

# Sprawozdanie dotyczące zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów za rok 2024 i 2025



# Wstęp

Niniejsze sprawozdanie zostało sporządzone jako realizacja obowiązku Rzecznika Praw Obywatelskich, o którym mowa w art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz. U. z 2024 r., poz. 928). Jego przedmiotem jest sposób realizacji zadań związanych z przyjmowaniem zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów przez organy publiczne i Rzecznika Praw Obywatelskich od dnia 25 grudnia 2024 r. (tj. od dnia wejścia w życie przepisów dotyczących zgłoszeń zewnętrznych) do 31 grudnia 2025 r. Zostało ono opracowane na podstawie sprawozdań, o których mowa w art. 47 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów oraz doświadczeń Rzecznika Praw Obywatelskich związanych ze stosowaniem ustawy w pierwszym roku jej obowiązywania.

Celem sprawozdania jest przedstawienie Sejmowi i Senatowi syntetycznej informacji dotyczącej funkcjonowania systemu zgłoszeń zewnętrznych w pierwszym pełnym roku obowiązywania przepisów regulujących ochronę sygnalistów oraz liczby zgłoszeń kierowanych do organów publicznych i Rzecznika Praw Obywatelskich. Sprawozdanie zostało opracowane na podstawie rocznych sprawozdań przekazanych przez organy publiczne. Zakres informacji pochodzących z tych sprawozdań odpowiada obowiązkowi sprawozdawczym określonym w ustawie i stanowi podstawę przedstawienia danych dotyczących funkcjonowania systemu zgłoszeń zewnętrznych.

Niezależnie od danych przekazanych przez organy publiczne, w niniejszym dokumencie wykorzystano również dodatkowe informacje opracowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie danych statystycznych gromadzonych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z przyjmowaniem i obsługą zgłoszeń zewnętrznych. Informacje te zostały zamieszczone w celu pełniejszego zobrazowania funkcjonowania systemu oraz działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu właściwego do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych.

W pierwszej części dokument przedstawia, w oparciu o sprawozdania organów publicznych, skalę wpływających zgłoszeń oraz ogólne informacje na temat podjętych działań następczych. W części drugiej przedstawione zostały informacje na temat działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie przyjmowania i obsługi zgłoszeń. Część trzecia przedstawia uwagi dotyczące określonego w polskich przepisach zakresu danych wykazywanych w

sprawozdaniu z punktu widzenia praktyki Komisji Europejskiej. W części czwartej, mając na względzie zaplanowaną na etapie prac legislacyjnych Ocenę Skutków Regulacji *ex post*, obejmującą między innymi "sposób uwzględniania przepisów dotyczących przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych przez organy publiczne", Rzecznik wskazuje na problemy związane z implementacją ustawy oraz stosowaniem jej przepisów.

Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej dotyczącymi realizacji obowiązku sprawozdawczego wynikającego z art. 27 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (i (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 305, str. 17 z późn. zm.)), Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał w dniu 15 maja 2026 r. Komisji Europejskiej, w formie elektronicznej, sprawozdanie zawierające zbiorcze dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych, opracowane na podstawie informacji przekazanych przez wszystkie właściwe organy publiczne.

Niniejsze sprawozdanie podlega również publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich.

## 1. Sprawozdania organów publicznych zawierające dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych

Sprawozdanie roczne przekazywane do RPO na podstawie wzoru określonego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2025 r. w sprawie wzoru formularza sprawozdania zawierającego dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych (Dz. U. z

2025 r., poz. 1062) obejmuje dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych oraz wszczętych i prowadzonych w ich następstwie postępowań. Zgodnie z tym wzorem sprawozdanie organu publicznego powinno zawierać informacje o łącznej liczbie przyjętych zgłoszeń, a także uwzględniać przebieg i efekty postępowań wyjaśniających oraz postępowań sądowych wszczętych w ich wyniku, z podziałem na sprawy w toku, zakończone oraz te, w których ostatecznie stwierdzono lub nie stwierdzono naruszenia prawa. Dodatkowo sprawozdanie obejmuje informacje o szacunkowej wartości stwierdzonych szkód majątkowych oraz o kwotach odzyskanych w wyniku przeprowadzonych postępowań.

W okresie sprawozdawczym do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 5285 sprawozdań. Analiza nadesłanych danych wskazuje, że napływ zgłoszeń koncentruje się w stosunkowo wąskiej grupie podmiotów, ponieważ 339 organów publicznych (ok. 6,4%) wykazało przyjęcie zgłoszeń, podczas gdy aż 4946 organów nie odnotowało żadnego zgłoszenia zewnętrznego. Wśród organów publicznych najwyższą liczbę przyjętych zgłoszeń wykazał Urząd Ochrony Danych Osobowych, do którego wpłynęły 302 zgłoszenia. Prokuratura Krajowa wykazała 62 zgłoszenia, a Najwyższa Izba Kontroli 61 zgłoszeń. Urząd Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej Warszawa-Śródmieście przyjął 53 zgłoszenia, natomiast Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Wrocławiu przyjęła 43 zgłoszenia zewnętrzne.

### **Załącznik 1. Lista organów publicznych, które przekazały sprawozdania, ale nie wykazały przyjęcia żadnego zgłoszenia**

Łączna liczba przyjętych przez organy publiczne zgłoszeń zewnętrznych wyniosła 1908, co przełożyło się na wszczęcie 1006 postępowań wyjaśniających, z których 362 pozostają w toku, a 674 zostało już zakończonych. Wśród spraw merytorycznie rozstrzygniętych w 180 przypadkach stwierdzono naruszenie prawa, natomiast w 467 przypadkach nie stwierdzono uchybień. Wśród organów publicznych najwyższą liczbę wszczętych postępowań wykazała Prokuratura Krajowa, która odnotowała ich 54. Urząd Ochrony Danych Osobowych wszczął 46 postępowań, a Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna we Wrocławiu – 43 postępowania. Z kolei 33 postępowania wszczęto w Drugim Mazowieckim Urzędzie Skarbowym w Warszawie oraz w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego.

### **Załącznik 2. Lista organów, które przyjęły zgłoszenia ze wskazaniem liczby postępowań**

Na podstawie 6 zgłoszeń zewnętrznych wszczęto postępowania sądowe, z czego 1 sprawa pozostaje w toku, a spośród 5 zakończonych – w 3 przypadkach stwierdzono naruszenie prawa, a w 2 nie wykazano uchybień.

Lista organów, które wykazały postępowania sądowe (w nawiasie czy postępowanie zostało zakończone):

1. Rzecznik Finansowy Warszawa – Śródmieście (Tak)
2. Drugi Mazowiecki Urząd Skarbowy w Warszawie (Tak)
3. Główny Inspektorat Farmaceutyczny Warszawa (Nie)
4. 10 Wojskowy Szpital Kliniczny z Polikliniką (Tak)
5. Urząd Miasta Zakopane (Tak)
6. Urząd Miejski w Bielsku-Białej (Tak)

W wymiarze finansowym ujawnione nieprawidłowości spowodowały szkody majątkowe w wysokości 14 996 635,98 zł. Z zestawienia wynika, że istnieje znaczna dysproporcja pomiędzy wielkością stwierdzonych szkód a kwotami faktycznie odzyskanymi. W sprawozdaniach wykazano odzyskanie 106 880,00 zł (co stanowi około 0,7% szacowanej wartości strat). Największe szkody majątkowe w sprawozdaniach wykazały Prokuratura Krajowa – w kwocie 13 948 373,98 zł, oraz Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie – w kwocie 750 000,00 zł. Urząd Skarbowy w Gorzowie Wielkopolskim wykazał, że odzyskano 64 376,00 zł, Pierwszy Urząd Skarbowy w Toruniu – 32 601,00 zł, a Pomorski Urząd Skarbowy w Gdańsku – 31,00 zł. Natomiast Urząd Skarbowy w Lipnie odzyskał częściową kwotę 9 871,00 zł z wykazanej kwoty 152 736,00 zł strat.

<b>Sprawozdania od organów publicznych 2025-lista organów, które wykazały szkody</b>			
<b>L.p</b>	<b>Nazwa organu</b>	<b>Szacunkowa wartość szkód majątkowych i ewentualnie odzyskanych kwot (w zł)</b>	<b>Kwoty odzyskane w wyniku dotyczących postępowań naruszeń prawa będących zewnętrznego zgłoszenia przedmiotem (w zł)</b>
<b>1</b>	<b>PROKURATURA KRAJOWA</b>	<b>13 948 373,98 zł</b>	<b>0,00 zł</b>
<b>2</b>	<b>REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W RZESZOWIE</b>	<b>750 000,00 zł</b>	<b>0,00 zł</b>
<b>3</b>	<b>URZĄD SKARBOWY W LIPNIE</b>	<b>152 736,00 zł</b>	<b>9 871,00 zł</b>
<b>4</b>	<b>URZĄD SKARBOWY W GORZOWIE WIELKOPOLSKIM</b>	<b>64 376,00 zł</b>	<b>64 376,00 zł</b>

5	PIERWSZY URZĄD SKARBOWY W TORUNIU	32 601,00 zł	32 601,00 zł
6	PIERWSZY MAZOWIECKI URZĄD SKARBOWY W WARSZAWIE	31 473,00 zł	0,00 zł
7	URZĄD SKARBOWY WARSZAWA-BEMOWO	6 293,00 zł	0,00 zł
8	URZĄD SKARBOWY W SŁUBICACH	4 600,00 zł	0,00 zł
9	URZĄD SKARBOWY W OSTROŁĘCE	2 098,00 zł	0,00 zł
10	URZĄD SKARBOWY W STARGARDZIE	2 014,00 zł	0,00 zł
11	IZBA ADMINISTRACJI SKARBOWEJ W RZESZOWIE	1 752,00 zł	0,00 zł
12	URZĄD SKARBOWY W ŁĘCZYCY	288,00 zł	0,00 zł
13	POMORSKI URZĄD SKARBOWY w GDAŃSKU	31,00 zł	31,00 zł
Suma		14 996 635,98 zł	106 879,00 zł

**Sumaryczne podsumowanie danych wykazanych przez organy publiczne:**

Dane statystyczne sprawozdania od organów publicznych 2025	Liczba
Liczba sprawozdań ogółem	5285
Liczba organów, które wykazały przyjęte zgłoszenia	339
Liczba organów które nie wykazały przyjętych zgłoszeń	4946
łącznie liczba przyjętych zgłoszeń zewnętrznych w roku sprawozdaniu (pkt 2)	1908

<b>Liczba wszystkich postępowań (pkt.3.1)</b>	<b>1006</b>
<b>liczba postępowań w toku (pkt.3.1.1)</b>	<b>362</b>
<b>liczba postępowań zakończonych (pkt.3.1.2)</b>	<b>675</b>
<b>liczba przypadków, w których stwierdzono naruszenia prawa (pkt.3.2)</b>	<b>180</b>
<b>liczba przypadków, w których nie stwierdzono naruszenia prawa (pkt.3.3)</b>	<b>467</b>
<b>Liczba postępowań sądowych ogółem (pkt. 4.1)</b>	<b>6</b>
<b>liczba postępowań sądowych w toku (pkt. 4.1.1)</b>	<b>1</b>
<b>liczba postępowań sądowych zakończonych (pkt.4.1.2)</b>	<b>5</b>
<b>liczba przypadków, w których stwierdzono naruszenia prawa (pkt.4.2)</b>	<b>3</b>
<b>liczba przypadków, w których nie stwierdzono naruszenia prawa (pkt.4.3)</b>	<b>2</b>
<b>Szacunkowa wartość szkód majątkowych i ewentualnie odzyskanych kwot (pkt. 5)</b>	<b>14 992 523,98 zł</b>
<b>Kwoty odzyskane w wyniku dotyczących postępowań naruszeń prawa będących zewnętrznego zgłoszenia przedmiotem (w zł) - o ile organ publiczny posiada te dane (pkt.6)</b>	<b>106 880,00 zł</b>

## 2. Zgłoszenia zewnętrzne przyjmowane przez RPO

Rzecznik Praw Obywatelskich w strukturze ochrony sygnalistów pełni funkcję centralnego organu, który przyjmuje zgłoszenia zewnętrzne, dokonuje ich wstępnej weryfikacji, a następnie przekazuje je organom merytorycznie właściwych do podjęcia działań następczych.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich w okresie, który obejmuje niniejsze sprawozdanie za pomocą kanałów przeznaczonych do dokonywania zgłoszeń zewnętrznych wpłynęło 690 spraw, z czego 222 zostało zakwalifikowanych jako zgłoszenia zewnętrzne w rozumieniu ustawy o ochronie sygnalistów. Wynika stąd, że 32% spraw kierowanych za pomocą kanałów

do przyjmowania zgłoszeń zostało zakwalifikowanych jako zgłoszenia zewnętrzne zgodnie z ustawą o ochronie sygnalistów.

Najczęściej wybieranym przez sygnalistów kanałem dokonywania zgłoszeń był formularz internetowy, za pomocą którego dokonano 176 zgłoszeń. Drugim najpopularniejszym kanałem była poczta tradycyjna, wykorzystana do dokonania 37 zgłoszeń. Zgłoszenia były przekazywane również za pomocą infolinii, podczas spotkania osobistego pocztą elektroniczną.

Analiza zgłoszeń zewnętrznych, które wpłynęły bezpośrednio do RPO, wskazuje na kilka głównych obszarów tematycznych. Zgłoszenia dotyczyły najczęściej interesów finansowych Skarbu Państwa RP, jednostek samorządu terytorialnego oraz Unii Europejskiej; odnotowano 95 zgłoszeń w tej kategorii (art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy). Drugą co do wielkości grupę zgłoszeń dotyczącą prywatności i danych osobowych stanowiło 38 zgłoszeń (art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy), a trzecią – zgłoszenia dotyczące konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela w liczbie 28 (art. 3 ust. 1 pkt 17 ustawy). W dalszej kolejności sygnaliści zgłaszali sprawy z obszaru zamówień publicznych (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy) – 13 zgłoszeń, oraz zdrowia publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 11), które zostało wskazane w 9 przypadkach.

Wyżej przywołane sprawy stanowią jedynie część zagadnień podniesionych w zgłoszeniach zewnętrznych skierowanych do RPO. **Niektóre zgłoszenia zewnętrzne wskazują na więcej niż jeden przedmiot naruszenia. W takich przypadkach RPO przekazuje je do więcej niż jednego organu publicznego. Ponadto w niektórych sprawach RPO odstąpił od przekazania zgłoszenia. Z tego względu występują różnice między liczbą przyjętych zgłoszeń a liczbą spraw przekazanych.**

Najwięcej zgłoszeń zewnętrznych RPO przekazał do Krajowej Administracji Skarbowej (48 zgłoszeń), do Urzędu Ochrony Danych Osobowych (29 zgłoszeń) oraz do Prokuratury Krajowej (24 zgłoszenia). Stosunkowo dużo zgłoszeń przekazano też do Urzędu Zamówień Publicznych, do którego trafiło 8 spraw, oraz do Ministerstwa Zdrowia i Najwyższej Izby Kontroli, do których RPO przekazał po 6 zgłoszeń.

**Załącznik 3. Lista organów, do których RPO przekazał zgłoszenia zewnętrzne w 2025 roku**

#### **Załącznik 4. Zgłoszenia zewnętrzne przyjęte przez RPO z podziałem ze względu na przedmiot naruszenia prawa.**

Duża część wpływów trafiających do RPO nie spełniała ustawowych kryteriów uznania za zgłoszenie zewnętrzne. Zgodnie z ustawą o ochronie sygnalistów, sygnalistą jest osoba fizyczna, która uzyskała informację o naruszeniu prawa w kontekście związanym z pracą – niezależnie od podstawy prawnej stosunku, jaki wiąże ją z podmiotem, na rzecz którego wykonuje pracę. Aby sprawa mogła zostać uznana za zgłoszenie sygnalisty, niezbędne jest również, żeby przekazywana informacja dotyczyła jednej z dziedzin wymienionych w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów. Sprawy dotyczące informacji nieuzyskanych w kontekście związanym z pracą lub nie dotyczące żadnej z dziedzin wymienionych w ustawie, nie były kwalifikowane przez RPO jako zgłoszenia zewnętrzne i nie odnotowywano ich w rejestrze.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 pkt 3 u.o.s., Rzecznik przyjmuje i rozpatruje samodzielnie zgłoszenia zewnętrzne wtedy, gdy dotyczą one naruszenia konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela i żaden inny organ publiczny nie jest właściwy do podjęcia działań następczych.

W 2025 roku, RPO jako organ odpowiedzialny za podjęcie działań następczych, przyjął 14 zgłoszeń, w których przedmiot sprawy dotyczył art. 3 ust. 1 pkt 17 ustawy. W sprawach tych to Rzecznik prowadzi działania następcze.

### **3. Wnioski dotyczące wzoru sprawozdania i treści art. 47 ustawy o ochronie sygnalistów oraz sposobu prowadzenia rejestrów**

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wnioski dotyczące sposobu ukształtowania obowiązku sprawozdawczego, o którym mowa w art. 47 ustawy o ochronie sygnalistów, a w konsekwencji także wzoru sprawozdania określonego rozporządzeniem Rady Ministrów, powinny być formułowane z uwzględnieniem analizy praktyki działania Komisji Europejskiej oraz sprawozdań organów publicznych, które wpłynęły do Biura RPO.

Nałożenie na Rzecznika Praw Obywatelskich i organy publiczne obowiązków zmierzających do przygotowania sprawozdania zawierającego dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych miało na celu implementowanie do polskiego porządku prawnego treści art. 27 dyrektywy 2019/1937. Ustawodawca, określając zakres przygotowywanego sprawozdania,

ograniczył się do powtórzenia treści unijnego przepisu. Zgodnie z tym sprawozdania przygotowywane przez organy publiczne mają obejmować:

1. liczbę przyjętych zgłoszeń zewnętrznych;
2. liczbę postępowań wyjaśniających i postępowań wszczętych w wyniku przyjętych zgłoszeń zewnętrznych oraz informacje na temat wyniku tych postępowań;
3. szacunkową wartość szkody majątkowej, jeżeli została stwierdzona, oraz kwoty odzyskane w wyniku postępowań dotyczących naruszeń prawa będących przedmiotem zgłoszenia zewnętrznego – o ile organ publiczny posiada te dane.

**W treści art. 47 ustawy o ochronie sygnalistów nie został jednak w sposób wystarczający uwzględniony cel zbierania danych statystycznych na temat zgłoszeń zewnętrznych wyrażony w art. 27 ust 3 dyrektywy 2019/1937.** Celem tym jest ocena sposobu funkcjonowania dyrektywy oraz rozważanie potrzeby wprowadzenia dodatkowych środków, w tym – w stosownych przypadkach – zmian mających na celu rozszerzenie zakresu stosowania niniejszej dyrektywy na kolejne akty Unii lub dziedziny, w szczególności w obszarze poprawy środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników oraz poprawę warunków pracy. Dodatkowo, przekazywane Komisji Europejskiej sprawozdania mają pomóc w ocenie, w jaki sposób państwa członkowskie korzystały z istniejących mechanizmów współpracy w ramach wypełniania obowiązków dotyczących podejmowania działań następczych w związku ze zgłoszeniami dotyczącymi naruszeń objętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy oraz, w ujęciu bardziej ogólnym, jak współpracowały w przypadku naruszeń o wymiarze transgranicznym. Należy mieć również na względzie, że Polska implementowała dyrektywę ze znacznym opóźnieniem. Tymczasem od czasu jej uchwalenia Komisja Europejska podejmowała działania mające na celu wypracowanie spójnego systemu zbierania danych statystycznych od państw członkowskich. Dotyczy to zarówno sposobu przekazywania informacji, jak i zbieranych danych. W ocenie Rzecznika okoliczności te powinny zostać również uwzględnione przez ustawodawcę.

Obecnie informacje, o których mowa w art. 27 dyrektywy 2019/1937 są zbierane od państw członkowskich za pomocą ujednoliconego formularza internetowego. Co istotne, termin na uzupełnienie tego formularza mijał 15 maja 2025 r. **Doszło więc do istotnej rozbieżności pomiędzy terminem wskazanym w polskiej ustawie (31 grudnia), a faktycznym terminem na realizację zadania w postaci przekazania sprawozdania Komisji Europejskiej.**

Rzecznik Praw Obywatelskich uzupełnił wskazany formularz. Z uwagi jednak na istotne różnice pomiędzy zakresem informacji zbieranych przez Komisję Europejską, zakresem informacji przekazanych Rzecznikowi przez organy publiczne na podstawie polskich przepisów, nie było możliwe udzielenie rzetelnej odpowiedzi na wszystkie zadane w formularzu pytania. **Podstawowa rozbieżność pomiędzy formularzem Komisji Europejskiej a polskim wzorem sprawozdania dotyczy szczegółowości zbieranych danych na temat tematyki zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów.** Komisja Europejska zbiera dane zarówno na temat ilości zgłoszeń, jak i ilości wszczętych postępowań, z uwzględnieniem poszczególnych dziedzin objętych zakresem przedmiotowym dyrektywy. Przykładowo należało więc wyodrębnić ilość zgłoszeń dotyczących zamówień publicznych, zdrowia publicznego czy bezpieczeństwa transportu. Tymczasem sprawozdania sporządzane przez organy publiczne na podstawie art. 47 ustawy o ochronie sygnalistów nie zawierają żadnych informacji na temat zakresu przedmiotowego wpływających zgłoszeń. Uzupełniając formularz dla Komisji Europejskiej, Rzecznik orientacyjnie wskazał dane dotyczące problematyki zgłoszeń w oparciu o kompetencje organów, które przekazały sprawozdania. Należy jednak uznać, że takie formułowanie odpowiedzi jest niewystarczające. Poszczególne organy mogą bowiem podejmować działania w różnych dziedzinach objętych zakresem przedmiotowym ustawy. Przykładem może tu być prokuratura. Ponadto sami sygnaliści mogą kierować do organów sprawy niemieszczące się w granicach ich kompetencji. Z instrukcji do formularza Komisji Europejskiej wynika natomiast, że co do zasady nie powinny być w nim zamieszczane dane szacunkowe. **Konieczna jest więc zmiana sposobu gromadzenia informacji na temat funkcjonowania systemu zgłoszeń zewnętrznych na poziomie krajowym w celu zapewnienia rzeczywistej realizacji ciężącego na Polsce obowiązku sprawozdawczego.** Przyczyni się to jednocześnie do zwiększenia możliwości skutecznej ewaluacji ustawy o ochronie sygnalistów przez polskie organy publiczne.

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich budzi również **celowość przedstawiania sprawozdań, o których mowa w art. 47 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów, przez ponad 5 000 organów publicznych w sytuacji, w której tylko niewielka ich część wykazuje przyjęcie choćby jednego zgłoszenia.** Złożenie sprawozdania generuje bowiem koszty i wyzwania organizacyjne zarówno po stronie organów, jak i Biura RPO. Wydaje się, że taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z wątpliwości interpretacyjnych dotyczących definicji organu publicznego wyrażonej w art. 2 pkt 6 ustawy o ochronie sygnalistów. Zgodnie z nią przez organ publiczny należy rozumieć naczelne i centralne organy

administracji rządowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, inne organy państwowe oraz inne podmioty wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej, właściwe do podejmowania działań następczych w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1 ustawy. Wydaje się, że znaczna część podmiotów, które przekazały sprawozdania do RPO nie dokonało weryfikacji swojej właściwości do podjęcia jakichkolwiek działań następczych w dziedzinach wskazanych w ustawie. Poprzestały one jedynie na ocenie, czy formalnie mieszczą się w typach organów wymienionych w definicji. Do RPO wpłynęły sprawozdania m.in. od szkół publicznych, bibliotek, instytucji kultury takich jak opery i muzea, czy domów pomocy społecznej, których właściwość w dziedzinach wymienionych w art. 3 pkt ustawy budzi, w ocenie RPO, poważne wątpliwości. Wpłynęły również sprawozdania od sądów powszechnych i administracyjnych. W ich przypadku wątpliwości budzi z kolei możliwość samodzielnego podjęcia działań następczych zgodnych z definicją wyrażoną w art. 2 pkt 1 ustawy o ochronie sygnalistów. Sytuacja ta nie sprzyja rzeczywistej ewaluacji przepisów dyrektywy i ustawy oraz tworzy po stronie potencjalnych sygnalistów brak pewności co do tego, do jakiego organu należy skierować zgłoszenie zewnętrzne. W związku z tym, niezależnie od ewentualnych zmian ustawowej definicji organu publicznego, zasadne byłoby sformułowanie wytycznych dotyczących tego, które organy rzeczywiście są zobowiązane do wdrożenia procedur przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następczych, a także przekazywania do RPO sprawozdań, o których mowa w art. 47 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów. Z uwagi na konstytucyjną pozycję niezależnego organu stojącego na straży wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik Praw Obywatelskich nie może sformułować takich wytycznych. Z tego względu nie było możliwe udzielenie odpowiedzi na liczne kierowane do Rzecznika przez organy publiczne pytania dotyczące tego, czy mieszczą się one w ustawowej definicji organu publicznego i są zobowiązane do przekazania sprawozdania.

Wreszcie wątpliwości z punktu widzenia realizacji celu w postaci skutecznej ewaluacji dyrektywy i ustawy budzi niespójność danych przekazywanych przez poszczególne organy publiczne w sprawozdaniach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie prowadzonych rejestrów zgłoszeń zewnętrznych.

Po pierwsze, z uwagi na różne interpretacje przepisów ustawy o ochronie sygnalistów, część organów publicznych wpisuje do rejestru zgłoszeń zewnętrznych wszystkie sprawy skierowane do organu za pomocą kanałów wyznaczonych do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych. W ocenie Rzecznika do rejestru powinny być wpisywane jedynie zgłoszenia,

które spełniły wymagania określone w ustawie, tj. sprawy dotyczące informacji uzyskanych w kontekście związanym z pracą i związanych z jedną z dziedzin wymienionych w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów, i tylko takie zgłoszenia powinny zostać uwzględnione w sprawozdaniu.

Po drugie, poszczególne organy różnie podchodziły do kwestii uwzględniania w rejestrach i sprawozdaniach zgłoszeń wpływających nie bezpośrednio od sygnalisty, ale przekazanych według właściwości przez inne organy publiczne lub przez RPO w ramach realizowania jego zadania ustawowego. Podobny problem dotyczy wykazywania w sprawozdaniu zgłoszeń, które następnie zostały przekazane według właściwości do innego organu i nie były przedmiotem wszczętych postępowań wyjaśniających. Powoduje to ryzyko podwójnego wykazywania niektórych zgłoszeń oraz trudności w ustaleniu na podstawie ilu z nich wszczęto postępowania. Możliwe są również sytuacje, w których zgłoszenie nie zostanie wykazane ani przez organ, do którego wpłynęło, ani przez ten, do którego zostało przekazane według właściwości. W tym obszarze również zasadne byłoby więc sformułowanie wytycznych dotyczących prowadzenia rejestrów zgłoszeń zewnętrznych i sposobu formułowania sprawozdań.

**Z powyższych względów sprawozdanie w obecnym kształcie może zawierać dane nie w pełni spójne i miarodajne.**

## 4. Wnioski dotyczące funkcjonowania systemu zgłoszeń zewnętrznych

W toku realizacji zadań powierzonych Rzecznikowi w ustawie o ochronie sygnalistów Rzecznik dostrzegł obszary, które mogłyby stanowić przedmiot rozważań na temat zmian legislacyjnych mających na celu usprawnienie procedowania zgłoszeń zewnętrznych. Można tu w szczególności wskazać kwestie związane z definicją organu publicznego i obowiązkami organów dotyczących procedowania zgłoszeń, w tym zgłoszeń anonimowych oraz zagadnienia dotyczące ochrony sygnalistów i wsparcia osób, które doświadczyły działań odwetowych.

Pierwszym problemem, na który warto zwrócić uwagę, jest **niejednoznaczny sposób interpretacji przepisu definiującego organ publiczny** (art. 2 pkt 6 u.o.s.). Z jego treści

wynika, że organem publicznym jest podmiot należący do jednej z wymienionych w tym przepisie grup podmiotów (naczelne i centralne organy administracji rządowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, inne organy państwowe oraz inne podmioty wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej), który dodatkowo jest właściwy do podejmowania działań następczych w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1 u.o.s. Zatem dla ustalenia, czy dany podmiot jest organem publicznym konieczne jest uwzględnienie – poza treścią art. 2 pkt 6 u.o.s., która wskazuje, jakie grupy podmiotów mogą być organem publicznym – również przepisu definiującego działania następcze (art. 2 pkt 1 u.o.s.), treści art. 3 ust. 1 u.o.s. oraz przepisów określających właściwość danego podmiotu.

Taki złożony sposób ujęcia treści normatywnej definicji organu publicznego prowadzi do różnorodnych interpretacji wskazanej regulacji. W konsekwencji niektóre podmioty tego samego rodzaju lub podobne, jeśli chodzi o zakres właściwości uznają się za organy publiczne, a inne nie. Może się to przekładać na powstanie stanu niepewności z punktu widzenia działań podjętych przez sygnalistę, który – mając zamiar dokonania zgłoszenia zewnętrznego – powinien mieć możliwość w sposób jednoznaczny ustalić na podstawie przepisów prawa, które podmioty są organami publicznymi w rozumieniu ustawy o ochronie sygnalistów, a tym samym są właściwe do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych. Tymczasem w praktyce same podmioty publiczne mają problemy z ustaleniem, czy są organem publicznym w rozumieniu u.o.s. Taki stan rzeczy może przekładać się na zmniejszenie skuteczności samego zgłoszenia sygnalisty oraz zaufania do mechanizmu sygnalizowania, który powinien stanowić efektywny instrument reagowania na naruszenia prawa.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich kwestię organów odpowiedzialnych za przyjmowanie zgłoszeń i podejmowanie działań następczych należy rozstrzygnąć w sposób jednoznaczny zgodnie z wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP zasadą określoności przepisów prawa oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. **Z tej przyczyny zasadne jest ponowne rozważenie kwestii dotyczącej organów publicznych i jednoznaczne określenie, które organy są odpowiedzialne za przyjmowanie i rozpoznawanie zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów w polskim systemie prawnym.**

Ze wskazanym wyżej zagadnieniem powiązana jest przewidziana w art. 34 ust. 1 u.o.s. możliwość uznania się przez organ publiczny za niewłaściwy i przekazania zgłoszenia do innego organu. W praktyce, wobec niejasnej definicji organu publicznego, możliwa jest sytuacja, w której większość organów zamiast podjąć sprawę, będzie próbowała przekazać zgłoszenia do innego organu, wykazując, że nie jest właściwa. Z dotychczasowych doświadczeń Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że zgłoszenia sygnalistów są przekazywane między organami, a poszczególne instytucje publiczne mają trudności z określeniem, jaki podmiot powinien podjąć działania następcze. Taka sytuacja jest niekorzystna zarówno z punktu widzenia skuteczności postępowania, jak i z punktu widzenia ochrony poufności treści zgłoszenia. Organy powinny bowiem dążyć do minimalizowania kręgu osób, które zapoznają się ze zgłoszeniem sygnalisty, zgodnie z przesłankami określonymi w art. 8 ust. 2 u.o.s. Wydaje się więc, że również w tym zakresie konieczne jest rozważenie zmiany przepisów zapewniającej możliwość jednoznacznego ustalenia sposobu postępowania ze zgłoszeniem przez organ publiczny, tak aby wyeliminować ryzyko, że określona sprawa nie zostanie podjęta przez żaden organ.

W kontekście działań organów publicznych należy również zwrócić uwagę na kwestię posługiwania się pojęciem „zgłoszenia” w treści ustawy o ochronie sygnalistów. Zgodnie z definicją zgłoszenia jest nim przekazanie informacji o naruszeniu prawa (art. 2 pkt 15 w zw. z art. 2 pkt 16 i 17 u.o.s.). Z treści tej definicji mogłoby zatem wynikać, że jeśli określony wpływ nie zawiera informacji o naruszeniu prawa, to nie jest zgłoszeniem. Tymczasem przepisy dotyczące wstępnej weryfikacji zgłoszenia (art. 32 ust. 1 oraz art. 34 ust. 1 pkt 2 u.o.s.) przewidują, że jednym z elementów tej weryfikacji jest ustalenie, czy zgłoszenie zawiera informację o naruszeniu prawa. Wynika z tego, że do wstępnej weryfikacji kierowany jest wpływ, który jest nazwany w ustawie zgłoszeniem przed ustaleniem, czy zawiera informację o naruszeniu prawa. Dodatkowo, art. 32 ust. 4 u.o.s. przewiduje, że Rzecznik odstępuje od przekazania zgłoszenia, które nie zawiera informacji o naruszeniu prawa. Przepis ten wprost przewiduje, że wpływ nazwany zgłoszeniem może nie zawierać informacji o naruszeniu prawa. Taki kształt wskazanych przepisów przemawia za twierdzeniem, zgodnie z którym pojęcie zgłoszenia w ustawie występuje w dwóch znaczeniach: albo jako wpływ, co do którego ustalono po jego otrzymaniu, że zawiera informację o naruszeniu prawa; albo jako wpływ, który będzie dopiero podlegał ocenie z punktu widzenia tego czy zawiera informację o naruszeniu prawa w toku wstępnej weryfikacji. Zdaniem RPO, z uwagi na wynikające z art. 2 Konstytucji RP zasady prawidłowej legislacji konieczne jest jednolite posługiwanie się

pojęciem zgłoszenia w obrębie jednego aktu normatywnego. Mogłoby to nastąpić przykładowo przez dodanie do ustawy nowego pojęcia „wpływu”, który to wpływ – bez względu na formę – podlegałby wstępnej ocenie, podczas której oceniane byłoby spełnienie przesłanek zgłoszenia sygnalisty. Zasadne byłoby również uregulowanie sposobu postępowania z wpływami, które nie zostały uznane za zgłoszenie sygnalisty, lecz zostały dokonane kanałem przeznaczonym do dokonywania zgłoszeń zewnętrznych. W ocenie Rzecznika uzasadnione jest informowanie nadawcy takiego wpływu, który podał adres do kontaktu, że wpływ ten nie stanowi zgłoszenia, i wskazanie możliwych środków działania, szczególnie gdy z okoliczności sprawy wynika ryzyko działań odwetowych.

Dla sposobu działania organów publicznych oraz samej sprawczości postępowania dotyczącego zgłoszeń zewnętrznych nie jest obojętna okoliczność braku określenia relacji między ustawą o ochronie sygnalistów a poszczególnymi przepisami regulującymi postępowania, w ramach których organy te prowadzą działania następcze. Wyjaśnienia wymagają w szczególności sytuacje, gdy przepisy ustawy o ochronie sygnalistów regulują zagadnienie, które zostało określone inaczej lub w innym zakresie w przepisach dotyczących danej procedury (por. np. art. 39 ust. 1 zdanie drugie u.o.s. oraz art. 307 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2026 r. poz. 490 ze zm.). Ma to znaczenie zarówno z punktu widzenia prowadzenia postępowania przez organy, jak i samych sygnalistów, którzy mogą nie być świadomi, że ich zgłoszenia są rozpoznawane w oparciu o przepisy innych ustaw niż ustawa o ochronie sygnalistów. **Zasadnym wydaje się również rozważenie doprecyzowania samej definicji działań następczych** w sposób umożliwiający uznanie za te działania szerokiego zakresu działań, które mogą podejmować organy w celu oceny prawdziwości informacji zawartej w zgłoszeniu lub zapobieganiu naruszeniu prawa, przykładowo przez dodanie do katalogu przykładowych działań następczych również innych czynności, np. kontroli państwowej.

Rozważenia wymaga również treść art. 37 u.o.s. Nie jest jasne, dlaczego przewidziane w tym przepisie okoliczności wyłączające obowiązek informowania sygnalisty takie jak wyraźna wola sygnalisty o odstąpieniu od informowania oraz uzasadnione podstawy przemawiające za zagrożeniem ochrony poufności tożsamości sygnalisty odnoszą się tylko do przekazania informacji o przyjęciu zgłoszenia. Tymczasem ustawa przewiduje również inne sytuacje, w których sygnalista otrzymuje informacje od organu publicznego, np. informację o przekazaniu zgłoszenia czy informację zwrotną. Zdaniem Rzecznika, z punktu widzenia ochrony prawa do

prywatności sygnalisty zasadnym jest, aby przesłanki wymienione w art. 37 u.o.s. były uwzględniane również w innych sytuacjach, w których ustawa przewiduje informowanie sygnalisty na temat sprawy wszczętej zgłoszeniem.

Ustawa pozostawiła podmiotom prawnym, organom publicznym oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich decyzję co do przyjmowania zgłoszeń anonimowych (art. 7 ust. 1 u.o.s.). W praktyce tylko niektóre organy, w tym Rzecznik, zdecydowały się na przyjmowanie zgłoszeń dokonanych w takiej formie, argumentując to na ogół obawami o bardzo duży wpływ spraw nieistotnych lub też zawierających informacje nieprawdziwe w celu zaszkodzenia innej osobie lub podmiotowi. Z dotychczasowej praktyki Rzecznika wynika, że te obawy się nie potwierdziły, wręcz przeciwnie, często istotne informacje z punktu widzenia obszarów prawa, których naruszenie może stanowić przedmiot zgłoszenia są przekazywane przez sygnalistów anonimowo. Co więcej taka forma dokonywania zgłoszeń stanowi bardzo mocną formą ochrony sygnalisty, skoro to ujawnienie tożsamości sygnalisty może stanowić początek działań prowadzących do działań odwetowych. Ma to szczególnie istotne znaczenie zwłaszcza obecnie, w pierwszym etapie obowiązywania przepisów ustawy o ochronie sygnalistów, kiedy to zaufanie do tego nowego środka informowania o nieprawidłowościach dostrzeżonych w toku czynności zawodowych jest na różnym poziomie. Z tych przyczyn w ocenie Rzecznika po dwóch latach od uchwalenia ustawy warto poddać tę kwestię ponownej analizie i **rozważyć wprowadzenie regulacji przewidującej przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych dokonanych anonimowo przez wszystkie organy publiczne**. Takie rozwiązanie mogłoby się przyczynić do większej ilości zgłoszeń, a tym samym wzrostu efektywności mechanizmu sygnalizowania oraz poprawy realizacji celu ustawy i dyrektywy (poprawa egzekwowania prawa we wskazanych obszarach), co odpowiada założeniom działaniom organów władzy publicznej opartym na zasadzie praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

Zapobieganiu konieczności procedowania spraw niskiej wagi mogłoby służyć implementowanie do polskiej ustawy przewidzianego w art. 11 ust. 3 dyrektywy 2019/1937 **rozwiązania umożliwiającego organom publicznym, po dokonaniu należytej oceny sprawy, podjęcie decyzji, że naruszenie będące przedmiotem zgłoszenia ma wyraźnie niewielką wagę i nie wymaga podejmowania dalszych działań następczych innych niż zamknięcie procedury**. Taka ocena nie mogłaby wpływać m.in. na ochronę przysługującą sygnaliście. Organ byłby zobowiązany do poinformowania sygnalisty o decyzji, która

powinna być uzasadniona. Środek ten umożliwiłaby skutecznie ograniczenie przeciążenia organów sprawami o mniejszej wadze, w tym wszczętymi w drodze zgłoszeń anonimowych. Wprowadzenie takiego rozwiązania nie jest obowiązkowe dla państw członkowskich, lecz z uwagi na zapewnienie sprawności postępowań dotyczących zgłoszeń sygnalistów wydaje się, że warto je rozważyć. Taka regulacja umożliwiłaby organom publicznym prowadzenie postępowań w istotnych sprawach wskazanych zarówno w zgłoszeniach dokonanych anonimowo, jak i w zgłoszeniach imiennych.