



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Opolska Delegatura w Opolu

LOP.411.5.1.2026

Pani
Monika Jurek
Wojewoda Opolski
Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
ul. Piastowska 14
45-082 Opole

Wystąpienie pokontrolne

R/25/003/LOP

Ochrona praw sygnalistów, osób wnoszących petycje oraz składających skargi i wnioski w wybranych podmiotach publicznych na terenie województwa opolskiego

Tekst jednolity

Zmian dokonano zgodnie z uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 13 lipca 2026 r. w sprawie KOP-KOR.441.120.2026.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu¹

Kierownik jednostki kontrolowanej

Monika Jurek, Wojewoda Opolski², od 20 grudnia 2023 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Wdrożenie systemu ochrony sygnalistów
2. Funkcjonowanie systemu ochrony sygnalistów
3. Realizacja zadań w zakresie wnoszonych petycji oraz zgłaszanych skarg i wniosków

Okres objęty kontrolą

Od 25 września 2024 r. do zakończenia czynności kontrolnych³, z uwzględnieniem zagadnień sprzed tego okresu, jeśli będą miały wpływ na ocenę kontrolowanego obszaru

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Opolska Delegatura w Opolu

Kontrolerzy

1. Celina Augustyn, główny specjalista k.p.,
upoważnienia do kontroli nr LOP/113/2025 z dnia 15 grudnia 2025 r. oraz nr DOO/20/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.
2. Agnieszka Kwiecień, specjalista k.p.,
upoważnienia do kontroli nr LOP/112/2025 z dnia 15 grudnia 2025 r. oraz nr DOO/21/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.
3. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista k.p.,
upoważnienie do kontroli nr DOO/25/2026 z dnia 19 stycznia 2026 r.

(akta kontroli str. 1-2b)

¹ Dalej: Urząd lub OUW.

² Dalej: Wojewoda.

³ 25 marca 2026 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Wojewoda terminowo i w sposób odpowiadający wymogom ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów⁶, zapewniła opracowanie aktów prawa wewnętrznego (procedur przyjmowania wewnętrznych i zewnętrznych zgłoszeń naruszeń prawa⁷), jak również dochowała wymogu zapewnienia warunków organizacyjnych do ich wdrożenia. W jednostce kontrolowanej istniały też odpowiednie zasoby kadrowe do obsługi i rozpatrywania zgłoszeń sygnalistów.

Procedury zgłoszeń gwarantowały ochronę poufności informacji i danych osób związanych z przedmiotem zgłoszeń sygnalistów. Ustanowiono bezpieczne, niezależne kanały komunikacji do przyjmowania zgłoszeń, a ponadto jednostka kontrolowana zapewniła bezpieczeństwo systemowi teleinformatycznemu⁸, poprzez który zgłoszenia sygnalistów powinny być przekazywane. Dwa przypadki zgłoszeń zewnętrznych⁹, skierowanych poprzez kanał komunikacji elektronicznej potwierdziły stan bezpieczeństwa tego systemu.

Jednostka kontrolowana wykluczyła możliwość przyjmowania anonimowych informacji o naruszeniu prawa.

Urząd zapewnił prawidłową organizację przyjmowania i ewidencjonowania skarg, wniosków i petycji. Jego wewnętrzna organizacja została dostosowana do realizacji powyższego zadania. Zapewniono udostępnienie informacji o sposobie organizacji przyjmowania stron oraz prawidłowe i rzetelne prowadzenie rejestrów skarg, wniosków i petycji. Zawarte w skargach, wnioskach i petycjach dane osobowe nie były przekazywane osobom nieupoważnionym. Sprawy z ww. zakresu prowadziły osoby, którym udzielono upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zakresie wynikającym z obowiązków służbowych. W OUW na podstawie informacji wynikających z otrzymywanych skarg przeprowadzano analizy mające na celu identyfikację obszarów, w których mogą występować nieprawidłowości, aby w uzasadnionych przypadkach uwzględnić je w planowanej działalności kontrolnej.

Pomimo iż w jednostce kontrolowanej przyjęto uregulowania wewnętrzne zobowiązujące do ujmowania w rejestrze każdego zgłoszenia, niezależnie od przebiegu postępowania wyjaśniającego - koordynator ds. zgłoszeń nie zarejestrowała wpłynięcia dwóch zgłoszeń zewnętrznych.

Stwierdzono także zaniechanie dotyczące udzielenia upoważnienia do przekazywania osobom zainteresowanym informacji na temat procedury zgłoszeń oraz skierowania na szkolenie pracowników wyznaczonych do obsługi zgłoszeń. Wystąpił także przypadek nieuprawnionego przekazania zabezpieczonej dokumentacji Dyrektor Generalnej, jak również niepełnej realizacji zadań związanych z identyfikacją i oceną ryzyka w obszarze dotyczącym zgłaszanych naruszeń prawa.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 928; dalej: ustawa o ochronie sygnalistów.

⁷ Dalej: Procedura lub Procedury zgłoszeń.

⁸ Poprzez powierzenie utrzymania systemu IT własnym pracownikom dysponującym stosownymi upoważnieniami.

⁹ Oba zgłoszenia zostały zakwalifikowane jako niepodlegające rozpatrzeniu w trybie Procedury. Trzeci sygnał był anonimowy i w związku z tym nie spełniał przesłanek ustalonych dla jego rozpatrzenia.

Ponadto jednostka kontrolowana nie przekazywała - wbrew obowiązki ustawowemu - informacji o możliwości dokonywania zgłoszeń wewnętrznych oraz o prawach przysługujących sygnalistom osobom świadczącym na rzecz Urzędu usługi na innej podstawie niż stosunek pracy.

Nieprawidłowości dotyczyły również prowadzenia spraw skargowych. Stwierdzono bowiem przypadki niedochowania określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ terminów rozpatrzenia skarg oraz przesyłania skarżącemu informacji o przekazaniu sprawy do właściwego organu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

1. Wdrożenie systemu ochrony sygnalistów

Opis stanu faktycznego

1.1. Zarządzenie w sprawie ustalenia Procedury dokonywania wewnętrznych zgłoszeń naruszeń prawa i podejmowania działań następczych w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim¹², Wojewoda wydała 17 września 2024 r. (ze zmianą z 17 grudnia 2024 r.). Zmiana zarządzenia polegała na uzupełnieniu treści tej Procedury o postanowienia dotyczące możliwości dokonania zgłoszenia zewnętrznego bez uprzedniego zgłoszenia wewnętrznego¹³. Tym samym Wojewoda terminowo i w sposób odpowiadający wymogom ustawy o ochronie sygnalistów, w części dotyczącej zgłoszeń wewnętrznych, wprowadziła Procedurę zgłoszeń. Dyrektor Generalny Urzędu była osobą wyznaczoną przez Wojewodę do przygotowania projektu ww. aktu prawa wewnętrznego¹⁴, zapewnienia warunków organizacyjnych do jego wdrożenia oraz prawidłowego stosowania w Urzędzie, a także do nadzoru nad przestrzeganiem ustalonych tym aktem standardów. Projekt procedury został opracowany przez dwóch pracowników Wydziału Prawnego i Nadzoru. Prace nad powstaniem projektu procedury, oprócz opracowania jego treści, polegały też na przekazaniu jego treści do wewnętrznych konsultacji (w przypadku tej procedury konsultacje trwały od 22 sierpnia 2024 r. do 9 września 2024 r.) i polegały one na możliwości przekazywania poprzez system EZD- przez osoby kierujące komórkami organizacyjnymi Urzędu¹⁵, swoich uwag do projektu Procedury zgłoszeń wewnętrznych.

(akta kontroli str. 40-117, 158-224)

W przypadku procedury zgłoszeń wewnętrznych, w wymaganym trybie art. 24 ust. 3 ustawy o ochronie sygnalistów, pisemne stanowisko akceptujące treść projektu Procedury (oraz jej zmiany z 17 grudnia 2024 r.) wyraziło trzech członków zarządu związku zawodowego

¹⁰ Dz. U z 2025 r. poz. 1691 ze zm.; dalej Kpa.

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę cząstkową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

¹² Zarządzenie nr 139/2024 z dnia 17 września 2024 r. ze zmianą z dnia 17 grudnia 2024 r.; dalej: Procedura zgłoszeń wewnętrznych.

¹³ Zarządzenie nr 190/2024 Wojewody Opolskiego z dnia 17 grudnia 2024 r. wraz z załącznikiem (Procedura dokonywania wewnętrznych zgłoszeń naruszeń prawa i podejmowania działań następczych).

¹⁴ W czerwcu 2024 r. powierzono zadanie dwóm pracownikom Wydziału Prawnego i Nadzoru, którzy dysponowali odpowiednimi kwalifikacjami do tworzenia wewnętrznych aktów prawnych.

¹⁵ Oprócz dyrektorów wydziałów i kierowników oddziałów, również pracownicy zajmujący samodzielne stanowiska.

pracowników Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Konsultacje odbyły się przy zachowaniu dziesięciodniowego okresu przewidzianego w art. 24 ust. 4 ww. ustawy. Procedura zgłoszeń wewnętrznych zawierała katalog obligatoryjnych elementów treści wynikających z art. 25 ust. 1 pkt 1-8 ww. ustawy wraz z ustaleniem trybu postępowania ze zgłoszeniami anonimowymi przyjmując zasadę ich nierozpatrywania, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 112-114, 367-368, 440-506)

Procedura przewidywała dwa kanały zgłoszeń wewnętrznych; w przypadku kanału poczty elektronicznej przed dniem wejścia ww. Procedury¹⁶ utworzono odrębną skrzynkę sygnal@opole.uw.gov.pl. Drugim kanałem zgłoszeń wewnętrznych była tradycyjna poczta, tj. w jednostce zapewniono możliwość przekazywania zgłoszeń na adres korespondencyjny: Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu, Samodzielne stanowisko ds. kontroli zarządczej, ul. Piastowska 14, 45-082 Opole. Tryb przyjmowania zgłoszeń w Procedurze przewidywał, że na zewnętrznej kopercie powinien znajdować się ww. adres Urzędu, a na wewnętrznej kopercie dopisek „Do rąk własnych (...)”. Pracownicy Kancelarii Ogólnej zostali zapoznani z treścią Procedury zgłoszeń wewnętrznych w zakresie, który dotyczył ich stanowisk pracy (zgłoszenia za pośrednictwem listu). Zarządzeniem Wojewody z dnia 17 grudnia 2024 r. wprowadzono do Procedury zapis, że sygnalista powinien kierować zgłoszenie w formie papierowej na adres: Opolski Urząd Wojewódzki, Pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych.

(akta kontroli str. 112-114, 367-368, 465-481)

Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna, (...) ostatecznie podjęto decyzję o przekazaniu na stałe funkcji koordynatora Pełnomocnikowi oraz Kierownikowi Kancelarii Tajnej, co miało swoje odzwierciedlenie w zarządzeniu nr 190/2024 Wojewody Opolskiego z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany przyjętej procedury.

(akta kontroli str. 1060-1065)

W Procedurze zgłoszeń wewnętrznych, katalog osób fizycznych uprawnionych do złożenia zgłoszenia był katalogiem otwartym i wymieniał [w szczególności] sześć grup sygnalistów¹⁷. Nie zostali w tym katalogu ujęci: przedsiębiorca, prokurent, akcjonariusz, wspólnik, a także osoba świadcząca pracę pod nadzorem i kierownictwem wykonawcy, podwykonawca lub dostawca (art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów).

(akta kontroli str. 112-114, 367-368, 465-481)

Osobami powołanymi do pełnienia funkcji koordynatora ds. zgłoszeń wewnętrznych byli kolejno: 1) pracownik zatrudniony od 1 sierpnia 2024 r. na samodzielnym stanowisku ds. kontroli zarządczej; od początku funkcjonowania procedury do ustania stosunku zatrudnienia tego pracownika; 2) zatrudniona w Urzędzie od 22 marca 2018 r. Pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych; sprawująca funkcję koordynatora ds. zgłoszeń do zakończenia czynności kontrolnych.

(akta kontroli str. 5-6, 112-114, 367-368, 465-481, 764-768)

Stosownie do art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie sygnalistów, w treści Procedury zgłoszeń wewnętrznych upoważniono koordynatora ds. zgłoszeń i jego zastępcę do: przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń wewnętrznych, komunikacji z osobą dokonującą zgłoszenia, w tym do przekazywania sygnaliście informacji zwrotnej, podejmowania działań następczych oraz do

¹⁶ Był to termin siedmiu dni od daty publikacji zarządzenia Wojewody z dnia 17 września 2024 r.

¹⁷ Zgodnie ze słownikiem z § 1 pkt 3 nazwy sygnalista używano w Procedurze na określenie osoby fizycznej, która zgłasza lub ujawnia publicznie informacje o naruszeniu prawa uzyskana w kontekście związanym z pracą.

przetwarzania danych osobowych. W tożsamym zakresie, z wyjątkiem czynności komunikacji z osobą dokonującą zgłoszenia, upoważnień udzielono dziewięciu członkom Zespołu ds. Przyjmowania Zgłoszeń o Naruszeniach Prawa. Upoważnień do przyjmowania zgłoszeń oraz przetwarzania danych osobowych w związku z danym zgłoszeniem udzielono czterem informatykom, trzem pracownikom Kancelarii Ogólnej oraz czterem pracownikom Oddziału Organizacji i Zarządzania Dokumentami. Wszystkie upoważnienia były procedowane w systemie informatycznym EZD, po założeniu sprawy w EZD i złożeniu wniosku o wydanie upoważnień przez wyznaczonego pracownika Biura Obsługi Urzędu¹⁸, a w kilku przypadkach (przy zmianie personalnej na danym stanowisku pracy) przez koordynatora ds. zgłoszeń. Projekt dokumentu upoważnienia był procedowany w systemie EZD, łącznie z etapem opiniowania przez radcę prawnego z Wydziału Prawnego i Nadzoru (pod względem formalnoprawnym). Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru, *opiniowanie projektu przez radcę prawnego nie obejmowało ingerowania w zakres udzielonego umocowania*. Upoważnienia, niezależnie od ich zakresu, każdorazowo po zatwierdzeniu przez Wojewodę w systemie EZD oraz po ich wydrukowaniu były podpisywane tradycyjnie. Upoważniony pracownik również składał swój podpis pod klauzulą o zobowiązaniu się do zachowania tajemnicy co do informacji i danych osobowych uzyskanych w związku z przyjmowaniem i weryfikacją zgłoszeń lub podejmowaniem działań następnych.

(akta kontroli str. 515, 659-663, 678-680, 733-765, 851-880)

W powyższy sposób, łącznie od 17 września 2024 r. do dnia kontroli NIK, Wojewoda udzieliła 27 upoważnień do czynności związanych z przyjmowaniem oraz pozostałymi czynnościami dotyczącymi zgłoszeń wewnętrznych oraz 21 upoważnień – w odniesieniu do zgłoszeń zewnętrznych.

(akta kontroli str. 442-489)

W przypadku obu osób wyznaczonych do pełnienia funkcji koordynatora ds. zgłoszeń, podlegali oni bezpośrednio Wojewodzie. Ich zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności zostały podpisane (zatwierdzone) przez Dyrektora Generalnego Urzędu odpowiednio 1 sierpnia 2024 r. oraz 9 sierpnia 2021 r.¹⁹ i nie podlegały zmianie. Opis stanowisk pracy dotyczył podstawowego stanowiska zajmowanego przez pracownika.

(akta kontroli str. 946-952, 970-971)

Wyniki badań ankietowych, przeprowadzonych w Urzędzie²⁰ wskazują, że kultura organizacyjna urzędu pozostaje neutralna, a 44,9% ankietowanych nie było w stanie ocenić, czy sygnaliści są postrzegani w urzędzie jako osoby, które mogą przyczynić się do poprawy kultury organizacyjnej jednostki kontrolowanej. Jednocześnie 45,7% uznało, że urząd, w którym pracują zapewnia odpowiednie zasoby do obsługi i rozpatrywania zgłoszeń od sygnalistów.

(akta kontroli str. 1417-1428)

1.2. Zgodnie z Procedurą zgłoszeń wewnętrznych do prowadzenia rejestru zgłoszeń, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do Procedury, upoważniony został koordynator ds. zgłoszeń. Prowadzony przez ww. pracownika rejestr zgłoszeń wewnętrznych spełniał wymogi art. 29 ust. 4 ustawy o ochronie sygnalistów i został zabezpieczony przed dostępem osób nieupoważnionych

¹⁸ Pracownik zatrudniony na stanowisku inspektora wojewódzkiego.

¹⁹ W tym przypadku była to osoba pełniąca w tym czasie funkcję Dyrektora Generalnego.

²⁰ Celem badania ankietowego było uzyskanie dodatkowych informacji dotyczących przyjętych rozwiązań, zarówno od osób zaangażowanych w tworzenie systemu ochrony sygnalistów, jak i potencjalnych sygnalistów. Liczba zwróconych ankiet wyniosła 138, tzn. mieściła się w przedziale 26,6% - 26,7%. Według stanu na 28 stycznia 2026 r. oraz na 28 lutego 2026 r. liczba zatrudnionych pracowników wynosiła odpowiednio 519 i 517 osób.

poprzez przechowywanie w zabezpieczonej szafie w pomieszczeniu ujętym na odrębnej liście²¹, co odpowiadało zapisom Procedury, iż *pomieszczenie, w którym przechowywany jest rejestr (...)* *podlega wpisowi do rejestru pomieszczeń specjalnych.*

(akta kontroli str. 489, 946-952, 970-971)

1.3. Projekt Procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych naruszeń prawa oraz podejmowania działań następczych przez Wojewodę Opolskiego²² wraz z odpowiednim zarządzeniem Wojewody (z 20 grudnia 2024 r.) został przygotowany przez pracowników Wydziału Prawnego i Nadzoru oraz poddany konsultacjom z dyrektorami i kierownikami komórek organizacyjnych Urzędu, analogicznie jak w przypadku zarządzenia w sprawie ustalenia wcześniejszej procedury (odnoszącej się do zgłoszeń wewnętrznych). Projekt procedury zgłoszeń zewnętrznych był poddany konsultacjom od 26 listopada 2024 r. do 13 grudnia 2024 r. Procedura objęła całość elementów wskazanych w przepisach art. 34 - 44 ustawy o ochronie sygnalistów. Została ona przygotowana z uwzględnieniem dwóch kanałów komunikacji, analogicznie jak w przypadku procedury zgłoszeń wewnętrznych, tj. drogą elektroniczną na adres mailowy zgloszeniazewnetrzne@opole.uw.gov.pl oraz w formie papierowej pocztą tradycyjną na adres: Kancelaria Tajna, Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu, ul. Piastowska 14, 45-082 Opole.

(akta kontroli str. 521-586)

Wojewoda udzieliła 21 pracownikom Urzędu indywidualnych upoważnień do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, dokonywania ich wstępnej weryfikacji, podejmowania działań następczych oraz związanego z tym przetwarzania danych osobowych oraz kontaktu z sygnalistą w celu przekazywania informacji zwrotnych i zwracania się o wyjaśnienia lub dodatkowe informacje w zakresie przekazanych informacji. Żadna z ww. osób nie została upoważniona do przekazywania osobom zainteresowanym²³ informacji na temat procedury zgłoszeń zewnętrznych, pomimo że obowiązek taki wynikał z art. 44 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie sygnalistów. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 381-386)

1.4. Treść ustalonej 20 grudnia 2024 r. zarządzeniem nr 196/2024 Wojewody Opolskiego procedury zgłoszeń zewnętrznych w pełni odpowiadała wymogom art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów. Procedura stanowiła o podziale zadań pomiędzy osoby upoważnione. I tak, koordynator ds. zgłoszeń został zobowiązany do wstępnej analizy zgłoszenia, do potwierdzenia osobie zgłaszającej faktu przyjęcia zgłoszenia w terminie 7 dni, a także – przy zaistnieniu przesłanek - do wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Zgodnie z Procedurą, podejmowanie czynności na kolejnym etapie postępowania, tj. na etapie działań następczych (w ich ramach postępowanie wyjaśniające) należało do wskazanych przez Dyrektora Generalnego członków Podzespołu ds. Przyjmowania Zgłoszeń o Naruszeniach Prawa, wyłonionych spośród osób wchodzących w skład Zespołu. Procedura przewidywała obowiązkowe udokumentowanie przez ww. Podzespół (w formie raportu) rezultatów przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego.

(akta kontroli str. 490-520)

W okresie objętym kontrolą powstał *Raport Podzespołu do rozpatrzenia zgłoszenia zewnętrznego z dnia 11 sierpnia 2025 r.*, w którym zostały ujęte rekomendacje do uwzględnienia na przyszłość. Jedną z nich dotyczyła potrzeby *wyznaczenia osoby (np. radcy prawnego) do udzielenia pomocy koordynatorowi we wstępnej weryfikacji zgłoszeń zewnętrznych*. Dokument ten 11 września 2025 r.

²¹ Lista tzw. pomieszczeń specjalnych.

²² Dalej: Procedura zgłoszeń zewnętrznych.

²³ Rozumiana jako każda osoba, której sprawa dotyczy lub która chce uzyskać określone informacje.

został przekazany do wiadomości zarówno Dyrektora Generalnego, jak i Wojewody. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Procedura zgłoszeń zewnętrznych (jak i wewnętrznych) nie uległa zmianie.

(akta kontroli str. 573-576)

1.5. Rejestr zgłoszeń zewnętrznych, prowadzony zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 4 do Procedury z 20 grudnia 2024 r. [zgłoszeń zewnętrznych] spełniał wymogi art. 49 ust. 3 ustawy o ochronie sygnalistów, tj. zawierał wszystkie wymienione w tym przepisie elementy. Pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych od początku obowiązywania ww. procedury była odpowiedzialna za dołączenie rejestru do dokumentacji przechowywanej w zamkniętej szafie oraz za jego prawidłowe prowadzenie (stosownie do art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy). Powyższe zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 465-514, 828-830)

1.6. Jednostka kontrolowana na etapie opracowywania obu Procedur zgłoszeń [wewnętrznych i zewnętrznych] nie zdecydowała o dopuszczeniu do przyjmowania anonimowych zgłoszeń sygnalistów i przyjęła w § 6 ust. 6 Procedury zgłoszeń zewnętrznych²⁴ zasadę, że zgłoszenia anonimowe nie podlegają rozpatrzeniu, co Dyrektor Generalna wyjaśniła: (...) *przyjmowanie zgłoszeń anonimowych nie jest obligatoryjne, a decyzja w tym zakresie pozostaje po stronie organu. Ustawa nie określa jakimi przesłankami powinny kierować się podmioty prawne oraz organy publiczne przy podejmowaniu decyzji o ewentualnym wprowadzeniu takiego rodzaju zgłoszeń. W ślad za tym, w procedurach (...) przewidziano, iż zgłoszenia anonimowe nie będą przyjmowane. Dokonując wyboru formy komunikacji kierowano się przy tym wolą zapewnienia efektywności rozpatrywania zgłoszeń. Podanie danych osobowych pozwala bowiem ustalić m.in. kontekst związany z pracą, czy doprecyzować lub uzupełnić przekazane informacje/braki. Jednocześnie, brak anonimowości ogranicza ryzyko zgłoszeń dokonywanych w złej wierze lub w oparciu o niezweryfikowane informacje. Przyjęty model pozwala zatem zachować równowagę pomiędzy prawem do zgłaszania nieprawidłowości, a zasadą odpowiedzialności za przekazywane informacji.*

(akta kontroli str. 40-111, 175-212)

Jednocześnie 62,4% ankietowanych jako obawy związane ze zgłoszeniem nieprawidłowości wskazało strach przed działaniami odwetowymi, a 74,3% wskazało niepewność co do anonimowości. Pomimo obaw, ankietowani deklarowali w 18,8% zdecydowaną gotowość do zgłaszania nieprawidłowości, a w 52,2% ankietowani skłaniali się (odpowiedź „raczej tak”) do takiego zgłoszenia. Jednocześnie z badania wynikało, że większość ankietowanych (59,4%) nie posiadała pełnej wiedzy²⁵ co do braku możliwości dokonywania zgłoszeń anonimowo.

(akta kontroli str. 1417-1428)

1.7. Oświadczenie o zapoznaniu się z treścią Procedury wewnętrznych zgłoszeń naruszeń prawa wraz z zamieszczonym odnośnikiem do strony podmiotowej BIP Urzędu²⁶ stanowiło jeden z elementów *Oświadczeń w związku z ubieganiem się o stanowisko niebędące wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej*. Praktykę podpisywania ww. oświadczenia przez nowoprzyjmowanych pracowników potwierdzały dokumentacje naborów prowadzonych od października 2024 r. (po wejściu w życie Procedury zgłoszeń wewnętrznych). Ustalone procedury zgłoszeń [wewnętrznych zewnętrznych] przekazano do wiadomości pracowników Urzędu odpowiednio we wrześniu i w grudniu 2024 r. w sposób zwyczajowo przyjęty, tj. za pośrednictwem sieci

²⁴ Również § 6 ust. 6 w przypadku Procedury zgłoszeń wewnętrznych

²⁵ Udzielono odpowiedzi „nie wiem” lub błędnie odpowiedziało „tak”.

²⁶ Na etapie opracowywania procedury zgłoszeń wewnętrznych został sporządzony wzór oświadczenia (załącznik nr 5 do projektu procedury) dla kandydatów ubiegających się o zatrudnienie w Urzędzie na podstawie stosunku pracy.

Intranet. Na stronie podmiotowej BIP Urzędu wprowadzono zakładkę *Sygnaliści - wewnętrzne zgłoszenia*, która kierowała zainteresowaną osobą do szczegółowych treści związanych z Procedurą zgłoszeń wewnętrznych.

(akta kontroli str. 422-437)

Koordynator ds. zgłoszeń wyjaśniła, że oprócz strony podmiotowej BIP Urzędu, zarządzenia Wojewody, jak i same Procedury, *umieszczono na Pulpicie OUW*, w związku z czym nie była przekazywana informacja do Oddziału Inwestycji i Administracji na temat potrzeby uwzględniania na etapie prowadzenia postępowania o zamówienie publiczne faktu obowiązywania w OUW procedury zgłoszeń (...); nie było też przekazywania informacji o możliwości dokonywania zgłoszeń przez przedsiębiorcę lub osobę świadczącą prace na podstawie umowy cywilnoprawnej.

(akta kontroli str. 655-658)

Osoby przyjmowane do pracy w Urzędzie w charakterze stażystów oraz praktykantów (osiem osób) nie składały oświadczeń o zapoznaniu się z treścią procedury dokonywania zgłoszeń na takich samych zasadach jak nowoprzyjęci pracownicy. Jak wyjaśniła Dyrektor Biura Obsługi Urzędu, osoby te (praktykanci i stażyści) były ustnie informowane o miejscu zamieszczenia Procedur oraz o obowiązku zapoznania się z nimi. Z kolei - jak wyjaśniła Dyrektor Biura Obsługi Urzędu - w odniesieniu do pracowników niemających dostępu do komputera (np. personel sprzątający), kierownicy Oddziałów zostali zobowiązani do poinformowania podległych im pracowników o obowiązujących procedurach i ich treści, co zostało zrealizowane.

(akta kontroli str. 690-693, 953-958)

Zaniechanie obowiązku umieszczenia w dokumentach związanych ze stosunkiem prawnym łączącym Urząd z osobami ubiegającymi się o pracę na podstawie - innego niż stosunek pracy - stosunku prawnego stanowiącego podstawę świadczenia pracy lub usług, zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Z badania ankietowego wynikało, że większość ankietowanych uzyskała informację o instytucji sygnalisty od pracodawcy (61,6%) oraz z mediów (51,4%).

Zdecydowana większość pracowników ankietowanych została poinformowana o funkcjonującej w Urzędzie procedurze zgłoszeń (77,5%) i oceniła, że są one dostępne dla wszystkich pracowników (71%). Źródłem pozyskania wiedzy o funkcjonowaniu procedur, według oceny ankietowanych były spotkania z kierownictwem lub wiadomości email od pracodawcy (odpowiednio 43,9% i 43%).

Ankietowani w 31,1% dobrze ocenili dostępność informacji o przyjętych procedurach, podobnie, bo w 34,8% ankietowani pracownicy dobrze ocenili sposób realizacji przez Urząd obowiązków pracodawcy wynikających z ustawy o ochronie sygnalistów.

Jednocześnie 44,9% ankietowanych nie miało wiedzy o prowadzonych w Urzędzie szkoleniach dotyczących zgłoszeń nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1417-1428)

1.8. Kierownik jednostki kontrolowanej nie korzystała z pomocy organów lub podmiotów zewnętrznych wspierających Urząd, zarówno na etapie przygotowywania regulacji wewnętrznych (Procedur) dotyczących zgłoszeń naruszeń prawa, jak również w działaniach na rzecz

upowszechnienia wiedzy o prawach sygnalistów oraz możliwych sposobów dokonywania zgłoszeń.

(akta kontroli str. 639-643)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Do zakończenia czynności kontrolnych, żaden z pracowników OUW nie został upoważniony do przekazywania osobom zainteresowanym informacji na temat procedury zgłoszeń zewnętrznych, co naruszało przepis art. 44 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie sygnalistów.

(akta kontroli str. 381-386, 659-667, 678-680)

Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśniła: *upoważniający decyduje w jakim zakresie, do jakich czynności upoważnia konkretną osobę, a opiniujący radca prawny sprawdza zgodność upoważnienia przepisami prawa (...) Wprowadzenie do upoważnień zapisów pkt 3 („przekazywanie zainteresowanym osobom informacji nt. procedury zgłoszeń zewnętrznych”) nie stanowi wymogu. Organ publiczny może zamieścić informacje na temat procedury zgłoszeń zewnętrznych w sposób ogólnodostępny dla zainteresowanych, np. poprzez ogłoszenie na stronie internetowej, a sam przepis stanowi w tym zakresie realizację sformułowanego na gruncie motywu 75 preambuły dyrektywy 2019/1937, wskazującego na potrzebę zapewnienia jasnych i łatwo dostępnych informacji o kanałach dokonywania zgłoszeń zapewnianych przez organy o obowiązujących procedurach i członkach personelu odpowiedzialnych za rozpatrywanie zgłoszeń.*

(akta kontroli str. 609-612)

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru, która nadzorowała pracę radców prawnych opiniujących przedłożone projekty upoważnień wyjaśniła: *radcowie prawni opiniują przedłożone im upoważnienia pod względem formalnoprawnym, w systemie EZD akceptują jego treść. Analogiczne opiniowanie miało miejsce przy akceptacji upoważnień wymaganych ustawą o ochronie sygnalistów.*

(akta kontroli str. 673-677)

Jak wyjaśniła Dyrektor Biura Obsługi Urzędu, *projekty upoważnień dot. zewnętrznych naruszeń prawa zostały przygotowane przez pracownika BOU (Oddziału Organizacji i Zarządzania Dokumentami) na podstawie wzoru przesłanego przez koordynatora ds. zgłoszeń - panią [...]*

(akta kontroli str. 609-612)

Łącznie do obsługi zgłoszeń zewnętrznych zostało upoważnionych 21 pracowników OUW.

(akta kontroli str. 678-680)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że art. 44 ust. 3 ustawy o ochronie sygnalistów przewiduje obowiązek upoważnienia przez organ pracowników Urzędu również do czynności wskazanych w pkt 3 tego przepisu, tj. do przekazywania zainteresowanym osobom informacji na temat procedury zgłoszeń zewnętrznych.

2. Wbrew wymogowi art. 24 ust. 6 ustawy o ochronie sygnalistów, jednostka kontrolowana nie zapewniła przekazywania informacji o procedurze zgłoszeń wewnątrznych osobom fizycznym ubiegającym się o świadczenie usług na podstawie stosunku prawnego innego niż stosunek pracy wraz z rozpoczęciem negocjacji poprzedzających zawarcie umowy.

(akta kontroli str. 1213-1224)

Zgodnie z art. 24 ust. 6 ww. ustawy, Wojewoda powinien dochować wymogu przekazania informacji o procedurze zgłoszeń wewnątrznych osobom ubiegającym się o pracę na podstawie stosunku pracy lub innego stosunku prawnego stanowiącego podstawę świadczenia pracy lub usług wraz z rozpoczęciem negocjacji poprzedzających zawarcie umowy.

(akta kontroli str. 1220-1231)

Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśniła: *Obowiązek przekazania informacji o procedurze zgłoszeń wewnątrznych na podstawie art. 24 ust. 6 ustawy o ochronie sygnalistów znajduje zastosowanie wyłącznie w stosunku do osób fizycznych, które ubiegają się o pracę (na podstawie stosunku pracy) lub o zatrudnienie (na podstawie stosunku cywilnoprawnego – umowa zlecenia, umowa o świadczenie usług, umowa o dzieło).*

Koordinator ds. zgłoszeń wyjaśniła, że *oprócz strony podmiotowej BIP Urzędu, zarządzenia Wojewody, jak i same Procedury, umieszczono na Pulpicie OUW, w związku z czym nie była przekazywana informacja do Oddziału Inwestycji i Administracji na temat potrzeby uwzględniania na etapie prowadzenia postępowania o zamówienie publiczne faktu obowiązywania w OUW procedury zgłoszeń (...). Nie było też przekazywania informacji o możliwości dokonywania zgłoszeń przez przedsiębiorcę (...).*

(akta kontroli str. 655-658, 774-777, 953-958)

Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśniła: *Obowiązek ten nie znajduje zastosowania w stosunku do np. osób prawnych dostarczających towary lub usługi. Potwierdza to art. 4 ust. 2 ustawy, który stanowi wprost, że przepisy stosuje się także do osoby fizycznej w przypadku zgłoszenia lub ujawnienia publicznego informacji o naruszeniu prawa uzyskanej w kontekście związanym z pracą przed nawiązaniem stosunku pracy lub innego stosunku prawnego stanowiącego podstawę świadczenia pracy lub pełnienia funkcji w podmiocie prawnym lub na rzecz tego podmiotu, lub pełnienia służby w podmiocie prawnym lub już po ich ustaniu.*

(akta kontroli str. 1213-1218)

Ponadto Dyrektor Biura Obsługi Urzędu w odniesieniu do obowiązku informowania w trybie art. 24 ust. 6 ustawy o ochronie sygnalistów, zleceniobiorców i wykonawców o obowiązującej Procedurze zgłoszeń wewnątrznych wyjaśniła: *Informacje te były przekazywane w formie czynności technicznej poprzez wskazanie, że procedury są powszechnie dostępne w BIP. W związku z tym, że z procedury nie wynika forma tej czynności uznano za wystarczające jak powyżej. Niemniej jednak trwają prace nad zmianą wewnątrznych regulacji w zakresie wprowadzenia obligatoryjnego wymogu informacyjnego.*

(akta kontroli str. 1213-1218)

2. Funkcjonowanie systemu ochrony sygnalistów

Opis stanu faktycznego

2.1. Do przyjmowania zgłoszeń wewnątrznych i zewnętrznych zapewniono po dwa kanały komunikacji, w tym zarówno dla zgłoszeń wewnątrznych, jak i zewnętrznych możliwość ich składania elektronicznie²⁷. Wprowadzenie powyższych kanałów komunikacji nie wymagało poniesienia przez Urząd dodatkowych kosztów. Oględziny skrzynek poczty elektronicznej

²⁷ Odpowiednio: 1/ dla zgłoszeń wewnątrznych sygnal@opole.uw.gov.pl oraz 2/ dla zgłoszeń zewnętrznych zgloszeniazewnetrzne@opole.uw.gov.pl

potwierdziły, że zapewniona była integralność, kompletność i poufność danych przekazywanych tym kanałem komunikacji. Oględzinami objęto również serwery do obsługi przychodzącej poczty elektronicznej, co potwierdziło, że uprawnienia w zakresie odczytu, zapisu, modyfikacji i usuwania zostały przyznane (od 16 września 2024 r.) wyłącznie koordynatorowi ds. zgłoszeń i jego zastępcy²⁸.

(akta kontroli str. 828-836)

Zapewnienie bezpieczeństwa kanałów mailowych, w tym ich zabezpieczenie przed dostępem pracowników bez upoważnienia należało do zadań czterech (upoważnionych do przyjmowania zgłoszeń oraz przetwarzania danych osobowych w związku z danym zgłoszeniem) pracowników Oddziału Informatyki i Rozwoju. Skrzynki mailowe utworzone na potrzeby zgłoszeń cechowała niezależność od kanałów komunikacji wykorzystywanych w ramach codziennych obowiązków służbowych (skrzynka imienna oraz skrzynka Zespołu ds. Ochrony Informacji Niejawnych). Kanał komunikacji na potrzeby przyjmowania zgłoszeń elektronicznych pozwalał na przechowywanie informacji w sposób trwały (w celu umożliwienia prowadzenia postępowania wyjaśniającego). Powyższe odpowiadało wymogom art. 42 ust. 1 pkt 1-3 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 833-845, 851-855)

Obowiązujące Procedury zgłoszeń zapewniły odpowiedni poziom bezpieczeństwa danych oraz ochrony sygnalistów. W treści indywidualnych upoważnień nałożono na osoby upoważnione obowiązek zachowania tajemnicy ustawowej w zakresie informacji i danych osobowych, które osoby te uzyskały w związku z przyjmowaniem i weryfikacją zgłoszeń zewnętrznych lub podejmowaniem działań następczych, także po ustaniu stosunku pracy, co odpowiadało wymogom art. 44 ust. 4 ustawy o ochronie sygnalistów. Obowiązek zachowania tajemnicy ustawowej był zabezpieczeniem realizacji zasady ochrony sygnalistów wynikającej z art. 8 ust. 1 ww. ustawy, tj. zasady ochrony poufności tożsamości sygnalisty.

(akta kontroli str. 44-114, 380-386)

93,5% ankietowanych uznała za wystarczające oferowane przez Urząd formy zgłaszania nieprawidłowości, przy czym dla większości ankietowanych (52,2%) preferowaną formą zgłaszania jest forma elektroniczna.

Badania ankietowe wykazały wysoki poziom niewiedzy (58% odpowiedzi „nie mam zdania”) co do ochrony zapewnianej sygnalistom przed działaniami odwetowymi oraz co do oferowanego przez Urząd wsparcia doradczego dla sygnalistów (73,9% odpowiedzi „nie wiem”). Zbliżony poziom niewiedzy (64,5% odpowiedzi „nie wiem”) dotyczył obowiązujących w Urzędzie przepisów wewnętrznych zapewniających ochronę sygnalistów przed działaniami odwetowymi.

(akta kontroli str. 1417-1428)

2.2. Regulacje wewnętrzne Urzędu zapewniały, aby przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, dokonywania ich wstępnej weryfikacji oraz kontaktowania się z sygnalistą w celu przekazywania informacji zwrotnych i - w razie potrzeby - zwracania się o wyjaśnienia lub dodatkowe informacje, dokonywały jedynie osoby uprawnione/upoważnione. Dwa zgłoszenia zewnętrzne przesłane drogą mailową były zapisane na serwerze, w wydzielonej skrzynce mailowej o adresie zgloszeniazewnetrzne@opole.uw.gov.pl. Przedmiotowe zgłoszenia zostały prawidłowo zabezpieczone przed nieuprawnioną ingerencją osób trzecich. Łącznie do Urzędu wpłynęły trzy zgłoszenia zewnętrzne, którym nadano odpowiednie oznaczenie w kolejności ich otrzymania (nr 1/2025, nr 2/2025 i nr 3/2025). Koordynator ds. zgłoszeń w formie papierowej udokumentowała rodzaj i przebieg podjętych działań - w ramach ich wstępnej weryfikacji co do

²⁸ W przypadku zastępcy – za wyjątkiem czynności usuwania danych.

istnienia przesłanek uznania za zgłoszenia sygnalisty. Zgromadzona dokumentacja zgłoszeń zewnętrznych, które wpłynęły do Urzędu wskazywała, że zawarte były w nich informacje dotyczące zaistniałego lub potencjalnego naruszenia prawa, do którego doszło lub prawdopodobnie dojdzie w podmiocie prawnym.

W przypadku zgłoszenia nr 1/2025 po dokonaniu wstępnej weryfikacji zgłoszenia (zgodnie z § 8 Procedury), koordynator zwróciła się na piśmie do Dyrektora Generalnej o powołanie Podzespołu do wyjaśnienia przedmiotu zgłoszenia. Pomimo braku odpowiedniej regulacji w Procedurze (jak również ustawie o ochronie sygnalistów), koordynator ds. zgłoszeń załączyła do ww. pisma - oprócz zanonimizowanego zgłoszenia sygnalisty wraz z załącznikami - również zgromadzone w toku wstępnej weryfikacji pozostałe dokumenty. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 521-578, 2080)

W przypadkach zgłoszeń nr 1/2025 i nr 2/2025 stwierdzono brak kontekstu związanego z pracą, przy czym w pierwszym przypadku wniosek ten pochodził od Podzespołu, który w trakcie 30 dni od daty wpływu zgłoszenia (i po łącznie pięciu posiedzeniach) opracował i przekazał 11 września 2025 r. dokument pn. Raport Podzespołu do rozpatrzenia zgłoszenia zewnętrznego z dnia 11 sierpnia 2025 r. Powyższe odpowiadało wymogowi § 9 ust. 16 Procedury. W treści Raportu sformułowano rekomendacje dla kierownika jednostki kontrolowanej dotyczące wsparcia przez dodatkową osobę działań koordynatora ds. zgłoszeń na wstępnym etapie weryfikacji zgłoszenia.

W przypadku drugim, koordynator ds. zgłoszeń, na podstawie ustaleń ze wstępnej analizy zgłoszenia zewnętrznego, odstąpiła od jego przekazania Podzespołowi, a także poinformowała o tym fakcie sygnalistę w trybie § 8 ust. 11 Procedury.

(akta kontroli str. 521-578)

W przypadku zgłoszenia nr 3/2025 (zgłoszenie anonimowe) jednoznacznie wynikało z jego treści, że sygnalista utrzymuje lub utrzymywał z tym podmiotem prawnym kontakt w kontekście związanym z pracą (art. 2 pkt 3 ustawy o ochronie sygnalistów). Jednak ze względu na niewskazanie danych zgłaszającego, sygnał ten pozostawiony został bez rozpatrzenia, zgodnie z § 6 ust. 6 Procedury zgłoszeń zewnętrznych. W tym przypadku koordynator przekazała zgłoszenie (wraz z pismem przewodnim) Dyrektorowi Wydziału Polityki Społecznej.

(akta kontroli str. 521-578)

Przeprowadzone oględziny pomieszczeń specjalnych i zabezpieczonej szafy wykazały, że umieszczone w niej wydruki rejestrów zgłoszeń pozostawały puste (niezapisane), co było uzasadnione tylko w przypadku rejestru zgłoszeń wewnętrznych (brak zgłoszeń). W przypadku rejestru zgłoszeń zewnętrznych, dokonanie wpisu do rejestru nie zostało uzależnione od wyniku postępowania wyjaśniającego (§ 13 ust. 2 tego aktu).

(akta kontroli str. 828-836)

2.3. Koordynator ds. zgłoszeń oraz jej zastępca legitymowali się wymaganymi kwalifikacjami, takimi jak: fachowa wiedza prawna i praktyka w dziedzinie ochrony danych osobowych²⁹. Wykształcenie i doświadczenie pierwszego z koordynatorów dotyczyło dziedziny ochrony danych osobowych³⁰, a jej zastępcy – ochrony informacji niejawnych. Koordynatorom udzielono indywidualnych upoważnień do realizacji zadań związanych z merytoryczną obsługą zgłoszeń

²⁹ Pierwszy z koordynatorów posiadała studia podyplomowe - Inspektor Ochrony Danych; druga osoba z koordynatorów była Pełnomocnikiem ds. Ochrony Informacji Niejawnych.

³⁰ Oprócz ukończonego licencjatu na kierunku Pedagogika pracy z zarządzaniem zasobami ludzkimi (Olsztyńska Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania im. Prof. Tadeusza Kotarbińskiego w Olsztynie).

sygnalistów, w szczególności ze wstępną weryfikacją zgłoszeń, korespondencją z sygnalistą oraz pozostałymi czynnościami, o których mowa w ustawie o ochronie sygnalistów. Zadania związane z obsługą sygnalistów nie były przedmiotem dodatkowych umów z pracownikiem (koordynatorem ds. zgłoszeń) ani nie generowały dodatkowych kosztów pracowniczych.

(akta kontroli str. 613-634)

Pierwsza osoba będąca koordynatorem ds. zgłoszeń wyjaśniła w sprawie swojego przygotowania do pełnienia tej funkcji: (...) *w związku z wykształceniem, jakie posiadam, tj. inspektora ochrony danych, uznałam, że wiedza jaką posiadam z dziedziny ochrony danych osobowych są wystarczające do prawidłowego wypełniania nowego zadania.*

(akta kontroli str. 769-773)

W odniesieniu do wykształcenia pierwszego koordynatora ds. zgłoszeń, z dokumentów zgromadzonych w aktach osobowych pracownika wynikało ukończenie studiów na kierunku pedagogika pracy z elementami zarządzania zasobami ludzkimi na poziomie licencjatu w 2013 r. oraz w 2020 r. studiów podyplomowych z zakresu ochrony danych osobowych.

(akta kontroli str. 613-634, 946-952, 970-971, 1066-1073)

Wojewoda wyjaśniła przesłanki wyboru ww. osoby: *Podczas wyboru koordynatora nie bez znaczenia pozostawała struktura organizacyjna OUW oraz podległość służbowa w jej hierarchii. Zarówno pani [...] jak i Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych w strukturze organizacyjnej OUW podlegały bezpośrednio mojemu stanowisku (...) W mojej ocenie, wyznaczenie tych osób do realizacji zadań związanych z ustawą o ochronie sygnalistów to rozwiązanie spójne z istotą funkcjonowania tych stanowisk.*

(akta kontroli str. 646-651)

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Generalnej: (...) *w mojej ocenie wskazana osoba posiadała umiejętność wypełniania powierzonych zadań, co wywodziłam z przeprowadzonych rozmów z tym pracownikiem, dotyczących jej wcześniejszych doświadczeń, na podstawie tego, co o sobie i swojej pracy mówiła. Nie pamiętam, jakie zadania otrzymywała pani [...] w czasie krótkiego zatrudnienia.*

(akta kontroli str. 987-991)

Zatrudniona w OUW od 1 sierpnia 2024 r. do 2 listopada 2024 r. poprzednia koordynator ds. zgłoszeń wyjaśniła: *Informacja o tym, iż obejmę obowiązki koordynatora ds. przyjmowania zgłoszeń naruszeń prawa została przekazana mi osobiście przez Dyrektora Generalną OUW w obecności dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru pani [...]. Na dzień dzisiejszy nie jestem w stanie określić dokładnej daty tej rozmowy. W trakcie spotkania przedstawiono mi informacje na czym będzie polegała pełniona przeze mnie nowa funkcja. Odnośnie swojego przygotowania do pełnionej funkcji koordynatora pani [...] wyjaśniła: W związku z wykształceniem jakie posiadam, tj. inspektora ochrony danych, uznałam, że wiedza jaką posiadam z dziedziny ochrony danych osobowych są wystarczające do prawidłowego wypełniania nowego zadania.*

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru wyjaśniła, że nie posiada wiedzy, czy wybór pani [...] na koordynatora ds. zgłoszeń był podyktowany kwalifikacjami zawodowymi tej osoby.

(akta kontroli str. 673-677, 769-773)

Zgodnie z wymogiem art. 44 ust. 5 ustawy o ochronie sygnalistów, *upoważnieni pracownicy przechodzą szkolenie (...), a zatem szkoleniem takim powinni zostać objęci wszyscy pracownicy, co do których organ zdecydowało o udzieleniu im upoważnienia do obsługi spraw sygnalistów.* Koordynator ds. zgłoszeń po raz pierwszy w styczniu 2026 r. podjęła czynność zapoznania się z ofertą szkoleń dotyczących obsługi zgłoszeń naruszeń prawa, w efekcie czego wybrała kurs e-

learningowy pn. *Ustawa o ochronie sygnalistów* oraz poleciła upoważnionym do obsługi sygnalistów pracownikom jego ukończenie na platformie e-learningowej KPRM do 30 stycznia 2026 r. Do zakończenia czynności kontrolnych zaświadczenia o ukończeniu przedmiotowego szkolenia przedłożyło 18 pracowników (100% zobowiązanych).

(akta kontroli str. 1026-1028)

Za szkolenie, o którym mowa w art. 44 ust. 5 ustawy o ochronie sygnalistów, nie sposób uznać działań ze strony pracownika Wydziału Prawnego i Nadzoru w formie instruktażu czy odpowiedzi na pytania koordynatora ds. zgłoszeń. Pierwsza z koordynatorów ds. zgłoszeń wyjaśniła w tej kwestii: *Nie napotkałam żadnych problemów w trakcie współpracy z Wydziałem Prawnym i Nadzoru. Pracownik tego Wydziału każdorazowo i do zakończenia mojego stosunku pracy w OUW odpowiadali na moje pytania dotyczące zapisów procedury zgłoszeń wewnętrznych.*

(akta kontroli str. 770-773)

Do zarządzenia nr 176/21 Wojewody Opolskiego z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie wskazania elektronicznego systemu wykonywania czynności kancelaryjnych jako podstawowego sposobu dokumentowania przebiegu załatwienia i rozstrzygania spraw, zasad użytkowania systemu EZD oraz stosowania instrukcji kancelaryjnej, instrukcji archiwalnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim³¹, uregulowanie dot. postępowania przez obsługę Kancelarii Ogólnej z przesyłkami z dopiskiem na kopercie: Do rąk własnych Pełnomocnika ds. Ochrony Informacji Niejawnych „zgłoszenie zewnętrzne” lub „zgłoszenie o nieprawidłowości – do Zespołu ds. Przyjmowania Zgłoszeń o Naruszeniu Prawa”) wprowadzono 4 marca 2025 r. Uregulowanie powyższe przewidywało wyłączenie przesyłek opisanych w ww. sposób z wymogów przepisów zarządzenia nr 176/21 dotyczących rejestracji w EZD tego typu korespondencji wpływającej (w formie papierowej).

Kolejne zmiany do niniejszego zarządzenia³² jednostka kontrolowana wprowadziła 10 lutego 2026 r. Polegały one na doprecyzowaniu zapisu zarządzenia dot. rozdziału przesyłek wpływających (§ 19 ust. 7), że informacja o osobistym odbiorze przesyłek [nieotwieranych] odnotowywane jest w odrębnej książce podawczej.

(akta kontroli str. 885-924, 1242-1252)

2.4. W treści Procedur obowiązujących w Urzędzie zamieszczono podrozdział pn. *Ochrona sygnalisty przed działaniami odwetowymi*; w treści obu Procedur zawarto gwarancje poszanowania poufności i anonimowości danych, ochronę poufności tożsamości sygnalisty i osoby, której zgłoszenie dotyczy - na każdym etapie prowadzonego przez Podzespół [powołany przez Dyrektora Generalnego] *postępowania wyjaśniającego w stosunku do zgłoszenia* i po jego zakończeniu. Zapisy Procedury wskazywały, że *postępowanie wyjaśniające* Podzespołu powinno polegać na ustaleniu stanu faktycznego i podjęciu decyzji co do zasadności zgłoszenia, a w przypadku zgłoszeń zasadnych – na załatwieniu sprawy merytorycznie lub wydaniu rekomendacji o właściwych działaniach zmierzających do wyeliminowania naruszenia.

Ponadto w katalogu celów procedury (§ 2 ust. 2) ujęto zapewnienie sygnalistom bezpieczeństwa poprzez wdrożenie środków ochrony przed działaniami o charakterze represyjnym, dyskryminującym lub innymi rodzajami niesprawiedliwego traktowania.

(akta kontroli str. 467-506)

³¹ Dalej: zarządzenie w sprawie korespondencji.

³² Na podstawie zarządzenia nr 14/26 Wojewody Opolskiego z dnia 10 lutego 2026 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie wskazania elektronicznego systemu wykonywania czynności kancelaryjnych (...).

Kierownictwo Urzędu, pracownicy Oddziału Kadr oraz osoby zajmujące się zgłoszeniami sygnalistów, nie zostały przeszkolone co do zachowań, które mają cechy działań odwetowych ze strony pracodawcy oraz o których mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o ochronie sygnalistów. Ponadto w Urzędzie nie wprowadzono odrębnej procedury rozpoznawania znamion odwetu pracodawcy.

(akta kontroli str. 953-969)

2.5. Publikacja w BIP Urzędu Informacji nt. obu Procedur spełniała wymogi ujęte w art. 48 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów. Jednostka kontrolowana umieściła w oddzielnej, łatwo identyfikowalnej i dostępnej sekcji, a także w sposób zrozumiały - kompletne informacje wymagane ww. przepisem. Błędnie został jedynie sformułowany nagłówek sekcji Ochrona sygnalisty za naruszenie poufności zamiast Ochrona sygnalisty przed ponoszeniem odpowiedzialności za naruszenie poufności, co nie miało znaczenia dla osiągnięcia celu publikacji.

(akta kontroli str. 930-934)

W Informacji dla sygnalisty w BIP Urzędu nie zostały ujęte te osoby fizyczne, które wymieniono w Procedurze zgłoszeń zewnętrznych, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 930-934, 974-978)

2.6. Zgodnie z wyjaśnieniem koordynatora ds. zgłoszeń, napotkane trudności i ograniczenia w trakcie pełnienia swojej funkcji koordynatora były związane z faktem, że ustawa o sygnalistach jest nową ustawą, brak było interpretacji jej zapisów, brak było dostępnych szkoleń w tym zakresie, a ponadto zagadnienia dotyczyły wielu dziedzin. Dodatkowo, jak stwierdziła koordynator ds. zgłoszeń: (...) *problemem dla mnie jest biegle poruszanie się po przepisach prawa, gdyż zgłoszenia mogą dotyczyć różnych jego obszarów*.

(akta kontroli str. 941-945)

Wojewoda - podobnie jak koordynator ds. zgłoszeń - wskazała przede wszystkim na trudności interpretacyjne w zakresie przepisów ustawy o ochronie sygnalistów i wyjaśniła, że z tego względu w przyjętych w OUW procedurach została przewidziana ich obowiązkowa cykliczna weryfikacja. Wojewoda odniosła się również do treści Raportu Podzespołu do spraw rozpatrzenia zgłoszenia, w którym rozważano zmiany w zakresie sposobu nadawania upoważnień.

(akta kontroli str. 1048-1055)

2.7. W ramach zapewnienia niezależności i bezstronności osób upoważnionych do podejmowania czynności związanych ze zgłoszeniami przyjęto rozwiązanie polegające na podległości służbowej koordynatora ds. zgłoszeń wyłącznie Wojewodzie. Jak wskazała Wojewoda, *pozostałe osoby wskazane w treści Procedur do podejmowania czynności związanych ze zgłoszeniami sygnalistów to członkowie Zespołu ds. Przyjmowania Zgłoszeń Naruszeń Prawa (...), którzy zajmują stanowiska kierownicze w poszczególnych komórkach organizacyjnych, a dodatkowo do składu Zespołu wyznaczony został przedstawiciel Biura Wojewody*. Zdaniem Wojewody, wybór tych osób w skład Zespołu, *miał służyć zapewnieniu niezależności i bezstronności*. Pracownicy ci – jak wyjaśniła Wojewoda – *posiadają kompleksowe spojrzenie na zadania Urzędu, a zajmowana przez nich pozycja w strukturze organizacyjnej, a także zakres odpowiedzialności i doświadczenie zawodowe sprzyjają zachowaniu niezależności w podejmowaniu decyzji (...)*.

(akta kontroli str. 1048-1055)

2.8. W odniesieniu do weryfikacji bezpieczeństwa procesu przyjmowania i przekazywania zgłoszeń w Urzędzie poprzez instalację Antyspam System – Fotrtimail z Sandboxem zapewniono rozwiązania dotyczące bezpieczeństwa informatycznego, które chronią firmowe systemy pocztowe przed zagrożeniami oraz które służą do bezpiecznego testowania i uruchamiania

podejrzanych programów, aplikacji lub kodu bez ryzyka dla systemu głównego. Systemy te zabezpieczały - oprócz poczty pochodzącej z zewnątrz - również ruch poczty wewnętrznej. Szczelność procesu przekazywania danych w zakresie spraw sygnalistów zapewniał ponadto fakt, że obsługą serwerów, na których działają wymienione systemy bezpieczeństwa, zajmowali się wyłącznie upoważnieni pracownicy Oddziału Informatyki i Rozwoju Biura Obsługi Urzędu. Ponadto Urząd posiadał wykupione gwarancje i usługę wsparcia dotyczące oprogramowania i sprzętu serwerowego, co pozwalało na dostęp do napraw i aktualizacji bezpieczeństwa (oprogramowania i sprzętu), baz sygnatur do zasilenia firewalli, w tym ww. antyspamu.

(akta kontroli str. 992-995)

Bezpieczeństwo przyjmowania i przekazywania zgłoszeń potwierdziły oględziny miejsca przechowywania serwerów oraz przegląd uprawnień nadanych do skrzynki poczty elektronicznej przeznaczonej do przyjmowania zgłoszeń.

Ponadto jak wyjaśnił Kierownik Kancelarii Tajnej i zastępca koordynatora ds. zgłoszeń: (...) *zostały zachowane odpowiednie środki bezpieczeństwa, ponieważ zgłoszenia są przyjmowane jedynie przez koordynatora lub jego zastępcę. Jeśli zgłoszenie wpłynie do Kancelarii Ogólnej, jest ono natychmiast przekazywane do koordynatora lub jego zastępcy. Zgłoszenia są otwierane, przetwarzane i przechowywane tylko w Kancelarii Tajnej OUW.*

(akta kontroli str. 1042-1045)

Z treści obu procedur zgłoszeń, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, wynikał obowiązek poddawania ich przeglądowi - nie rzadziej niż raz na trzy lata. W odniesieniu do procedury zgłoszeń wewnętrznych tryb dokonywania tej weryfikacji zaostrożono poprzez wprowadzenie konkretnej daty (31 grudnia 2025 r.) jako terminu, do którego należy przeprowadzić pierwszą weryfikację. Zgodnie z § 14 ust. 2 ww. procedury, do przeprowadzenia weryfikacji zobowiązano koordynatora ds. zgłoszeń.

(akta kontroli str. 440-481, 490-506)

W sprawie weryfikacji prawidłowości uregulowań przyjętych w Procedurze zgłoszeń wewnętrznych, Wojewoda wyjaśniła: (...) *w przepisach nie określono jednak jak ta weryfikacja ma przebiegać oraz jaki formalnie ma przybrać charakter. Decyzja w tym zakresie pozostawiona została koordynatorowi. Nie posiadam przy tym wiedzy, aby na dzień 31 grudnia 2025 r. nie dokonano weryfikacji procedury zgłoszeń wewnętrznych.*

(akta kontroli str. 1051-1059)

2.9. Na podstawie § 7 ust. 6 pkt 20 Regulaminu Organizacyjnego, wszystkie wydziały zostały zobowiązane do realizacji zadań z zakresu kontroli zarządczej. Zadania te obejmowały m.in. okresową identyfikację i ocenę ryzyka. Ponadto, zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (część B pkt 7) *Cele i zarządzanie ryzykiem*, nie rzadziej niż raz w roku, należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku zadania przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń sygnalistów, pierwsza koordynator pani [...] wprowadziła na Listę zatwierdzonych i ocenionych ryzyk 7 października 2024 r. ryzyko pn. *Rozpowszechnianie tożsamości osób dokonujących zgłoszeń naruszeń prawa (sygnalistów) oraz treści zawartych w zgłoszeniach.* Jednak nie zostało ono ocenione w roku następnym z uwagi na ustanie stosunku pracy właściciela ryzyka. Zgodnie z § 3 pkt 10 Polityki zarządzania ryzykiem, właścicielem ryzyka są osoby odpowiedzialne za dane ryzyko w Urzędzie, w tym kierownicy innych komórek organizacyjnych. Osoba zajmująca samodzielne stanowisko ds. kontroli zarządczej posiadała status właściciela ryzyka.

Dopiero 14 stycznia 2026 r. koordynator ds. zgłoszeń - na listę zatwierdzonych i ocenionych ryzyk wprowadziła ryzyko *Rozpowszechnienie tożsamości osób dokonujących zgłoszeń naruszeń prawa (sygnalistów) oraz treści zawartych w tych zgłoszeniach.*

Jak wynika z przyjętego w Urzędzie sposobu postępowania przy ocenie ryzyka³³ oraz określeniu mechanizmów kontrolnych, dla każdego zidentyfikowanego ryzyka należało określić istniejące aktualnie mechanizmy kontroli i je opisać. Jako istniejące mechanizmy kontrolne wskazano m.in: zobowiązanie koordynatora do dokonywania przez niego adekwatnej i proporcjonalnej anonimizacji danych osobowych; dopuszczenie do przyjmowania, weryfikacji zgłoszeń, podejmowania działań następczych oraz przetwarzania danych osobowych przetwarzania danych osobowych sygnalistów wyłącznie osób posiadających pisemne upoważnienia, które zobowiązywały do zachowania poufności; prowadzenie dokumentacji wyłącznie w formie papierowej.

(akta kontroli str. 231-275, 815-820)

W Urzędzie nie dochowano wynikającego z aktów wewnętrznych obowiązku okresowej identyfikacji i oceny ryzyka, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

Zespół Audytu Wewnętrznego przeprowadził w 2025 r. czynność doradczą w Zespole ds. Ochrony Informacji Niejawnych, polegającą na audycie efektywnościowym³⁴ zleconym przez kierownika jednostki. Celem audytu efektywnościowego było ustalenie, czy obowiązujące w OUW rozwiązania organizacyjne i podejmowane działania dają gwarancję efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich na stanowiskach pracy w Zespole. Okres objęty czynnościami audytowymi przypadał na wejście w życie obu procedur zgłoszeń naruszeń prawa oraz na realizację przez dwóch pracowników Zespołu funkcji koordynatora ds. zgłoszeń i zastępcy koordynatora ds. zgłoszeń. Audyt efektywnościowy potwierdził, że wiele zadań jest przypisanych wyłącznie do Pełnomocnika ds. Ochrony Informacji Niejawnych i nie może być delegowanych na pozostałych pracowników w Zespole. W badanym okresie audyt efektywnościowy wykazał m.in. brak diagnozowania przez ww. Pełnomocnika potrzeb szkoleniowych.

(akta kontroli str. 780-813)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wojewoda, wbrew obowiązkowi, o którym mowa w art. 44 ust. 5 ustawy o ochronie sygnalistów, nie zapewnił pracownikom wyznaczonym do obsługi zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych możliwości udziału w szkoleniach dotyczących przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, dokonywania ich wstępnej weryfikacji, podejmowania działań następczych oraz związanego z tym przetwarzania danych osobowych, kontaktu z sygnalistą w celu przekazywania informacji zwrotnych i zwracania się o wyjaśnienia lub dodatkowe informacje oraz przekazywania zainteresowanym osobom informacji na temat procedury zgłoszeń zewnętrznych.

Osobą odpowiedzialną za nadzór i wykonanie zarządzenia ustalającego Procedurę zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych była Dyrektorka Generalna OUW, która wyjaśniła: (...) *Nie otrzymałam żadnego sygnału o potrzebie takiego szkolenia, zarówno od pierwszej z koordynatorów, pani [...], jak i od pani Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych. Gdybym pozyskała taką wiedzę,*

³³ Zgodnie z definicją przyjętą w § 3 pkt 7 ww. zarządzenia, proces zarządzania ryzykiem obejmuje następujące po sobie czynności polegające na identyfikacji i analizie ryzyka, jego szacowaniu, reakcji na ryzyko, wdrażaniu mechanizmów kontroli i monitoringu ryzyk, które wspierane są odpowiednimi działaniami w ramach zarządzania ryzykiem.

³⁴ Przewidziany w Planie Audytu na 2025 r.

z pewnością wyraziłabym zgodę, tym bardziej, że dostępne na rynku propozycje szkoleń były pod względem ich ceny do zaakceptowania. W odniesieniu do pani [...], która zajmuje samodzielne stanowisko, nie byłoby nawet potrzeby uzyskania pośredniej akceptacji bezpośredniego przełożonego.

(akta kontroli str. 987-991)

Zarówno pierwszy koordynator ds. zgłoszeń, jak również aktualny koordynator [Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych] nie występowali o odbycie szkolenia, o którym mowa w art. 44 ust. 5 ustawy o ochronie sygnalistów. Kierownik Oddziału Kadr potwierdziła, że w aktach osobowych p. [...] specjalisty ds. kontroli zarządczej, jak i Pełnomocnika ds. Ochrony Informacji Niejawnych nie było dokumentów wskazujących na przedmiotowe szkolenie.

Jak wyjaśniła pani [...]: *nie ubiegałam się o szkolenie związane z powierzonym nowym zadaniem.*

(akta kontroli str. 770-773)

Z kolei aktualny koordynator ds. zgłoszeń wyjaśniła: (...) *odnosząc się do pytania o szkolenie, nie szukałam takich szkoleń, a także nie odnalazłam szkoleń o tej tematyce w zestawieniu propozycji szkoleń przesyłanym przez pracownika Biura Obsługi Urzędu.*

(akta kontroli str. 1056-1059)

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru wskazała, że jeden z pracowników podległego jej Wydziału, pan [...] *prowadził bieżące wsparcie konsultacyjno-instruktażowe. Wsparcie to odbywało się jako odpowiedź na ustną prośbę Dyrektora Generalnego i koordynatora ds. zgłoszeń. Zakres wsparcia obejmował wiedzę z zakresu ustawy i interpretację przyjętych procedur.*

(akta kontroli str. 673-677)

Zgodnie z wymogiem art. 44 ust. 5 ustawy o ochronie sygnalistów, upoważnieni pracownicy przechodzą szkolenie (...), a zatem szkoleniem takim powinni zostać objęci wszyscy pracownicy, co do których organ zdecydował o udzieleniu im upoważnienia do obsługi spraw sygnalistów.

Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśniła: (...) *ustawa o ochronie sygnalistów nie nakłada na pracodawcę obowiązku przeszkolenia pracowników, dlatego w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim nie zakwalifikowano ich [szkoleń dla pracowników upoważnionych do obsługi sygnalistów] jako szkolenia obowiązkowe.*

(akta kontroli str. 1213-1218)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przywołany powyżej przepis w sposób jednoznaczny wskazuje na konieczność objęcia szkoleniem osób uprawnionych m.in. do przyjmowania zgłoszeń.

2. Koordynator ds. zgłoszeń nie zarejestrowała we właściwym rejestrze dwóch zgłoszeń zewnętrznych, które wpłynęły do Wojewody ustanowionymi bezpiecznymi kanałami komunikacji z sygnalistą i w stosunku do których prowadzono czynności w ramach postępowania wyjaśniającego³⁵. Powyższe stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z § 13 ust. 2 Procedury zgłoszeń zewnętrznych³⁶, zgodnie z którym w rejestrze zgłoszeń (...) rejestruje się każde zgłoszenie nieprawidłowości, niezależnie od przebiegu postępowania wyjaśniającego.

(akta kontroli str. 465-514, 828-830, 833-845)

³⁵ W przypadku zgłoszenia 1/2025 prowadzone były działania o których mowa w § 9 Procedury, natomiast zgłoszenia 2/2025 – działania były podejmowane przez koordynatora ds. zgłoszeń.

³⁶ Odpowiednio w § 12 ust. 2 Procedury zgłoszeń wewnętrznych.

Jak wyjaśniła koordynator ds. zgłoszeń, (...) *rejestr zgłoszeń zewnętrznych nie zawiera żadnych pozycji, ponieważ wiadomości wpływające do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego zostały zakwalifikowane jako niespełniające przesłanek dot. zgłoszeń sygnalistów, tj. za naruszenia prawa mające kontekst związany z pracą.* Koordynator ds. zgłoszeń wskazała ponadto: *W nowej Procedurze planowana jest zmiana zapisu §13 ust. 2: W rejestrze zgłoszeń zewnętrznych nie rejestruje się zgłoszeń nieprawidłowości, które w trakcie weryfikacji okazują się nie być zgłoszeniami zewnętrznymi i sygnalisty.*

(akta kontroli str. 317-318, 369)

W dniu oględzin miejsca przechowywania obu rejestrów [oraz w dniu zakończenia czynności kontrolnych] rejestr zgłoszeń zewnętrznych pozostawał niewypełniony, co koordynator ds. zgłoszeń wyjaśniła: (...) *w momencie wpływu zgłoszeń nie wpisano ich do przedmiotowego rejestru, gdyż błądzimy po omacku, bo przepisy nie regulują tej kwestii. Dodatkowo koordynator ds. zgłoszeń wyjaśniła: „gdybym wpisała je do rejestru, musiałabym ująć je w sprawozdaniu, a zarówno w sprawie nr 1 (rozpatrzonej przez Podzespół), jak i w sprawie nr 2 (zweryfikowanej przeze mnie samodzielnie) nie wystąpiły przesłanki wymagane dla zgłoszeń sygnalistów, tj. nie wystąpił kontekst związany z pracą.*

(akta kontroli str. 833-845)

Jak wyjaśniła koordynator ds. zgłoszeń, (...) *rejestr zgłoszeń zewnętrznych nie zawiera żadnych pozycji, ponieważ wiadomości wpływające do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego zostały zakwalifikowane jako niespełniające przesłanek dot. zgłoszeń sygnalistów, tj. za naruszenia prawa mające kontekst związany z pracą.* Koordynator ds. zgłoszeń wskazała ponadto: *W nowej Procedurze planowana jest zmiana zapisu §13 ust. 2: W rejestrze zgłoszeń zewnętrznych nie rejestruje się zgłoszeń nieprawidłowości, które w trakcie weryfikacji okazują się nie być zgłoszeniami zewnętrznymi i sygnalisty.*

(akta kontroli str. 317-318, 369)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, zmiana ta nie została skierowana do opiniowania przez Wydział Prawny i Nadzoru, co potwierdziła zarówno Dyrektor tego Wydziału, jak również koordynator ds. zgłoszeń: *Propozycja zmiany zapisu do tej pory nie wykroczyła poza Zespół ds. Ochrony Informacji Niejawnych (...) Nie rozmawiałam jeszcze z nikim poza moim zastępcą na temat potrzeby zmian w Procedurze co do takiego postanowienia, które nie wynika z samej ustawy.*

(akta kontroli str. 1056-1059, 1460-1464)

3. W Informacji dla sygnalisty zamieszczonej na stronie BIP Urzędu, wskazano ograniczony w stosunku do przewidzianego w procedurze zgłoszeń wewnętrznych, jak i w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw sygnalistów, katalog osób fizycznych mogących być uznanymi za sygnalistę. Powyższe świadczyło o ograniczonej rzetelności prezentowanych informacji i stwarzało ryzyko nieuzasadnionego odstąpienia od zgłoszenia przez osoby, które czerpały wiedzę o przysługujących im prawach, jedynie z ww. strony internetowej.

(akta kontroli str. 930-940)

W Procedurze zgłoszeń zewnętrznych umieszczony został przykładowy (otwarty) katalog osób spełniających definicję sygnalisty, złożony z 11 pozycji osób fizycznych³⁷. W Informacji na stronie BIP, jako osoby uprawnione do zgłoszenia nieprawidłowości wskazano osoby fizyczne, które pozyskały informację o naruszeniu prawa w kontekście związanym z pracą, w szczególności (...) wymieniono sześć różnych osób fizycznych: pracownika, pracownika tymczasowego, osobę

³⁷ Na etapie opracowania Procedury nie stwierdzono zasadności ujęcia w tym katalogu funkcjonariusza w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2023 r. poz. 1280, 1429, 1834) oraz żołnierza w rozumieniu art. 2 pkt 39 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o ochronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248 i 834).

świadczącą pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym na podstawie umowy cywilnoprawnej, stażystę, wolontariusza i praktykanta, podczas gdy w Procedurze zgłoszeń zewnętrznych wskazano ponadto przedsiębiorcę, prokurenta, akcjonariusza lub współnika, członka organu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, osobę świadczącą pracę pod nadzorem i kierownictwem wykonawcy, podwykonawcy lub dostawcy.

(akta kontroli str. 930-934)

Zgodnie z wyjaśnieniem koordynatora ds. zgłoszeń, w Informacjach dla sygnalisty (...) *nie zostały ujęte wszystkie osoby fizyczne uprawnione do zgłoszenia nieprawidłowości z powodu niedopatrzenia i zostaną one uzupełnione w najbliższym czasie.*

(akta kontroli str. 941-945)

Do zakończenia czynności kontrolnych³⁸, sekcja *Osobami uprawnionymi do zgłoszenia nieprawidłowości są osoby fizyczne, które pozyskały informację o naruszeniu prawa w kontekście związanym z pracą, w szczególności: nie uległa zmianie.*

(akta kontroli str. 1459)

4. Koordynator ds. zgłoszeń przekazała Dyrektor Generalnej Urzędu informację o konieczności wszczęcia postępowania wyjaśniającego w związku z dokonaniem zgłoszenia zewnętrznym nr 1/2025, przekazując jednocześnie - w zamkniętej kopercie – zanonimizowane zgłoszenie wraz z załącznikami. Przekazanie powyższych dokumentów wykraczało poza obowiązek określony w § 9 ust. 3 Procedury zgłoszeń zewnętrznych dotyczący jedynie przekazania ww. informacji Dyrektorowi Generalnemu. Brak prawidłowej realizacji tego obowiązku stwarzał ryzyko uzyskania dostępu do informacji o zgłoszeniu przez osobę nieupoważnioną i ujawnienia tożsamości sygnalisty, a w konsekwencji naruszenia art. 44 ust. 4 ustawy o ochronie sygnalistów oraz § 10 ust. 1 Procedury zgłoszeń zewnętrznych.

(akta kontroli str. 490-514, 539-540, 572-576)

Wojewoda nie udzieliła Dyrektor Generalnej indywidualnego pisemnego upoważnienia do czynności związanych z obsługą zgłoszeń sygnalistów. Stosownie do § 9 ust. 4 Procedury zgłoszeń zewnętrznych naruszeń prawa, do obowiązków Dyrektora Generalnego Urzędu należało wyznaczenie spośród członków Zespołu ds. Przyjmowania Zgłoszeń o Naruszeniach Prawa - Podzespołu dedykowanego do rozpatrzenia konkretnej sprawy. Stosownie do § 9 ust. 3 Procedury, koordynator ds. zgłoszeń zobowiązany był jedynie do poinformowania Dyrektora Generalnego Urzędu o konieczności wszczęcia postępowania wyjaśniającego w sprawie; przepis ten nie przewidywał jednak przekazania wraz z taką informacją dokumentacji dotyczącej danego zgłoszenia.

Koordynator ds. zgłoszeń wyjaśniła: *Wszystkie załączniki znajdowały się w zamkniętej kopercie i moim zamiarem było przekazanie zanonimizowanego zgłoszenia wraz z załącznikami i dokumentami uzyskanymi w trakcie wstępnej weryfikacji - w celu ich przekazania powołanemu Podzespółowi, a nie Dyrektor Generalnej.*

(akta kontroli str. 987-991, 1056-1059)

5. Wprowadzone na listę zatwierdzonych ryzyk w październiku 2024 r. ryzyko *Rozpowszechnienie tożsamości osób dokonujących zgłoszeń naruszeń prawa*, nie było poddane ocenie w całym

³⁸ Według stanu na 16 marca 2026 r.

2025 roku, co stanowiło nierzetelną realizację obowiązku okresowej identyfikacji i oceny ryzyka wynikającego z Regulaminu Organizacyjnego oraz obowiązującej w Urzędzie Polityki zarządzania ryzykiem³⁹.

(akta kontroli str. 816-820, 1112-1114, 1131-1136)

W odniesieniu do zadania przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń sygnalistów, oceny wprowadzonego (przez poprzedniego koordynatora) ryzyka dokonano po przerwie trwającej ponad rok. I tak, 14 stycznia 2026 r. na listę zatwierdzonych ryzyk wprowadzono to samo ryzyko [*Rozpowszechnienie tożsamości osób dokonujących zgłoszeń naruszeń prawa*], które już raz wprowadziła pierwsza koordynator ds. zgłoszeń w październiku 2024 r. Powyższe nie odpowiadało standardowi zarządczemu *Cele i zarządzanie ryzykiem*, zgodnie z którym nie rzadziej niż raz w roku, należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań.

(akta kontroli str. 815-820)

Obowiązujące zarządzenie nr 47/2021 Wojewody Opolskiego z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie ustalenia Polityki zarządzania ryzykiem w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim, wskazuje na obowiązek dokumentowania działań podejmowanych w ramach procesu zarządzania ryzykiem, a w przypadku identyfikacji nowego ryzyka należy wprowadzić je do programu informatycznego pn. Zarządzanie ryzykiem. Zgodnie z § 24 ust. 2 ww. aktu wewnętrznego⁴⁰, ryzyka powinny być monitorowane, a w przypadku nowego ryzyka (co dotyczyło zadania obsługi sygnalistów) zgodnie z § 12 ust. 2 – w przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje komórka organizacyjna, właściciel ryzyka⁴¹ dokonuje ponownej identyfikacji i oceny ryzyka.

(akta kontroli str. 1098-1124)

Właściciel ryzyka⁴², koordynator ds. zgłoszeń wyjaśniła: (...) *W związku z tym, że p. [...] zajmowała samodzielne stanowisko ds. kontroli zarządczej, ja z mojego poziomu nie mogłam dokonać oceny okresowej ryzyka, gdyż znajdowało się ono w innej komórce organizacyjnej (...), bo ryzyka są przypisane do Wydziału. W Zespole ds. Ochrony Informacji Niejawnych pracują trzy osoby, a tylko dwie z nich pełnią funkcje związane z sygnalistami. Ostatecznie ustalono, że ryzyko dotyczące zgłoszeń naruszeń prawa zostanie wprowadzone do ryzyk Zespołu ds. Ochrony Informacji Niejawnych oraz zostanie ukryte i nie będzie widoczne dla pracownika, który nie pełni żadnej funkcji przy zgłoszeniach naruszeń prawa.*

(akta kontroli str. 941-945)

Dyrektor Generalna Urzędu wyjaśniła: *Nie wiem dlaczego nie zostało określone to ryzyko w terminie wcześniejszym (...) Właścicielem ryzyk są poszczególni kierownicy. Nie miało tutaj znaczenia to, że w zarządzeniu Wojewody ws. ustalenia procedur została wyznaczona sprawowania nadzoru i wykonywania tego zarządzenia. Nie wprowadzam tutaj różnicy pomiędzy tym zapisem a nadzorem sprawowanym nad wszystkimi zadaniami realizowanymi przez wydziały i inne komórki organizacyjne. To właściciele ryzyk wpisują do rejestru i odpowiadają za jego monitorowanie. W sytuacji jaka miała miejsce po ustaniu stosunku pracy z p.[...] 2 listopada 2024 r. od tamtej pory do 14 stycznia 2026 r. nie było właściciela ryzyka.*

³⁹ Wprowadzonej zarządzeniem nr 47/2021 Wojewody Opolskiego z dnia 31 marca 2021 r., zastąpionym zarządzeniem nr 136/2025 Wojewody Opolskiego z dnia 17 października 2025 r.

⁴⁰ W aktualnie obowiązującym zarządzeniu w § 25 ust. 2.

⁴¹ W Raporcie z przeglądu zarządzania ryzykiem za pierwsze półrocze 2025 r. w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim (str. 4) nie przypisano osoby odpowiedzialnej za przedmiotowe ryzyko.

⁴² Od stycznia 2026 r.

Koordinator ds. kontroli zarządczej i od 24 lutego 2025 r. zastępca przewodniczącego Zespołu do spraw zarządzania ryzykiem w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim⁴³ wyjaśnił: *W związku z przejęciem tego zadania przez osobę, która dotychczas zastępowała panią [...], brak oceny ryzyka nie spowodował zaprzestania działań zmierzających do właściwej jego realizacji. W tej sytuacji mieliśmy do czynienia z okolicznością, w której proces zarządczy (formalny) rozminął się z działaniem operacyjnym (faktycznym), ale bez negatywnego skutku dla samego zadania (...) Brak oceny w systemie nie zaszkodził zadaniu, ponieważ zarządzanie ryzykiem odbywało się w rzeczywistości, a nie na papierze. Ryzyko nie zostało zignorowane, lecz obsługane w ramach istniejących procesów (...). Incydent (materializacja ryzyka) nie wystąpił, więc brak wpisu nie spowodował szkody.*

Koordinator ds. kontroli zarządczej wyjaśnił również: (...) *w związku z powierzeniem mi pod koniec listopada 2024 r. zadań związanych z koordynowaniem kontroli zarządczej (...) zająłem się zapoznaniem ze sprawami prowadzonymi przez poprzedników oraz przeglądem dokumentacji związanej z kontrolą zarządczą i zarządzaniem ryzykami. Odnosząc się do braku właściciela ryzyka, jak wyjaśnił Koordynator ds. kontroli zarządczej, (...) system nie pozwalał na dokonanie zmiany komórki odpowiedzialnej za ryzyko, ale pozostawałem w bieżącym kontakcie z osobą odpowiedzialną za to zadanie [Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych] pod kątem rozważenia sposobu ujawnienia w rejestrze tego ryzyka, jeżeli zaistnieje taka potrzeba.*

Ponadto jako zastępca przewodniczącego Zespołu do spraw zarządzania ryzykiem, Koordynator ds. kontroli zarządczej potwierdził, że *ryzyko to (...) było przedstawiane na posiedzeniach Zespołu, mimo że nie dokonywano jego formalnej oceny.*

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż proces zarządzania ryzykiem obejmuje pięć etapów: identyfikację ryzyka, ocenę ryzyka, ograniczanie ryzyka, raportowanie ryzyka i monitorowanie ryzyka. Bez wdrożenia ww. elementów przez właściciela ryzyka, nie można zatem mówić o skuteczności procesu zarządczego, a tym bardziej oceniać go przez pryzmat braku materializacji ryzyka.

3. Realizacja zadań w zakresie wnoszonych petycji oraz zgłaszanych skarg i wniosków

Opis stanu faktycznego

3.1. Zadania z zakresu przyjmowania, ewidencjonowania oraz realizacji skarg i wniosków, na podstawie Regulaminu Organizacyjnego, zostały przypisane każdemu z wydziałów Urzędu, zgodnie z jego właściwością⁴⁴. Stosownie do § 9 ust. 1 pkt 14 ww. regulaminu, rozpatrywanie skarg dotyczących działań nadzorowanego wydziału należało do zadań dyrektorów wydziałów oraz kierowników innych komórek organizacyjnych. Do przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków zobowiązani byli, po uprzednim umówieniu, Wojewoda, Wicewojewoda, Dyrektor Generalny Urzędu, a także dyrektorzy wydziałów, ich zastępcy oraz pracownicy (codziennie w godzinach pracy Urzędu). Każdy z pracowników OUW otrzymał upoważnienie do przetwarzania danych osobowych w obszarze wynikającym ze swojego zakresów obowiązków.

⁴³ Zarządzenie nr 18/2025 Wojewody Opolskiego z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw zarządzania ryzykiem w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w Opolu.

⁴⁴ § 7 ust.6 pkt 21 Regulaminu Organizacyjnego.

Powyższe wynikało z art. 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z 27 kwietnia 2016 r. Nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE⁴⁵.

Informacje o sposobie organizacji i przyjmowania stron w sprawie skarg i wniosków zostały udostępnione na stronie BIP Urzędu oraz na tablicy umieszczonej na wprost głównego wejścia do budynku OUW. W obu miejscach informacje wskazywały, że w ww. sprawach, w ustalonych dniach i godzinach, interesantów przyjmują Wojewoda lub w jego zastępstwie Wicewojewoda Opolski, Dyrektor Generalny Urzędu. Dyrektorzy Wydziałów, ich zastępcy oraz pracownicy wydziałów – zgodnie z ww. informacjami – przyjmowali interesantów w godzinach pracy Urzędu. W dniu przeprowadzenia oględzin⁴⁶ - zamieszczone na stronie internetowej BIP oraz znajdującej się w holu głównym tablicy informacyjnej - dane dotyczące godzin przyjmowania skarżących i wnioskodawców przez Wicewojewodę Opolskiego były ze sobą niespójne. Na stronie BIP jako godziny przyjęć stron wskazano 14.00-16.00, natomiast na tablicy informacyjnej 10.00-12.00.

Dyrektor Biura Organizacyjnego Urzędu wyjaśniła, że rozbieżności pomiędzy informacjami zamieszczonymi na stronie BIP OUW a tablicą informacyjną wynikają z niedopatrzenia. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych tablica informacyjna została zmieniona.

Miejsca przeznaczone na obsługę osób wnoszących skargi i wnioski umożliwiały zapewnienie dyskrecji oraz ochronę danych osobowych tych osób.

(akta kontroli str. 230-316, 1201-1206, 1904-1905)

Zadanie prowadzenia rejestru skarg, wniosków i petycji⁴⁷ należało do zakresu działania Wydziału Prawnego i Nadzoru, Oddziału Organizacji, Kontroli i Skarg. W OUW zapewniono prowadzenie tego rejestru zgodnie z instrukcją kancelaryjną i Jednolitym Rzeczowym Wykazem Akt (załączniki do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych⁴⁸). Jednakże w przedłożonym rejestrze skarg nie ujęto jednej z trzech opublikowanych na stronie BIP petycji. Brak ten został uzupełniony wpisem z 9 marca 2026 r.

(akta kontroli str. 231-316, 1078-1087, 1429-1439)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły 184 skargi, 9 wniosków oraz 4 petycje, przy czym: 1/ od 25 września 2024 r. do końca 2024 r. - 41 skarg oraz jeden wniosek; 2/ w 2025 r. - 135 skarg, 7 wniosków i 4 petycje, 3/ od 1 stycznia 2026 r. do 25 lutego 2026 r. - 8 skarg i jeden wniosek.

(akta kontroli str. 592-593, 1078-1087)

Od 25 września 2024 r. 31 grudnia 2024 r. za zasadne bądź częściowo zasadne uznano 3 skargi; za nieuzasadnione 9 skarg i jeden wniosek; w inny sposób rozpatrzono 11 skarg⁴⁹, a 18 skarg przekazano do innych organów według ich właściwości. W 2025 r. odpowiednio uznano za: a/ zasadne bądź częściowo zasadne – 17 skarg⁵⁰, b/ nieuzasadnione – 38 skarg, 1 petycja. Inne

⁴⁵ Dz. U. UE. L. z 2016 Nr 119 s. 1 – dalej RODO.

⁴⁶ Protokół oględzin z 2 marca 2026 r.

⁴⁷ Dalej: rejestr skarg.

⁴⁸ Dz. U. Nr 14, poz. 67, ze zm.

⁴⁹ Sprawy pozostawione a/a, zakończone udzieleniem informacji bądź anonimy.

⁵⁰ W tym jedna uznana za częściowo zasadną i przekazana w części do właściwego organu.

rozstrzygnięcia dotyczyły 11 skarg i dwóch petycji⁵¹. Według właściwości przekazano 74 skargi, 6 wniosków i jedną petycję. Od 1 stycznia 2026 r. do 24 lutego 2026 r. podjęto następujące rozstrzygnięcia: a/ jedną skargę uznano za zasadną, b/ jedną za nieuzasadnioną, c/ w przypadku dwóch udzielono odpowiedzi w trybie informacyjnym, d/ trzy skargi i jeden wniosek przekazano według właściwości.

Złożone do OUW skargi dotyczyły zagadnień z zakresu spraw obywatelskich i stanu cywilnego, pomocy społecznej i świadczeń, działalności jednostek samorządu terytorialnego, działalności jednostek podległych, oświaty i nauki, działalności pracowników urzędu, geodezji i kartografii oraz ochrony środowiska. Wnioski dotyczyły natomiast wygaśnięcia mandatów radnych, wydania zaświadczenia o niezaleganiu z opłatami za korzystanie ze środowiska, przeprowadzenia kontroli doraźnych i objęcie nadzorem działań administracji geodezyjnej i kartograficznej w wymienionych jednostkach samorządu terytorialnego, oceny procedury Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy w Kędzierzynie-Koźlu oraz podjęcia uchwały w zakresie strefy wolnej od dymu tytoniowego.

Rozpatrzony przez OUW w 2025 r. wniosek dotyczył przeprowadzenia kontroli doraźnych i objęcia nadzorem działań administracji geodezyjnej i kartograficznej w określonych jednostkach samorządu terytorialnego. W wyniku jego rozpatrzenia wnioskodawca otrzymał informację o objęciu wskazanego tematu nadzorem.

Złożone do kontrolowanej jednostki petycje obejmowały kwestie:

1/ przywrócenia porządku prawnego oraz ochrony życia, zdrowia i bezpieczeństwa obywateli korzystających z usług taksówkarzy – petycja została przekazana według właściwości,

2/ utworzenia terenowego punktu paszportowego w Brzegu – w ramach odpowiedzi Urząd wyjaśnił, że jego uruchomienie zależy od wielu czynników i *nie może przebiegać w oderwaniu od dążenia do optymalizacji procesu wydawania dokumentów paszportowych i bez uwzględnienia zasobów dostępnych Wojewodzie (...)*. Wskazano również, iż *tego typu zadanie nie jest w chwili celem priorytetowym Organu [Wojewody]*;

3/ symboliki o charakterze propagandowym znajdującej się na terenie cmentarza żołnierzy Armii Radzieckiej w Kędzierzynie-Koźlu. Petycja została uznana za niezasadną z uwagi na brak podstaw prawnych do dokonania ww. zmian;

4/ podjęcia działań zmierzających do weryfikacji bądź uzupełnienia oznakowania istniejących pomników przyrody oraz weryfikacji i dokonania ewentualnych korekt ich położenia. W wyniku rozpatrzenia petycji OUW wystąpił m.in. z prośbą do gmin o podjęcie działań mających na celu weryfikację lub/i uzupełnienie oznakowania istniejących pomników przyrody, weryfikację lub/i dokonanie ewentualnych korekt położenia istniejących pomników przyrody, dokonanie weryfikacji lub/i sprawdzenia, czy wszystkie pomniki przyrody uchwalone lub/i znajdujące się na terenach miast/gmin, czy w ewidencjach gminnych, znajdują się w Centralnym Rejestrze Form Ochrony Przyrody (CRFOP).

(akta kontroli str. 1406-1414, 1568-1577)

3.2. Badaniem objęto próbę składającą się z: 46 skarg, 6 wniosków i 3 petycji. Ustalono, że wszystkie wnoszone pisma były prawidłowo kwalifikowane jako niebędące zgłoszeniami sygnalistów i nie występowały przypadki błędnej kwalifikacji złożonych za pośrednictwem innych środków komunikacji niż przyjęte w procedurze zgłoszeń sygnalistów.

(akta kontroli str. 1630-1839)

⁵¹ W petycjach rozstrzygnięcie nastąpiło w formie informacyjnej.

3.3. W okresie objętym kontrolą, wszystkie petycje oraz wnioski zostały rozpatrzone w ustawowo wyznaczonych terminach. Na podstawie przedłożonych rejestrów skarg i wniosków ustalono, że w przypadku 21⁵² postępowań skargowych nie dochowano terminu wynikającego z art. 237 § 1 Kpa lub terminu ustalonego na podstawie art. 36 § 1 tej ustawy. W 23⁵³ postępowaniach skargowych (12,5% wszystkich wniesionych skarg), na podstawie art. 36 § 1 Kpa, Urząd wskazał stronie postępowania nowy termin załatwienia sprawy.

W wyniku przeprowadzonych badań ustalono, że 39 z 46 wniesionych do OUW skarg, zostało załatwione z zachowaniem terminów określonych w art. 237 § 1 Kpa, tj. bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. W 7 z 46 spraw wystąpiły przypadki niedotrzymania ustawowego miesięcznego terminu załatwienia sprawy lub ustalonego w trybie art. 36 § 1 Kpa. W jednym przypadku stwierdzono brak podejmowania dodatkowych czynności po dokonanej zmianie terminu w trybie art. 36 § 1 Kpa. Kwestie te szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Kontrolowana jednostka w pięciu przypadkach nie dochowała terminu wynikającego z art. 231 § 1 Kpa siedmiodniowego terminu, przed upływem którego należy zawiadomić skarżącego o przekazaniu skargi organowi właściwemu do jej załatwienia. Szerzej opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1466-1471, 1477-1533)

3.4. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki udostępnienia osobom nieupoważnionym dokumentów zawierających dane osobowe osób wnoszących skargi, wnioski i petycje⁵⁴.

(akta kontroli str. 1886-1954)

3.5. Wszyscy pracownicy OUW posiadali upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zakresie wynikającym z ich zakresów obowiązków. Szczegółowe badania przeprowadzone na próbie dokumentacji 30 pisemnych zakresów obowiązków pracowników OUW wykazały, że w odniesieniu do 16 z tych dokumentów zadanie, polegające na przyjmowaniu skargi i wniosków nie zostało ujęte w ich treści.

Dyrektor Generalna wyjaśniła, że *każdy pracownik podejmujący zatrudnienie w Naszym Urzędzie przechodzi obowiązkowy proces wdrożenia, w ramach którego zostaje zapoznany w szczególności z Regulaminem organizacyjnym Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu, Regulaminem pracy oraz innymi niezbędnymi przepisami wewnętrznymi dotyczącymi funkcjonowania Urzędu i komórki, w której podejmuje zatrudnienie. Pracodawca przekazuje wówczas pracownikowi wszystkie informacje dotyczące zadań i obowiązków, zarówno tych ogólnych jak i związanych ze specyfiką pracy na konkretnym stanowisku. Uzupełniając pracownikowi przekazywany jest też zakres obowiązków w formie pisemnej. Wypada przy tym zauważyć, że zakres czynności przekazywany pracownikowi ma charakter katalogu otwartego, a to ze względu na umieszczone w nim zapisy dotyczące możliwości wykonywania innych zadań zleconych przez przełożonego. W toku wykonywania obowiązków, zakres czynności może zatem – w zależności od potrzeb – ulegać pewnym zmianom, o czym jednak każdorazowo pracownik jest kompleksowo informowany. Wobec powyższego, zakres obowiązków pracownika definiuje całokształt przekazanych mu informacji oraz polecenia służbowe dyrektora danej komórki organizacyjnej Urzędu. (...) stoję zatem na stanowisku, iż brak literalnego zapisu o treści „przyjmowanie skarg” w pisemnych zakresach czynności wskazanych pracownikom nie stanowi przeszkody do wykonywania tej czynności w drodze polecenia służbowego wydanego przez*

⁵² Liczba postępowań: 6 w 2024 r.; 15 w 2025 r.

⁵³ W 2024 r. 4 sprawy, w 2025 r. 19 spraw.

⁵⁴ Badaniem objęto dokumentację 46 skarg, 6 wniosków i 3 petycji.

przełożonego, tym bardziej że obowiązek taki przewidziany został w Regulaminie, z którym każdy pracownik jest zapoznawany przed rozpoczęciem pracy.

(akta kontroli str. 389-415, 1906-1908, 1958-2056)

3.6. Złożone do OUW skargi i wnioski były uwzględniane przy opracowywanym - przez Wydział Prawny i Nadzoru, Oddział Organizacji, Kontroli i Skarg - planie kontroli, a także przy przeprowadzanej przez Zespół Audytu Wewnętrznego analizie ryzyka do planu audytu. Żadna z tych jednostek organizacyjnych Urzędu nie dokonywała analiz na podstawie ogólnych zanonimizowanych informacji dotyczących naruszeń prawa - według szczegółowości przewidzianej w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów.

(akta kontroli str. 1142-1172)

Plany audytu wewnętrznego obejmowały m.in.: a/ w 2024 r. zadania zapewniające koordynację działalności oraz obsługę administracyjno-techniczną - w obszarze BHP i PPOŻ oraz w zakresie realizacji polityki bezpieczeństwa - w obszarze bezpieczeństwa informacji⁵⁵; b/ w 2025 r. zadania zapewniające w obszarze Organizacji i Kadr w zakresie bezpieczeństwa informacji⁵⁶ oraz w obszarze Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, c/ w 2026 r. zadania zapewniające w obszarze Organizacji i Kadr w zakresie bezpieczeństwa informacji oraz w Biurze Wojewody w zakresie koordynacji działalności organów administracji rządowej na obszarze województwa.

(akta kontroli str. 1142-1172)

Plany kontroli wewnętrznych obejmowały: 1/ ocenę zasad i procedur zarządzania środkami Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w latach 2022 i 2023; 2/ udostępnianie informacji publicznej udzielanej na wniosek; 3/ organizację przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków; 4/ prowadzenie postępowań kontrolnych w trybie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁵⁷; 5/ terminowość wydawania decyzji administracyjnych na podstawie ustawy Kpa; 6/ prawidłowość realizacji kontroli w zakresie zadań obronnych; 7/ prawidłowe wykonywanie czynności kancelaryjnych w szczególności w zakresie doboru klas JRWA, właściwego zakładania spraw i prowadzenia akt spraw.

(akta kontroli str. 1373-1404)

Z kolei plany kontroli zewnętrznych w latach 2024-2026 obejmowały m.in.: 1/ prawidłowość i rzetelność prowadzenia repertorium oraz pobierania wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięgłego, wykonywane na rzecz podmiotów, o których mowa w art. 15 ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego⁵⁸; 2/ prawidłowość realizacji zadania wyboru ławników na kadencję 2024-2027; 3/ organizację przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków; 4/ działanie systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych używanych do realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej; 5/ standard usług socjalno-bytowych, zgodność zatrudnienia pracowników placówki z wymaganymi kwalifikacjami oraz przestrzeganie praw mieszkańców; 6/ zgodność wykonywanej działalności leczniczej z przepisami określającymi warunki wykonywania działalności leczniczej, zgodnie z art. 111 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁵⁹; 7/ realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 6

⁵⁵ Obowiązek zapewnienia okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji wynikający z §19 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności.

⁵⁶ Obowiązek z §19 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności.

⁵⁷ Dz. U. z 2026 r. poz. 158, tj.

⁵⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1326, tj.

⁵⁹ Dz.U. z 2026 r. poz. 156, tj.

sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych⁶⁰; 8/ prawidłowość wykorzystania dotacji celowej przeznaczonej na usuwanie skutków powodzi; 9/ realizację zadań obronnych.

(akta kontroli str. 1286-1371)

W związku z przeprowadzonymi audytami i kontrolami wewnętrznymi, jednostka kontrolowana podejmowała działania w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości oraz realizacji sformułowanych zaleceń, np. poprzez organizację dla pracowników szkoleń w przedmiocie stwierdzonych nieprawidłowości, zwiększenie nadzoru przełożonych czy wprowadzenie nowych aktów wewnętrznych.

(akta kontroli str. 1846-1885)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku 3 z 46 zbadanych spraw, Wojewoda nie zapewniła ich załatwienia w terminie, o którym mowa w art. 237 § 1 Kpa, tj. bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Ponadto, w dwóch przypadkach, pomimo wyznaczenia, na podstawie art. 36 § 1 w zw. z art. 237 § 4 Kpa, nowego terminu rozpatrzenia sprawy, termin ten również nie został dochowany. Skutkiem takiego działania było nieterminowe otrzymanie przez skarżących informacji o sposobie rozpatrzenia ich skargi.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła: *Odpowiedź na skargi pod nr PS.I.1410.3.2025 i PS.I.1410.6.2025 przekazano w terminach późniejszych od dat ustalonych w zawiadomieniach o zmianie terminu, ze względu na niedopatrzenie pracowników, którzy realizowali w tym czasie równolegle inne zadania.* W przypadku sprawy prowadzonej pod sygnaturą PS.I.1410.13.2025 - jako przyczynę opóźnienia wskazała na konieczność równoległej realizacji przez pracownika innych zadań oraz względy organizacyjne związane z opóźnieniem wysyłki.

(akta kontroli str. 1466-1471, 1477-1481)

2. W jednej z 46 spraw skargowych, po zmianie terminu rozpatrzenia skargi, na podstawie art. 36 § 1 Kpa, przez 28 dni pracownik prowadzący sprawę nie podjął żadnych dodatkowych czynności mających na celu jej rozpatrzenie. Stanowiło to naruszenie art. 237 § 1 Kpa, zgodnie z którym organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki.

W przedmiotowej sprawie informację o konieczności zmiany terminu wysłano 3 grudnia 2025 r., a następną czynnością organu było udzielenie odpowiedzi na skargę (31 grudnia 2025 r.).

Wyjaśnienia złożone przez Burmistrza Prudnika, dotyczące tej sprawy, wpłynęły do OUW 24 listopada 2025 r.

Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła: *Wydział w ciągu 28 dni (w czasie których jedynie 17 dni było dniami roboczymi, a pozostałe 11 dni było dniami wolnymi od pracy) od dnia zmiany terminu rozpatrzenia skargi (3 grudnia 2025 r.) podejmował zaawansowane czynności prowadzące do jej rozpatrzenia w dniu 31 grudnia 2025 r. Czynności te polegały na szczegółowej analizie obszernego materiału dowodowego w przedmiotowej sprawie przekazanego przez Burmistrza Prudnika wraz z wyjaśnieniami i skonfrontowaniem go z obowiązującymi przepisami w zakresie wydawania dowodów osobistych osobom posiadającym ograniczoną zdolność do czynności prawnych.*

⁶⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 167, poz. 1131.

3. W trzech przypadkach zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi lub zawiadomienie o niezałatwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy zostało wysłane po upływie terminu określonego w art. 237 § 1 oraz w art. 36 § 1 Kpa, pomimo że dokumenty te zostały podpisane przez upoważnioną osobę w terminie wynikającym z ww. przepisów. Świadczyło to o braku prawidłowej realizacji obowiązków przez Dyrektorów Wydziałów: a) Infrastruktury i Nieruchomości oraz b) Polityki Społecznej, którzy na podstawie § 9 ust. 1 pkt 4 lit. a Regulaminu Organizacyjnego, odpowiadają za właściwą organizację pracy, w szczególności poprzez zapewnienie prawidłowego, efektywnego, terminowego i rzetelnego wykonywania zadań.

Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśniła, że w sprawie *IN.I.1411.3.2025, skarga wpłynęła 30 stycznia 2025 r., pismo przekazujące skargę jest z 6 lutego 2025 r. wysłane zostało na następny dzień tzn. w 8. dniu od wpływu skargi, ponieważ po podpisaniu pisma przekazującego nie można już było dokonać przesyłki.*

Zastępca Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że skargę (...) *PS.I.1410.27.2024* załatwiono w miesięcznym terminie, natomiast Wydział nie ma wpływu na sposób przekazywania korespondencji operatorowi pocztowemu. W przypadku skargi (...) *PS.I.1410.13.2025* opóźnienie wysyłki wynikało ze względów organizacyjnych.

Dyrektor Biura Obsługi Urzędu wyjaśniła, że zgodnie z § 24 ust. 2 zarządzenia Wojewody Opolskiego *[zarządzenie w sprawie korespondencji]* korespondencja wychodząca zarejestrowana przez prowadzących sprawy w rejestrze przesyłek wychodzących jest przyjmowana do wysyłki w Kancelarii Ogólnej do godz. 13.00. W praktyce korespondencja przyjmowana jest zazwyczaj do godz. 13:30-14:00. Ponadto wskazała, że jeśli korespondencja musi zostać wysłana w danym dniu, pracownik merytoryczny uzgadnia z kancelarią ogólną przygotowanie dodatkowej książki nadawczej, a następnie osobiście nadaje przesyłkę w placówce pocztowej po godzinach pracy Urzędu.

NIK nie podziela argumentacji Zastępcy Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości oraz Zastępcy Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej. Zgodnie z przywołanym wyżej § 9 ust. 1 pkt 4 lit. a/ Regulaminu Organizacyjnego, Dyrektorzy Wydziałów są bowiem zobowiązani do zorganizowania pracy w Wydziale tak, aby terminowo wykonywać swoje zadania. Oznacza to, że w przypadku realizacji zadania wymagającego dochowania ustawowego terminu, należało uwzględnić treść § 24 ust. 2 zarządzenia w sprawie korespondencji, a tego w powyższych sprawach nie uczynili.

(akta kontroli str. 1469, 1479-1533, 1927-1932, 2128-2133)

4. W czterech sprawach organ przesłał skarżącemu informację o przekazaniu skargi organowi właściwemu do jej rozpatrzenia w terminie późniejszym niż w dniu przekazania tej sprawy. Stanowiło to naruszenie treści art. 231 § 1 Kpa, który stanowi, że jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśnił odnośnie sprawy nr *IN.I.1411.4.2025: (...) skarga wpłynęła do OUW w dniu 26 lutego 2025 r., a zatem termin na przekazanie według właściwości mijał 5 marca 2025 r. Skarga została przekazana w ustawowym terminie, natomiast ze względu na przeoczenie dopiero w następnym dniu pismo zostało przekazane do skarżącej.*

Wydruk z EZD wskazuje na 6 marca 2025 r. jako datę wysyłki korespondencji; wydruk potwierdzenia wysłania korespondencji do Urzędu Miejskiego w Grodkowie wskazuje na 5 marca 2025 r.

Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości wyjaśnił odnośnie sprawy nr IN.I.1411.7.2025: (...) skarga wpłynęła do OUW w dniu 19 grudnia 2025 r., a zatem termin na przekazanie według właściwości skargi mijał 26 grudnia 2025 r. Był to dzień ustawowo wolny od pracy, natomiast następnym dniem, który nie był wolnym od pracy był 29 grudnia 2025 r.

Zatem zarówno skarga została przekazana do właściwego organu w ustawowym terminie jak również skarżący został zawiadomiony o tym fakcie w terminie 7 dni. Wydruk z EZD wskazuje na 23 grudnia 2025 r. jako datę wysyłki korespondencji do organu właściwego w sprawie, z kolei 29 grudnia 2025 r. - wysyłki korespondencji do skarżącego.

Odnośnie sprawy nr IN.I.1411.3.2025 Dyrektor Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości nie przedłożył wyjaśnień, a jedynie przekazał potwierdzenia nadania pisma do skarżących wskazujące na datę 9 kwietnia 2025 r., podczas gdy pismo przekazujące skargę właściwemu organowi zostało wysłane 6 lutego 2025 r.

(akta kontroli str. 1078-1087, 2119-2127)

Ponadto poprzez błędną kwalifikację jednego pisma skarżącego, OUW przekazał skargę właściwemu do jej rozpatrzenia organowi z opóźnieniem wynoszącym 28 dni w stosunku do siedmiodniowego terminu, wynikającego z art. 231 § 1 Kpa.

Pismem z 11 czerwca 2025 r. skarżąca zwróciła się do organu z prośbą o pomoc w związku z przedłużającym się postępowaniem toczącym się przed Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Grodkowie. Urząd zarejestrował przedmiotową skargę pod sygnaturą z klasyfikacji JRWA 940, która jest przypisana do wyjaśnień, interpretacji, opinii, aktów prawnych dotyczących pomocy społecznej. Z uwagi na występujące braki w piśmie (brak podpisu), OUW wezwał skarżącą do ich uzupełnienia, dopiero po nadesłaniu uzupełnionego pisma, zostało ono prawidłowo zakwalifikowane o zarejestrowane pod sygnaturą z klasyfikacji przeznaczonej dla skarg, tj. 1411. Dyrektor Polityki Społecznej wyjaśniła, że *pismo strony 23 czerwca 2025 r. (data wpływu do tutejszego Urzędu) w sprawie podjęcia interwencji w związku z naruszeniem przepisów przez pracowników Ośrodka Pomocy Społecznej w Grodkowie nie zostało podpisane (...); z uwagi na powyższy brak formalny nie można było wszcząć postępowania w sprawie (...); w dniu 27 czerwca 2025 r. sporządzono pismo do strony (na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.) o uzupełnienie wniosku, poprzez jego podpisanie zgodnie z wymogami Kpa (...); w treści notatki służbowej, zamieszczonej w sprawie PS.I.940.1.48.2025.AK wskazano: Wniosek został uzupełniony o podpis strony w dniu 15 lipca 2025 r. (data wpływu do tut. Urzędu). Z uwagi na zakwalifikowanie sprawy jako skargi, sprawa została ponownie zarejestrowana i poprowadzona pod nr PS.I.1411.7.2025, powyższe działanie nie wpłynęło ani na sposób, ani na termin załatwienia sprawy.*

(akta kontroli str. 1482-1484, 1500-1518, 2138-2140)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Upoważnienie wybranych pracowników Urzędu do przekazywania zainteresowanym osobom informacji na temat procedury zgłoszeń zewnętrznych, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 44 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie sygnalistów.
2. Uzupełnienie zamieszczonych w BIP Informacji dotyczących osób, które mogą dokonać zgłoszenia o naruszeniu prawa.
3. Wprowadzenie efektywnych mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających:
 - prawidłową realizację obowiązków informacyjnych przewidzianych w art. 24 ust. 6 ustawy o ochronie sygnalistów,
 - terminową realizację obowiązków związanych ze zgłaszaniem do Urzędu skargami.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Opolskiej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Opole, dnia 11 maja 2026 r.

Kontrolerzy
Główny specjalista k.p.

Celina Augustyn

/podpisano elektronicznie/

Specjalista k.p.
Agnieszka Kwiecień

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura Opolska
p.o. Dyrektora

Arkadiusz Kuglarz

/podpisano elektronicznie/

Zmian dokonał:

Janusz Madej

p.o. Wicedyrektor Delegatury

dnia 27 lipca 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura Opolska
p.o. Wicedyrektor

Janusz Madej

/podpisano elektronicznie/