z rozmiarów Spółki oraz niewielkiej ilości spółek zależnych. Fakt bycia członkiem Grupy Kapitałowej Enea nie wpływa na odrębne funkcjonowanie systemu zarządzania Compliance. Godnym odnotowania jest fakt wyodrębnionego kanału zgłoszeniowego względem naruszeń, dedykowanego dla osób pracujących w zakładzie górniczym. Z kolei analiza Kodeksu Etyki oraz polityki przeciwdziałaniom nadużyciom wskazuje na konieczność ich rozszerzenia i uzupełnienia.

Funkcjonowanie systemów zarządzania Compliance w sektorze górniczym wymaga specjalnego przygotowania z uwagi na specyfikę sektora. Analizowane przykłady dowiodły, że wdrożone systemy zarządzania Compliance bardziej mają źródło w obowiązku, którego spełnienie wynika z przepisów adekwatnych dla spółek giełdowych, niż z przepisów regulujących systemy Compliance. W obliczu zbliżających się zmian prawnych w tym zakresie warto dokonać reasumpcji funkcjonujących systemów, tak aby dokumenty wewnętrzne były bardziej spójne z branżą, w której funkcjonują dane podmioty.

Zakończenie

Wdrażanie przepisów prawa Unii Europejskiej do krajowego porządku prawnego w zakresie systemów zarządzania Compliance zakończy się w grudniu 2021 r. Dokonana analiza przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu Compliance, a także przepisów prawa krajowego odnoszących się do tego zagadnienia wskazuje na konieczność przygotowania odpowiedniej ustawy wdrożeniowej, która stanowić będzie podstawy prawne

³³ Informacje pozyskane z Działu Polityki Compliance LW Bogdanka S.A.

dla wdrażania systemów zarządzania Compliance w sektorze publicznym. Dodatkowo warto rozważyć wprowadzenie przepisów w ustawach szczególnych na wzór *Prawa bankowego*.

Przeprowadzona analiza prawnych podstaw funkcjonowania systemu zarządzania Compliance w sektorze górniczym prowadzi do głównego wniosku, że systemy zarządzania Compliance w tym sektorze muszą być oparte nie tylko na ogólnych przepisach prawa regulujących te systemy, ale w stopniu równym na przepisach prawa górniczego. Mamy bowiem do czynienia z systemem zarządzania Compliance opartym na dwóch filarach – pierwszym są przepisy prawa z zakresu Compliance odnoszące się do wszystkich podmiotów publicznych, drugim zaś przepisy prawa bezpośrednio wynikające z *Prawa geologicznego i górniczego*, połączone z systemem Compliance. Dlatego też prawidłowe funkcjonowanie systemu zarządzania Compliance w sektorze górniczym musi obejmować obie sfery prawne. Dobrym rozwiązaniem, oprócz regulacji ustawowych, byłoby stworzenie Kodeksu Dobrych Praktyk Compliance w sektorze górniczym, który systematyzowałby specyfikę stosowania systemu Compliance w tym sektorze.

Istotnym elementem jest dookreślenie procedur funkcjonowania systemu zarządzania Compliance w odniesieniu do ruchu zakładu górniczego. Po pierwsze, odniesienia do zasad funkcjonowania podziemnego zakładu górniczego powinny znaleźć się w wewnętrznych dokumentach z zakresu Compliance. Specyfika pracy podziemnego zakładu górniczego wskazuje, że przestrzeganie przepisów prawa i norm etycznych jest kluczowym elementem jego funkcjonowania, dlatego też warto, aby specjalne zasady dotyczące funkcjonowania zakładu stały się elementem wewnętrznych dokumentów z zakresu Compliance. Po drugie, jedną z naczelných zasad określających funkcjonowanie systemu zarządzania Compliance jest współpraca z organami nadzoru i kontroli, stąd wewnętrzne procedury Compliance w sektorze górniczym winny zakładać taką formę współpracy.

Z dokonanej analizy wytycznych z zakresu stosowania systemu zarządzania Compliance wskazać należy na wiodącą rolę procedur antykorupcyjnych. Wydaje się, że koniecznym i niezbędnym uzupełnieniem tego elementu systemu Compliance będą uregulowania na poziomie krajowym, które powinny dokonać specyfikacji funkcjonowania systemu Compliance.

Postulatem *de lege ferenda* jest prawne uregulowanie funkcjonowania systemu zarządzania Compliance w *Prawie geologicznym i górnictwym*. Skutkiem wprowadzenia powyższego przepisu byłoby usystematyzowanie procedur związanych z funkcjonowaniem systemów zarządzania Compliance w trudnym i specyficznym sektorze górnictwym. Wdrażanie procesów związanych z zarządzaniem Compliance musi mieć swoją podstawę w aktach prawa, ale rola innych dokumentów, określanych jako standardy/wytyczne, również jest niezbędna do wskazywania dobrych praktyk oraz modeli organizacyjnych mogących mieć zastosowanie w procesach wdrażania systemów. Wydaje się, że tego typu dokumenty powinny być przygotowywane również w odniesieniu do sektorów branżowych, m.in. dla sektora górnictwego, w celu uwzględniania często specyficznych warunków funkcjonowania organizacji w sektorze.

Podsumowując należy stwierdzić, że przemiany strukturalne sektora górnictwego związane z procesem transformacji energetycznej wymagać będą szczególnej dbałości o funkcjonowanie tego sektora w zgodności z przepisami prawa. Niezmiernie istotne będzie stworzenie odpowiedniego instrumentarium prawnego w tym zakresie, zarówno w kwestii ustawowej, jak i wykonawczej. Przygotowywanie zaś krajowej regulacji systemu zarządzania Compliance powinno być oparte na uwzględnieniu tego zagadnienia również w ustawach szczegółowych regulujących funkcjonowanie różnych sektorów życia publicznego.

PIŚMIENNICTWO

- Ciemński, Marcin, Monika Diehl, i Paweł Pogorzelski. 2020. „Compliance antykorupcyjne w Polsce i za granicą. Zarządzanie ryzykiem korupcji na podstawie ISO 37001.” W *Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce*, red. Bartosz Makowicz, i Bartosz Jagura, 274-94. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Jagura, Bartosz. 2017. *Rola organów spółki kapitałowej w realizacji funkcji compliance*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Łosiewicz-Dniestrzańska, Ewa, 2014. „Ryzyko braku zgodności w banku.” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H XLVIII*, nr 4:107-16.
- Makowicz, Bartosz. 2018. „Uczciowość praktyczna w polskich spółkach – czyli najwyższy czas na compliance.” *Przegląd Prawa Handlowego* 2:28-33.

- Makowicz, Bartosz. 2020. „Wprowadzenie do zarządzania zgodnością.” W *Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce*, red. Bartosz Makowicz, i Bartosz Jagura, 25-68. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Makowicz, Bartosz, i Bartosz Jagura, red. 2020. *Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Szewczak, Marcin. 2020. „Prawne podstawy funkcjonowania systemu zarządzania Compliance w sektorze publicznym.” *Roczniki Nauk Prawnych* 4:149-65.
- Wojtulek, Paweł, Tadeusz Kocowski, i Witold Małecki. 2020. *Prawo geologiczne i górnicze*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Prawne aspekty wdrożenia systemu Compliance w sektorze publicznym na przykładzie sektora górniczego

Abstrakt

Artykuł poświęcony został prawnym aspektom wdrażania systemu zarządzania Compliance w sektorze publicznym na przykładzie sektora górniczego. Autor uwzględniając dorobek prawa administracyjnego i prawa Unii Europejskiej wskazuje na nowe zagadnienie prawne, znajdujące się na etapie wdrażania w krajowy system prawa. Realizując cel badawczy autor dokonuje analizy prawnych aspektów wdrażania systemu zarządzania Compliance przez podmioty publiczne. W szczególności autor dokonuje analizy systemów zarządzania Compliance w dwóch giełdowych spółkach z sektora górniczego. W wyniku przeprowadzonej analizy prawnej autor doszedł do wniosku, że prawne podstawy wdrażania systemów zarządzania Compliance w sektorze górniczym powinny mieć swoją podstawę prawną w prawie geologicznym i górniczym.

Słowa kluczowe: procedury antykorupcyjne, prawo górnicze, podmioty publiczne

Legal Aspects of Implementing a Compliance Management System in the Public Sector on the Example of the Mining Sector

Abstract

The article deals with the legal aspects of implementing a compliance management system in the public sector, using the example of the mining sector. Taking into account the achievements of administrative law and European Union law, the author points to a new legal issue, which is at the stage of implementation into the national system of law. In pursuing the research objective, the author analyses the legal aspects of implementing the Compliance management system by public entities. In particular, the author analyses the compliance management systems of two listed companies in the mining sector. As a result of the legal analysis, the author concluded that the legal basis for the implementation of Compliance

management systems in the mining sector should have its legal basis in the Geological and Mining Law.

Keywords: anti-corruption procedures, mining law, public entities

Information about Author: DR. HABIL. MARCIN SZEWCZAK, Department of Local Government Law and Administrative Science, Faculty of Law, Canon Law and Administration, The John Paul II Catholic University of Lublin; correspondence address: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin, Poland; e-mail: marcin.szewczak@kul.pl; <https://orcid.org/0000-0002-1102-2219>