

Sławomir Czarnow¹

Delegatura NIK w Białymstoku

ORCID ID: 0000-0001-8134-6326

WŁADZE PUBLICZNE WOBEC SYGNAŁÓW OBYWATELSKICH – ROZWAŻANIA W KONTEKŚCIE TRANSPOZYCJI DYREKTYWY 2019/1937 O OCHRONIE PRAW SYGNALISTÓW

ABSTRACT

Public authorities' responses to citizen whistleblowing: considerations in the context of the transposition of Directive 2019/1937 on the protection of whistleblowers' rights

Public authorities, broadly defined, receive a wide variety of citizen signals. The development of the institutions of the democratic state has resulted in a variety of procedures. The complaints and applications procedure is gradually being displaced by other methods, often more attractive, such as petitions or applications to the Ombudsman. The implementation of Directive 2019/1937 on the protection of whistleblowers has further increased the scope of public scrutiny of the implementation of public and economic tasks. However, increasing the effectiveness of the response to reported abuses requires adapting the obligations of public authorities and current procedures, especially complaints procedures, to current realities.

¹ Radca prawny, doradca prawny w Delegaturze NIK w Białymstoku, autor opracowań i glos z zakresu prawa administracyjnego, gospodarczego oraz finansowego.

Keywords: whistleblowing, whistleblower, complaint, petition, public authorities, citizen signal

Słowa kluczowe: sygnalizowanie, sygnalista, skarga, petycja, władze publiczne, sygnał obywatelski

1. Sygnały obywatelskie – wprowadzenie

Pojęcie sygnału obywatelskiego, choć często używane, nie występuje w prawie polskim. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM) zdefiniowała w 2015 r. sygnały te jako „skargi, wnioski i petycje, o których mowa w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, oraz listy kierowane przez obywateli do urzędu”². W rocznych Informacjach o sygnałach obywatelskich (ukazujących się do 2021 r.) KPRM zaliczała do nich skargi i wnioski oraz innego rodzaju wystąpienia w sprawach obywatelskich (listy, apele, petycje), wpływające „zarówno drogą tradycyjną (listownie), jak i za pomocą poczty e-mail, przez ePUAP oraz telefonicznie”³. Skargi i wnioski były najmniej liczną kategorią sygnałów otrzymanych w KPRM: np. w latach 2020–2021 rozpatrzono ich 822 i 922, innych pisemnych wystąpień było zaś 12 529 i 11 081, w tym 851 i 427 (jedna powtórzona 6768 razy) petycji. Na adres poczty elektronicznej KPRM wpływało ok. 200 tys. wiadomości rocznie⁴. Łącznie skargi, wnioski i petycje stanowiły więc tylko ok. 12% sygnałów. Są one przejawem korzystania z powszechnego prawa do petycji, wniosków i skarg, statuowanego w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Można je kierować do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb ich rozpatrywania określa ustawa. Konstytucja nie zawiera w tym zakresie wskazówek ani nie wprowadza ścisłego rozdzielenia tych form wystąpień. Głównymi aktami prawnymi je normującymi są ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶ i z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach⁷. Określają one przedmiot wspomnianych zgłoszeń na tyle ogólnie, że konkretne pismo może mieć cechy zarówno skargi, wniosku, jak i petycji.

Zarazem postępowanie skargowe w trybie k.p.a. jest uważane za mało efektywny sposób dochodzenia praw, zostało też częściowo wyparte przez unormowania odrębne, dotyczące m.in. ochrony konsumentów czy danych osobowych. Również wykładnia prawa przyznająca pierwszeństwo postępowaniom jurysdykcyjnym wpływa na ograniczenie zastosowania postępowania skargowego⁸.

² *Rozpatrywanie sygnałów obywatelskich. Rekomendacje*, Departament Kontroli i Nadzoru KPRM 2015 r., s. 7.

³ Sprawozdania dostępne były do 2023 r. na <http://www.gov.pl/web/premier/skargi-wnioski-i-petycje-obywateli>; obecnie nie są już prezentowane na tym portalu.

⁴ Informacje o sygnałach obywatelskich, które wpłynęły do KPRM w 2020 r. i w 2021 r., opracowane przez Departament Spraw Społecznych w lutym 2021 r. i lutym 2022 r.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1870.

⁸ S. Czarnow, *Skargi, wnioski i petycje a inne sygnały obywatelskie*, „Kontrola Państwa” 2022, nr 5, s. 41–42 i powołana tam literatura.

Od 2010 r. wzrosło zainteresowanie władz politycznych wielu państw innym rodzajem interwencji obywatelskiej – *whistleblowingiem* (sygnalizowaniem). Oznacza to ujawnienie przez obecnych i byłych członków lub pracowników organizacji – zwanych inaczej sygnalistami lub demaskatorami – nielegalnych, niemoralnych lub niewłaściwych praktyk prowadzonych pod nadzorem/kontrolą ich pracodawców podmiotom, które są w stanie przedsięwziąć działania. Takie ujawnienie powinno być dobrowolne i mieć odpowiednią wagę (nie może być trywialne)⁹. Może ono dotyczyć podmiotu tak prywatnego, jak i publicznego. Na szczycie Grupy G20 w Seulu w listopadzie 2010 r. jej przywódcy określili ochronę sygnalistów jako kluczowy element ich globalnej strategii antykorupcyjnej, uznając go za podstawową wartość w zakresie informacji wewnętrznych dla rządów i przedsiębiorstw, oraz jako „pierwszy i często najlepszy system wczesnego ostrzegania” o rodzajach złych praktyk finansowych, korupcji i nieprawidłowościach regulacyjnych, które okazały się krytycznymi zagrożeniami dla światowej gospodarki¹⁰. Zarazem największe znaczenie w kontaktach ze zgłaszającymi ma efektywność komunikacji urzędu z obywatelem, która zależy od dwóch zasadniczych kwestii: „czy sposób tej komunikacji pogłębia wzajemne zaufanie oraz czy informacje przekazywane przez obywateli służą doskonaleniu realizacji zadań publicznych”¹¹.

W Unii Europejskiej przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii¹², zawężającą to szerokie rozumienie sygnalisty. Zgodnie z art. 4 i art. 5 pkt 7 dyrektywy osoba dokonująca zgłoszenia to osoba fizyczna, pracująca w sektorze prywatnym lub publicznym, która zgłasza lub ujawnia publicznie informacje na temat naruszeń uzyskane w kontekście związanym z wykonywaną przez nią pracą. Naruszenie zaś to działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem lub sprzeczne z celem i przedmiotem aktów Unii, w 12 dziedzinach przedmiotowych prawa UE (art. 2 ust. 1 i art. 5 pkt 1). Za sygnalistę uznano więc osobę zgłaszającą tylko enumeratywnie określone naruszenie prawa i to jedynie w kontekście związanym z jej pracą. W Polsce implementowano tę dyrektywę ustawą z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów¹³. Transpozycji tej dokonano prawie trzy lata po wymaganym terminie (17 grudnia 2021 r.), gdyż u.s.o. weszła w życie 25 września 2024 r., a w zakresie zgłoszeń zewnętrznych – 25 grudnia 2024 r. Prace rządowe nad około 15 wersjami projektu ustawy w tej sprawie trwały od 18 października 2021 r. do 15 kwietnia 2024 r.¹⁴ Minister Pracy i Polityki Społecznej – w odpowiedzi udzielonej 20 października 2023 r. na interpelację poselską – tłumaczyła to opóźnienie

⁹ Definicje *whistleblowingu* Jabet Near i Marici Miceli (1985 r.), Międzynarodowej Organizacji Pracy (2005 r.) i Petera Jubba (1999 r.) za: Ł. Cichy, *Whistleblowing w bankach*, Warszawa 2017, s. 6 i powołana tam literatura.

¹⁰ Ł. Mroczynski-Szmaj, *Nowe europejskie prawo sygnalizowania nieprawidłowości. Rozwiązania modelowe a polski projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne” 2022, nr 52, s. 211.

¹¹ *Rozpatrywanie sygnałów obywatelskich*, s. 6.

¹² Dz.Urz. UE L 305 z dnia 26 listopada 2019 r., s. 17. Dalej: dyrektywa 2019/1937 lub dyrektywa.

¹³ Dz.U. poz. 928, dalej: u.o.s.

¹⁴ Projekt ustawy o ochronie sygnalistów (UC 1), <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-ochronie-osob-zglaszajacych-naruszenia-prawa3> [dostęp: 10 czerwca 2024 r.].

głównie potrzebą wielu konsultacji społecznych z powodu dużego zainteresowania projektem oraz wnikliwą analizą i redakcją projektowanych przepisów ze względu na liczne wątpliwości co do proponowanych rozwiązań prawnych i fakt, że nie było dotąd kompleksowej regulacji tej materii. Konieczne było też pogodzenie przeciwstawnych interesów i zapewnienie spójności systemowej u.o.s. z polskim porządkiem prawnym¹⁵. Choć minister zapewniła, że ustawa implementująca „jest na ukończeniu prac”, to rządowy projekt u.o.s. wpłynął do Sejmu dopiero 17 kwietnia 2024 r. W efekcie Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) wyrokiem z 25 kwietnia 2024 r.¹⁶ nałożył na Polskę karę za uchybienie we wdrożeniu dyrektywy: 7 mln euro ryczałtu i 40 tys. euro dziennej kary pieniężnej, licząc od dnia ogłoszenia wyroku do zapewnienia transpozycji dyrektywy. TSUE uznał, że przedstawione przez Polskę okoliczności – prace legislacyjne przedłużające się z powodu szerokiego zakresu regulacji (co zrodziło potrzebę pogłębionych konsultacji międzyresortowych i wielokrotnych zmian projektu ustawy), trudności organizacyjne związane z pandemią COVID-19 (co zakłóciło prace legislacyjne), napływ uchodźców wskutek agresji Rosji na Ukrainę (co angażowało zasoby ministerstwa odpowiedzialnego za prace związane z transpozycją dyrektywy) – nie usprawiedliwiały tego uchybienia.

Wypada zauważyć, że skargi, wnioski, petycje i zgłoszenia naruszeń prawa¹⁷ nie wyczerpują pojęcia sygnałów obywatelskich. Są nimi także pisma wyrażające prywatne opinie w ramach korzystania z prawa do wolności słowa (głoszenia poglądów oraz pozyskiwania i przekazywania informacji), wynikającego z art. 54 Konstytucji RP. Zgłoszenie nieprawidłowości na podstawie dyrektywy 2019/1937 i u.o.s. albo odrębnych przepisów¹⁸ jest pochodną tej wolności, lecz jego celem jest nie tyle wyrażanie poglądów, ile demaskowanie przypadków łamania prawa. Sygnał o naruszeniu prawa przez administrację lub władzę publiczną można też postrzegać jako formę korzystania z prawa do skarg i petycji. Naruszenia prawa w sektorze publicznym można bowiem zgłaszać wielotorowo: w drodze sygnału pracownika danej jednostki oraz przez każdy podmiot w skardze lub petycji. Fakt, że ta sama nieprawidłowość może być przedmiotem zarówno skargi, petycji, jak i sygnału o naruszeniu prawa, może mieć istotny wpływ na sposób rozpatrywania skarg i petycji. Niemniej ustawodawca, implementując dyrektywę 2019/1937, nie podjął reformy przepisów o skargach i petycjach; sama implementacja okazała się trudnym i złożonym procesem. Tymczasem zachodzące stale zmiany w instytucjach demokratycznego państwa prawnego rodzą pytanie, na ile obecna regulacja obowiązków władzy i administracji publicznej w zakresie rozpatrywania sygnałów o nieprawidłowościach odpowiada potrzebom praktyki. Rozmaitość i wielość istniejących trybów procedowania zbliżonych sygnałów rodzi ryzyko dublowania się postępowań. Ulepszenia wymaga też sprawozdawczość z zakresu skarg, wniosków i petycji, aby bardziej sprzyjała wypracowaniu sposobów poprawy realizacji zadań publicznych.

¹⁵ Odpowiedź z 20 października 2023 r. na interpelację nr 42833 z 14 lipca 2023 r. w Sejmie IX kadencji.

¹⁶ C-147/23 (ECLI:EU:C:2024:346).

¹⁷ Dalej: sygnały o nieprawidłowościach.

¹⁸ Np. ustawy: z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2024 r. poz. 594; art. 86, 99a i 100); z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1124, ze zm.; art. 2 i art. 53a) czy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 188, ze zm.; art. 3a i 3b).

2. Odbiorcy sygnałów o nieprawidłowościach a organy władzy i administracji publicznej

Władzę publiczną można postrzegać w ujęciu funkcjonalnym albo ustrojowo-organizacyjnym. Funkcjonalne pojmowanie władzy publicznej występuje w prawie konstytucyjnym i cywilnym w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem lub z zasadami słuszności wykonywanie tej władzy. Ujęcie to obejmuje wszystkie podmioty, które wykonując zadania publiczne, mogą oddziaływać na sferę praw jednostki (podmioty władzy publicznej). Rozumienie ustrojowo-organizacyjne, właściwe prawu administracyjnemu, obejmuje natomiast tylko instytucje decydujące o polityce państwa i sposobie wykonywania zadań publicznych, tj. organy władzy publicznej.

Konstytucja RP w art. 77 ust. 1 stanowi jedynie, że prawo do odszkodowania przysługuje za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, nie definiując go. Artykuł 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁹ odpowiedzialność tę natomiast przypisuje Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego (dalej: jst) lub innej osobie prawnej wykonującej władzę publiczną z mocy prawa (§ 1); jeśli wykonywanie zadań z zakresu tej władzy zlecono na podstawie porozumienia jst lub innej osobie prawnej, odpowiedzialność ponosi solidarnie wykonawca i jednostka zlecająca (§ 2). Chodzi tu o wszelkie podmioty wyposażone w *imperium*, czyli w prawo stosowania wobec obywateli środków przymusu, zarówno na podstawie ustaw, jak i zawartych porozumień administracyjnych. Są to nie tylko organy administracji publicznej (państwowe i samorządowe), lecz także inne podmioty, w tym prywatne, administrujące w ujęciu funkcjonalnym.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 czerwca 2014 r., III CSK 211/13²⁰, podkreślił jednak, że „utożsamianie władzy publicznej wyłącznie z wykonywaniem *imperium* (władztwem administracyjnym) nie jest uprawnione na gruncie prawa cywilnego, dla którego – w zakresie dotyczącym odpowiedzialności odszkodowawczej – przedmiotem zainteresowania są wszelkie prawne formy działania państwa”. Wyrażają się one „nie tylko w zachowaniach traktowanych jako władcze z uwagi na możliwość stosowania przymusu, ale także w konstytucyjnie określonych innych sferach, np. organizacji ochrony zdrowia lub systemu edukacji, gdzie na państwie nie spoczywa jakikolwiek obowiązek, którego korelatem byłoby uprawnienie jednostki. Ta sfera aktywności państwa, związana z realizacją zadań publicznych, może i powinna być – w pewnym co najmniej zakresie – traktowana jako przejaw wykonywania władzy publicznej, mimo iż co do zasady nie ma charakteru władczego”. Nie jest ona jednak władcza wobec jednostki tylko wtedy, gdy jest należycie wykonywana. Jeśli zaś zadania publiczne państwa nie są wykonywane albo są wykonywane nieprawidłowo, to jednostka – pozbawiona uprawnień i środków ochrony – stawiana jest w sytuacji przymusu faktycznego. „Taki stan rzeczy – jako obciążający władzę publiczną – powinien rodzić jej odpowiedzialność odszkodowawczą, dla której realizacji właściwe są przepisy art. 417 i nast. k.c. [...] Brak jest wówczas jakichkolwiek podstaw do zwolnienia władzy publicznej od odpowiedzialności regulowanej art. 417 i nast. k.c., mimo że zdarzenie szkodzące nie

¹⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.; dalej: k.c.

²⁰ „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, nr 10, poz. 93.

wiąże się bezpośrednio ze stosowaniem przymusu [...] Samo bowiem powierzenie zadania przez organ państwowy lub samorządowy innemu podmiotowi, niezależnie od sposobu tego powierzenia, nie zwalnia władzy publicznej od odpowiedzialności, o czym przekonuje ponad wszelką wątpliwość treść art. 417 § 2 k.c.” Podobnie w wyroku z dnia 7 listopada 2013 r., V CSK 519/12 (LEX nr 1391709), SN wskazał, że „pod pojęciem wykonywania władzy publicznej mieści się jednostronne władcze kształtowanie pozycji prawnej podmiotów prawa cywilnego”, przy czym pojęcie to „ma szerszy zakres niż wykonywanie władzy państwowej. Wykonywanie władzy publicznej obejmuje także działania o charakterze organizatorskim, kontrolnym, nadzorczym czy porządkowym. [...] Powierzenie wykonania czynności może wynikać nie tylko z polecenia dokonania konkretnej czynności, lecz również z charakteru pełnionej przez funkcjonariusza funkcji i rodzaju zajmowanego stanowiska”. Także Europejski Trybunał Sprawiedliwości, analizując w wyroku z dnia 12 lipca 1990 r., C-188/89 (ECLI:EU:C:1990:313), kwestię powołania się przeciw państwu na niedrożoną dyrektywę, uznał, że państwo działa w różnych rolach, zarówno jako pracodawca lub organ publiczny. Swoistą emanacją państwa są organizacje lub podmioty podlegające jego władzy lub kontroli lub mające szczególne uprawnienia wykraczające poza te, które wynikają z normalnych zasad obowiązujących w stosunkach między jednostkami. W szczególności są to podmioty, niezależnie od ich formy prawnej, odpowiedzialne za świadczenie usług publicznych pod kontrolą państwa i mające w tym celu specjalne uprawnienia. Podobnie Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. podał, że „w pojęciu władzy publicznej» mieszczą się także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej”²¹. W takim ujęciu podmioty władzy publicznej to także instytucje zaufania publicznego, jak np. Narodowy Bank Polski (wykonujący władcze kompetencje wobec banków), notariusze (sporządzający akty poświadczenia dziedziczenia czy poświadczający podpisy), komornicy (dokonujący czynności egzekucyjnych), parafie rzymskokatolickie (przy zawieraniu małżeństw konkordatowych), a nawet funkcjonariusze i osoby pełniące funkcje publiczne, jeśli władczo oddziałują na sytuację innych podmiotów (policjant wystawiający mandat itp.)²².

Organ władzy publicznej należy natomiast rozumieć wężiej. Są to jedynie te organy, które zastrzegły tylko dla siebie wykonywanie działalności związanej ze sprawowaniem władzy publicznej, a działalność tę podejmują nie na podstawie porozumienia czy umowy, ale z mocy suwerennej władzy zwierzchniej państwa i to z wykorzystaniem przymusu publicznoprawnego (a nie tylko faktycznego) względem obywateli²³. Nie są to więc podmioty, które w ramach administracji publicznej prowadzą wyłącznie działalność gospodarczą albo wykonują czynności usługowe lub techniczne, ale instytucje stanowiące aparat polityczny władzy, podejmujące decyzje i dokonujące wyborów (a nie tylko przygotowujące ich projekty) w sferze zadań publicznych, które dysponują tzw. *imperium*²⁴. Są to wszystkie

21 SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256.

22 B. Jaworski, *Odpowiedzialność podmiotów władzy publicznej na podstawie art. 417² Kodeksu cywilnego*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2017, vol. 6 (1), s. 141–144 i powołana tam literatura.

23 Tak np. uzasadnienie wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2017 r., I FSK 2196/15, CBOSA

24 Zob. np. T. Biernat, *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa. Prawo-Instytucje-Zasoby*, Kraków 2014, s. 15–16, 60–61, 178–179.

organy wprost wskazane w Konstytucji RP, w tym naczelne i centralne organy władzy wykonawczej (m.in. Prezydent, Rada Ministrów, ministrowie), wojewodowie, organy jst, władza ustawodawcza (Sejm i Senat) i sądownicza (sądy i trybunały), jak też organy ochrony państwa i ochrony prawa (inspekcje, służby mundurowe, organy kontroli, rzecznicy praw, prokuratura itp.). Tylko organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej władne są rozpatrywać petycje (art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach).

Szerszy jest krąg adresatów skarg i wniosków. Zgodnie z art. 221 i art. 224 k.p.a. tworzą go wszelkie organy państwowe, organy jst i samorządowe jednostki organizacyjne, jak też organizacje i instytucje społeczne w związku z zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej oraz przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne. Katalog ten doprecyzowują dość chaotycznie sformułowane art. 5 § 2 pkt 5 i 6 k.p.a., zaliczające do organizacji społecznych organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne (jest to ewidentne *circulus in definiendo*), zaś do organów jst organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin i powiatów, wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę, marszałka województwa i samorządowe kolegia odwoławcze. Jednak te ostatnie, jako państwowe jednostki budżetowe, nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów (art. 3 i 3a ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych²⁵), są raczej organami państwowymi. Samorządowe jednostki organizacyjne to jednostki i zakłady budżetowe (szkoły, placówki oświatowe, ośrodki pomocy społecznej itp.) oraz samorządowe osoby prawne wykonujące zadania publiczne (szpitale, instytucje kultury, muzea itp.). Przedsiębiorstwa państwowe natomiast są grupą zanikającą: według GUS ich liczba w latach 2021–2023 zmalała z 48 do 39²⁶.

Zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05²⁷, do organizacji i instytucji społecznych zalicza się podmioty wskazane w art. 12 Konstytucji RP. Przepis ten zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Przyznana społeczeństwu obywatelskiemu wolność tworzenia organizacji i struktur w wybranej przez siebie formie umożliwia mu realizację interesów i wyrażanie opinii, a przez to udział w funkcjonowaniu państwa.

Niejasny jest zaś status spółek z wyłącznym udziałem jst lub Skarbu Państwa. W praktyce nie stosują one przepisów k.p.a. w zakresie skarg i wniosków. Choć k.p.a. wprost ich nie wymienia, to można je uznać za państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne.

Zgodnie zaś z art. 23 u.o.s. zgłoszenia o naruszeniach prawa składa się podmiotom sektora finansowego, ochrony środowiska i bezpieczeństwa transportu oraz innym podmiotom zatrudniającym co najmniej 50 osób (zgłoszenia wewnętrzne), jak też organom publicznym (zgłoszenia zewnętrzne oraz wewnętrzne, z wyjątkiem gmin i powiatów

²⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 570.

²⁶ *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2023 r.*, Informacja Głównego Urzędu Statystycznego z 2024 r., s. 27.

²⁷ „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych” 2006, nr 2, poz. 37.

liczących mniej niż 10 tys. mieszkańców²⁸). Organami publicznymi są naczelne i centralne oraz terenowe organy administracji rządowej, organy jst, inne organy państwowe oraz inne podmioty wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej, właściwe do podejmowania działań następczych (art. 2 pkt 6). Zgłoszenia wewnętrzne otrzymują zaś także podmioty prawne: prywatne i publiczne (art. 3 ust. 3, 10–12). Podmiot prywatny to osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, lub pracodawca, jeśli nie jest podmiotem publicznym. Podmiot publiczny zaś to podmiot wskazany w art. 3 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego²⁹. Według GUS na koniec 2023 r. podmiotów sektora publicznego (kategoria zbliżona do podmiotu publicznego) było 111 929, jednostek zatrudniających ponad 49 osób zaś 31 187³⁰.

3. Różnice między sygnałami o nieprawidłowościach a ich kwalifikacja prawna

Sygnały o nieprawidłowościach mają różnorodny charakter, poczynając od czysto informacyjnego po postulatyczny, skargowy, a nawet roszczeniowy. O ile skargi i wnioski oraz petycje można składać w interesie publicznym oraz w interesie własnym (podmiotu wnoszącego petycję) lub osoby trzeciej, za jej zgodą (art. 221 § 3 k.p.a. i art. 2 ust. 2 ustawy o petycjach), o tyle zgłoszenia naruszenia prawa powinny dotyczyć zagrożeń lub szkód dla interesu publicznego (motyw 1 i 31 dyrektywy 2019/1937). Przedmiot petycji i zgłoszenia naruszenia prawa powinny mieć kwalifikowany charakter. I tak przedmiotem petycji może być np. żądanie zmiany przepisów prawa, rozstrzygnięcie lub inne działanie w sprawie autora petycji, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach). Zgłoszenie naruszenia prawa obejmuje zaś naruszenia, o których sygnalista ma podstawy sądzić, że do nich faktycznie doszło lub może dojść (art. 2 pkt 3 i art. 6 u.o.s.). Nie udziela się ochrony osobom celowo i świadomie przekazującym błędne informacje, dokonującym zgłoszeń w złej wierze, niepoważnych lub stanowiących nadużycie (motyw 32 dyrektywy). W art. 3 ust. 1 u.o.s. wskazano 17 dziedzin prawa, których zgłoszenie może dotyczyć; poszerzono w ten sposób katalog określony w art. 2 ust. 1 dyrektywy o dwie dziedziny: korupcję oraz konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela, występujące w stosunkach jednostki z organami władzy publicznej (pkt 1 i 17; w punktach 2–16 ujęto dziedziny podane w dyrektywie). Podmiot prawny może dodatkowo w ramach procedury zgłoszeń wewnętrznych przewidzieć możliwość zgłaszania naruszeń obowiązujących w nim regulacji

²⁸ W Polsce jest 77 gmin liczących mniej niż 10 tys. mieszkańców; nie ma powiatu z tak niską ich liczbą; https://pl.wikipedia.org/wiki/Lista_gmin_w_Polsce i https://pl.wikipedia.org/wiki/Lista_powiat%C3%B3w_w_Polsce [dostęp: 10 czerwca 2024 r.].

²⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1524.

³⁰ *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2023 r.*, s. 27.

wewnętrznych lub standardów etycznych, zgodnych z prawem powszechnie obowiązującym (art. 3 ust. 2 u.o.s.). Ustawy nie stosuje się do informacji niejawnych i niepodlegających ujawnieniu ze względów bezpieczeństwa publicznego oraz objętych tajemnicami: zawodów medycznych i prawniczych; narady sędziowskiej; postępowania przygotowawczego albo rozprawy sądowej prowadzonej z wyłączeniem jawności (art. 5 u.o.s.).

Skargę, wniosek i petycję może wnieść każdy – a więc osoba fizyczna, niezależnie od posiadanego obywatelstwa i miejsca stałego pobytu, osoba prawna, także zagraniczna, i jednostki pozbawione osobowości prawnej. Petycję może też wnieść grupa powyższych podmiotów. Podmioty realizujące zadania publiczne zasadniczo nie mogą korzystać z prawa do skargi, chyba że same są podmiotem administrowanym, jak np. podmiot prywatny, wykonujący usługi związane z realizacją zadań publicznych. Takie usługi nie wyczerpują bowiem zakresu działania danego podmiotu. Nie został on bowiem utworzony jedynie dla realizacji zadań publicznych, lecz zwykle w celu zarobkowym; nie traci więc prywatnoprawnego charakteru³¹.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.s. i art. 5 pkt 7 dyrektywy sygnalista to osoba fizyczna, która zgłasza lub ujawnia publicznie informację o naruszeniu prawa uzyskaną w kontekście związanym z pracą. Kontekst ten (art. 2 pkt 5 u.o.s.; art. 5 ust. 9 i 11 dyrektywy) oznacza przeszłe, obecne lub przyszłe działania związane z wykonywaniem pracy na podstawie stosunku pracy lub innego stosunku prawnego będącego podstawą świadczenia pracy, usług, pełnienia służby albo funkcji w podmiocie prawnym lub na jego rzecz, w ramach których uzyskano informację o naruszeniu prawa, a istnieje możliwość działań odwetowych. Sygnalistą może być 13 kategorii osób, m.in. przedsiębiorca, akcjonariusz i wspólnik, prokurent, członek organu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej, wolontariusz, praktykant, stażysta, osoba pracująca pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców i dostawców, funkcjonariusz i żołnierz (art. 4 u.o.s.).

Przedmiot skargi określa art. 227 k.p.a., a przedmiot wniosku art. 241 k.p.a. Skarga musi zawierać zarzut wadliwej działalności organu lub jego pracownika (np. zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw) i nie może mieć cech środka prawnego uregulowanego w k.p.a. lub w innych procedurach³². Przedmiotem wniosku nie jest zaś zarzut wobec organu, lecz chęć poprawy istniejącego stanu rzeczy. Wniosek może dotyczyć zarówno działania, jak i zaniechania, ale odnosi się tylko do przyszłości, skarga zaś z reguły do stanu przeszłego lub teraźniejszego. Zakres rzeczowy obu tych środków jest szeroki i niedookreślony. Niemniej nie są skargami ani wnioskami w rozumieniu k.p.a. np. wnioski o kontrole do organów kontroli lub inspekcji, wnioski do Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) i innych rzeczników praw, skargi do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych czy zawiadomienia o przestępstwie lub innych czynach zabronionych³³.

31 T. Moll, *Konstytucyjne uprawnienie do wnoszenia skarg jako forma kontroli społecznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4 (16), s. 64–65; wyrok TK z dnia 25 maja 2009 r., SK 54/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 69.

32 Zob. np. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, 2021, komentarz do art. 227.

33 S. Czarnow, *Skargi, wnioski i petycje...*, s. 50–52.

Zgodnie z art. 240 k.p.a., gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu w trybie k.p.a. albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, stosuje się odpowiednio jedynie art. 233–239, a w miejsce pozostałych przepisów k.p.a. przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy. Skarga w sprawie indywidualnej powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego, jeśli pochodzi od strony; w innym wypadku może powodować jego wszczęcie z urzędu, chyba że wymagane jest żądanie strony (art. 233). Skarga dotycząca sprawy, w której postępowanie administracyjne już się toczy, powinna być rozpatrzona w jego ramach, a jeśli zostało już ono zakończone, skargę należy traktować jako żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany (art. 234 i 235). Skarga może więc być jedynym wyjściem w sytuacji, gdy skarżący nie może być stroną postępowania jurysdykcyjnego i nie może go zainicjować³⁴.

Skarga może też dotyczyć sposobu rozpatrzenia i załatwienia wniosku lub innej skargi (*per analogiam* art. 246 k.p.a.), ale nie może dotyczyć sposobu załatwienia petycji (art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach). Wydaje się jednak możliwe jej wniesienie na brak rozpatrzenia czy nieterminowe rozpatrzenie petycji. Rozpatrzenie bowiem to czynności przygotowawcze w celu ustalenia przedmiotu pisma (skargi, petycji) i zebrania materiału niezbędnego do jego załatwienia względnie pozostawienie pisma bez rozpoznania lub przekazanie go według właściwości. Załatwienie oznacza zaś ustosunkowanie się do przedmiotu pisma i udzielenie zawiadomienia merytorycznie kończącego postępowanie³⁵. Zgodnie z § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków³⁶ organ winien z urzędu rozważyć, czy w sprawie zgłoszonej w skardze nie zastosować innych właściwych środków spoza k.p.a. w celu usunięcia stwierdzonych uchybień i przyczyn ich powstawania. Wówczas sprawa nie będzie już załatwiana w trybie skargowym, lecz w ramach odrębnych procedur.

Petycja różni się od skargi i wniosku tym, że powinna być raczej skonkretyzowanym i kategorycznym żądaniem niż wyrażać niezadowolenie czy zawierać luźne propozycje i uwagi³⁷. O ile każdą petycję można traktować także jako wniosek, a niektóre petycje mogą też mieć cechy skargi, o tyle nie każdy wniosek, a tym bardziej skarga odpowiadać będzie definicji petycji. Z kolei zgłoszenie naruszenia prawa to sygnał pośredni między skargą a petycją (wymóg skonkretyzowania), i raczej nie będzie miało cech wniosku.

4. Przyjmowanie sygnałów o nieprawidłowościach i ochrona osób je zgłaszających

Porównanie dopuszczalnych form wnoszenia zgłoszeń wskazuje, że najbardziej restryktywne rozwiązania przyjęto w ustawie o petycjach, a najbardziej dogodne zgłaszającym

³⁴ Tak wyrok NSA z dnia 7 stycznia 2001 r., IV SAB 105/01, CBOSA.

³⁵ J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 143–144.

³⁶ Dz.U. nr 5 poz. 46. Dalej: rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków.

³⁷ M. Jaworska, *Petycje a skargi i wnioski*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 75–77.

w u.o.s. Ustawa o petycjach wcale nie przewiduje osobistego przyjmowania petentów ani składania petycji ustnie; można je złożyć tylko na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej i muszą być podpisane (art. 4 ust. 1 i 4). Petycja przesłana elektronicznie powinna zawierać adres poczty elektronicznej wnoszącego; można opatrzyć ją kwalifikowanym podpisem elektronicznym, ale nie jest on wymagany (art. 4 ust. 5).

Z kolei § 5 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków oraz § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 maja 2012 r. w sprawie skarg i wniosków dotyczących działalności sądów powszechnych³⁸ przewidują wnoszenie skarg pisemnie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, oraz ustnie do protokołu; rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków dopuszcza jeszcze takie przestarzałe formy jak telegraf, dalekopis i telefaks. Choć skarżący nie musi podpisywać skargi lub wniosku, to jednak podpisuje protokół ustnego ich przyjęcia. Z kolei art. 253 k.p.a. zobowiązuje organy do przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych dniach i godzinach, dostosowanych do potrzeb ludności, a przynajmniej raz w tygodniu po godzinach pracy, kierowników organów lub ich zastępców zaś do przyjmowania co najmniej raz w tygodniu. Informacja o porach przyjęć powinna być wywieszona w widocznym miejscu w siedzibie jednostki.

Ustawa o ochronie sygnalistów w ślad za art. 7–8 dyrektywy wprowadza zaś trzy rodzaje zgłoszeń: 1) wewnętrzne – do podmiotu naruszającego w sektorze prywatnym lub publicznym, 2) zewnętrzne – do RPO i organów publicznych i 3) ujawnienie publiczne – podanie do wiadomości publicznej, jeśli w odpowiedzi na dokonane zgłoszenie zewnętrzne lub wewnętrzne nie podjęto odpowiednich działań albo w ramach wolności wypowiedzi i informacji, zgodnie z prawem krajowym. Zgłoszenia wewnętrzne uznaje się za najlepszy sposób szybkiego i skutecznego wyeliminowania zagrożeń dla interesu publicznego, ale sygnalista winien mieć możliwość wyboru najwłaściwszego kanału zgłoszenia w zależności od okoliczności danej sprawy (motyw 33 dyrektywy). Sygnalista może dokonać zgłoszenia zewnętrznego, bez poprzedzania go zgłoszeniem wewnętrznym (art. 30 ust. 1 u.o.s.). Procedurę zgłoszeń wewnętrznych obowiązane są ustalić podmioty prawne z czterech sektorów rynku podanych w części IB i części II załącznika do dyrektywy i inne podmioty zatrudniające co najmniej 50 osób wykonujących pracę zarobkową, według stanu na 1 stycznia lub 1 lipca danego roku; z obowiązku tego zwolniono jednostki organizacyjne gmin i powiatów z ludnością poniżej 10 tys. mieszkańców (art. 23; skorzystano tu z możliwości danej w art. 8 ust. 9 dyrektywy). Podmioty powyższe mogą jednak dobrowolnie opracować taką procedurę (art. 24 ust. 2). Jednostki organizacyjne jst oraz podmioty prywatne należące do grupy kapitałowej mogą też ustalić wspólną procedurę zgłoszeń wewnętrznych (art. 28 ust. 5 i 8).

Zgodnie z art. 26 u.o.s. zgłoszenie wewnętrzne może być dokonane przynajmniej pisemnie – papierowo lub elektronicznie, lub ustnie – telefonicznie i środkiem komunikacji elektronicznej. Na wniosek sygnalisty zgłoszenie ustne może być dokonane podczas bezpośredniego spotkania zorganizowanego w terminie 14 dni od złożenia wniosku. Zgłoszenie ustne (także w toku spotkania) jest dokumentowane za zgodą sygnalisty w formie nagrania umożliwiającego wyszukanie rozmowy lub kompletnej i dokładnej transkrypcji (zgłoszenia przyjmowane za pośrednictwem nagrywanej linii telefonicznej

³⁸ Dz.U. poz. 524. Dalej: rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków dotyczących sądów.

lub systemu komunikacji głosowej) albo w formie protokołu rozmowy, odtwarzającego dokładny jej przebieg (zgłoszenie nienagrywane). Sygnalista może sprawdzić, poprawić i zatwierdzić tę transkrypcję lub protokół przez ich podpisanie. Należy zagwarantować ochronę poufności sygnalisty i osób wskazanych w zgłoszeniu. Osoby weryfikujące zgłoszenie winny mieć pisemne do tego upoważnienie i zostać zobowiązane do zachowania w tajemnicy danych osobowych, do których uzyskały dostęp (art. 27). Przepisy powyższe stosuje się odpowiednio do zgłoszeń zewnętrznych (art. 36 ust. 1). Szczegółowe wymogi dotyczące bezpieczeństwa i poufności kanałów komunikacji, służących przyjmowaniu zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych, określają art. 27, 42 i 43 u.o.s. Należy też prowadzić rejestry zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych i wpisywać do nich dane o tych zgłoszeniach i sposobie ich procedowania, określone w art. 29, 45 i 46 u.o.s.

Sygnalista może dokonać ujawnienia publicznego po uprzednim dokonaniu zgłoszenia zewnętrznego albo wewnętrznego i zewnętrznego, gdy w terminie ustalonym we właściwej procedurze nie otrzymał informacji zwrotnej lub nie podjęto żadnych działań następczych. Sygnalista może od razu dokonać ujawnienia, jeśli ma uzasadnione podstawy sądzić, że istnieje oczywiste lub bezpośrednie zagrożenie interesu publicznego albo że składając zgłoszenie, narazi się na działania odwetowe względnie prawdopodobieństwo skutecznego przeciwdziałania naruszeniu będzie niewielkie (art. 51–52).

Zakazane są działania odwetowe, tj. bezpośrednie lub pośrednie działanie lub zaniechanie w kontekście związanym z pracą, które jest spowodowane zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym i które narusza lub może naruszyć prawa sygnalisty lub wyrządza lub może mu wyrządzić nieuzasadnioną szkodę, w tym niezasadne inicjowanie postępowań przeciwko niemu (art. 2 pkt 2 i art. 11). Artykuł 12 u.o.s. – w ślad za art. 19 dyrektywy – typizuje 21 przykładowych rodzajów zabronionych działań odwetowych, zakazuje też gróźb i prób podejmowania tych działań. Dowód, że dane działanie nie było odwetowe, obciąża pracodawcę. Ustawa przyznaje też sygnaliście, wobec którego dopuszczono się działań odwetowych, prawo do odszkodowania w kwocie nie niższej niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w roku ubiegłym lub prawo do zadośćuczynienia (art. 14). Również osoba, która poniosła szkodę z powodu świadomego zgłoszenia lub ujawnienia publicznego nieprawdziwych informacji, ma prawo do odszkodowania lub zadośćuczynienia za naruszenie dóbr osobistych od sygnalisty (art. 15). Ponadto przestępstwem jest: uniemożliwianie lub utrudnianie dokonania zgłoszenia; podejmowanie działań odwetowych; ujawnianie tożsamości sygnalisty oraz dokonywanie zgłoszeń o naruszeniach prawa, do których nie doszło (art. 54–57 u.o.s.).

Ochronę skarżącym przyznaje także art. 225 k.p.a.: nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi, wniosku lub dostarczenia do publikacji materiału o takich znamionach (w granicach prawem dozwolonych), a organy zobowiązane są przeciwdziałać tamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków. Jednak przepis ten nie definiuje tamowania krytyki i nie przewiduje za to sankcji. Ochronie nie podlega osoba, która wnosząc skargę lub wniosek, dopuszcza się oszczerstwa, zniesławienia lub zniewagi albo też ujawnia prawnie chronione informacje³⁹.

39 B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 813.

5. Rozpatrywanie sygnałów o nieprawidłowościach i obowiązki z tym związane

W orzecznictwie sądowym utrwalił się pogląd, że rozpatrzenie i załatwienie skargi następuje w jednoinstancyjnym uproszczonym postępowaniu administracyjnym, kończącym się zawiadomieniem odpowiednich podmiotów o sposobie załatwienia skargi jako czynnością materialno-techniczną. Nie podlega ona zaskarżeniu w postępowaniu administracyjnym ani sądowoadministracyjnym⁴⁰. Również postępowanie w sprawie petycji kończy się niezaskarżalnym zawiadomieniem o sposobie rozpatrzenia petycji (art. 13 ustawy o petycjach).

Zgodnie z art. 223 § 1 k.p.a. organy państwowe, samorządu terytorialnego, inne organy samorządowe i organizacje społeczne rozpatrują skargi i wnioski w ramach swojej właściwości. Wiąże się z tym obowiązek składania skarg i wniosków do organów właściwych do ich rozpatrzenia (art. 228 i 242 k.p.a.). Podobnie art. 2 ust. 3 i art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o petycjach wymagają, aby żądanie petycji mieściło się w zakresie zadań i kompetencji jej adresata, którego należy wprost wskazać w petycji.

W k.p.a. określono organy właściwe do rozpatrywania wniosków (art. 241) i skarg dotyczących zadań i działalności organów władzy i administracji publicznej oraz organizacji społecznych (art. 229 i 230), a także organy sprawujące zwierzchni nadzór oraz nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków (art. 257 i 258). Skargi i wnioski dotyczące sądów powszechnych kompleksowo regulują zaś art. 41a–41e ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴¹, w praktyce stosowane też w sądach administracyjnych i Sądzie Najwyższym. Ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁴² oraz z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym⁴³ nie normują bowiem postępowania w sprawie skarg i wniosków, odsyłając w sprawach nieuregulowanych do p.u.s.p. Nie ma zaś przepisów stosujących takie odesłanie w przypadku Trybunału Konstytucyjnego. Tak więc skargi na działalność TK należy rozpatrywać w trybie k.p.a.

Dany organ może zarówno rozpatrywać skargi, jak i nadzorować ich rozpatrywanie przez inne podmioty, a w szczególności:

- » Prezes Rady Ministrów – sprawuje zarówno zwierzchni nadzór nad skargami do jednostek innych niż sądy, nadzoruje i kontroluje rozpatrywanie skarg przez jst, jak i rozpatruje skargi na wojewodów (w sprawach podlegających k.p.a.) i naczelne organy organizacji społecznych;
- » Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) – sprawuje zwierzchni nadzór nad skargami do sądów oraz rozpatruje skargi na prezesów sądów apelacyjnych;
- » wojewoda – rozpatruje skargi na organy stanowiące i (w zakresie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej) wykonawcze jst oraz nadzoruje i kontroluje rozpatrywanie skarg przez jst;

⁴⁰ Tak np. postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 czerwca 2009 r., II SA/Go 417/09; postanowienia NSA: z dnia 17 lutego 2011 r., I OSK 196/11, z dnia 16 maja 2012 r., OSK 1026/12; postanowienie WSA w Krakowie z dnia 22 lutego 2019 r., III SA/Kr 67/19. Orzeczenia dostępne w CBOSA.

⁴¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 334, dalej: p.u.s.p., ze zm.

⁴² Dz.U. z 2024 r. poz. 1267.

⁴³ Dz.U. z 2024 r. poz. 622.

- » minister – zależnie od właściwości rozpatruje skargi na wojewodę lub naczelną organizację społeczną albo na konsula oraz kontroluje i nadzoruje rozpatrywanie skarg przez ministerstwa i jednostki im podległe albo przez administrację rządową;
- » organ wyższego stopnia lub organ sprawujący nadzór – rozpatruje skargi na podległe lub nadzorowane jednostki oraz nadzoruje i kontroluje rozpatrywanie przez nie skarg.

Regionalne izby obrachunkowe, organy stanowiące jst i organy wyższego stopnia organizacji społecznych jedynie rozpatrują skargi odpowiednio na: organy stanowiące jst w sprawach finansowych, organy zarządzające jst w tzw. sprawach własnych oraz organy niższego stopnia organizacji społecznych. Terenowe organy administracji rządowej jedynie kontrolują i nadzorują rozpatrywanie skarg przez jednostki im podległe. Brakuje zaś norm określających organ właściwy do rozpatrzenia skargi na organ naczelną. Nie jest jasne, czy powinien być to ten organ czy organ go powołujący, np. Sejm lub Prezydent RP.

Właściwość organów stanowiących jst do rozpatrywania skarg została poszerzona w art. 18b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁴, art. 16a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴⁵ i art. 30a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴⁶. Zgodnie z nimi organy stanowiące jst rozpatrują petycje i wnioski oraz skargi na organy wykonawcze i na jednostki organizacyjne i pomocnicze jst we wszystkich sprawach, tak własnych, jak i zleconych z zakresu administracji rządowej. Powołują tym celu komisję skarg, wniosków i petycji, której zasady i tryb działania określa statut jst. Komisja jedynie przygotowuje rozstrzygnięcie podejmowane przez radę lub sejmik w drodze uchwały.

Zgodnie z art. 41b p.u.s.p. skargi i wnioski rozpatrują: dotyczące działalności sądu – jego prezes, a działalności łącznie sądu niższej i wyższej instancji – prezes sądu wyższej instancji; skargi na działalność prezesa sądu rejonowego, okręgowego i apelacyjnego rozpatruje prezes sądu okręgowego, apelacyjnego i KRS; skargi na zastępcę rzecznika dyscyplinarnego sądu okręgowego lub apelacyjnego – Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, a skargi na tego rzecznika albo Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości – odpowiednio KRS i tenże minister. Z kolei art. 185 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze⁴⁷ przewiduje, że skargę na prokuratora rozpatruje jego bezpośredni przełożony, a skargi na innych pracowników prokuratury prokurator nią kierujący. W sprawach nieuregulowanych stosuje się zaś k.p.a. (art. 189).

Tryb rozpatrywania skarg i wniosków został szczegółowo określony w art. 231–240 k.p.a., art. 241–247 k.p.a., w art. 41a–41e p.u.s.p., jak też w rozporządzeniach w sprawie skarg i wniosków oraz w sprawie skarg i wniosków dotyczących sądów, a częściowo także w art. 185–189 p.p. Istnieją znaczne różnice między k.p.a. a przepisami dotyczącymi sądów i prokuratur. Te ostatnie przewidują tylko nieliczne czynności przy rozpatrywaniu sprawy: przekazanie skarg dotyczących sędziów, prokuratorów i asesorów rzecznikowi

44 Dz.U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.

45 Dz.U. z 2024 r. poz. 107, ze zm.

46 Dz.U. z 2024 r. poz. 556, ze zm.

47 Dz.U. z 2024 r. poz. 390, dalej: p.p.

dyscyplinarnemu, a skarg dotyczących sprawy będącej przedmiotem postępowania – do akt tej sprawy; zawiadomienie przez rzecznika dyscyplinarnego o sposobie rozpoznania przekazanej skargi skarżącego i prokuratora, który ją przekazał. Jeśli zaś skarga lub wnioski dotyczy działalności administracyjnej sądu, to właściwy organ, który uzna je za zasadne, podejmuje lub zleca czynności z zakresu nadzoru. Termin załatwienia sprawy wynosi miesiąc zarówno w sądzie, jak i prokuraturze, nie określono jednak obowiązków organu ani środków przysługujących skarżącemu w razie jego niedotrzymania. Nie podlegają rozpoznaniu skargi i wnioski dotyczące prokuratorów i asesorów w zakresie, w jakim są niezależni, ani sędziów w zakresie, w jakim są niezawiśli, albo zawierające treści znieważające lub słowa obelżywe, o czym powiadamia się skarżącego. Przepisy dotyczące sądów i prokuratur nie normują kwestii anonimów, § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków nakazuje natomiast pozostawić je bez rozpoznania.

Tymczasem k.p.a. nakłada na organy rozpatrujące skargi i wnioski więcej obowiązków:

- » przekazanie skargi według właściwości w ciągu siedmiu dni od jej otrzymania, przy czym skargę dotyczącą pracownika można przekazać jego przełożonemu (art. 231 i 232);
- » obowiązek udzielenia odpowiedzi na każdą skargę z uzasadnieniem faktycznym i prawnym (art. 238 i 247), z wyjątkiem spraw, w których skarżący już otrzymał odpowiedź i skargę ponowił bez podania nowych faktów – wówczas można podtrzymać dotychczasowe stanowisko z adnotacją w aktach sprawy, bez powiadamiania skarżącego (art. 239). W prokuraturze taką skargę pozostawia się bez rozpoznania (art. 188 p.p.);
- » skargę i wnioski załatwia się bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca, a jeśli wniósł je radny, poseł lub senator – w ciągu 14 dni; o sposobie załatwienia skargi lub wniosku zawiadamia się wnoszącego (art. 237 i 247). W razie niedotrzymania tych terminów zawiadamia się skarżącego o przyczynach zwłoki, a wnioskodawcę o podjętych czynnościach, oraz wyznacza się nowy termin załatwienia. Skarżącemu służy prawo do wniesienia ponaglenia w razie zwłoki, wnioskodawca może zaś wnieść skargę na sposób załatwienia wniosku, jak też na nieterminowe jego załatwienie (art. 237 § 4 i art. 245–246).

Wszystkie organy rozpatrujące skargi mogą wezwać skarżącego do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści skargi (§ 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków oraz § 5 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków dotyczących sądów).

Sposób sprawowania nadzoru zwierzchniego oraz nadzoru i kontroli nie został natomiast określony. Organ nadzorujący wykonuje go więc stosownie do posiadanych kompetencji i wedle swego uznania, może też w jego ramach zbadać sposób rozpatrzenia danej skargi. Na przykład wojewoda jako organ nadzoru może stwierdzić nieważność uchwały organu stanowiącego jst w sprawie skargi lub petycji z powodu istotnego naruszenia prawa albo wnieść skargę do sądu administracyjnego z powodu jej niezgodności z prawem⁴⁸. Zgodnie z art. 259 k.p.a. organy sprawujące nadzór i kontrolę sporządzają okresową, nie rzadziej niż co dwa lata, ocenę przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy poddane nadzorowi (§ 1) oraz mają dążyć do usunięcia przyczyn skarg

⁴⁸ Tak np. postanowienie WSA w Krakowie z dnia 22 lutego 2019 r., III SA/Kr 67/19, CBOSA; wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., I OSK 2909/19, CBOSA.

i pełnego wykorzystania wniosków w celu polepszenia działalności organów i jednostek państwowych (§ 3).

Zgodnie z ustawą o petycjach petycję rozpatruje jej adresat, chyba że nie leży ona w jego kompetencjach; wówczas petycję przekazuje się właściwemu podmiotowi w ciągu 30 dni (art. 6). Zgodnie z art. 9 petycje rozpatrują: Sejm i Senat, chyba że wyznaczą one w regulaminie organ wewnętrzny (ust. 1) oraz organ stanowiący jst (ust. 2). Petycje do Sejmu rozpatruje Komisja do spraw Petycji, a do Senatu – Komisja Petycji (w Senacie X kadencji Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji); o sposobie załatwienia petycji informuje zgłaszającego odpowiednio Marszałek Sejmu lub przewodniczący komisji⁴⁹. Rozpatrzenie petycji może polegać na podjęciu odpowiednich działań przez komisje w Sejmie lub Senacie, na jej przekazaniu właściwemu organowi lub na niepodjęciu żadnych działań. Z kolei organy stanowiące jst powołują komisje skarg, wniosków i petycji proponujące sposób rozpatrzenia petycji. Petycja powinna być rozpatrzona niezwłocznie, ale nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia jej złożenia lub uzupełnienia braków (art. 10). Jeśli niezależne okoliczności uniemożliwią rozpoznanie petycji, termin ten ulega przedłużeniu, nie dłużej niż o kolejne trzy miesiące. Petycję niezawierającą danych o wnoszącym pozostawia się bez rozpoznania, a jeśli nie spełnia innych wymogów – wzywa się wnoszącego w ciągu 30 dni od złożenia petycji do jej wyjaśnienia lub uzupełnienia w ciągu 14 dni, pod rygorem jej nierozpatrzenia (art. 7 ust. 2). Organ może zarządzić łączne rozpoznanie tzw. petycji wielokrotnych, złożonych w ciągu miesiąca od otrzymania pierwszej petycji; organ ogłasza sposób ich załatwienia na stronie internetowej, co zastępuje zawiadomienie (art. 11). Ponowną petycję, złożoną w sprawie już rozpatrzonej, można pozostawić bez rozpoznania, jeśli nie powołano w niej nowych faktów lub dowodów nieznanymi adresatowi. Wnoszącego zawiadamia się niezwłocznie o pozostawieniu petycji bez rozpatrzenia i o poprzednim sposobie załatwienia petycji (art. 12). Ponadto podmioty rozpatrujące petycje zobowiązane są do zamieszczania na stronie internetowej skanów petycji i informacji o przebiegu i sposobie ich rozpatrzenia, a także skanów odpowiedzi na petycje wielokrotne (art. 8 i art. 11 ust. 4). RPO pod koniec 2022 r. zauważył, że publikacja odpowiedzi na petycje byłaby przejawem prawidłowego stosowania ustawy o petycjach; choć większość ministerstw tak czyni, to nie robią tego ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych i Administracji, KPRM ani Kancelaria Prezydenta RP⁵⁰. Interwencja RPO nie zmieniła tej sytuacji. Podmioty te nadal informują jedynie o procesie rozpatrywania petycji – z wyjątkiem KPRM czynią to lakonicznie i ogólnie – nie publikując udzielonych odpowiedzi⁵¹.

49 Art. 126b–126g uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (M.P. z 2022 r. poz. 1204) oraz art. 90a–90g uchwały Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu RP (M.P. z 2024 r. poz. 10).

50 *Nie wszystkie urzędy państwowe informują na stronach o sposobie załatwienia petycji. RPO pisze do Kancelarii Prezydenta i Premiera*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-urzeddy-petycje-publikowanie-odpowiedzi-kprp-kprm> [dostęp: 10 czerwca 2024 r.].

51 *Przyjmowanie petycji*, <https://www.prezydent.pl/bip/petycje>; *Złóż petycję*, <https://www.gov.pl/web/mswia/zloz-petycje>; *Petycje – Informacja dotycząca trybu składania petycji w Ministerstwie Sprawiedliwości*, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/kontakt-petycje>; *Petycje*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/petycje>; *Petycje*, <https://www.gov.pl/web/premier/petycje> [dostęp: 10 czerwca 2024 r.].

Ustawa o petycjach w art. 14 zobowiązuje podmioty je rozpatrujące do corocznego zamieszczania na stronie internetowej zbiorczej informacji o rozpatrzonych petycjach w roku poprzednim – do 30 czerwca. Wpływ petycji odnotowują naczelne i centralne organy władzy i administracji publicznej, większość organów ochrony praw (rzecznicy), wojewodowie i jst oraz sądy okręgowe, apelacyjne, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny i Trybunał Konstytucyjny.

Nie stworzono zarazem mechanizmu umożliwiającego zbiorcze przedstawienie liczby, tematyki i sposobu rozpatrzenia skarg oraz petycji w skali kraju. Każdy organ sprawujący nadzór nad procedowaniem skarg i rozpatrujący petycje opracowuje sprawozdania dotyczące skarg i petycji w innym układzie i terminach. Jedynie sprawozdania z petycji są podawane do wiadomości publicznej, sprawozdania skargowe z reguły już nie.

Ustawa o ochronie sygnalistów obliguje podmioty przyjmujące zgłoszenia wewnętrzne do ustalenia procedury tych zgłoszeń, po konsultacji ze związkami zawodowymi albo przedstawicielami osób pracujących na rzecz tych podmiotów (art. 24). Ustawa określa dziewięć obligatoryjnych elementów tej procedury (art. 25) i penalizuje jako wykroczenie nieustanowienie jej lub ustanowienie z istotnym naruszeniem wymogów (art. 58). RPO i organy publiczne opracowują ponadto procedurę zgłoszeń zewnętrznych określającą w szczególności tryb postępowania z informacjami o naruszeniach prawa zgłoszonymi anonimowo (art. 31 ust. 1 pkt 1 i art. 33). W procedurze zgłoszeń wewnętrznych oraz zewnętrznych należy uregulować kwestię anonimów, ale samo ich przyjmowanie jest dobrowolne (art. 7). RPO i organ publiczny, który przyjął zgłoszenie zewnętrzne, przesyła sygnaliście, nie później niż w ciągu siedmiu dni od przyjęcia zgłoszenia, potwierdzenie jego przyjęcia, chyba że sygnalista wystąpił z odmiennym wnioskiem albo gdy są uzasadnione podstawy sądzić, że potwierdzenie takie zagroziłoby ochronie poufności sygnalisty (art. 37). Na żądanie sygnalisty organ publiczny wydaje też, nie później niż w ciągu miesiąca od jego otrzymania, zaświadczenie, że sygnalista podlega ochronie (art. 38).

Zgodnie z art. 31, 32 i 34 u.o.s. RPO i organy publiczne przyjmują zgłoszenia i dokonują ich wstępnej weryfikacji, rozpatrują zgłoszenia do nich należące, a inne przekazują nie później niż w terminie 14 dni od ich otrzymania (w uzasadnionych przypadkach 30 dni, co nie dotyczy RPO) do organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych, podejmują działania następcze z należytą starannością i przekazują sygnaliście informację zwrotną. RPO odstępuje od przekazania zgłoszenia niedotyczącego naruszenia prawa, informując o tym sygnalistę, może też wskazać mu właściwy tryb załatwienia jego sygnału. Zgodnie z art. 40 zgłoszenia niedotyczące naruszeń prawa lub dotyczące sprawy już wcześniej zgłoszonej, niezawierające istotnych nowych informacji, RPO może pozostawić bez rozpoznania, organ publiczny może zaś nie podjąć w stosunku do nich działań następczych; o powyższym powiadamia się sygnalistę. Do postępowania w sprawie zgłoszeń zewnętrznych w zakresie nieuregulowanym ustawą stosuje się odpowiednio przepisy działów VII Zaświadczenia i VIII Skargi i wnioski k.p.a. (art. 50). Słusznie też przyjęto, że do informacji o naruszeniu prawa, będącej przedmiotem zarówno zgłoszenia zewnętrznego, jak i skargi, określonej w art. 227 k.p.a., stosuje się wyłącznie przepisy u.o.s. (art. 34 ust. 3). Przeciwdziała to dublowaniu się procedur.

Ponadto organy publiczne sporządzają co roku sprawozdanie statystyczne dotyczące zgłoszeń zewnętrznych według wzoru określonego przez Radę Ministrów, m.in. o liczbie

i wyniku postępowań wyjaśniających, stwierdzonych szkodach majątkowych i odzyskanych kwotach (art. 47 u.o.s.). Sprawozdania te przekazują RPO, który na ich podstawie sporządza sprawozdanie do Sejmu, Senatu i Komisji Europejskiej. RPO i organy publiczne co najmniej raz na trzy lata dokonują przeglądu procedur przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i dostosowują je do wyników tego przeglądu oraz doświadczenia własnego lub innych organów publicznych (art. 49). RPO co dwa lata przekazuje też Sejmowi sprawozdanie z wykonania u.s.o. (art. 60). RPO jest również centralnym organem udzielającym wsparcia sygnalistom – przyjmującym i rozpatrującym zgłoszenia zewnętrzne, jeśli dotyczą praw człowieka i obywatela, a żaden inny organ publiczny nie jest właściwy, zapewniającym powszechny dostęp do informacji o prawach i środkach ochrony prawnej sygnalistów i osób im pomagających oraz udzielającym porad w tym zakresie (art. 31). Taka koordynacja sprawozdawczości i wsparcia udzielanego sygnalistom jest niewątpliwie dobrym rozwiązaniem, którego brakuje w k.p.a. i w ustawie o petycjach.

6. Uwagi końcowe

Ogólną liczbę wnoszonych sygnałów o nieprawidłowościach jest bardzo trudno ustalić z powodu wielości organów je przyjmujących i rozproszenia danych z tego zakresu. Tylko część tych organów upublicznia te dane. Są to np. RPO i Państwowa Inspekcja Pracy (PIP), otrzymujące zapewne najwięcej zgłoszeń kwalifikowanych jako skargi, ale z reguły niebędących skargami w rozumieniu k.p.a. Ich liczba w latach 2021–2023 w przypadku RPO wzrosła z 74 279 do 79 698⁵², a w przypadku PIP spadła z 45 200 do 43 365⁵³. Popularność sygnałów obywatelskich, w tym o nieprawidłowościach wynika z faktu, że są odformalizowane i wolne od opłat. Przynoszą one wiedzę o nieprawidłowościach w różnych sferach życia. Brak systemu zbiorczego raportowania o tematyce i sposobie załatwiania skarg, wniosków i petycji utrudnia jednak optymalne ich wykorzystanie do eliminacji nieprawidłowości i nadużyć czy do ulepszania działalności sektora publicznego. Nie ma też mechanizmu redukującego dublowanie się spraw. Nie sposób więc dokładnie określić skuteczności weryfikowania i załatwiania przedkładanych kwestii. Plusem u.o.s. są system agregowania danych o zgłoszeniach naruszeń prawa i precyzyjne reguły ich rozpatrywania, w tym zasada pierwszeństwa procedury zgłoszeń zewnętrznych przed trybem skargowym według k.p.a. Regulacje te mogą przyczynić się do pogłębienia zaufania sygnalistów do sektora publicznego i do poprawy efektywności rozwiązywania zgłaszanych problemów, a także okazać się przydatne przy reformie zasad rozpatrywania skarg, wniosków i petycji.

Wprowadzenie dodatkowego kanału zgłoszeń naruszeń prawa prawdopodobnie uczyni nieprzydatnym rozpatrywanie skarg i petycji przez sektor społeczny wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. Uprawnienia pozwalające skutecznie

52 Informacja o działalności RPO oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2023 r. – druk sejmowy nr 621 z 25 lipca 2024 r., s. 503.

53 Sprawozdanie z działalności PIP w 2023 r. – druk sejmowy nr 482 z 12 czerwca 2024 r., s. 18.

załatwiać takie sygnały mają jedynie organy zlecające zadania publiczne. Celowa byłaby również moim zdaniem rezygnacja z odrębnej procedury wnioskowej, gdyż rolę wniosków w sporej części przejęły petycje. W praktyce wniosków nie rozdziela się od skarg i obie te kategorie są rejestrowane łącznie. Istniejący model rozpatrywania sygnałów o nieprawidłowościach wymaga poprawy, a zwłaszcza zmniejszenia jego pracochłonności. Wysiłek włożony w rozpatrywanie skarg i petycji powinien być jak najlepiej spożytkowany. W szczególności przekazywanie tych sygnałów według właściwości należałoby ograniczyć tylko do tych sytuacji, gdy sprzyja wzrostowi zaufania między obywatelami a sektorem publicznym i lepszej realizacji zadań publicznych. Sygnałom błahym i niepoważnym, o niejasnej treści lub pisanych wulgarnym językiem nie powinno nadawać się żadnego biegu.

Bibliografia

- Banaszak B., *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997.
- Cichy Ł., *Whistleblowing w bankach*, Warszawa 2017.
- Czarnow S., *Skargi, wnioski i petycje, a inne sygnały obywatelskie*, „Kontrola Państwowa” 2022, nr 5.
- Institucja petycji w Polsce oraz w innych krajach europejskich – stan obecny i perspektywy*, red. S. Stawicki, Warszawa 2015.
- Kledzik P., *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012.
- Mroczyński-Szmaj Ł., *Nowe europejskie prawo sygnalizowania nieprawidłowości. Rozwiązania modelowe a polski projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne” 2022, nr 52.
- Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Wójcicka E., *Postępowanie uproszczone w sprawie skarg i wniosków – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 7–8.
- Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Wójcicka E., *Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach – uwagi krytyczne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 1.
- Zmelty M., *Skarga i wniosek jako środek ochrony interesów jednostki względem organów administracji publicznej*, „Administracja” 2015, nr 1.