



Warszawa, 16-09-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Sylvia Gregorczyk-Abram

ZdS.564.63.2026.JK

Pani

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk

**Ministra Rodziny, Pracy i Polityki
Społecznej**

e-doręczenia

Szanowna Pani Ministro,

stosownie do art. 47 ust. 4 ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz. U. poz. 928, dalej: ustawa o ochronie sygnalistów, u.o.s.), Rzecznik Praw Obywatelskich sporządza zbiorcze sprawozdanie dotyczące zgłoszeń zewnętrznych za dany rok kalendarzowy i przekazuje je Sejmowi, Senatowi i Komisji Europejskiej nie później niż do dnia 31 grudnia roku następującego po roku, za jaki sprawozdanie jest sporządzane. Wskazane sprawozdanie opracowywane jest na podstawie sprawozdań organów publicznych, które są obowiązane do sporządzenia sprawozdania za dany rok kalendarzowy dotyczącego zgłoszeń zewnętrznych (art. 47 ust. 1 u.o.s.). Przepisy te stanowią implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. Urz. UE L 35, s. 17, dalej: dyrektywa 2019/1937), a w szczególności jej art. 27, który stanowi, że państwa członkowskie przedkładają corocznie Komisji określone dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych, jeżeli dane te są dostępne na poziomie centralnym w danym państwie członkowskim.

W roku 2026 Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organy publiczne po raz pierwszy realizowali wskazane wyżej obowiązki sprawozdawcze. W dniu 10 lipca 2026 r. RPO przekazał do Sejmu oraz do Senatu „Sprawozdanie dotyczące zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów za rok 2024 i 2025”¹. Z kolei sprawozdanie do Komisji Europejskiej zostało przekazane przez Rzecznika w dniu 15 maja 2026 r. Wynikało to z oczekiwań Komisji, która zwróciła się do państw członkowskich o przekazanie sprawozdań we wskazanym terminie oraz w kształcie określonym w przygotowanym przez ten organ wzorze sprawozdania.

W toku realizacji wskazanych zadań, Rzecznik dostrzegł zagadnienia i problemy, które mogą mieć znaczenie zarówno z punktu widzenia realizacji celu zbierania danych i tworzenia sprawozdań dotyczących zgłoszeń sygnalistów, w szczególności do Komisji Europejskiej, jak i sprawności oraz jasności samej procedury sprawozdawczej realizowanej przez organy publiczne w Polsce. Z tej przyczyny, przekazuję Pani Ministrze niniejsze **uwagi dotyczące treści właściwych przepisów ustawy o ochronie sygnalistów oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 28 lipca 2025 r. w sprawie wzoru formularza sprawozdania zawierającego dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych** (Dz. U. poz. 1062, dalej: rozporządzenie) dostrzeżone w toku dotychczasowej praktyki ich stosowania.

Obok wskazanych obowiązków sprawozdawczych wynikających z dyrektywy 2019/1937, ustawa o ochronie sygnalistów wprowadziła art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1264; dalej: ustawa o RPO), który przewiduje składanie przez Rzecznika do Sejmu i Senatu sprawozdania dotyczącego wykonania ustawy o ochronie sygnalistów. W końcowej części niniejszego wystąpienia pragnę zwrócić uwagę na wątpliwości wynikające z obowiązywania tego przepisu stanowiącego *superfluum* względem art. 212 Konstytucji RP oraz pozostającego w sprzeczności z pozycją ustrojową Rzecznika określoną w art. 210 Konstytucji RP.

1. Stosownie do art. 27 ust. 3 dyrektywy 2019/1937, Komisja Europejska m.in. na podstawie danych statystycznych dotyczących zgłoszeń zewnętrznych przekazanych przez państwa członkowskie przedłoży Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oceniające skutki prawa krajowego transponującego przepisy tej

¹ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sprawozdanie-zgloszenia-zewnetrzne-sygnalistow-2024-2025>.

dyrektywy². Z treści tego przepisu wynika, że sprawozdanie ma zawierać m.in. ocenę sposobu funkcjonowania dyrektywy 2019/1937 oraz rozważania dotyczące potrzeby wprowadzenia dodatkowych środków, w tym zmian mających na celu rozszerzenie zakresu stosowania tej dyrektywy na kolejne dziedziny prawa, w szczególności służących poprawie środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników oraz poprawę warunków pracy. Mając na względzie wskazany obowiązek, Komisja zwróciła się do państw członkowskich o przekazanie sprawozdań zawierających dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych do 15 maja 2026 r. w formie wypełnienia przygotowanego formularza zawierającego szczegółowe pytania dotyczące funkcjonowania przepisów krajowych implementujących dyrektywę 2019/1937 (wzór formularza w załączeniu). W Polsce obowiązek ten realizuje Rzecznik Praw Obywatelskich zgodnie z dyspozycją wyrażoną w art. 47 ust. 4 u.o.s.

Należy zauważyć, że treść pytań zawartych w formularzu Komisji znacznie wykracza poza zakres danych, które organy publiczne przekazują Rzecznikowi w treści sprawozdań rocznych. Stosownie do art. 47 ust. 1 u.o.s., sprawozdanie organu publicznego obejmuje: 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 szkodę majątkową, jeżeli została stwierdzona, oraz kwoty odzyskane w wyniku postępowań dotyczących naruszeń prawa będących przedmiotem zgłoszenia zewnętrznego. Przepis ten stanowi *de facto* powtórzenie treści art. 27 ust. 2 dyrektywy. Nie uwzględnia on jednak w pełni wyrażonego celu podejmowania działań sprawozdawczych określonego w art. 27 ust. 1 i 3 dyrektywy. Należy zauważyć, że na podstawie wskazanych danych Komisja nie ma możliwości dokonania oceny funkcjonowania przepisów implementujących dyrektywę 2019/1937 oraz rozważenia wprowadzenia zmian, w tym rozszerzenia zakresu zastosowania tej dyrektywy.

² Stosownie do stanowiska Komisji zawartego w raporcie z 3 lipca 2024 r. w sprawie wdrożenia i stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii sprawozdanie, o którym mowa w art. 27 ust. 3 dyrektywy 2019/1937 zostanie przedłożone Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu nie później niż do końca 2026 r. Zmiana terminu ma wynikać z opóźnień transpozycji dyrektywy przez niektóre państwa członkowskie (zob. https://commission.europa.eu/document/download/7cc63350-88c9-4c0b-a46e-04fc11e673e7_en?filename=COM_2024_269_1_EN_ACT_part1_v6.pdf).

W celu przygotowania sprawozdania, o którym mowa w art. 27 ust. 3 dyrektywy 2019/1937, Komisja w formularzu skierowanym do państw członkowskich zamieściła bardzo konkretne pytania umożliwiające ocenę funkcjonowania mechanizmu zgłaszania naruszeń prawa w poszczególnych państwach. Komisja zbiera bowiem dane dotyczące liczby zgłoszeń i liczby wszczętych postępowań, z uwzględnieniem poszczególnych dziedzin prawa, których te zgłoszenia dotyczą z uwzględnieniem zakresu przedmiotowego dyrektywy 2019/1937. Innymi słowy, Komisja w treści sprawozdania oczekuje również informacji dotyczącej tematyki zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów. W treści wzoru sprawozdania Komisja przewidziała rubryki, w których należy wskazać liczbę zgłoszeń dotyczących przykładowo zamówień publicznych, zdrowia publicznego czy bezpieczeństwa transportu. Tymczasem sprawozdania przekazywane przez organy publiczne stosownie do art. 47 ust. 1 u.o.s. nie zawierają żadnych informacji dotyczących dziedzin prawa, w których sygnaliści dokonywali zgłoszeń zewnętrznych.

Informacje pozyskiwane przez Komisję od państw członkowskich za pomocą wskazanych formularzy mogą zachować znaczenie także po wykonaniu obowiązku określonego w art. 27 ust. 3 dyrektywy 2019/1937. Funkcjonowanie mechanizmu zgłaszania naruszeń prawa oraz zakres stosowania dyrektywy pozostaną bowiem przedmiotem stałego zainteresowania Komisji. Choć zagregowane dane statystyczne dotyczące liczby zgłoszeń, prowadzonych postępowań i odzyskanych kwot są podstawą oceny znaczenia i skuteczności tego mechanizmu dla poprawy egzekwowania prawa, to bardziej szczegółowe informacje, w szczególności o dziedzinach prawa objętych zgłoszeniami, w większym stopniu umożliwią wprowadzanie środków służących pełniejszemu wykorzystaniu tego mechanizmu dla poprawy stosowania prawa w Unii Europejskiej.

Z tej przyczyny, biorąc pod uwagę oczekiwania Komisji wskazane w treści wzoru formularza sprawozdawczego, a także treść art. 27 ust. 3 dyrektywy 2019/1937 oraz mając na względzie zasadność podejmowania działań służących pełniejszemu realizowaniu celów tej dyrektywy, w mojej ocenie **konieczna jest zmiana zakresu informacji pozyskiwanych od organów publicznych, polegająca na rozszerzeniu zakresu danych statystycznych dotyczących zgłoszeń zewnętrznych przekazywanych przez organy publiczne o informacje dotyczące dziedzin prawa**, o których mowa w art. 3 ust. 1 u.o.s., których to dotyczą zgłoszenia i prowadzone postępowania. Pozyskiwanie tych informacji jest niezbędne w celu rzeczywistej realizacji ciążącego na Polsce obowiązku sprawozdawczego. Jednocześnie wskazana zmiana umożliwi realną ocenę skuteczności mechanizmu zgłaszania naruszeń prawa

w poszczególnych obszarach oraz może stanowić impuls do wprowadzania zmian dotyczących zakresu zastosowania tego mechanizmu. Przyczyni się również do lepszej identyfikacji obszarów szczególnie narażonych na naruszenia prawa na gruncie krajowym. Przy obecnym brzmieniu art. 47 ust. 1 pkt 1-3 u.o.s. oraz kształcie wzoru sprawozdania określonego w rozporządzeniu, Rzecznik nie ma możliwości pozyskania tych danych i przekazania ich do Komisji. W szczególności ustalenie, której dziedziny dotyczy zgłoszenie, nie jest możliwe wyłącznie na podstawie kompetencji organu publicznego, który wysyła sprawozdanie. W celu sprawnego sporządzenia sprawozdań przez organy publiczne i przekazania informacji na temat dziedzin prawa, których dotyczą zgłoszenia, konieczna jest również odpowiednia zmiana treści art. 46 u.o.s. polegająca na zbieraniu w rejestrze zgłoszeń zewnętrznych danych wskazujących na dziedziny prawa, których dotyczą zgłoszenia.

Zasadnym jest również dostosowanie terminów określonych w treści art. 47 u.o.s. do terminu wyznaczonego przez Komisję. Można bowiem zakładać, że również w kolejnych latach termin dla państw członkowskich na przekazanie danych statystycznych dotyczących zgłoszeń zewnętrznych będzie wyznaczany na dzień 15 maja. Z tej przyczyny warto rozważyć, **aby termin określony w art. 47 ust. 4 u.o.s. był zbieżny z terminem wskazanym przez Komisję.** W celu przygotowania sprawozdania dla Komisji niezbędne jest również określenie wcześniejszego terminu dla organów publicznych na przekazywanie sprawozdań, przykładowo do końca stycznia roku następującego po roku, za jaki sprawozdanie jest sporządzane. Dzięki temu będzie możliwe przygotowanie do dnia 15 maja kompletnego sprawozdania Rzecznika zawierającego dane o zgłoszeniach za dany rok przyjmowanych i rozpatrywanych przez wszystkie organy publiczne w Polsce. Należy zauważyć, że organy publiczne opracowują sprawozdania w oparciu o prowadzone rejestry zgłoszeń zewnętrznych, które zawierają informacje niezbędne do opracowania sprawozdania, co znacznie ułatwia realizację tego obowiązku.

2. Niezależnie od wskazanych powyżej uwag wynikających przede wszystkim z oczekiwań Komisji Europejskiej wobec państw członkowskich UE, zakończenie realizacji przez organy publiczne i Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązków sprawozdawczych określonych w art. 47 u.o.s. za pierwszy rok obowiązywania tej ustawy stwarza możliwość do dokonania oceny i poprawy samego procesu składania sprawozdań. Przekazywanie sprawozdań do Rzecznika przez organy publiczne wykazało liczne rozbieżności co do podstawowych kwestii mających znaczenie z punktu widzenia wartości danych statystycznych dotyczących zgłoszeń zewnętrznych.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w wielu sytuacjach wątpliwości budziło samo **zidentyfikowanie się określonego podmiotu jako organ publiczny** w rozumieniu art. 2 pkt 6 u.o.s. Wszakże to właśnie te organy publiczne obowiązane są do sporządzania i przekazywania sprawozdań na temat zgłoszeń. W okresie sprawozdawczym 2024–2025 do Rzecznika wpłynęło 5285 sprawozdań od różnego rodzaju podmiotów, z których jedynie 339 (ok. 6,4%) wykazało przyjęcie choć jednego zgłoszenia. Taki stan rzeczy może być spowodowany złożonym charakterem definicji organu publicznego wyrażonej w art. 2 pkt 6 u.o.s., który powoduje rozbieżności interpretacyjne. Z jego treści wynika, że organem publicznym jest podmiot należący do jednej z wymienionych 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. To oznacza, że 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.), przepisów określających właściwość danego podmiotu oraz treści art. 3 ust. 1 u.o.s.

W wyniku tak złożonego określenia treści normatywnej definiującej organ publiczny w rozumieniu u.o.s., niektóre podmioty tego samego rodzaju lub o zbliżonym zakresie właściwości uznają się za organy publiczne, a inne nie. Można przypuszczać, że niektóre z podmiotów, które przekazały sprawozdania do RPO uznały, że stanowią organy publiczne jedynie w związku z faktem, że mieszczą się w jednej z grup podmiotów wymienionych w art. 2 pkt 6 ustawy, pomijając zupełnie kwestię weryfikacji swojej właściwości do możliwości podjęcia działań następczych w dziedzinach wskazanych w ustawie o ochronie sygnalistów. Przykładowo do Rzecznika wpłynęły sprawozdania m.in. od niektórych szkół publicznych, bibliotek, instytucji kultury takich, jak opery i muzea, czy domów pomocy społecznej, których właściwość w dziedzinach wymienionych w art. 3 pkt 1 u.o.s. oraz możliwość podjęcia działań następczych może budzić wątpliwości. Podobnie pewna część sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych sporządziła i przekazała do Rzecznika sprawozdania, co stanowi wyraźny dowód na niejasność przepisu określającego definicję organu publicznego i działań następczych. Potwierdzają to również liczne kierowane do Rzecznika pytania dotyczące tego, czy określone podmioty mieszczą się w ustawowej definicji organu publicznego, a tym samym są zobowiązane do przekazania

sprawozdania. Sytuacja, w której sprawozdania przekazują podmioty, które w istocie nie stanowią organów publicznych może powodować, że dane statystyczne zebrane przez Rzecznika nie będą obrazować rzeczywistej skali funkcjonowania mechanizmu sygnalizowania naruszeń prawa. Przy takim kształcie przepisu określającego definicję organu publicznego istnieje również ryzyko, że podmioty, które spełniają przesłanki określone w art. 2 pkt 6 u.o.s., nie zidentyfikują się jako organy publiczne, nie będą przyjmować i rozpoznawać zgłoszeń oraz realizować innych obowiązków, w tym sprawozdawczych.

Kolejne rozbieżności dostrzeżone w toku procesu przekazywania sprawozdań za pierwszy rok sprawozdawczy przez organy publiczne związane są z wypełnianiem sprawozdania według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia. Rozbieżności te również mogą znacząco wpływać na zniekształcony obraz faktycznego stanu mechanizmu zgłaszania naruszeń prawa wskazanego w sprawozdaniach od organów publicznych.

Podstawowa rozbieżność dotyczy tego, **które wpływy uznawane są za zgłoszenie podlegające wpisowi do rejestru zgłoszeń oraz wykazaniu w rocznym sprawozdaniu kierowanym do Rzecznika**. Zgodnie z definicją ustawową, zgłoszeniem jest przekazanie informacji o naruszeniu prawa (art. 2 pkt 15 w zw. z art. 2 pkt 16 i 17 u.o.s.). Zgodnie z art. 2 pkt 3 u.o.s., przez informację o naruszeniu prawa należy z kolei rozumieć informację, w tym uzasadnione podejrzenie dotyczące zaistniałego lub potencjalnego naruszenia prawa, do którego doszło lub prawdopodobnie dojdzie w podmiocie prawnym, z którym potencjalnego sygnalistę wiąże kontekst związany z pracą. W ocenie RPO należy zatem uznać, że jeśli określony wpływ nie zawiera informacji o naruszeniu prawa w wyżej wskazanym rozumieniu, to nie jest zgłoszeniem, a tym samym nie może podlegać wstępnej weryfikacji. Stąd do rejestru zgłoszeń należy wpisywać wyłącznie wpływy zawierające informację o naruszeniu prawa pozyskaną w kontekście związanym z pracą i dotyczącą jednej z dziedzin wskazanych w art. 3 ust. 1 ustawy. Część organów stosuje jednak odmienną interpretację zakładającą, że również wpływy niezawierające informacji o naruszeniu prawa dokonane za pośrednictwem kanałów dedykowanych do przyjmowania zgłoszeń, powinny być wykazane w rejestrze zgłoszeń oraz w sprawozdaniu. Taki stan rzeczy może wynikać ze sprzeczności występujących w treści przepisów ustawy o ochronie sygnalistów, która z jednej strony wskazuje, że zgłoszeniem jest ten wpływ, który zawiera informacje o naruszeniu prawa, zaś z drugiej przewiduje, że zgłoszenie podlega wstępnej weryfikacji, podczas której organ ustala, czy w jego treści zawarta jest informacja o naruszeniu prawa. Ze względu na wynikające z art. 2 Konstytucji RP

zasady prawidłowej legislacji, konieczne jest jednolite posługiwanie się pojęciem zgłoszenia w ramach jednego aktu normatywnego. Niezbędne jest zatem jednoznaczne określenie w treści ustawy, które wpływy stanowią zgłoszenie, zaś które zgłoszeniami nie są. Zasadne byłoby również uregulowanie sposobu postępowania z wpływami, które nie zostały uznane za zgłoszenie sygnalisty, lecz były przesłane kanałem dedykowanym dla zgłoszeń. Podjęcie wskazanych działań legislacyjnych przyczyniłoby się z jednej strony do uporządkowania procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, z drugiej zaś do jednolitego sposobu rozumienia zgłoszenia wykazywanego przez organy publiczne w treści sprawozdań kierowanych do Rzecznika.

Kolejne dostrzeżone rozbieżności polegają na **różnej ocenie przez poszczególne organy 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 zadania określonego w art. 31 ust. 1 pkt 2 u.o.s. 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.

Biorąc pod uwagę powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO, zwracam się do Pani Ministry z uprzejmą **prośbą o rozważenie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę przepisów ustawy o ochronie sygnalistów umożliwiającą pełną realizację obowiązku sprawozdawczego względem Komisji Europejskiej**, w szczególności przez dodanie obowiązku przekazywania informacji na temat dziedzin prawa, których dotyczą zgłoszenia ujęte w sprawozdaniach organów publicznych oraz doprecyzowanie definicji organu publicznego oraz zgłoszenia. Bez wskazanych zmian legislacyjnych nie będzie możliwe pełne sporządzenie sprawozdania zawierającego dane statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych dla Komisji Europejskiej.

W przypadku podjęcia prac legislacyjnych mających na celu dostosowanie przepisów ustawy o ochronie sygnalistów dotyczących sprawozdawczości w zakresie zgłoszeń zewnętrznych do wymogów dyrektywy 2019/1937 oraz oczekiwań Komisji Europejskiej, **konieczne będzie również odpowiednie dostosowanie wzoru**

sprawozdania określonego w rozporządzeniu, w szczególności przez uwzględnienie obszarów prawa, których dotyczą zgłoszenia. Zasadne są także zmiany w rozporządzeniu umożliwiające jednoznaczne ustalenie, które wpływy stanowią zgłoszenia zewnętrzne. Przyczyniłoby się to do ograniczenia rozbieżności w danych przekazywanych przez organy publiczne Rzecznikowi. Celowe byłoby również opracowanie wyraźnych wytycznych dotyczących wypełniania poszczególnych rubryk sprawozdania, w szczególności w zakresie ustalania, które podmioty są objęte obowiązkiem sprawozdawczym, jakie wpływy stanowią zgłoszenia zewnętrzne oraz które zgłoszenia należy wykazywać jako przyjęte przez dany organ.

3. Niezależnie od przedstawionych wyżej zagadnień pragnę odrębnie zasygnalizować **wątpliwości dotyczące brzmienia art. 19 ust. 5 ustawy o RPO**. Przepis ten przewiduje, że Rzecznik raz na dwa lata przekazuje Sejmowi i Senatowi sprawozdanie z wykonania ustawy o ochronie sygnalistów. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że przepis ten stanowi *superfluum* względem treści art. 212 Konstytucji RP, który przewiduje, że Rzecznik Praw Obywatelskich corocznie informuje Sejm i Senat m.in. o swojej działalności. Od czasu wejścia w życie przepisów u.o.s. regulujących zgłoszenia zewnętrzne, zagadnienia te stanowią element działalności Rzecznika i są ujmowane w corocznej informacji sporządzanej na podstawie art. 212 Konstytucji RP³. Z tego punktu widzenia przepis ustawowy przewidujący konieczność sporządzania dodatkowego sprawozdania z wykonywania ustawy o ochronie sygnalistów nie znajduje uzasadnienia.

Należy zauważyć, że wskazane sprawozdanie powinno ograniczać się jedynie do działalności Rzecznika i nie obejmować innych aspektów związanych z wykonywaniem ustawy o ochronie sygnalistów przez inne organy. Wszakże Rzecznik nie jest informowany przez inne podmioty na temat prowadzonych postępowań dotyczących zgłoszeń ani nie posiada jakichkolwiek instrumentów umożliwiających sporządzenie dokumentu opisującego stan wykonania ustawy o ochronie sygnalistów we wszystkich jej aspektach. W szczególności treść przekazywanych przez organy publiczne corocznych sprawozdań nie umożliwia dokonania takiej oceny w sposób całościowy.

Ponadto, wątpliwości budzi posłużenie się w treści ustawy zwykłym wyrażeniem „sprawozdanie”, w sytuacji gdy – stosownie do art. 212 Konstytucji RP – Rzecznik przedkłada parlamentowi „informację”. Istotne znaczenie w tym kontekście ma

³ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/informacja-roczna>.

również art. 210 Konstytucji RP wyznaczający pozycję ustrojową Rzecznika, stanowiąc, że Rzecznik jest w swojej działalności niezawisły i niezależny od innych organów państwowych. Nie jest więc dopuszczalne tworzenie więzów strukturalnych i funkcjonalnych między Rzecznikiem a innymi organami, które prowadziłyby do powstania zależności od tych organów, w tym tworzenie regulacji ustawowych przyznających organom uprawnień do kierowania działalnością Rzecznika lub egzekwowania sposobu wykonywania przez niego obowiązków.

Rzecznik odpowiada przed Sejmem jedynie w granicach wyznaczonych Konstytucją, która przewiduje, że nie składa sprawozdania, które miałyby podlegać jakiegokolwiek politycznej ocenie Sejmu czy Senatu lecz informuje o swojej działalności. Tymczasem pojęcie „sprawozdanie” w swojej istocie zakłada podległość i stosowane jest zwykle w celu rozliczenia się z nałożonych obowiązków w hierarchicznej strukturze. Obowiązek przedkładania sprawozdania mógłby być interpretowany jako szczególna forma oceny sposobu wykonywania przepisów ustawy przez Rzecznika, co w świetle zasady niezależności Rzecznika budzi wątpliwości.

Biorąc pod uwagę powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zwracam się do Pani Ministry o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu usunięcia nieścisłości pomiędzy pozycją ustrojową Rzecznika i jego umocowaniem konstytucyjnym a treścią art. 19 ust. 5 ustawy o ochronie sygnalistów, posługującego się pojęciem „sprawozdania” z wykonywania tej ustawy. W mojej ocenie działalność, o której mowa w art. 212 Konstytucji RP, obejmuje również wykonywanie zadań powierzonych mu na podstawie ustawy o ochronie sygnalistów. Z tego względu zasadne jest uchylene art. 19 ust. 5 tej ustawy jako przepisu stanowiącego zbędne powielenie obowiązku sprawozdawczego wynikającego z Konstytucji RP, a zarazem budzącego wątpliwości z punktu widzenia pozycji ustrojowej Rzecznika jako niezależnego organu konstytucyjnego.

Z poważaniem

Sylwia Gregorczyk-Abram

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Załącznik 1. Formularz sprawozdania dla Komisji Europejskiej