



VII.600.17.2021.DZ

**Pan  
Marcin Gubała  
Dyrektor Generalny  
Ministerstwo Rozwoju, Pracy  
i Technologii**

**ePUAP  
sekretariatDG@mrpit.gov.pl**

Szanowny Panie Dyrektorze,

w odpowiedzi na Pana prośbę o przedstawienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego powierzenia zadań instytucji centralnej wybranej instytucji publicznej w związku z implementacją do polskiego porządku prawnego 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), proszę uprzejmie przyjąć następujące stanowisko.

Konieczność wprowadzenia kompleksowej ochrony osób sygnalizujących potencjalne nieprawidłowości w interesie publicznym, zachodzące w szczególności środowisku pracy, Rzecznik Praw Obywatelskich postulował wielokrotnie, m. in. w wystąpieniu generalnym skierowanym do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w dniu 18 grudnia 2015 roku<sup>1</sup>. Rzecznik sygnalizował też Ministrowi Obrony Narodowej problemy w przypadku sygnalistów zatrudnionych w służbach mundurowych, których sytuacja jest szczególnie skomplikowana<sup>2</sup>. Zagadnienie to stało się także przedmiotem pogłębionej debaty podczas zorganizowanej pod honorowym patronatem RPO konferencji

---

<sup>1</sup> <https://www.rpo.gov.pl/content/do-mrpips-ws-ochrony-osob-sygnalizujacych-nieprawidlowosci-w-interesie-publicznym>

<sup>2</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-jak-chronic-sygnalistow-w-sluzbach-mundurowych>

pt. „Ustawa o ochronie sygnalistów w Polsce. O potrzebie i perspektywach jej wprowadzenia” jako wspólna inicjatywa Fundacji im. Stefana Batorego i Forum Związków Zawodowych. W dniu 22 września 2018 r. na Uniwersytecie Warszawskim odbyło się z kolei wysłuchanie Obywatelskiego Projektu Ustawy o Ochronie Sygnalistów<sup>3</sup>.

Przejawem tendencji zmierzającej do wprowadzenia skutecznej ochrony sygnalistów przed represjami i naciskami było przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę (UE) dyrektywy 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, którą Państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny wprowadzić do swego porządku prawnego w ciągu dwóch lat. Rzecznika Praw Obywatelskich niezmiernie cieszy więc informacja o prowadzonych przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii działaniach w zakresie wdrożenia przepisów dyrektywy.

Jedną z kluczowych kwestii wymagających rozstrzygnięcia na etapie prac legislacyjnych jest wskazanie organu, który będzie przyjmował zgłoszenia zewnętrzne wraz z przysługującymi mu gwarancjami niezależności i kompetencjami. **Po dokonaniu analizy przekazanego przez Ministerstwo projektu Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie jednak poinformować, że nie widzi możliwości przyjęcia takich zadań.**

Zgodnie z art. 80 Konstytucji RP „każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej”. Oznacza to więc, że art. 80 Konstytucji RP nie przyznaje prawa do wystąpienia do tego organu w razie naruszenia praw lub wolności w wymiarze horyzontalnym, to jest przez inne podmioty prywatne, np. osobę fizyczną czy prywatnego przedsiębiorcę. W analizowanym projekcie przewidziano jednak ustanowienie krajowych procedur dokonywania zgłoszeń naruszeń dotyczących zarówno podmiotów z sektora publicznego, jak i prywatnego przez sygnalistów. Powierzenie Rzecznikowi zadania przyjmowania zgłoszeń sygnalistów z sektora publicznego, co teoretycznie byłoby akceptowalne konstytucyjnie, rodziłoby potrzebę utworzenia osobnego organu przyjmującego zgłoszenia sygnalistów z sektora prywatnego. Byłoby to niezasadne z wielu względów, po pierwsze, wymagałoby to podzielenia realizacji zadań niezależnego organu pomiędzy dwie różne instytucje, po

---

<sup>3</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wysluchanie-obywatelskiego-projektu-ustawy-o-ochronie-sygnalistow-pod-honorowym-patronatem-rpo>

drugie, taka sytuacja byłaby dezorientująca dla osób poszukujących pomocy niezależnego organu. Rozwiązanie takie jest więc nieracjonalne, co powoduje, że Rzecznik Praw Obywatelskich także z tych powodów nie jest organem właściwym do realizowania proponowanych zadań.

Z projektowanej ustawy wynika dwojaka rola instytucji centralnej. Jest to bowiem zarówno udzielanie informacji i wsparcia zgłaszającym naruszenia prawa, jak i przyjmowanie tzw. zgłoszeń zewnętrznych (w tym przyjęcie i wstępna weryfikacja zgłoszenia, nadanie sprawie dalszego biegu poprzez skierowanie zgłoszenia do instytucji publicznej właściwej do jego merytorycznego zbadania, przekazanie informacji zwrotnej zgłaszającemu). Artykuł 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o RPO przewiduje wprawdzie, że po zapoznaniu się z wnioskiem Rzecznik może poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania. W istocie jednak treść tego przepisu realizuje zasadę subsydiarności, polegającą na tym, że Rzecznik nie zastępuje i nie wyręcza obywateli w prowadzeniu ich spraw, a więc nie świadczy usług typowo adwokackich. Działania interwencyjne podejmuje dopiero wtedy, gdy wnioskodawca wykorzystał przysługujące mu przewidziane prawem środki działania i pomimo to w dalszym ciągu uważa, że jego sprawa została załatwiona z naruszeniem praw i wolności. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że wnioskodawcy często występują do Rzecznika w sprawach, w których w dalszym ciągu mają pełną możliwość korzystania z powszechnie dostępnych środków. Rzecznik Praw Obywatelskich jest zaś zobowiązany do podjęcia sprawy dopiero, gdy – zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o RPO – poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela.

Ponadto, należy zauważyć, że pomimo zwiększenia kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich o możliwość wnoszenia skargi nadzwyczajnej, na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 154 ze zm.), ustawodawca nie przewidział żadnych dodatkowych środków finansowych dla RPO na realizację tego zadania, które wykonywane jest przeto w ramach sił i środków, służących wykonywaniu innych konstytucyjnych i ustawowych obowiązków Rzecznika Praw Obywatelskich. Na uwagę zasługuje też fakt, że w bieżącym roku budżetowym parlament zdecydował o dalszej

obniżce budżetu RPO<sup>4</sup>. W związku z powyższym, przyznanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich kolejnych kompetencji bez dodatkowych funduszy może uniemożliwić wystarczająco obciążonemu już RPO efektywną realizację zarówno dotychczasowych, jak i nowych zadań. Podkreślić przy tym trzeba, że Rzecznik Praw Obywatelskich musi zapewniać w pierwszym rzędzie skuteczną realizację zadań konstytucyjnych, realizacja dodatkowych zadań – bez zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ten cel – mogłaby narazić RPO na zarzut niedopełnienia obowiązków wynikających z ustawy zasadniczej.

Dodatkowe obawy budzi także fakt, że pomimo planowanego utworzenia dodatkowych miejsc pracy w instytucji centralnej, zakwestionowanych już zresztą przez Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów – Szefa Centrum Analiz Strategicznych, w analizowanym projekcie nie wskazano podstaw szacowania potrzeb etatowych, a także wydatków związanych z wyposażeniem miejsc pracy.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

---

<sup>4</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/budzet-rpo-na-rok-2021-%C2%A0informacja>