



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura Opolska

DOO.411.5.3.2026

Pan
Jacek Monkiewicz
Starosta Powiatu Brzeskiego
Starostwo Powiatowe w Brzegu

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**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Brzegu¹, ul. Robotnicza 20, 49-300 Brzeg

Kierownik jednostki kontrolowanej

Jacek Monkiewicz, Starosta Powiatu Brzeskiego², od 22 listopada 2018 r. do nadal

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

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Opolska Delegatura w Opolu

Kontrolerzy

1. Agnieszka Haba, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/115/2025 z dnia 15 grudnia 2025 r. oraz upoważnienie do kontroli nr DOO/19/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.
2. Marek Jurkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/114/2025 z dnia 15 grudnia 2025 r. oraz upoważnienie do kontroli nr DOO/17/2026 z dnia 7 stycznia 2026 r.
3. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr DOO/32/2026 z dnia 2 lutego 2026 r.

(akta kontroli str. 1-4a)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ 23 marca 2026 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W Starostwie wdrożono procedurę zgłoszeń wewnętrznych⁶ sygnalistów, procedurę zgłoszeń zewnętrznych⁷ do Zarządu Powiatu Brzeskiego⁸ i procedurę zgłoszeń zewnętrznych⁹ do Rady Powiatu Brzeskiego¹⁰. W dokumentach tych prawidłowo zawarto wszystkie elementy wymagane na podstawie ustawy o ochronie sygnalistów¹¹. Treść procedury zgłoszeń wewnętrznych opublikowano na stronie intranetu, jak również podano do wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w Starostwie. Na stronie internetowej Starostwa utworzono dedykowaną zakładkę, na której opublikowano informacje o możliwości dokonania zgłoszenia wewnętrznego lub zewnętrznego. W jednostce utworzono trzy rejestry zgłoszeń, funkcjonujące odrębnie dla każdej z obowiązujących procedur, które zawierały wszystkie elementy określone w ww. ustawie. Pracownicy Starostwa, wchodzący w skład Biura Sygnalisty, posiadali odpowiednie kompetencje pozwalające na rzetelną obsługę zgłoszeń sygnalistów. Starosta zapewnił ww. pracownikom udział w szkoleniach wewnętrznych i jednym szkoleniu zewnętrznym w tematyce ochrony sygnalistów.

Starosta zapewnił prawidłową i rzetelną kwalifikację składanych petycji, skarg i wniosków, a postępowania w tym zakresie¹² prowadzono z zachowaniem zasad ochrony danych osobowych osób skarżących i składających petycje. Sprawy z ww. zakresu prowadziły osoby, którym Starosta udzielił upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w tym zakresie. W ramach kontroli zarządczej w jednostce identyfikowano ryzyka, w których uwzględniano doświadczenie i wiedzę pracowników Starostwa.

Stwierdzono jednak, że Starosta nie zapewnił: a/ rzetelnego opracowania procedury zgłoszeń wewnętrznych poprzez wskazanie Audytora Wewnętrznego jako jednej z osób wchodzących w skład Biura Sygnalisty, b/ opracowania i wdrożenia procedury zgłoszeń zewnętrznych do starosty jako organu¹³, c/ rzetelnego przygotowania projektu uchwały Rady Powiatu w sprawie procedury zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów¹⁴ poprzez powierzenie zadań związanych z przyjmowaniem zgłoszeń i podejmowaniem działań następnych radnym Powiatu Brzeskiego¹⁵ oraz udostępnienia trzech kanałów zgłoszeń, które nie były dedykowane wyłącznie do komunikacji z sygnalistą. Wykluczono również możliwość przyjmowania zgłoszeń anonimowych. Ponadto, w okresie od 2 listopada 2024 r. do 12 lutego 2026 r. jednej z osób wchodzących w skład Biura Sygnalisty Starosta nie udzielił upoważnienia do przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań następnych, co stanowiło naruszenie art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie sygnalistów.

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 Zarządzenie nr 42/2024 Starosty Powiatu Brzeskiego z dnia 24 października 2024 r. w sprawie procedury zgłoszeń wewnętrznych sygnalistów, dalej: procedura zgłoszeń wewnętrznych lub procedura wewnętrzna.

⁷ Uchwała nr 95/2024 Zarządu Powiatu Brzeskiego z dnia 11 grudnia 2024 r. w sprawie procedury zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów. Dalej: procedura zgłoszeń do Zarządu.

⁸ Dalej: Zarząd.

⁹ Uchwała nr IX/67/24 Rady Powiatu Brzeskiego z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie procedury zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów. Dalej: procedura zgłoszeń do Rady.

¹⁰ Dalej: Rada.

¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. z 2024 r. poz. 928), dalej: ustawa o ochronie sygnalistów.

¹² Nie dotyczy prowadzonych spraw z zakresu wniosków, z uwagi na brak złożonych wniosków w okresie objętym kontrolą.

¹³ O którym mowa w art. 2 pkt 6 ustawy o ochronie sygnalistów.

¹⁴ Dalej: projekt uchwały lub projekt procedury zgłoszeń do Rady.

¹⁵ Dalej: Powiat.

Starosta nie zapewnił również: a/ udzielenia przez Zarząd pracownikom Biura Sygnalisty, pisemnych imiennych upoważnień, o których mowa w art. 44 ust. 2 ustawy o ochronie sygnalistów, do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych do Zarządu i podejmowania działań następczych, b/ zamieszczenia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej¹⁶ Starostwa informacji o procedurach zgłoszeń zewnętrznych i możliwości dokonania tych zgłoszeń w Starostwie wymaganych na podstawie art. 48 ust. 1 ww. ustawy.

W pięciu sprawach z zakresu skarg rozstrzygnięcie lub pismo informujące o wyznaczeniu nowego terminu na załatwienie sprawy przekazano do strony po upływie terminów określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁸ kontrolowanej działalności

1. Wdrożenie systemu ochrony sygnalistów

Opis stanu faktycznego

1.1. W Starostwie obowiązywała procedura zgłoszeń wewnętrznych opracowana na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów. Przedmiotowy dokument ogłoszony został 25 października 2024 r., a wszedł w życie 2 listopada 2024 r. W złożonych wyjaśnieniach Sekretarz Powiatu¹⁹ poinformował, że nie przygotował przedmiotowej procedury w terminie wejścia w życie ustawy o ochronie sygnalistów, *albowiem pozostawał w przekonaniu, że nie jest ona wymagana dla starostwa powiatowego niebędącego jednostką organizacyjną powiatu. Przyczyną nieopracowania procedury w terminie ustawowym jest budzący wątpliwości interpretacyjne przepis art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie sygnalistów²⁰*. Sekretarz podkreślił, że z art. 33 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²¹ wynika, że *starostwa powiatowe nie są jednostkami organizacyjnymi powiatów, tylko urzędami obsługującymi organy powiatu. Z zestawienia ww. przepisów wynika literalnie, że w jednostkach samorządu terytorialnego to ich jednostki organizacyjne wykonują obowiązek m.in. przyjęcia procedury wewnętrznej. Stanowisko to potwierdziła obsługująca nas kancelaria prawna. W złożonych wyjaśnieniach Sekretarz zaznaczył: jak tylko mogłem skonfrontować wykładnię językową z praktyką (ministerialnym przykładem), przyjąłem wykładnię funkcjonalną i przystąpiłem do opracowania tej procedury. Na stronie MRPiPS²² w zakładce Przykładowe procedury wewnętrzne odnalazłem na początku października 2024 r. wzór procedury dla starostw powiatowych, zaproponowałem odstąpienie od wykładni językowej i poszukanie wykładni funkcjonalnej umożliwiającej przyjęcie procedury wewnętrznej. Poinformowałem o tym Starostę i rozpocząłem przygotowanie projektu zarządzenia starosty. Projekt 15 października 2024 r. przekazałem kancelarii prawnej do opinii prawnej, a wskutek poprawek przedstawicielom*

¹⁶ Dalej: BIP.

¹⁷ Dz. U. z 2025 r., poz. 1691. Dalej: KPA.

¹⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częściową 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.

¹⁹ Dalej: Sekretarz.

²⁰ W przypadku podmiotów prawnych będących jednostkami samorządu terytorialnego obowiązki podmiotu prawnego określone w niniejszym rozdziale wykonują jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem art. 28 ust. 5.

²¹ Dz. U. z 2025 r., poz. 1684.

²² Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, dalej: MRPiPS.

pracowników przedłożyłem go 18 października 2024 r. Po konsultacjach, podpisana 24 października 2024 r. wersja wymagała ogłoszenia i vacatio legis, co zakończyło się wejściem w życie procedury wewnętrznej 2 listopada 2024 r.

Powyższe potwierdził Starosta wyjaśniając, że od Sekretarza i kancelarii prawnej obsługującej powiat uzyskał wiedzę, zgodnie z którą, starostwa powiatowe jako urzędy są wyłączone na mocy art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie sygnalistów z wdrożenia procedury wewnętrznej, które w powiatach dotyczą tylko jednostek organizacyjnych powiatu. Starosta zaznaczył: *ponieważ z prasy, jak i roboczo, od innych starostów, z którymi pozostaję w kontakcie, docierały do mnie na przełomie września i października 2024 r. informacje o wątpliwościach dotyczących wdrażania przepisów o ochronie sygnalistów, poleciłem Sekretarzowi sprawdzenie, czy na stronach właściwego ministerstwa nie pojawiły się jakieś interpretacje dotyczące sygnalistów. Faktycznie, 4 października 2024 r. Sekretarz poinformował mnie o znalezieniu na stronie MRPiPS w zakładce Przykładowe procedury wewnętrzne wzoru procedury dla starostw powiatowych. Wskutek przystąpienia do procedury opracowania, konsultacji i ogłoszenia, takową podpisałem 24 października 2024 r. i weszła w życie 2 listopada 2024 r.*

(akta kontroli str. 116-136, 296-302, 371, 580-596)

Ustalenie ww. procedury poprzedzono poddaniem treści projektu przedmiotowego dokumentu konsultacjom z przedstawicielami pracowników Starostwa przeprowadzonymi w okresie 18-24 października 2024 r. W skład przedstawicieli pracowników Starostwa, określonego na podstawie zarządzenia Starosty²³, weszło dwóch pracowników Wydziału Finansowo-Budżetowego²⁴, Naczelnik Wydziału Dróg, pracownik Wydziału Organizacyjno-Prawnego²⁵ oraz pracownik Wydziału Ochrony Środowiska. W ramach przeprowadzonych konsultacji cztery osoby²⁶ przyjęły projekt procedury zgłoszeń wewnętrznych bez wniesienia uwag do jego treści, natomiast jedna osoba, pomimo doręczenia jej projektu dokumentu, nie wyraziła swojej opinii w przedmiotowej sprawie. Naczelnik Wydziału Dróg wyjaśnił, że w związku z wystąpieniem powodzi we wrześniu 2024 r., pełniąc funkcję przewodniczącego komisji ds. szacowania strat, w dniach między 18 a 24 października dokonywał wpisów i zgłoszeń w aplikacji Odbudowa 2024.

(akta kontroli str. 116-151, 181-182, 371, 612-618)

Procedura zgłoszeń wewnętrznych zawierała wszystkie elementy określone w art. 25 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów, przy czym postanowienia dotyczące zrozumiałych i łatwo dostępnych informacji na temat dokonywania zgłoszeń zewnętrznych do Rzecznika Praw Obywatelskich²⁷ albo organów publicznych oraz - w stosownych przypadkach - do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej ograniczono do wskazania adresu strony internetowej Starostwa, gdzie udostępniono przedmiotowe informacje. Starosta oraz opracowujący projekt ww. procedury Sekretarz, wyjaśnili, że sugerowali się treścią przykładowych procedur wewnętrznych dla starostw opublikowanych²⁸ na stronie MRPiPS. Sekretarz zaznaczył: *zapoznawszy się z przykładem, oceniłem odesłanie do środka komunikacji elektronicznej, w którym można aktualizować dane kontaktowe wymienionych tam organów, za wygodniejsze zarówno dla*

²³ Zarządzenie nr 31/2022 Starosty Powiatu Brzeskiego z dnia 30 listopada 2022 w sprawie przedstawicieli pracowników.

²⁴ Spośród których jedna osoba pełniła funkcję Inspektora BHP.

²⁵ Dalej: WO-P.

²⁶ Dotyczy dwóch pracowników Wydziału Finansowo-Budżetowego, pracownika Wydziału Organizacyjno-Prawnego oraz pracownika Wydziału Ochrony Środowiska.

²⁷ Dalej: RPO.

²⁸ Przykładowe procedury wewnętrzne - Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej - Portal Gov.pl (dostęp: 12 stycznia 2026 r.)

samych sygnalistów (odsyłacze-linki są interaktywne, klikalne), jak i dla starostwa (nie trzeba pisać zarządzenia zmieniającego i tekstu jednolitego po zmianie danych kontaktowych, mnogość wersji aktu nie sprzyja przejrzystości). Sekretarz zwrócił również uwagę, że wybór Internetu zamiast intranetu wynika z postaci domeny zdalnej intranetu starostwa, w których wskazywanie i odczytywanie adresów (ścieżek dostępu) jest nieco mniej łatwe, a wymyślony adres (link) - /sygnalista – na stronie internetowej jest dość łatwy do zapamiętania i znalezienia.

(akta kontroli str. 116-151, 371, 303-320, 588-596)

W procedurze zgłoszeń wewnętrznych określono dwa sposoby przyjmowania zgłoszeń – pisemnie oraz ustnie. Forma pisemna obejmowała możliwość przekazania zgłoszenia za pośrednictwem poczty elektronicznej na dedykowany dla tych zgłoszeń adres poczty e-mail, a także papierowo w zamkniętej kopercie opatrzonej odpowiednim napisem doręczonej do wrzutni znajdującej się w budynku Starostwa. Forma ustna umożliwiała przekazanie zgłoszenia osobiście lub telefonicznie dowolnemu pracownikowi Biura Sygnalisty w czasie pracy tych osób, jeżeli *warunki pozwalają w danym momencie na przyjęcie zgłoszenia i objęcie ochroną*. Dodatkowo, *na wniosek sygnalisty zgłoszenie wewnętrzne ustne może być dokonane także podczas umówionego spotkania z udziałem uzgodnionych co najmniej dwóch pracowników Biura Sygnalisty, zorganizowanego w terminie 14 dni od dnia otrzymania takiego wniosku*. Zgodnie z § 2 ust. 3 przedmiotowej procedury dotyczyła ona *osób, które dokonują zgłoszenia wewnętrznego w kontekście związanym z pracą, niezależnie od stosunku prawnego stanowiącego podstawę jej świadczenia, w szczególności pracowników, stażystów, zleceniobiorców, wykonawców zamówień, itd.*

(akta kontroli str. 116-151, 371)

Zgodnie z § 9 ust. 1 procedury zgłoszeń *każde zgłoszenie wewnętrzne podlega rejestracji i czynnościom kancelaryjnym (nadaniu znaku sprawy, przygotowaniu projektów, wysyłce itd.) przez stanowisko ds. obywatelskich lub innego pracownika Biura Sygnalisty*. Jednak, jak wyjaśnił Starosta, *obieg przesyłek otrzymanych kanałami wewnętrznymi, ale zweryfikowanych negatywnie, niebędących zgłoszeniami w rozumieniu ustawy i niewprowadzonych do rejestru zgłoszeń – podlega (jak każdy inny dokument) przepisom instrukcji kancelaryjnej obowiązującej w Starostwie*. Starosta podkreślił, że *przesyłka niebędąca zgłoszeniem nie jest istotna dla zgłoszeń (nie wszczyna pełnej, dalszej procedury)*. *Pracownik ocenia, czy może mieć ona znaczenie robocze. Jeżeli przesyłka ma znaczenie robocze, jest włączana w akta odpowiedniej sprawy. Jeżeli nie ma żadnego znaczenia, nie jest włączana w akta spraw*. *Gdyby otrzymała numer z rejestru przesyłek wpływających, tworzyłaby dokumentację nietworzącą akt sprawy kategorii Bc, tj. podlegającą brakowaniu zgodnie z nadaną klasą jednolitego rzeczowego wykazu akt. Z powodu niezarejestrowania podlega okresowemu kasowaniu lub – w przypadku wydruku – zniszczeniu.*

(akta kontroli str. 116-151, 371, 881-888)

W przedmiotowej procedurze określono, że *do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych oraz podejmowania działań następczych upoważnione zostało Biuro Sygnalisty, które stanowiło wyodrębnioną funkcjonalnie formę współdziałania wielu stanowisk i komórek organizacyjnych starostwa*. Jednocześnie, zgodnie z treścią § 5 ust. 5 procedury zgłoszeń wewnętrznych, Biuro Sygnalisty *nie miało organizacyjnie wyodrębnionych własnych stanowisk i nie było komórką organizacyjną starostwa*. Skład Biura Sygnalisty określony został w § 5 ust. 2 ww. procedury. Zgodnie z treścią ww. przepisu obejmował on: 1/ pracowników Starostwa zatrudnionych na stanowiskach ds. obywatelskich, organizacyjnych i kadrowych oraz zastępcę naczelnika WO-P²⁹, 2/ Audytora Wewnętrznego w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli, 3/ Geodetę Powiatowego,

²⁹ Wydział Organizacyjno-Prawny Starostwa Powiatowego w Brzegu, dalej: WO-P.

4/ Sekretarza, który koordynował biurem. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 116-151, 321-327)

Spójność procedury wewnętrznej z regulacjami wewnętrznymi Starostwa zachowano poprzez zamieszczenie w treści przedmiotowego dokumentu postanowień stanowiących odniesienie do regulacji wewnętrznych, w szczególności: 1/ Statutu Powiatu³⁰ - w zakresie wydawania zarządzeń przez Starostę (§ 86 ust. 1), 2/ Regulaminu Organizacyjnego Starostwa³¹ - w zakresie określenia organizacji komórek organizacyjnych starostwa (§ 18), wewnętrznego podziału zadań i kompetencji pomiędzy starostą, wicestarostę i innymi członkami zarządu (§ 10 ust. 3), określenia zadań i kompetencji sekretarza (§ 11 ust. 5), 3/ Zarządzenia w sprawie wewnętrznej organizacji komórek organizacyjnych Starostwa³² - w zakresie wyodrębniania form wykonywania zadań (§ 2 ust. 4 pkt 1), utworzenia jednoosobowego stanowiska ds. obywatelskich (obsługi przesyłek zawierających tajemnice ustawowo chronione przez punkt kancelaryjny (§ 4 ust. 1 pkt 3 lit. c), 4/ Zarządzenia w sprawie obiegu dokumentacji³³ - w zakresie obsługi przesyłek zawierających tajemnice ustawowo chronione przez punkt kancelaryjny (§ 8 ust. 1 pkt 3 i § 10 ust. 2), 5/ Regulaminu Pracy Starostwa³⁴ - w zakresie obowiązku konsultowania działań z komisją przedstawicieli pracowników (§ 21 ust. 1-2), 6/ Zarządzenia w sprawie regulaminu naboru³⁵ - w zakresie obowiązku określenia zakresu czynności pracownikom (§ 2 pkt 9).

(akta kontroli str. 371, 392-432)

Wyniki przeprowadzonych w ramach kontroli badań ankietowych³⁶ z udziałem 56% pracowników wykazały, że w ocenie ankietowanych kultura organizacyjna Urzędu sprzyja zgłaszaniu nieprawidłowości (52,6%), a według 45,9% badanych sygnaliści postrzegani są w Urzędzie jako osoby, które mogą przyczynić się do poprawy kultury organizacyjnej. Większość ankietowanych (62,2%) oceniła, że urząd, w którym pracują zapewnia odpowiednie zasoby do obsługi i rozpatrywania zgłoszeń od sygnalistów.

(akta kontroli str. 904-911)

1.2. Prowadzony w Starostwie w formie papierowej rejestr zgłoszeń wewnętrznych zawierał wszystkie elementy określone w art. 29 ust. 4 ustawy o ochronie sygnalistów³⁷, tj.: 1/ *nr zgłoszenia*, 2/ *dziedzina (zgodnie z ustawą o sygnalistach § 3)*, 3/ *przedmiot naruszenia prawa*, 4/ *dane osobowe sygnalisty oraz osoby, której dotyczy zgłoszenie (w tym adres)*, 5/ *data zakończenia zgłoszenia*, 6/ *informacja o podjętych działaniach*, 7/ *informacja o wydaniu zaświadczenia (znak sprawy, data)*, 8/ *data zakończenia sprawy*, 9/ *informacje o niepodjęciu dalszych działań*, 10/ *szacunkowa szkoda majątkowa oraz kwoty odzyskane*. Rejestr zgłoszeń zabezpieczono przed dostępem osób

³⁰ Dalej: Statut.

³¹ Dalej: Regulamin.

³² Zarządzenie nr 14/2024 Starosty Powiatu Brzeskiego z dnia 3 czerwca 2024 r. w sprawie wewnętrznej organizacji komórek organizacyjnych starostwa. Dalej: Zarządzenie w sprawie wewnętrznej organizacji komórek.

³³ Zarządzenie nr 15/2012 Starosty Powiatu Brzeskiego z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie obiegu dokumentacji. Dalej: Zarządzenie w sprawie obiegu dokumentacji.

³⁴ Zarządzenie nr 25/2008 Starosty Powiatu Brzeskiego z dnia 12 września 2008 r. w sprawie regulaminu pracy Starostwa Powiatowego w Brzegu. Dalej: Regulamin pracy.

³⁵ Zarządzenie nr 8/2009 Starosty Powiatu Brzeskiego z dnia 12 lutego 2009 r. w sprawie regulaminu naboru. Dalej: Regulamin naboru.

³⁶ W badaniu ankietowym wzięło udział 74 pracowników jednostki kontrolowanej (56% zatrudnionych). Celem badania ankietowego było uzyskanie dodatkowych informacji dotyczących przyjętych rozwiązań, zarówno od osób zaangażowanych w tworzenie systemu ochrony sygnalistów, jak i potencjalnych sygnalistów.

³⁷ Tj. nr zgłoszenia, przedmiot naruszenia prawa, dane osobowe sygnalisty oraz osoby, której dotyczy zgłoszenie, niezbędne do identyfikacji tych osób, adres do kontaktu sygnalisty, datę dokonania zgłoszenia, informację o podjętych działaniach następujących, datę zakończenia sprawy.

niepowołanych poprzez przechowywanie go w zamkniętej na klucz szafie. Na dzień przeprowadzenia czynności kontrolnych³⁸ w dokumencie nie odnotowano żadnych zgłoszeń.

(akta kontroli str. 178, 631-641, 776-778, 830-874)

Spośród siedmiu osób wskazanych w toku kontroli przez Starostę jako wchodzące w skład Biura Sygnalisty jedna osoba³⁹ posiadała certyfikat potwierdzający uczestnictwo w szkoleniu pn. *Postępowanie w sprawie rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych i wewnętrznych*⁴⁰, a trzy osoby⁴¹ dodatkowo uczestniczyły w ww. szkoleniu słuchając przedstawianych tam treści. Ponadto Sekretarz, legitymujący się tytułem magistra prawa, przeprowadził szkolenia wewnętrzne dla osób wchodzących w skład Biura Sygnalisty z zakresu procedury zgłoszeń sygnalistów zewnętrznych w dniu 7 stycznia 2025 r.⁴² oraz procedury zgłoszeń sygnalistów wewnętrznych w dniach 25 listopada 2024 r.⁴³ i 7 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 259-264, 889-892)

1.3. W Starostwie obowiązywały dwie odrębne procedury zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów, tj. procedura zgłoszeń do Zarządu oraz procedura zgłoszeń do Rady. Projekty przedmiotowych dokumentów opracował Sekretarz po uprzednim uzyskaniu opinii prawnej w zakresie konieczności ich określenia odrębnie dla obu organów. Oba dokumenty weszły w życie 25 grudnia 2024 r. W Starostwie nie została ustalona procedura zgłoszeń zewnętrznych kierowanych do starosty jako organu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy o ochronie sygnalistów, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 152-174, 284-290, 580-596)

W obu procedurach zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów określono: 1/ sposoby przekazywania zgłoszeń zewnętrznych, 2/ kanały komunikacji wykorzystanych przez organ publiczny do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych, 3/ tryb wstępnej weryfikacji oraz rozpatrzenia zgłoszenia zewnętrznego, 4/ tryb przekazywania zgłoszenia zewnętrznego do organu publicznego właściwego do podjęcia działań następczych, 5/ tryb komunikowania się z sygnalistą, 6/ tryb przekazywania sygnaliście potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia zewnętrznego, 7/ tryb wydawania sygnaliście zaświadczenia potwierdzającego przysługującą mu ochronę, 8/ tryb przekazania sygnaliście informacji zwrotnej, 9/ osoby uprawnione spośród pracowników Starostwa do przyjmowania zgłoszeń, kontaktu z sygnalistą oraz przekazywania zainteresowanym osobom informacji na temat procedury zgłoszeń zewnętrznych, 10/ tryb postępowania w przypadku przejęcia zgłoszenia przez nieupoważnionego pracownika lub otrzymania zgłoszenia za pośrednictwem innych środków komunikacji niż przejęte w procedurze, 11/ tryb występowania do sygnalisty o wyjaśnienia lub dodatkowe informacje, jakie mogą być w jego posiadaniu.

(akta kontroli str. 152-174)

Postępowanie z dokumentacją zgłoszeń zewnętrznych zweryfikowanych negatywnie było tożsame z opisanym w pkt 1 postępowaniem w zakresie procedury wewnętrznej.

(akta kontroli str. 152-174, 372-373, 881-888)

³⁸ Tj. 20 marca 2026 r.

³⁹ Tj. starszy inspektor ds. kadrowych WO-P.

⁴⁰ Szkolenie on-line przeprowadzone 3 lutego 2025 r. przez Opolskie Centrum Demokracji Lokalnej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

⁴¹ Tj. podinspektor ds. obywatelskich WO-P, Zastępca Naczelnika WO-P, Sekretarz.

⁴² W szkoleniu uczestniczyli: 1/ podinspektor ds. obywatelskich WO-P, 2/ inspektor ds. organizacyjnych WO-P, 3/ główny specjalista ds. kadrowych WO-P, 4/ starszy inspektor ds. kadrowych WO-P, 5/ Zastępca Naczelnik WO-P, 6/ Geodeta Powiatowy.

⁴³ W szkoleniu uczestniczyli: 1/ podinspektor ds. obywatelskich WO-P, 2/ inspektor ds. organizacyjnych WO-P, 3/ główny specjalista ds. kadrowych WO-P, 4/ starszy inspektor ds. kadrowych WO-P, 5/ Zastępca Naczelnik WO-P.

Spójność procedury zgłoszeń zewnętrznych przyjętej uchwałą Zarządu z regulacjami wewnętrznymi Starostwa zachowana została poprzez zamieszczenie w treści przedmiotowej procedury postanowień stanowiących odniesienie do regulacji wewnętrznych, w szczególności: 1/ procedury zgłoszeń wewnętrznych - w zakresie wyodrębnienia Biura Sygnalisty (§ 2 ust. 4 pkt 1) oraz wyznaczenia osób wchodzących w skład tego biura do przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań naprawczych z nimi związanych (§ 5 ust. 5), 2/ Zarządzenia w sprawie obiegu dokumentacji – w zakresie obsługi przesyłek zawierających tajemnice ustawowo chronione przez punkt kancelaryjny (§ 8 ust. 1 pkt 3 i § 10 ust. 2), 3/ Statutu – w zakresie inicjatywy podjęcia uchwały zarządu (§ 79 ust. 1 pkt 3). Natomiast spójność pomiędzy procedurą zgłoszeń zewnętrznych uchwalonej przez Radę a regulacjami wewnętrznymi Starostwa zachowano poprzez zamieszczenie w szczególności poniższych zapisów: 1/ Statutu – w zakresie wykonywania zadań i określonych kompetencji przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji (§ 50 pkt 1, § 53 ust. 1 pkt 1a) oraz inicjatywy podjęcia uchwały przez Radę (§ 20 pkt 4 i § 26 ust. 1), 2/ Regulaminu – w zakresie określenia podstawowych zadań Biura Rady (§ 30 pkt 2, a następnie § 30 pkt 1 i § 1 pkt 3), 3/ Zarządzenia w sprawie obiegu dokumentacji – w zakresie obsługi przesyłek zawierających tajemnice ustawowo chronione (§ 10 ust. 2).

(akta kontroli str. 372-373, 392-406)

1.4. W procedurze zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów, przyjętej w drodze uchwały Zarządu określono, że do *przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następczych*⁴⁴, upoważniono Biuro Sygnalisty, tj. komórkę obsługującą zgłoszenia wewnętrzne. W przedmiotowym dokumencie określono dwie formy przyjmowania zgłoszeń: 1/ pisemnie – za pośrednictwem poczty elektronicznej na wskazany adres poczty e-mail lub papierowo w zamkniętej kopercie opatrzonej odpowiednim napisem doręczonej do wrzutni znajdującej się przed siedzibą Starostwa, 2/ ustnie – osobiście lub telefonicznie do Biura Sygnalisty w czasie pracy, jeżeli jej warunki pozwalają w danym momencie na przyjęcie zgłoszenia i objęcie ochroną. W treści ww. procedury nie wskazano jednak nr telefonu właściwego do ustnego przekazania zgłoszeń ani nie określono osób wchodzących w skład Biura Sygnalisty, przy czym przedmiotowe informacje opublikowano na stronie internetowej Starostwa.

(akta kontroli str. 152-159, 274-281)

W procedurze zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów przyjętej w drodze uchwały Rady określono, że do *przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następczych*⁴⁵, upoważniono Komisję Skarg, Wniosków i Petycji⁴⁶. Informacja w zakresie składu osobowego ww. komisji udostępniona została na stronie BIP Starostwa. W przedmiotowym dokumencie określono dwie formy przyjmowania zgłoszeń: 1/ pisemnie – za pośrednictwem poczty elektronicznej na wskazany adres poczty e-mail lub papierowo w zamkniętej kopercie opatrzonej odpowiednim napisem doręczonej do wrzutni znajdującej się przed siedzibą Starostwa, 2/ ustnie – osobiście lub telefonicznie do ww. komisji w czasie jej posiedzenia, jeżeli jej warunki pozwalają w danym momencie na przyjęcie zgłoszenia i objęcie ochroną. W treści ww. procedury nie wskazano jednak nr telefonu właściwego do ustnego przekazania zgłoszeń ani harmonogramu posiedzeń komisji

⁴⁴ Włączając w to weryfikację zgłoszenia zewnętrznego i dalszą komunikację z sygnalistą, w tym występowanie o dodatkowe informacje i przekazywanie sygnaliście informacji zwrotnej w imieniu zarządu oraz do prowadzenia rejestru zgłoszeń zewnętrznych.

⁴⁵ Włączając w to weryfikację zgłoszenia zewnętrznego i dalszą komunikację z sygnalistą, w tym występowanie o dodatkowe informacje i przekazywanie sygnaliście informacji zwrotnej w imieniu rady.

⁴⁶ Dalej: Komisja SWiP.

lub informacji o sposobie/formie jego upublicznienia, przy czym przedmiotowe informacje opublikowano na stronie internetowej Starostwa.

(akta kontroli str. 160-175, 274-281)

1.5. Prowadzone w Starostwie w formie papierowej rejestry zgłoszeń zewnętrznych Zarządu oraz Rady zawierały wszystkie elementy określone w art. 46 ust. 3 ustawy o ochronie sygnalistów⁴⁷, tj.: 1/ nr zgłoszenia, 2/ dziedzina (zgodnie z ustawą o sygnalistach § 3), 3/ przedmiot naruszenia prawa, 4/ dane osobowe sygnalisty oraz osoby, której dotyczy zgłoszenie (w tym adres), 5/ data zakończenia zgłoszenia, 6/ informacja o podjętych działaniach, 7/ informacja o wydaniu zaświadczenia (znak sprawy, data), 8/ data zakończenia sprawy, 9/ informacje o niepodjęciu dalszych działań, 10/ szacunkowa szkoda majątkowa oraz kwoty odzyskane. Oba rejestry zgłoszeń zabezpieczono przed dostępem osób niepowołanych poprzez przechowywanie ich w zamykanej na klucz szafie. Na dzień przeprowadzenia czynności kontrolnych⁴⁸ w przedmiotowych dokumentach nie odnotowano żadnych zgłoszeń.

(akta kontroli str. 179-180, 631-641, 776-778, 830-874)

1.6. W treści wszystkich trzech procedur zgłoszeń sygnalistów obowiązujących w jednostce zawarto postanowienia stanowiące o niedopuszczeniu przyjmowania anonimowych zgłoszeń sygnalistów. Opracowujący projekty przedmiotowych procedur Sekretarz, wyjaśnił, że *motywem takiego rozwiązania, prócz samej dopuszczalności w świetle art. 7, art. 25 ust. 1 pkt 4 i art. 33 ustawy o ochronie sygnalistów, były: 1/ niemożność lub utrudnienie weryfikacji zgłoszenia lub dopytania sygnalisty w zakresie: a/ możliwie dokładnego opisu przedmiotu naruszenia, b/ opisu kontekstu związanego z pracą, który umożliwił dostrzeżenie zgłoszonego naruszenia, c/ uzasadnionej podstawy, która umożliwiła sygnaliście stwierdzenie, że informacja o naruszeniu jest prawdziwa; 2/ nieistnienie znanych nam postępowań (procedur) z „anonimami”; 3/ moja ocena prywatna, że jakość (merytoryczna wartość) anonimów jest znacząco niższa niż pism nie anonimowych.*

W złożonych wyjaśnieniach Starosta zaznaczył, że *przyjmowanie lub nieprzyjmowanie zgłoszeń anonimowych, w świetle ustawy, jest autonomiczną decyzją podmiotu/organu przyjmującego daną procedurę.* Wyjaśnił również, że na decyzję o niedopuszczeniu przyjmowania anonimowych zgłoszeń sygnalistów *wpłynął przede wszystkim brak możliwości weryfikacji zgłoszeń anonimowych i występowania do anonimowego sygnalisty o dodatkowe informacje.* Starosta podkreślił, iż *naruszenie prawa zawsze odnosi się do konkretnych sytuacji, przez konkretne osoby, w danym czasie i miejscu, choćby powtarzało się lub polegało na zaniechaniu, a anonimowość nie zachęca do przekazywania precyzyjnych informacji.*

(akta kontroli str. 116-171, 303-310, 588-596)

Spśród osób ankietowanych 50% wskazało obawy związane ze zgłaszaniem nieprawidłowości, polegające na strachu przed działaniami odwetowymi (54,1%) oraz niepewności co do anonimowości (78,4%). Pomimo obaw ankietowani deklarowali dużą gotowość do zgłaszania nieprawidłowości (77,0%). Jednocześnie z badania wynika, że pracownicy nie posiadali pełnej wiedzy co do braku możliwości dokonywania zgłoszeń anonimowo (71,6%).

(akta kontroli str. 904-911)

⁴⁷ Tj. nr zgłoszenia, przedmiot naruszenia prawa, dane osobowe sygnalisty oraz osoby, której dotyczy zgłoszenie, niezbędne do identyfikacji tych osób, datę dokonania zgłoszenia, informację o podjętych działaniach następczych, informację o wydaniu zaświadczenia, o którym mowa w art. 38, datę zakończenia sprawy, informację o niepodjęciu dalszych działań w przypadku, o którym mowa w art. 40 ust. 2, szacunkową szkodę majątkową, jeżeli została stwierdzona, oraz kwoty odzyskane w postępowań dotyczących naruszeń prawa będących przedmiotem zgłoszenia – o ile organ publiczny posiada te dane.

⁴⁸ Tj. 20 marca 2026 r.

1.7. Działania podjęte w Starostwie na rzecz upowszechnienia wiedzy o możliwościach dokonywania zgłoszeń wewnętrznych obejmowały opublikowanie 24 października 2024 r. na stronie intranetowej Starostwa zarządzenia Starosty w sprawie procedury zgłoszeń wewnętrznych oraz podanie do wiadomości w sposób przyjęty w Starostwie, tj. wyłożenie – w dniu 25 października 2024 r. – przy listach obecności we wszystkich pięciu lokalizacjach Starostwa pisma informującego o wprowadzeniu przedmiotowej procedury⁴⁹. Ponadto na stronie <https://brzeg-powiat.pl/sygnalista/> opublikowano informację o możliwości dokonania zgłoszenia wewnętrznego lub zewnętrznego naruszenia prawa wraz ze wskazaniem rodzajów tych naruszeń, sytuacji, w których można nabrać uzasadnionego podejrzenia co do ich powstania, a także zastrzeżenie o poufności treści przekazanych w zgłoszeniu oraz zakazu podejmowania działań odwetowych. Informację o wprowadzeniu procedur dokonywania zgłoszeń przez sygnalistów przekazano również za pośrednictwem poczty elektronicznej⁵⁰ zleceniobiorcom. Ponadto, 30 października 2024 r. Starosta pisemnie zobowiązał pracowników komórek i stanowisk merytorycznie obsługujących osoby ubiegające się o pracę oraz zleceniobiorców do przekazania informacji o przyjętej procedurze zgłoszeń wewnętrznych⁵¹ oraz przechowywaniu dowodów potwierdzających ich przekazanie. Starosta nie podejmował innych działań w zakresie upowszechniania wiedzy o systemie ochrony sygnalistów.

(akta kontroli str. 135, 139-151, 183-191, 267-283)

Większość ankietowanych (89,2%) uzyskała informację o instytucji sygnalisty od pracodawcy (75,7%) lub ze szkolenia (13,5%). Jednocześnie (37,8%) jako źródło wskazało również media. Zdecydowana większość została poinformowana o funkcjonującej w Urzędzie procedurze zgłoszeń (83,8%) i oceniła, że jest ona dostępna dla wszystkich pracowników (66,2%). Spośród ankietowanych 71,6% dobrze lub bardzo dobrze oceniło dostępność informacji o przyjętych procedurach. Taka sama część ankietowanych oceniła na tym poziomie również sposób realizacji wykonania obowiązków pracodawcy wynikających z ustawy o sygnalistach. Jednocześnie 37,8% ankietowanych nie miało wiedzy o prowadzonych w Urzędzie szkoleniach dotyczących zgłoszeń nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 904-911)

1.8. Przygotowując rozwiązania organizacyjne dotyczące zgłoszeń naruszeń prawa Sekretarz zwrócił się o sporządzenie opinii w tym zakresie do radcy prawnego. Z treści uzyskanej opinii wynikało: 1/ brak obowiązku sporządzenia procedury zgłoszeń wewnętrznych Starostwa, 2/ obowiązek uchwalenia przez Radę i Zarząd procedur przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych w drodze dwóch odrębnych uchwał, 3/ obowiązek uchwalenia przez Radę odrębnej uchwały w zakresie procedury wewnętrznej dla jednostek organizacyjnych Powiatu, 4/ konieczność wcześniejszego ustalenia stanu zatrudnienia oraz ewentualnego działania organizacji związkowych. Ponadto przedmiotowa opinia nie rozstrzygała, czy uchwała Rady w zakresie wprowadzenia procedur dotyczących zgłoszeń sygnalistów stanowi akt prawa miejscowego, a tym samym czy podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym oraz czy w przypadku uchwalenia przez Radę uchwały w zakresie wspólnej obsługi starostwa i jednostek organizacyjnych powiatu Starosta utraci na rzecz Rady kompetencję do ustalenia wspólnej wewnętrznej procedury

⁴⁹ Przedmiotowe pisma udostępnione były w terminach: 1/ Brzeg, ul. Robotnicza 20 – od 25 października do 6 listopada 2024 r., 2/ Brzeg, ul. Robotnicza 12 – od 25 października 2024 r. do 7 stycznia 2025 r., 3/ Brzeg, ul. Wyszyńskiego 23 – od 25 października 2024 r. do 2 stycznia 2025 r., 4/ Lewin Brzeski – od 25 października 2024 r. do 6 listopada 2024 r., 5/ Grodków, ul. Warszawska 29 – od 25 października 2024 r. do 6 listopada 2024 r.

⁵⁰ Wiadomości do zleceniobiorców skierowano w okresie od 31 października 2024 r. do 20 stycznia 2025 r.

⁵¹ Przedmiotowe zobowiązanie obejmowało: 1/ jednorazowe przekazanie informacji – w wyznaczonym siedmiodniowym terminie – zleceniobiorców, mających aktualnie obowiązujące umowy ze Starostwem, 2/ każdorazowe przekazanie informacji – poczynając od 2 listopada 2024 r. – w ogłoszeniu o naborze, lub w zaproszeniu do składania ofert, a najpóźniej w umowie.

Starostwa. W złożonych wyjaśnieniach Starosta poinformował, że *Starostwo nie otrzymało żadnych interpretacji dotyczących przepisów ustawy od strony rządowej (ministerstw) bezpośrednio, ani pośrednio. Przykładowa wewnętrzna procedura przygotowana przez MRPiPS została samodzielnie odnaleziona na stronie Ministerstwa.*

(akta kontroli str. 284-290, 392-406)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Starosta nie zapewnił rzetelnego opracowania procedury zgłoszeń wewnętrznych sygnalistów poprzez uwzględnienie w składzie Biura Sygnalisty, określonym w § 5 ust. 2 zarządzenia w sprawie przyjęcia tej procedury osoby pełniącej funkcję audytora wewnętrznego. Zgodnie z art. 272 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵² audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. W związku z powyższym, w ocenie NIK, powierzanie audytorowi wewnętrznemu czynności wykraczających poza zakres wyznaczonych w ustawie zadań stwarza ryzyko naruszenia niezależności, obiektywizmu i efektywności prowadzenia audytu wewnętrznego.

Sekretarz wyjaśnił: *w trakcie opracowywania procedury zgłoszeń wewnętrznych nie było mi znane stanowisko Departamentu Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości Ministerstwa Finansów w sprawie powierzania funkcji audytu wewnętrznego zadań z zakresu ochrony sygnalistów. Stanowisko to dostarczył w dniu 24 października 2024 r., tuż po podpisaniu procedury wewnętrznej, Audytor Wewnętrzny. Jednocześnie Sekretarz podkreślił, że przygotowując projekt przedmiotowej procedury poszukiwał stanowisk dających rękojmię niezależności i zaufania, niezbędnych do podjęcia działań następczych, zachowania poufności oraz uniemożliwienia działań odwetowych. Te trzy warunki zostały uznane wtedy za niezbędne, by ustawa była dochowana nawet w przypadku presji zewnętrznej.*

Starosta wyjaśnił: *przed podpisaniem procedury zgłoszeń wewnętrznych nie było mi znane stanowisko Departamentu Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości Ministerstwa Finansów w sprawie powierzania funkcji audytu wewnętrznego zadań z zakresu ochrony sygnalistów.*

Przedmiotowa procedura została zmodyfikowana w trakcie kontroli na podstawie Zarządzenia nr 5/2026 Starosty Powiatu Brzeskiego z dnia 27 stycznia 2026 r. zmieniającego procedurę zgłoszeń wewnętrznych sygnalistów⁵³. Zgodnie z § 1 tego dokumentu uchylono postanowienie określające Audytora Wewnętrznego jako jedną z osób wchodzących w skład Biura Sygnalisty.

(akta kontroli str. 128-136, 321-327, 514, 791-812, 912-625)

2. Starosta nie zapewnił, do dnia przeprowadzenia czynności kontrolnych⁵⁴, ustalenia procedury zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów dla starosty jako organu administracji publicznej w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy o ochronie sygnalistów, co stanowiło naruszenie art. 33 w zw. z art. 30 ust. 2 ustawy o ochronie sygnalistów oraz art. 38 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej

⁵² Dz. U. z 2025 r., poz. 1483, ze zm.

⁵³ Dalej: Zarządzenie nr 5/2026.

⁵⁴ Tj. 26 stycznia 2026 r.

w województwie⁵⁵. Skutkiem przedmiotowego zaniechania było uniemożliwienie zgłoszenia Staroście potencjalnych naruszeń przez sygnalistów zewnętrznych.

Sekretarz wyjaśnił, że nie opracował przedmiotowej procedury z uwagi na brak podstaw do przyjęcia odrębnej procedury przez Starostę jako organ administracji rządowej. Sekretarz zaznaczył, iż *do przyjęcia procedury zgłoszeń zewnętrznych wśród organów publicznych zobowiązane są m.in. terenowe organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego. Starosta nie jest terenowym organem administracji rządowej. Jest to samorządowy organ administracji publicznej wykonujący zadania własne powiatu oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, ale przez to ostatnie nie staje się organem administracji rządowej. W jednostkach samorządu terytorialnego ich organami są tylko ich rady i zarządy, a starostowie nie są organami powiatów.* W złożonych wyjaśnieniach Sekretarz podkreślił również, że *końcowa część przepisu art. 2 pkt 6 ustawy o ochronie sygnalistów uznaje za organy publiczne „inne podmioty wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej, właściwe do podejmowania działań następnych”.* Przez porównanie do art. 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, starosta nie jest innym podmiotem wykonującym z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej, tylko jest organem administracji publicznej. Takich jednak ustawa nie wskazała, posłużyła się bowiem własną definicją organu publicznego. Definicja ta nie pozwala w sposób precyzyjny ustalić właściwości organu w razie wątpliwości lub sporu kompetencyjnego. Tym bardziej, że zobowiązała do przyjęcia procedury zgłoszeń zewnętrznych organ stanowiący i kontrolny powiatu oraz organ wykonawczy powiatu, a starosta organem powiatu nie jest w świetle art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Starosta wyjaśnił, że brak było podstaw prawnych do przyjęcia takiej procedury. Starosta nie jest terenowym organem administracji rządowej. Jest organem administracji publicznej wykonującym zadania jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego. Owszem, w ramach swoich kompetencji, starosta wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej powierzone mu ustawami i porozumieniami. Jednakże wciąż pozostaje organem samorządowym, a nie rządowym, mimo że wykonuje takie zadania.

(akta kontroli str. 580-596)

NIK zauważa, że zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 6 ustawy o ochronie sygnalistów, pod pojęciem organu publicznego należy rozumieć naczelne i centralne organy administracji rządowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, inne organy państwowe oraz inne podmioty wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej, właściwe do podejmowania działań następnych w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1. Starosta, stosownie do art. 38 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, jest organem właściwym do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu. Ponadto, w myśl art. 2 pkt 5 ustawy o wojewodzie starosta wykonuje także zadania administracji rządowej w województwie, jeżeli wykonywanie tych zadań wynika z odrębnych przepisów.

W świetle przytoczonych regulacji, według NIK, starosta jest odrębnym od rady powiatu i zarządu powiatu organem publicznym w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy o ochronie sygnalistów, zobowiązanym do ustalenia procedury zgłoszeń zewnętrznych, na podstawie art. 33 tej ustawy.

⁵⁵ Dz. U. z 2025 r., poz. 428. Dalej: ustawa o wojewodzie.

2. Funkcjonowanie systemu ochrony sygnalistów

Opis stanu faktycznego

2.1. Kanał ustnych zgłoszeń naruszeń prawa bezpośrednio do pracowników Biura Sygnalisty lub Komisji Sygnalisty, jak również kanały zgłoszeń za pośrednictwem poczty elektronicznej e-mail na adres sygnalista@brzeg-powiat.pl i zarzad@brzeg-powiat.pl spełniały wymagania niezależności określone w art. 42 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów. Kanał zgłoszeń wewnętrznych w Starostwie - skrzynka korespondencji do kadr – obsługiwany był wyłącznie przez pracowników ds. kadr (będących jednocześnie pracownikami Biura Sygnalisty). Tym samym spełniał on wymogi zapewniania kompletności, poufności i integralności danych oraz zabezpieczenia ich przed dostępem osób nieupoważnionych. W każdej z trzech procedur zawarto informację o konieczności sporządzenia protokołu z przyjęcia zgłoszenia ustnego wraz z pouczeniem o prawie sygnalisty do dokonania sprawdzenia, poprawienia i zatwierdzenia takiego protokołu.

(akta kontroli str. 116-151, 152-159, 160-174, 631-641)

Adres poczty elektronicznej zarzad@brzeg-powiat.pl do 3 lutego 2026 r., umożliwiał przekierowanie wiadomości na adres sekretariat@brzeg-powiat.pl, obsługiwany przez pracownika sekretariatu starosty. Osoba ta nie wchodziła w skład Biura Sygnalisty i nie była upoważniona do przyjmowania zgłoszeń oraz podejmowania działań następnych, o których mowa w ustawie o ochronie sygnalistów. Pracownikowi temu Starosta udzielił jedynie ustandaryzowanego upoważnienia do przetwarzania danych⁵⁶. Od 3 lutego 2026 r. przekierowanie to zmieniono na adresy dwóch pracowników wchodzących w skład Biura Sygnalisty (inspektor ds. organizacyjnych i Zastępca Naczelnika WO-P). Pozostali pracownicy Biura Sygnalisty, w tym podinspektor ds. obywatelskich odpowiedzialny za prowadzenie rejestru zgłoszeń, nie posiadali dostępu do skrzynki zarzad@brzeg-powiat.pl.

(akta kontroli str. 152-159, 366, 369, 655, 813-824)

Zewnętrzna skrzynka podawcza, usytuowana w ogrodzeniu budynku starostwa przy ul. Robotniczej 20 w Brzegu, ustanowiona w ramach procedury zgłoszeń zewnętrznych do Zarządu oraz projekcie procedury do Rady, nie spełniała kryterium, o którym mowa w art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie sygnalistów w zakresie niezależności od kanałów komunikacji wykorzystywanych w ramach zwykłej działalności Starostwa, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1052-159, 160-174, 631-641)

Skrzynka zewnętrzna obsługiwana była przez trzech pracowników kancelarii ogólnej budynku przy ul. Robotniczej 20 w Brzegu. Żadnemu z pracowników tej kancelarii Starosta nie udzielił upoważnienia do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych w trybie art. 44 ust. 2 ustawy o ochronie sygnalistów. Pracownikom tym udzielono ustandaryzowanych upoważnień do przetwarzania danych osobowych.

(akta kontroli str. 152-159, 160-174, 631-641, 717-719)

Adres poczty elektronicznej e-mail rada@brzeg-powiat.pl wskazany w projekcie uchwały procedury zgłoszeń do Rady stanowił adres korespondencji elektronicznej do pracowników Biura

⁵⁶ W tym danych osobowych wraz ze zobowiązaniem do zachowania poufności tych danych oraz zachowania tajemnic ustawowo chronionych, w ramach wykonywania czynności wynikających z zakresu obowiązków określonego w aktach osobowych pracownika. Dalej: ustandaryzowane upoważnienie.

Rady Powiatu⁵⁷ w Starostwie⁵⁸. Kanał ten nie spełniał ustawowego wymogu niezależności. Do dnia 3 lutego 2026 r. adres ten umożliwiał przekierowanie wpływającej korespondencji na imienną skrzynkę jednego z dwóch pracowników Biura Rady, a od tego dnia przekierowanie to rozszerzono na adres drugiego z pracowników tej komórki. Żadnemu z pracowników Starostwa, w tym pracownikom Biura Rady obsługującym kanały zgłoszeń, Rada Powiatu nie udzieliła imiennego upoważnienia, o którym mowa w art. 44 ust. 2 ustawy o ochronie sygnalistów. Pracownicy Biura Rady posiadali ustandaryzowane upoważnienia Starosty. Dokumenty te zostały dołączone do akt osobowych tych pracowników. Przedmiotowy projekt został przyjęty przez Radę w niezmienionej formie, a ustalony w nim kanał zgłoszeń w postaci poczty elektronicznej nie spełniał wymogu określonego w art. 42 ust. 1 pkt. 1 ustawy o ochronie sygnalistów. Powyższe szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 160-174, 208-211, 366, 575-577, 656)

Zgłoszeń telefonicznych – w każdej z trzech procedur – można było dokonać z wykorzystaniem nienagrywanych linii telefonicznych na numery telefonów pracowników starostwa, przypisanych do poszczególnych stanowisk⁵⁹. Na stronie internetowej Starostwa zawarto informację o obsłudze zgłoszeń zewnętrznych, którą (...) *zajmuje się Biuro Sygnalisty, złożone z pracowników różnych komórek organizacyjnych, w tym stanowiskiem ds. obywatelskich w Wydziale Organizacyjno-Prawnym przy ul. Robotniczej 20 w Brzegu w pok. 106 tel. 77 444 79 80*. W informacji podano również, że: *Biuro Sygnalisty zajmie się (...) rejestracją i obsługą w przypadku zgłoszeń do Zarządu, a obsługą zgłoszeń do Rady zajmie się formalnie Biuro Rady przy ul. Robotniczej 20 w Brzegu pok. 403A tel. 77 444 79 10, a merytorycznie – Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu*. Informacje zawarte na stronie internetowej były zgodne z przyjętymi w jednostce procedurami. Dla żadnej z procedur nie ustanowiono niezależnych od wykorzystywanych w ramach zwykłej działalności starostwa, numerów telefonów dedykowanych zgłoszeniom. Ustalenia w tym zakresie opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 274-275, 779-781, 927-933)

W Starostwie obowiązywał podstawowy sposób dokumentowania - w formie papierowej - przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw. Zgodnie z regulacjami zarządzenia nr 15/2012 Starosty Powiatu Brzeskiego z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie obiegu dokumentacji: a/ każda korespondencja oznaczona stosowną klauzulą, m.in. sugerującą zgłoszenie sygnalisty, nie powinna podlegać rejestracji przez kancelarię ogólną w rejestrze poczty przychodzącej, b/ korespondencja taka miała być przekazywana, bez otwierania, pracownikowi Biura Sygnalisty odpowiedzialnemu za prowadzenie rejestrów zgłoszeń, c/ zgłoszenia sygnalistów wpływające drogą elektroniczną, zgodnie z obiegiem dokumentów w starostwie, miały być drukowane przez osoby obsługujące daną skrzynkę poczty elektronicznej i dostarczone w papierze pracownikowi Biura Sygnalisty odpowiedzialnemu za rejestrowanie zgłoszeń.

(akta kontroli str. 776, 830-875)

Wszystkie kanały zgłoszeń sygnalistów ustanowione w procedurze wewnętrznej oraz dwóch procedurach zewnętrznych (do Zarządu i Rady), zostały ustanowione bez wydatkowania dodatkowych środków finansowych. Adresy poczty elektronicznej sygnalista@brzeg-powiat.pl i zarzad@brzeg-powiat.pl zostały założone, w domenie Starostwa brzeg-powiat.pl, przez

⁵⁷ Dalej: Biuro Rady.

⁵⁸ <https://brzeg-powiat.pl/biuro-rady/> - strona Starostwa Powiatowego w Brzegu, zakładka „Biuro Rady”.

⁵⁹ Dane kontaktowe zamieszczone na stronie internetowej Starostwa: 1/ Wydział Organizacyjno-Prawny Starostwa zamieszczone na stronie Internetowej: <https://brzeg-powiat.pl/wydzial-organizacyjno-prawny/>; 2/ Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami: <https://brzeg-powiat.pl/wydzial-geodezji-i-gospodarki-nieruchomosciami/>; 3/ Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli: <https://brzeg-powiat.pl/biuro-audytu-wewnetrznego-i-kontroli/> – Starostwo Powiatowe w Brzegu.

informatyka Starostwa w ramach obowiązującej w jednostce umowy hostingowej usług internetowych i poczty elektronicznej. Bezpieczeństwo kanałów zgłoszeń w drodze poczty elektronicznej e-mail zostało objęte podstawową ochroną usług internetowych i pocztowych w ramach zawartych przez starostwo umów hostingowych.

(akta kontroli str. 434-488, 677-678)

Wszyscy uczestnicy ankiety (100%) uznali za wystarczające oferowane przez Urząd formy zgłaszania nieprawidłowości, przy czym dla większości ankietowanych preferowaną formą zgłoszenia była forma elektroniczna (40,5%). Badania ankietowe wykazały wysoki poziom niewiedzy co do ochrony zapewnianej sygnalistom przed działaniami odwetowymi (47,3%) oraz oferowanego przez Urząd wsparcia doradczego (67,6%), a także obowiązujących w Urzędzie przepisów wewnętrznych zapewniających ochronę sygnalistów przed działaniami odwetowymi (59,5%).

(akta kontroli str. 904-911)

2.2. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w rejestrze zgłoszeń wewnętrznych i rejestrach zgłoszeń zewnętrznych kontrolowanej jednostki, nie ujęto żadnych zgłoszeń sygnalistów.

(akta kontroli str. 178-180, 813-824)

2.3. Pracownikom Biura Sygnalisty Starosta udzielił imiennych, pisemnych upoważnień do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych i podejmowania działań następnych, o których mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie sygnalistów. Pracownicy ci złożyli również pisemne zobowiązanie do zachowania bezstronności w rozpatrywaniu wewnętrznych zgłoszeń naruszenia prawa oraz zachowania tajemnicy w zakresie informacji i danych osobowych, które uzyskają w ramach przyjmowania zgłoszeń oraz podejmowania działań następnych, także po ustaniu stosunku pracy lub innego stosunku prawnego, w ramach którego wykonywali pracę, w tym do ochrony poufności tożsamości sygnalisty; osoby której dotyczy zgłoszenie; oraz osoby trzeciej wskazanej w zgłoszeniu. Wskazane wyżej upoważnienia zostały udzielone w treści ustandaryzowanych upoważnień Starosty. Starosta zobowiązał pracowników Biura Sygnalisty do samodzielnego przyjmowania zgłoszeń i współuczestnictwa z innymi pracownikami Biura Sygnalisty w przyjmowaniu zgłoszeń w ramach umówionych spotkań, o których mowa w procedurze wewnętrznej, wyjaśnianiu wszystkich okoliczności zawartych w zgłoszeniach, ocenie zasadności zgłoszeń, proponowaniu działań następnych. Starosta 7 stycznia 2025 r. rozszerzył ww. zobowiązania o podejmowanie tożsamych działań w zakresie zgłoszeń zewnętrznych do Zarządu.

(akta kontroli str. 192-211, 252-258, 791-804)

Starosta wyjaśnił, że upoważnień pracownikom Biura Sygnalisty udzielał w dniach ich obecności w pracy, po wejściu w życie procedury. Opóźnienie w wydaniu upoważnień Audytorowi Wewnętrznemu i Geodecie Powiatowemu wynikało z wątpliwości dotyczących zasadności ich powołania do Biura Sygnalisty. Do czasu zajęcia stanowiska (rozstrzygnięcia) przez Sekretarza po przedyskutowaniu tematu z Kancelarią Prawną zostały wydane wszystkie upoważnienia.

(akta kontroli str. 779)

Sześciu pracowników Biura Sygnalisty posiadało wykształcenie wyższe, w tym trzech z nich administracyjne lub prawnicze, dwóch inżynierskie, a jedna pedagogiczne. Jeden z pracowników posiadał wykształcenie średnie ogólnokształcące.

Sekretarz wyjaśnił: *każdy z Pracowników posiada pozytywne oceny okresowe wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych, co potwierdza ich umiejętności wypełniania powierzonych zadań (...) samodzielnie modyfikuje informacje o przetwarzaniu danych osobowych (klauzule z art. 13-14 RODO);*

(...) informacje te potwierdzają fachową na temat praktyk w dziedzinie ochrony danych osobowych posiadaną przez Pracowników, wiedza osób rozpoczynających pracę jest podnoszona poprzez obowiązkowe szkolenie organizacyjno-prawne, według zdefiniowanego programu, prowadzone przez Sekretarza (...) lub Zastępcę Naczelnika WO-P (...), co również potwierdza ich wiedzę fachową na temat prawa; szkolenie z zakresu danych osobowych (prowadzone przez Inspektora Ochrony Danych) i egzamin ze służby przygotowawczej.

(akta kontroli str. 389-391)

W aktach osobowych wszystkich pracowników Biura Sygnalisty zawarto pisemną informację Starosty o obowiązkach pracownika w ramach Biura Sygnalisty w zakresie zgłoszeń wewnętrznych do Starostwa i dla jednostek przezeń obsługiwanych oraz zgłoszeń zewnętrznych do Zarządu. Informacja zawierała zobowiązanie pracownika do samodzielnego przyjmowania zgłoszeń sygnalistów oraz współuczestnictwa z innymi pracownikami Biura Sygnalisty, na polecenie Sekretarza koordynującego Biuro, w bezstronnym i poufnym przyjmowaniu zgłoszeń na umówionym spotkaniu na wniosek sygnalisty, wyjaśnianiu wszystkich okoliczności zawartych w zgłoszeniu, ocenie zasadności zgłoszeń, proponowaniu działań następnych. Informacje opatrzone podstawą prawną w postaci ustawy o ochronie sygnalistów, zarządzenia Starosty w sprawie procedury zgłoszeń wewnętrznych, uchwały w sprawie procedury zgłoszeń zewnętrznych do Zarządu oraz uchwały w sprawie procedury zgłoszeń zewnętrznych do Rady. Ponadto zadania z zakresu obsługi sygnalistów zostały ujęte w zakresach czynności dwóch pracowników Biura Sygnalisty, tj. Sekretarza – w zakresie koordynowania biura – oraz podinspektora ds. obywatelskich w zakresie m.in. prowadzenia rejestrów zgłoszeń, dokumentacji Biura Sygnalisty oraz formalnej oceny zgłoszeń.

(akta kontroli str. 265-266, 889-892)

Do dnia 12 lutego 2026 r., członkiem Biura Sygnalisty pozostawał Audytor Wewnętrzny Starostwa. Audytor Wewnętrzny został w okresie od 24 października 2024 r. do 7 stycznia 2025 r., imiennie upoważniony przez Starostę do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych i podejmowania działań następnych o których mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie sygnalistów. Pomimo tego, że w następnym okresie również wchodził w skład tego Biura, to jednak nie posiadał stosownego upoważnienia, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 152-159)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, Zarząd nie udzielił imiennych, pisemnych upoważnień pracownikom Biura Sygnalisty, do przyjmowania zgłoszeń i podejmowania działań następnych, o których mowa w art. 44 ust. 2 ustawy o ochronie sygnalistów, w ramach procedury zewnętrznej do Zarządu, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 152-159)

W projekcie procedury zgłoszeń zewnętrznych do Rady, do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następnych, włączając w to weryfikację zgłoszenia zewnętrznego i dalszą komunikację z sygnalistą, w tym występowanie o dodatkowe informacje i przekazywanie sygnaliście informacji zwrotnej, w imieniu rady, upoważniona została Komisja SWiP, zwana Komisją Sygnalisty. Rada nie udzieliła radnym pisemnych, indywidualnych, upoważnień, o których mowa w art. 44 ust. 2 ustawy o ochronie sygnalistów. Ponadto, w procedurze zawarto informację, że obsługą Komisji Sygnalisty zajmowała się komórka organizacyjna Starostwa obsługująca komisje rady, a prowadzeniem rejestru zgłoszeń – komórka obsługująca zgłoszenia wewnętrzne w Starostwie zgodnie z odrębnym zarządzeniem Starosty. Pracownikom ww. komórek Rada także nie udzieliła imiennych, pisemnych upoważnień do obsługi zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów. Procedura zgłoszeń zewnętrznych do Rady została przyjęta przez Radę, w sposób niezmienny

względem sporządzonego przez Sekretarza projektu uchwały. W projekcie tym w sposób niezgodny z art. 44 ust. 2 ustawy o ochronie sygnalistów, wskazano członków Rady, w miejsce pracowników Starostwa obsługującego Radę, do przyjmowania zgłoszeń sygnalistów, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 160-174)

2.4. W każdej z trzech ustalonych w jednostce procedur zawarto definicje działań odwetowych, rozumianych jako *bezpośrednie lub pośrednie działanie lub zaniechanie w kontekście związanym z pracą, które jest spowodowane zgłoszeniem zewnętrznym i które narusza lub może naruszyć prawa sygnalisty albo wyrządza lub może wyrządzić mu nieuzasadnioną szkodę, w tym także bezpodstawne inicjowanie postępowań przeciwko sygnaliście*. Ponadto, w procedurach zawarto zakaz podejmowania wobec nich działań odwetowych oraz prób lub groźby ich zastosowania. W procedurach nie przewidziano mechanizmów monitorowania sytuacji sygnalistów po dokonaniu zgłoszenia, jak również nie wskazano działań następnych podejmowanych po uzyskaniu informacji, że tego rodzaju działania miały miejsce.

(akta kontroli str. 160-174, 881-888)

Pracownicy Biura Sygnalisty oraz członkowie Komisji Sygnalisty zostali przeszkoleni, w ramach szkoleń wewnętrznych prowadzonych przez Sekretarza, m.in. z zakresu identyfikacji zachowań, które mogą być uznane za działania odwetowe. Ponadto, czterech pracowników Biura Sygnalisty uczestniczyło w szkoleniu zewnętrznym, opisanym w punkcie trzecim obszaru drugiego, zawierającym również elementy dotyczące działań odwetowych. W szkoleniu nie uczestniczyli Starosta i Wicestarosta.

Sekretarz wyjaśnił: *Nie było wyodrębnionego szkolenia poświęconego tylko działaniom mogącym być uznany za odwetowe, natomiast były jednym z wielu elementów wewnętrznego szkolenia przeprowadzonego przeze mnie dla Biura Sygnalisty i Komisji Sygnalisty po wejściu w życie właściwych procedur (...) Ponadto, były również elementem szkolenia zewnętrznego online, w którym uczestniczyła w I kwartale 2025 starszy inspektor ds. kadrowych wraz z kilkoma osobami słuchającymi. Nie było organizowane inne takie szkolenia zewnętrzne ze względów finansowych (nieadekwatność koniecznych do poniesienia środków względem doświadczenia szkolących z ofert w przedmiotowym zakresie). (...) Wskazane elementy były przedmiotem omówienia projektów uchwał Zarządu i Rady 11 grudnia 2024 r. na posiedzeniu Zarządu, w którym uczestniczyli Starosta i Wicestarosta. Nie było organizowane takie odrębne szkolenie zewnętrzne dla Starosty i Wicestarosty.*

(akta kontroli str. 116-151, 152-159, 160-174)

2.5. Na stronie BIP Starostwa⁶⁰, w zakładce *Skargi, wnioski i petycje / Sposób przyjmowania i załatwiania skarg, wniosków i petycji*, dostępnej z bocznego menu, umieszczonego po lewej stronie, u dołu strony umieszczono adnotację odsyłającą do zewnętrznej strony internetowej starostwa z informacjami dla sygnalistów⁶¹. Adnotację zamieszczono 28 stycznia 2026 r. Do dnia zamieszczenia ww. adnotacji, w BIP Starostwa nie zamieszczono żadnych informacji, o których mowa w art. 48 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów, dotyczących zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 335-342, 720)

Na stronie Starostwa zamieszczono informacje o obowiązującej procedurze zgłoszeń wewnętrznych oraz dwóch procedurach zgłoszeń zewnętrznych odpowiednio do Zarządu i Rady.

⁶⁰ <https://bip.brzeg-powiat.pl/>, dalej: BIP starostwa, https://bip.brzeg-powiat.pl/dokumenty_5_1136 – adres zakładki *Skargi, wnioski i petycje / Sposób przyjmowania i załatwiania skarg, wniosków i petycji*

⁶¹ <https://brzeg-powiat.pl/>, dalej strona starostwa, <https://brzeg-powiat.pl/sygnalista/> - adres zakładki *Sygnalista*

Na stronie zawarto również linki przekierowujące do tych procedur. Ponadto, w informacjach zawarto numer telefonu do jednego z siedmiu pracowników Biura Sygnalisty oraz numer telefonu do Biura Rady. Przedstawiono również informacje dotyczące zakresu zgłaszanych naruszeń prawa, statusie sygnalisty, możliwości dokonania ujawnienia publicznego oraz zakazie podejmowania wobec sygnalisty działań odwetowych.

(akta kontroli str. 274-277)

2.6. Sekretarz, pełniący również funkcję koordynatora Biura Sygnalisty, wskazał na konieczność doprecyzowania postanowień art. 23 ust. 4 ustawy o sygnalistach z uwzględnieniem oprócz jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego⁶² i ich urzędów, w tym wypadku starostwa powiatowego. Ponadto, Sekretarz wskazał na nieprecyzyjność definicji organu publicznego z art. 2 pkt 6 ustawy o sygnalistach przez odesłanie do pojęć istniejących w zastanym stanie prawnym, gdzie organem powiatu jest rada i zarząd, lecz nie starosta. Sekretarz wskazał również, że poza art. 31 ust. 1 pkt 6 ustawa nie zapewnia mechanizmów spójności pomiędzy różnymi organami publicznymi i podmiotami prawnymi.

(akta kontroli str. 650-651)

2.7. W każdej z trzech ustalonych w jednostce procedur zawarto możliwość wnoszenia zgłoszeń za pośrednictwem poczty elektronicznej, dostępnej poza godzinami pracy Starostwa oraz w dni ustawowo wolne od pracy. Ponadto, w procedurach zewnętrznych do Rady i Zarządu zawarto możliwość wnoszenia zgłoszeń za pośrednictwem zewnętrznej skrzynki podawczej dostępnej również poza godzinami pracy tych organów. W procedurach uwzględniono możliwość dokonania zgłoszenia poza wyznaczonymi kanałami, tj. na inne adresy starostwa, adres do doręczeń, skrzynkę ePUAP lub inną skrzynkę poczty elektronicznej pracownika starostwa, które pozostanie skuteczne *pod warunkiem otrzymania zgłoszenia* przez osoby uprawnione. Ponadto każda z procedur zawierała pouczenie osoby nieupoważnionej, która otrzymała zgłoszenie o obowiązku zachowania tajemnicy w zakresie informacji i danych osobowych, które uzyskała (w tym ochrony poufności tożsamości sygnalisty, osoby, której dotyczy zgłoszenie, oraz osoby trzeciej wskazanej w zgłoszeniu) oraz niezwłocznego przekazania zgłoszenia upoważnionym osobom.

(akta kontroli str. 116-151, 152-159, 160-174)

2.8. W procedurach zgłoszeń wewnętrznych w Starostwie oraz zgłoszeń zewnętrznych do Zarządu zawarto informację o wyłączeniu pracownika Biura Sygnalisty z czynności w sprawie dotyczącej jego osoby. W obu procedurach nie zawarto innych zapisów dotyczących ww. wyłączeń oraz wprowadzonych mechanizmów ochrony niezależności i bezstronności osób upoważnionych do podejmowania czynności w zakresie przyjmowania zgłoszeń. W projekcie procedury zgłoszeń zewnętrznych do Rady zawarto analogiczne zapisy dotyczące wyłączenia członków Komisji Sygnalisty. Ponadto w projekcie zawarto informację dotyczącą przypadku wyłączenia większości członków (utruty kworum) Komisji Sygnalisty, z możliwością upoważnienia przez Radę innej komisji, do rozpatrzenia sprawy w ustalonym trybie.

(akta kontroli str. 116-151, 152-159, 160-174, 265-266)

2.9. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Starostwie nie przeprowadzono weryfikacji, sprawdzenia prawidłowego funkcjonowania ustalonych przez jednostkę procedur zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych, z wyjątkiem wprowadzenia zarządzenia starosty nr 5/2026.

(akta kontroli str. 644-652, 791-804)

⁶² Dalej: JST.

W latach 2024 i 2025 Audytor Wewnętrzny przeprowadził w Starostwie dwa audyty wewnętrzne w zakresie bezpieczeństwa informacji, których zakres obejmował m. in. analizę zgodności przyjętych rozwiązań z wymaganiami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2024 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁶³, odnoszącymi się do bezpieczeństwa fizycznego infrastruktury teleinformatycznej, w tym do zabezpieczenia pomieszczeń, kontroli dostępu, zabezpieczeń zasilania oraz monitorowania parametrów środowiskowych serwerowni. Przeprowadzone audyty zakończono wydaniem pozytywnej opinii w zakresie bezpieczeństwa informacji w Starostwie Powiatowym w Brzegu. W ramach audytu przeprowadzonego w grudniu 2025 r. zarekomendowano rozważenie możliwości wzmocnienia etatowego komórki IT Starostwa celem zapewnienia pełnej zastępowalności informatyków, a tym samym zwiększenia, w razie wystąpienia sytuacji awaryjnej, możliwości realizacji planu ciągłości działania oraz ogólnego poziomu bezpieczeństwa informacji w Starostwie.

(akta kontroli str. 489-513)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Starosta nie zapewnił rzetelnego opracowania projektu procedury zgłoszeń zewnętrznych dla Rady Powiatu. Przyjęte w treści przedmiotowego dokumentu rozwiązania nie zapewniały kanałów przyjmowania zgłoszeń dedykowanych wyłącznie sygnalistom⁶⁴ oraz możliwości zapewnienia poufności danych osób dokonujących zgłoszeń telefonicznych, czego skutkiem było poddanie pod głosowanie Rady projektu dokumentu niezgodnego z przepisami ustawy o ochronie sygnalistów. Ustanowione w projekcie procedury kanały, w przypadku poczty elektronicznej – adres korespondencyjny z pracownikami Biura Rady, a w przypadku skrzynki podawczej – opatrzonej *napisem tu można zostawić korespondencję do Starostwa Powiatowego*, stanowiły podstawowy kanał komunikacji z jednostką. Ponadto, pomimo że procedura przewidywała możliwość telefonicznego dokonania zgłoszenia, to w jednostce nie umożliwiono bezpośredniego kontaktu telefonicznego z radnymi wchodzącymi w skład Komisji Sygnalisty, a kontakt taki był możliwy jedynie za pośrednictwem pracowników Biura Rady.

Sekretarz wyjaśnił: *Do poczty elektronicznej wyznaczono odrębne adresy (skrzynki), widoczne w otrzymywanych wiadomościach, obsługiwane przez różne upoważnione osoby, w zależności od procedury. Wrzutnia wymaga od sygnalisty użycia zamkniętej koperty opatrzonej odpowiednim napisem, co blokuje dostęp punktom kancelaryjnym do danych osobowych. Telefoniczne zgłoszenia nie odbywają się na liniach nagrywanych czy wymagających przełączania. Stacjonarne ustne zgłoszenia mogą się odbyć w różnych (nie tych samych) pomieszczeniach, posiadających zamykane na klucz, nieprzeszkłone drzwi. Niezależnie od tego, w tym ostatnim celu istnieje możliwość wykorzystania również sal konferencyjnych (R20-402, W23-134). Zapewnia to autonomiczność wskazanych kanałów, uniemożliwia osobom postronnym rozpoznanie w osobie korzystającej z tych kanałów, że jest sygnalistą. Przyjęte kanały (poza stacjonarnym ustnym przyjęciem) zgłoszeń w zamierzeniu miały również zapewnić, by nie dało się intencjonalnie zignorować (ukryć) potencjalnie niewygodnego*

⁶³ Dz.U. 2024 poz. 773

⁶⁴ Adres poczty elektronicznej e-mail rada@brzeg-powiat.pl, zewnętrzna skrzynka podawcza, usytuowana w ogrodzeniu budynku starostwa przy ul. Robotniczej 20 w Brzegu, kanał telefoniczny, na numery pracowników starostwa przypisane do stanowisk.

zgłoszenia. W obrębie upoważnionych pracowników Biura, zawsze więcej niż jedna osoba powinna wiedzieć o tym, że wpłynęło zgłoszenie.

Starosta wyjaśnił: Zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy, kanały komunikacji wykorzystywane przez organ publiczny do innych celów niż przyjmowanie zgłoszeń zewnętrznych mogą zostać wykorzystane także na potrzeby przyjmowania takich zgłoszeń, o ile spełniają warunki określone w ust. 1. Również uzasadnienie projektu ustawy w Druku Sejmowym nr 317 X Kadencji zastrzega, że niezależność „nie oznacza obowiązku ustanowienia nowego kanału komunikacji. Niezależność zachowana jest poprzez wymóg zamkniętej koperty opatrzonej odpowiednim napisem (§ 6 ust. 1 pkt 1 lit. b i ust. 5), co wypełnia art. 12 ust. 1 pkt 1-2 dyrektywy 2019/1937. (...) Powierzenie przyjmowania zgłoszeń telefonicznych tym samym stanowiskom nie narusza z takiego powodu kompletności, integralności i poufności informacji ani nie umożliwia z takiego powodu uzyskania do nich dostępu nieupoważnionym członkom personelu (art. 12 ust. 1 pkt 1-2 dyrektywy 2019/1937). Pracownicy Biura Sygnalisty nie wykonują czynności, które powodowałyby takie naruszenia. Polski ustawodawca nie daje wskazówek, jak rozumieć niezależność w przypadku zgłoszeń telefonicznych. Procedury odsyłają aktywnym linkiem (adresem) do konkretnej zakładki „Sygnalista” na witrynie internetowej. Zamieszczono tam nie tylko treść wszystkich procedur, lecz również aktywne linki do stron poszczególnych komórek organizacyjnych, na których podano telefony osób zajmujących stanowiska, zgodne z nazwami wskazanymi w procedurach.

(akta kontroli str. 160-174, 638-641, 780, 782, 927-933)

Ponadto w treści projektu Sekretarz w sposób nieodpowiadający wymogom art. 44 ust. 2 ustawy o ochronie sygnalistów, wskazał radnych do wykonywania czynności zarezerwowanych w ustawie dla pracowników Starostwa obsługującego Radę.

Sekretarz wyjaśnił: (...) Rada działa za pomocą radnych i sama nie zatrudnia, w przeciwieństwie do Zarządu, który ma zapewnić radnym obsługę. (...) wybór przez sygnalistów Rady jako organu gwarantującego ochronę musi uwzględniać specyfikę działania tego organu za pomocą radnych pochodzących z wyborów. Hipotetyczne całkowite scedowanie przez Radę takich obowiązków na kolejnych dosłownie „pracowników”, musiałoby dotyczyć „pracowników Starostwa”, a nie: pracowników Rady, gdyż takich Rada nie ma. (...) Możliwość zgłaszania się przez każdego do radnych z prośbą o interwencję w ramach interpelacji lub ochrony sygnalistów, z nadzieją, że sprawa zostanie wyjaśniona, wymaga udziału tych radnych, a nie pracowników Biura będącego częścią Starostwa, co nie wyklucza udziału tego Biura w obsłudze właściwej komisji Rady. Jest to rozwiązanie analogiczne do skarg, wniosków i petycji (art. 16a ustawy o samorządzie powiatowym).

(akta kontroli str. 160-174, 784)

NIK zauważa, że niezależność kanałów powiązana jest z koniecznością zapewnienia kompletności, poufności i integralności danych w ramach przyjmowania zgłoszeń oraz tożsamości sygnalisty. Ponadto, kanały te powinny być dostępne wyłącznie dla osób upoważnionych i zobowiązanych do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i prowadzenia działań następczych. Pomimo przytoczonych wyjaśnień Sekretarza, procedura zgłoszeń zewnętrznych do Rady nie wprowadziła oddzielnego, niezależnego adresu poczty elektronicznej, a skorzystała z istniejącego adresu Biura Rady. Zatem wykorzystanie do powyższych celów adresu kontaktowego Biura Rady, numerów telefonów przypisanych do poszczególnych stanowisk w Starostwie oraz zewnętrznej skrzynki podawczej, nie spełnia narzuconych ustawą wymagań względem niezależności kanałów zgłoszeń. Brak ustanowienia wyłącznie niezależnych kanałów zgłoszeń, skutkowało powstaniem dodatkowych

ryzyk naruszenia danych i poufności zgłoszeń oraz tożsamości potencjalnego sygnalisty, jak również zmniejszeniem zaufania społeczności do ustanowionych w jednostce procedur. NIK zwraca również uwagę, że zgodnie z art. 19a ustawy o samorządzie powiatowym, Przewodniczący Rady w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom Starostwa wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem Rady, komisji i radnych. W tym przypadku Przewodniczący Rady wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym. Powyższy przepis stwarza zatem możliwość egzekwowania przez Przewodniczącego Rady wykonywania przez pracowników Starostwa również zadań związanych z obsługą czynności podejmowanych przez ten organ.

2. Starosta nie zapewnił opracowania procedury zgłoszeń zewnętrznych dla Zarządu zawierającej określenie kanałów zgłoszeń dedykowanych wyłącznie sygnalistom⁶⁵ oraz zapewniającej poufność danych. Powyższe stanowiło naruszenie art. 42 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie sygnalistów i skutkowało ryzykiem udostępnienia informacji zawartej w zgłoszeniu przez osobę do tego nieupoważnioną.

Ustanowione w procedurze kanały, stanowiły, w przypadku skrzynki podawczej, opatrzonej napisem *tu można zostawić korespondencję do Starostwa Powiatowego*, podstawowy kanał komunikacji z jednostką, podobnie jak numery telefonów stacjonarnych przypisanych do poszczególnych stanowisk w starostwie.

Wyjaśnienia Sekretarza i Starosty w tym zakresie oraz stanowisko NIK zawarto w opisie pierwszej nieprawidłowości drugiego obszaru wystąpienia.

(akta kontroli str. 160-174, 780, 782, 927-933)

3. W okresie od 7 stycznia 2025 r. do 12 lutego 2026 r.⁶⁶ Starosta nie udzielał Audytorowi Wewnętrznemu, jako pracownikowi Biura Sygnalisty, upoważnienia do podejmowania czynności związanych z przyjmowaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń wewnętrznych, co stanowiło naruszenie art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie sygnalistów.

Starosta wyjaśnił: *Wycofanie się Audytora Wewnętrznego z Biura Sygnalisty nastąpiło w trakcie przyjmowania procedury wewnętrznej, a ta została przyjęta z opóźnieniem względem terminu ustawowego. Argumentację dostarczono 24.10.2024 tuż po podpisaniu procedury wewnętrznej. Wycofanie zarządzenia z rejestracji i dalsze opóźnienie byłoby większym naruszeniem ustawy, niż utrzymanie Audytora Wewnętrznego w składzie Biura Sygnalisty, co było tylko formalnością. Nie doszło do powierzenia żadnych zgłoszeń Audytorowi, albowiem do czasu zmiany zarządzenia nie było zgłoszeń a pracownicy Biura Sygnalisty znali status Audytora.*

(akta kontroli str. 152-159, 380-381, 805-812)

NIK wskazuje, że samo wycofanie upoważnienia Audytorowi Wewnętrznemu do uczestnictwa w pracach Biura Sygnalisty w zakresie przyjmowania zgłoszeń i prowadzenia działań następnych, nie stanowiło skutecznego wyłączenia go z tych prac wprowadzonych w drodze zarządzenia Starosty. Dopiero przyjęcie Zarządzenia nr 5/2026 stanowi skuteczne wykluczenie Audytora

⁶⁵ Zewnętrzna skrzynka podawcza, usytuowana w ogrodzeniu budynku starostwa przy ul. Robotniczej 20 w Brzegu, kanał telefoniczny, na numery pracowników starostwa przypisane do stanowisk.

⁶⁶ Zarządzenie z dnia 27 stycznia 2026 r. – (wejście w życie 12 lutego 2026 r.)

Wewnętrznego z Biura Sygnalisty. Powyższe zaniechanie skutkowało dopuszczeniem, przez ponad roczny okres, do przyjmowania zgłoszeń sygnalisty osoby do tego celu nieupoważnionej.

4. Starosta nie zapewnił wydania pracownikom wchodzącym w skład Biura Sygnalisty pisemnych upoważnień wymaganych przy wykonywaniu obowiązków związanych ze zgłoszeniami zewnętrznymi kierowanymi do Zarządu. Powyższe stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy o ochronie sygnalistów i skutkowało powierzeniem pracownikom Biura Sygnalisty do realizacji zadań bez ich uprzedniego upoważnienia.

Starosta wyjaśnił: *Upoważnienie Biura Sygnalisty (czyli wszystkich jego pracowników) w imieniu Zarządu nastąpiło w drodze § 5 ust. 1 i 4 uchwały Nr 95/2024 Zarządu Powiatu Brzeskiego z dnia 11 grudnia 2024 r. w sprawie procedury zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów. Ustawa o ochronie sygnalistów w art. 44 ust. 2 nie nakazuje „indywidualnych, imiennych” upoważnień.*

(akta kontroli str. 152-159, 266, 881-888, 889-892)

NIK wskazuje, że pomimo braku doprecyzowania przez ustawodawcę sposobu oraz formy udzielania ww. upoważnień, to z całokształtu regulacji ustawowych, w tym dotyczących ochrony danych osobowych, należy wnosić, iż upoważnienia te powinny mieć charakter zindywidualizowany i imienny. Na osoby upoważnione ustawodawca nakłada obowiązek zachowania tajemnicy ustawowej w zakresie informacji i danych osobowych, które uzyskali w ramach przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń zewnętrznych lub podejmowania działań następnych, także po ustaniu stosunku pracy. Skutkiem powyższego zaniechania było nieuprawnione powierzenie realizacji zadań, pracownikom Starostwa bez ich uprzedniego upoważnienia i zobowiązania do zachowania poufności i ochrony tajemnicy w związku z przyjmowaniem zgłoszeń sygnalistów.

5. Starosta nie zapewnił umieszczenia w BIP Starostwa informacji o przyjętych przez Zarząd i Radę procedurach przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych przez te organy. Powyższe stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z art. 48 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów, zgodnie z którym *organ publiczny umieszcza na swojej stronie w BIP w oddzielnej, łatwo identyfikowalnej i dostępnej sekcji oraz w sposób zrozumiały dla sygnalisty określone informacje dotyczące tych procedur*. Zaniechanie to mogło skutkować ograniczeniem dostępu do informacji o sposobie zgłaszania naruszeń prawa do właściwych organów. Odpowiedzialnymi za powyższe zaniechanie byli także Sekretarz jako Koordynator Biura Sygnalisty oraz Redaktor⁶⁷ BIP Starostwa.

Starosta wyjaśnił: *Informacje opublikowano na zakładce strony internetowej (starostwa), częściej uczęszczanej i wyszukiwanej przez internautów. Niezależnie od tego, przepisy innych ustaw nakazują ogłoszenia dokumentów w BIP, natomiast wskazany przepis nakazuje organom publicznym „umieszczenie na swojej stronie w Biuletynie”. Redakcja legislacyjna przepisu spowodowała niezamierzone przypisanie znaczenia tego przepisu, jakoby chodziło o stronę organu, a nie: Biuletyn.*

(akta kontroli str. 335-342, 720, 781)

NIK wskazuje, że w ustawie w sposób jednoznaczny wskazano, że informacje dotyczące możliwości dokonywania zgłoszeń winny zostać zamieszczone w BIP organu publicznego. Ponadto, informacje zawarte na stronie Starostwa o obowiązującej procedurze zgłoszeń wewnętrznych oraz dwóch procedurach zgłoszeń zewnętrznych odpowiednio do Zarządu i Rady,

⁶⁷ Dane Redakcji strony BIP starostwa: https://bip.brzeg-powiat.pl/dokumenty,5_85.

nie zawierały wymaganych ustawą informacji dotyczących warunków objęcia sygnalisty ochroną, trybu postępowania ze zgłoszeniem i sposobu jego wyjaśnienia, terminów przekazywania przez organy informacji zwrotnej do zgłaszającego, zasad przetwarzania danych osobowych, podejmowanych działań następnych, środkach ochrony prawnej sygnalisty oraz danych kontaktowych do RPO.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Zadania z zakresu przyjmowania i ewidencjonowania skarg, wniosków i petycji w Starostwie realizowano na podstawie: 1/ instrukcji kancelaryjnej stanowiącej załącznik nr 1 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 zakładowych⁶⁸ (rozdział 3), 2/ Zarządzenie w sprawie obiegu dokumentacji, 3/ przepisach Regulaminu⁶⁹ i statutu⁷⁰. Zgodnie ze Statutem, w związku z możliwością składania skarg, wniosków i petycji do Rady, powołuje ona Komisję SWiP jako jedną z komisji stałych (§ 53 ust. 1a), a *Przewodniczący Rady pełni dyżury i przyjmuje w sprawie skarg, wniosków i petycji* (§ 40 ust. 3).

(akta kontroli str. 24, 50-54, 523-531)

Zadania z zakresu przyjmowania, koordynowania, rejestrowania oraz załatwiania skarg i wniosków złożonych do Starostwa przypisana została⁷¹ do właściwości WO-P, gdzie były realizowane przez podinspektora ds. obywatelskich, nadzorowanego przez Sekretarza. Zadania związane z załatwianiem petycji powierzono⁷² kierownikom komórek zgodnie z zakresem zadań i kompetencji tych komórek. Skargi, wnioski i petycje wnoszone do Rady⁷³ Przewodniczący Rady wprowadza do porządku obrad najbliższej sesji, zasięgając opinii prawnej co do sposobu ich rozpoznania, rozpatrzenia i załatwienia oraz właściwości organu. Zgodnie z ust. 3 ww. przepisu *w celu zbadania i wyjaśnienia petycji, skargi lub wniosku, rada przekazuje je komisji skarg, wniosków i petycji*.

(akta kontroli str. 24, 50-54)

W okresie objętym kontrolą w zakresach czynności osób wykonujących zadania z zakresu przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków znajdowały się zapisy potwierdzające powierzenie tym osobom ww. zadań⁷⁴.

(akta kontroli str. 212-228, 523-531)

⁶⁸ Dz. U. Nr 14, poz. 67. Dalej: rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

⁶⁹ Tj. § 23 pkt 9, § 25 pkt 4 i § 51 Regulaminu.

⁷⁰ Tj. § 23 ust. 2 pkt 3, § 40 pkt 3, § 53 ust. 1 pkt 1a i ust. 2a, pkt § 74 Statutu.

⁷¹ Na podstawie § 25 pkt 4 Regulaminu.

⁷² Zgodnie z § 23 pkt 9a Regulaminu.

⁷³ Zgodnie z treścią Rozdziału 10 § 74 ust. 1 Statutu.

⁷⁴ Zadania te powierzono na podstawie: 1/ Podinspektorowi ds. obywatelskich WO-P – część II pkt 4 zakresu czynności, 2/ Sekretarzowi – część II pkt 2 zakresu czynności, 3/ Kierownikowi Referatu Biura Rady – aneks do zakresu czynności nr 3 z 2 czerwca 2010 r. (nr pisma OR.0113-16/10), 4/ Inspektor w Biurze Rady – aneks do zakresu czynności nr 2 z 2 czerwca 2010 r. (nr pisma OR.0113-15/10).

Zgodnie z postanowieniami Regulaminu, określającymi sposób przyjmowania interesantów oraz trybem załatwiania skarg i wniosków⁷⁵ *Starosta przyjmuje interesantów co najmniej raz w tygodniu w godzinach ustalonych przez siebie i podanych do publicznej wiadomości. Pozostali pracownicy starostwa przyjmują interesantów codziennie w godzinach swojej pracy. Przyjęty interesant może złożyć skargę lub wniosek, do których stosuje się: 1/ przepisy KPA, 2/ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁷⁶, 3/ Statut.*

(akta kontroli str. 109)

Sposób organizacji przyjmowania skarg, wniosków lub petycji złożonych do Starosty, Zarządu lub Rady przewidywał możliwość ich złożenia w formie pisemnej (w sposób papierowy – składając w dowolnej Kancelarii Ogólnej Starostwa lub nadając za pośrednictwem operatora pocztowego – lub elektroniczny)⁷⁷ oraz ustnej. Określona w Starostwie forma ustna umożliwiała złożenie skargi, wniosku lub petycji: 1/ do protokołu pracownikowi ds. obywatelskich prowadzącemu rejestr skarg i wniosków lub osobie zastępującej ww. pracownika w WO-P, 2/ kierownikom merytorycznych komórek organizacyjnych Starostwa (jeśli nie ich dotyczy skarga), 3/ Staroście⁷⁸, 4/ Przewodniczącemu Rady⁷⁹. Przedmiotowe informacje udostępniono w siedzibie oraz na stronie internetowej Starostwa. Nie opublikowano ich jednak na stronie BIP Starostwa, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 335-342, 578, 631-641)

Od 25 września 2024 r. do dnia przeprowadzenia czynności kontrolnych⁸⁰ w rejestrze skarg i wniosków Starostwa zaewidencjonowano 21 skarg⁸¹, spośród których 16 uznano za niezasadne⁸², jedną za bezprzedmiotową⁸³, dwie pozostawiono bez rozpoznania⁸⁴, jedną przekazano do rozpatrzenia kierownikowi jednostki podległej Starostwu⁸⁵, jednej nie rozpatrzono⁸⁶ do dnia przeprowadzenia czynności kontrolnych. Przedmiotowe skargi rozpatrywał w 11 przypadkach Starosta⁸⁷, w dziewięciu – Rada⁸⁸, w jednym – Przewodnicząca Rady⁸⁹. Przedmiot złożonych skarg dotyczył: 1/ działalności Fundacji i jej prezesa⁹⁰, 2/ działalności

⁷⁵ Określonym w Rozdziale 5 Regulaminu.

⁷⁶ Dz. U. Nr 5, poz. 46. Dalej: rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków.

⁷⁷ W obu przypadkach z podaniem swoich danych, opisu przedmiotu (odpowiednio) skargi, wniosku lub petycji oraz podpisując złożony dokument.

⁷⁸ W poniedziałki w godzinach 13:00-15:15, po uprzednim umówieniu terminu.

⁷⁹ W poniedziałki w godzinach 13:00-15:00, po uprzednim umówieniu terminu

⁸⁰ Tj. 17 grudnia 2025 r.

⁸¹ Odpowiednio: w 2024 r. – dwie, w 2025 r. – 16, a w 2026 r. – trzy.

⁸² Dotyczy spraw oznaczonych sygnaturami: 1/ OR.1510.9.2024, 2/ OR.1510.1.2025, 3/ OR.1510.2.2025, 4/ OR.1510.3.2025, 5/ OR.1510.5.2025, 6/ OR.1510.8.2025, 7/ OR.1510.9.2025, 8/ OR.1510.10.2025, 9/ OR.1510.11.2025, 10/ OR.1510.12.2025, 11/ OR.1510.13.2025, 12/ OR.1510.14.2025, 13/ OR.1510.15.2025, 14/ OR.1510.1.2026, 15/ OR.1510.2.2026, 16/ OR.1510.3.2026.

⁸³ Sprawa oznaczona sygnaturą OR.1510.6.2025.

⁸⁴ Dotyczy spraw oznaczonych sygnaturami OR.1510.8.2024 i OR.1510.7.2025.

⁸⁵ Dotyczy sprawy o sygnaturze OR.1510.4.2025.

⁸⁶ Dotyczy sprawy oznaczonej sygnaturą OR.1510.16.2025.

⁸⁷ Dotyczy spraw oznaczonych sygnaturami: 1/ OR.1510.9.2024, 2/ OR.1510.1.2025, 3/ OR.1510.2.2025, 4/ OR.1510.5.2025, 5/ OR.1510.6.2025, 6/ OR.1510.8.2025, 7/ OR.1510.9.2025, 8/ OR.1510.10.2025, 9/ OR.1510.11.2025, 10/ OR.1510.13.2025, 11/ OR.1510.3.2026.

⁸⁸ Dotyczy spraw oznaczonych sygnaturami: 1/ OR.1510.3.2025, 2/ OR.1510.4.2025, 3/ OR.1510.7.2025, 4/ OR.1510.12.2025, 5/ OR.1510.14.2025, 6/ OR.1510.15.2025, 7/ OR.1510.16.2025, 8/ OR.1510.1.2026, 9/ OR.1510.2.2026.

⁸⁹ Dotyczy sprawy o sygnaturze OR.1510.8.2024.

⁹⁰ Sprawa o sygnaturze OR.1510.8.2024 (działalności Fundacji Moc i Siła i Prezesa Fundacji – radnej powiatu – w zakresie prowadzenia zbiórki publicznej na rzecz osób poszkodowanych przez powódź.

wydziałów w Starostwie⁹¹, 3/ braku personalizacji miejsca parkingowego dla osoby niepełnosprawnej⁹², 4/ zachowania pracownika Starostwa lub jednostek podległych Starostwu⁹³, 5/ warunków pracy lub działalności jednostek podległych Starostwu⁹⁴. W ww. okresie w rejestrze skarg i wniosków Starostwa nie zaewidencjonowano żadnych wniosków.

(akta kontroli str. 359-363, 643)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło pięć petycji, z których w trzech przypadkach organem rozpatrującym była Rada, a w dwóch Starosta. Spośród pięciu ww. petycji do dnia przeprowadzenia czynności kontrolnych⁹⁵ rozpatrzono trzy (jedną przez Radę i dwie przez Starostę), a dwie oczekiwały na rozpatrzenie przez Radę⁹⁶. Przedmiot petycji stanowiły: 1/ planowana wycinka drzew⁹⁷ (trzy postulaty spełniono, trzy pozostały niespełnione, jeden postulat rozpatrzony zostanie indywidualnie)⁹⁸, 2/ budowa drogi rowerowej i chodnika⁹⁹ (stwierdzono konieczność udziału dodatkowych środków oraz aktualny brak możliwości skomunikowania przedmiotowej ścieżki z obwodnicą Brzegu), 3/ planowana decyzja o połączeniu dwóch szkół średnich w Brzegu¹⁰⁰ (petycja uznana za niezasadną), 4/ planowana decyzja o przeniesieniu zajęć lekcyjnych uczniów szkoły średniej w Grodkowie¹⁰¹ (petycja nierozpatrzona).

(akta kontroli str. 642)

3.2. Wszystkie petycje i skargi, które wpłynęły do Starostwa w okresie objętym kontrolą zostały zakwalifikowane odpowiednio jako petycje i skargi, a nie zgłoszenia od sygnalistów zewnętrznych. Analiza treści ww. pism/danych ujętych w rejestrach nie wskazywała na wątpliwości co do przyjętego sposobu ich kwalifikacji.

(akta kontroli str. 359-363, 642-643)

3.3. Spośród skarg, które wpłynęły do Starostwa w okresie objętym kontrolą, 12 rozpatrzono¹⁰² w ustawowym terminie od dziewięciu do 31 dni¹⁰³, a w siedmiu¹⁰⁴ wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy¹⁰⁵. Powodem przedłużenia terminu była konieczność uwzględnienia harmonogramu posiedzeń Rady¹⁰⁶ (sześć spraw¹⁰⁷) i brak możliwości uzyskania wyjaśnień od

⁹¹ Wydział Komunikacji – sprawy oznaczone sygnaturami: 1/ OR.1510.9.2024, 2/ OR.1510.5.2025, 3/ OR.1510.9.2025, 4/ OR.1510.11.2025, 5/ OR.1510.13.2025, 6/ OR.1510.1.2026; Wydziału Dróg – sprawy oznaczone sygnaturami: 1/ OR.1510.1.2025, 2/ OR.1510.2.2025, 3/ OR.1510.12.2025.

⁹² Sprawa oznaczona sygnaturą OR.1510.3.2025 (skarga na Burmistrza Grodkowa i Starostę).

⁹³ Sprawy oznaczone sygnaturami: 1/ OR.1510.4.2025, 2/ OR.1510.6.2025, 3/ OR.1510.8.2025, 4/ OR.1510.10.2025, 5/ OR.1510.15.2025, 6/ OR.1510.16.2025, 7/ OR.1510.3.2026.

⁹⁴ Sprawy oznaczone sygnaturami: 1/ OR.1510.7.2025, 2/ OR.1510.14.2025, 3/ OR.1510.2.2026.

⁹⁵ Tj. 2 lutego 2026 r.

⁹⁶ Dot. sprawy o sygnaturze RP.152.1.2026 (sprawa obejmuje dwie petycje: złożoną 19 grudnia 2025 r. i 23 stycznia 2026 r.)

⁹⁷ Sprawa oznaczona sygnaturą INW.152.1.2024 – planowana wycinka drzew na terenie Brzeskiego Centrum Medycznego.

⁹⁸ Zarząd odstąpił od planowanej zmiany, która była przedmiotem petycji.

⁹⁹ Sprawa oznaczona sygnaturą DR.152.2.2024 – budowa drogi rowerowej i chodnika wzdłuż ul. Małujowickiej.

¹⁰⁰ Sprawa oznaczona sygnaturą OŚW.152.1.2024 – planowana decyzja o połączeniu I Liceum Ogólnokształcącego w Brzegu z Zespołem Szkół Ekonomicznych w Brzegu.

¹⁰¹ Sprawa oznaczona sygnaturą RP.152.1.2026 – planowana decyzja o przeniesieniu wszystkich zajęć lekcyjnych uczniów Liceum Ogólnokształcącego w Grodkowie do budynku technikum w Grodkowie.

¹⁰² Dotyczy spraw oznaczonych sygnaturami: 1/ OR.1510.8.2024, 2/ OR.1510.9.2024, 3/ OR.1510.1.2025, 4/ OR.1510.2.2025, 5/ OR.1510.5.2025, 6/ OR.1510.7.2025, 7/ OR.1510.8.2025, 8/ OR.1510.9.2025, 9/ OR.1510.10.2025, 10/ OR.1510.11.2025, 11/ OR.1510.13.2025, 12/ OR.1510.3.2026.

¹⁰³ Art. 35 § 3 KPA stanowi, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

¹⁰⁴ Dotyczy spraw oznaczonych sygnaturami: 1/ OR.1510.3.2025, 2/ OR.1510.4.2025, 3/ OR.1510.6.2025, 4/ OR.1510.12.2025, 5/ OR.1510.14.2025, 6/ OR.1510.15.2025, 7/ OR.1510.16.2025.

¹⁰⁵ Na podstawie art. 36 ust. 1 KPA.

¹⁰⁶ Dotyczy skarg rozpatrywanych przez Radę.

¹⁰⁷ Dotyczy spraw oznaczonych sygnaturami: 1/ OR.1510.3.2025, 2/ OR.1510.4.2025, 3/ OR.1510.12.2025, 4/ OR.1510.14.2025, 5/ OR.1510.15.2025, 6/ OR.1510.16.2025.

osoby, której dotyczyła skarga¹⁰⁸ (jedna sprawa). W jednej sprawie¹⁰⁹ rozstrzygnięcie nastąpiło po upływie jednego dnia od terminu określonego w art. 35 ust. 3 KPA. W pięciu sprawach¹¹⁰ rozstrzygnięcie lub pismo informujące o wyznaczeniu nowego terminu na załatwienie sprawy skierowano do strony po upływie ustawowych terminów, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 643)

Wszystkie petycje, jakie wpłynęły i zostały rozpatrzone w Starostwie w okresie objętym kontrolą, rozpatrzono w terminie określonym w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach¹¹¹ (28-87 dni). Informację o sposobie załatwienia dwóch spośród trzech rozpatrzonych petycji przekazano zgodnie z ww. terminem. W przypadku trzeciej z rozpatrzonych petycji informację o sposobie jej załatwienia przekazano po upływie trzech miesięcy od dnia jej złożenia. Zastępca Naczelnika Wydziału Oświaty w złożonych wyjaśnieniach poinformowała: *mimo, iż sprawę realizowała inna komórka organizacyjna, zostaliśmy jako Wydział, a ja jako osoba wcześniej realizująca sprawę, zobowiązani do wysłania pisma Przewodniczącej Rady Powiatu Brzeskiego z sygnaturą sprawy przynależną do Wydziału Oświaty*. Zastępca Naczelnika Wydziału Oświaty podkreśliła, że *w dniu 01.04.2025r. otrzymałam ustne polecenie rozesłania pism otrzymanych z Biura Rady Powiatu Brzeskiego opatrzonych nagłówkiem Rady Powiatu Brzeskiego, podpisanych przez Przewodniczącą Rady Powiatu Brzeskiego, opatrzonych ręcznie wpisaną datą 31 marca 2025r.*

(akta kontroli str. 642, 696-698, 758-790)

3.4. Postępowania prowadzone w związku ze złożonymi skargami i petycjami prowadzono z zachowaniem zasad ochrony danych osobowych osób skarżących i składających petycje.

(akta kontroli str. 642-643)

3.5. Sprawy z zakresu skarg, jakie wpłynęły do Starostwa w okresie objętym kontrolą, rozpatrywał podinspektor ds. obywatelskich WO-P, nad którym nadzór pełnił Sekretarz. Osobom tym Starosta udzielił ustandaryzowanych upoważnień do przetwarzania danych osobowych, w treści których doprecyzowano ich zakres adekwatnie do zakresów czynności poszczególnych pracowników, w tym obejmujących prowadzenie spraw związanych z rozpatrywaniem skarg, wniosków i petycji¹¹². Zadania związane z załatwianiem petycji, które wpłynęły i/lub zostały rozpatrzone w Starostwie w okresie objętym kontrolą realizowały cztery osoby: 1/ podinspektor w Wydziale Inwestycji i Rozwoju, specjalista w Wydziale Dróg, Zastępca Naczelnika Wydziału Oświaty oraz pracownicy Biura Rady Powiatu. Osobom tym Starosta udzielił ustandaryzowanych upoważnień do przetwarzania danych osobowych.

(akta kontroli str. 523-531)

3.6. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie prowadzono odrębnych analiz dotyczących obszarów, w których mogą występować naruszenia prawa, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów. Starosta wyjaśnił, że *w ramach kontroli zarządczej Starostwo raz w roku wyznacza cele w planach pracy i sprawozdaje ich wykonanie oraz co najmniej raz w roku identyfikuje ryzyka i monitoruje skuteczność wyznaczonych działań. Kierowany przez Sekretarza WO-P, przed sporządzeniem swojego planu pracy i arkusza identyfikacji ryzyk, uwzględnia doświadczenia i wiedzę urzędową do czasu ich sporządzenia, w tym również dane z rejestru skarg i wniosków oraz rejestrów*

¹⁰⁸ Spowodowanej nieobecnością tej osoby. Dotyczy sprawy oznaczonej sygnaturą OR.1510.6.2025.

¹⁰⁹ Sprawa oznaczona sygnaturą OR.1510.7.2025 – pozostawienie przez Radę skargi bez rozpoznania.

¹¹⁰ Dotyczy spraw oznaczonych sygnaturami: 1/ OR.1510.3.2025, 2/ OR.1510.12.2025, 3/ OR.1510.13.2025, 4/ OR.1510.14.2025, 5/ OR.1510.15.2025.

¹¹¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 870. Dalej: ustawa o petycjach.

¹¹² Dotyczy podinspektora ds. obywatelskich WO-P.

sygnalistów. W złożonych wyjaśnieniach Starosta podkreślił, że w *pierwszym kwartale 2025 r. dotychczasowe zasadne skargi i wnioski oraz puste rejestry zgłoszeń prawa nie dały podstaw do wyznaczenia własnych celów do poprawy ani ryzyk z tym związanych. Natomiast jeden z przedmiotów powtarzających się skarg dotyczył problemów z ówczesnym systemem kolejkowym zarządzającym ruchem interesantów oczekujących na załatwienie sprawy w Wydziale Komunikacji. Zleciłem WO-P zmianę systemu kolejkowego, co z powodzeniem odbyło się w pierwszym kwartale 2025 r.*

(akta kontroli str. 597-604)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Starosta nie zapewnił opublikowania na stronie BIP Starostwa informacji na temat sposobu przyjmowania skarg i wniosków, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹¹³. Skutkowało to utrudnionym lub ograniczonym dostępem do powyższych informacji przez osoby zainteresowane.

Sekretarz wyjaśnił, że na założonej 22 grudnia 2025 r. zakładce *Skargi, wnioski i petycje* strony internetowej Starostwa zamieścił treść informującą o terminie przyjmowania przez Starostę skarg i wniosków oraz że zapomniał o konieczności zamieszczenia tych treści w BIP. Sekretarz wyjaśnił: *nie zauważyłem i zapomniałem, że w nowym BIP w zakładce Petycje, wnioski i skargi obecny tam link do zakładki¹¹⁴ w poprzednim BIP prowadzi nie tylko do petycji za lata wcześniejsze, lecz jest tam również opisany sposób przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu skarg, wniosków i petycji. Ta treść jest zarchiwizowana wielokrotnie od tamtej pory. O tamtej publikacji zapomniałem, dlatego nie była wskazana wcześniej.* Sekretarz podkreślił, że w trakcie kontroli NIK uświadomił sobie brak zamieszczenia przedmiotowych treści na BIP i zlecił 27 stycznia 2026 r. zmianę nazwy istniejącej zakładki¹¹⁵ oraz skopiowanie tam nieznacznie poprawionej treści zakładki strony internetowej Starostwa *Skargi, wnioski i petycje*, tj. nie ma powodu, aby niedopatrzenie utrzymywać dłużej, czekając na Państwa zalecenia.

Starosta wyjaśnił, że w wersji BIP widniejącej w okresie od 5 maja 2021 r. do 27 stycznia 2026 r. w zakładce *Petycje, wnioski i skargi* widniał aktywny link do poprzedniej strony BIP¹¹⁶, gdzie opisano *sposób przyjmowania i załatwiania spraw z zakresu skarg, wniosków i petycji* w wersji widniejącej do 6 kwietnia 2016 r. Starosta zaznaczył, że wraz z podległymi mu pracownikami był przekonany, że treści opublikowane przed wejściem w życie obowiązków związanych z dostępnością cyfrową wg odrębnych przepisów, pozostają dalej dostępne pod dotychczasowym adresem, podlinkowanym w aktualnym BIP. Starosta podkreślił, że za jego wiedzą Sekretarz zlecił aktualizację zakładki BIP pod aktualnym adresem o *sposób przyjmowania i załatwiania skarg, wniosków i petycji*, zamieszczony w trakcie kontroli na stronie internetowej, zamiast zaktualizowania BIP w miejsce linku do poprzedniej strony.

(akta kontroli str. 578-579, 597-604, 720)

¹¹³ Dz. U. z 2022 r., poz. 902.

¹¹⁴ *Starostwo powiatowe Petycje, wnioski i skargi*

¹¹⁵ Poprzednia nazwa: *Petycje, wnioski i skargi*. Obecna nazwa: *Skargi, wnioski i petycje*. Podzakładka *Sposób przyjmowania i załatwiania...*

¹¹⁶ Zakładka *Starostwo powiatowe*, podzakładka *Petycje, wnioski i skargi*.

2. W sześciu przypadkach zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi lub zawiadomienie o niezakończonym w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy zostało wysłane po upływie terminu określonego w art. 35 ust. 3 oraz w art. 36 ust. 1 KPA, pomimo że dokumenty te zostały podpisane przez upoważnioną osobę w terminie wynikającym z ww. przepisów. Stanowiło to działanie nierzetelne Sekretarza oraz Podinspektora ds. obywatelskich, którzy na podstawie odpowiednio § 25 pkt 4 Regulaminu Organizacyjnego oraz § 3 ust. 1 pkt 2 Zarządzenia Starosty w sprawie podziału nadzoru¹¹⁷ zobowiązania byli do prowadzenia spraw z zakresu skarg (w tym ich koordynowania) oraz wykonywania zadań związanych z organizacją pracy Starostwa. Powyższe spowodowało otrzymanie przez skarżącego przedmiotowych informacji w terminie późniejszym.

Podinspektor ds. obywatelskich wyjaśniła, że wszystkie te skargi zostały rozpatrzone przez Radę obsługiwaną w tym zakresie przez Biuro Rady. Opóźnienie w terminie nadania rozpatrzenia skarg¹¹⁸ spowodowane było nieprzewidzianym zakończeniem pracy przez pracownika prowadzącego sprawę. Zdarzenie to wymagało reorganizacji zakresu obowiązków oraz ponownego przydzielenia sprawy innemu pracownikowi. Konieczność przydzielenia obowiązków innemu pracownikowi oraz zapoznanie się przez niego z przydzielonymi obowiązkami spowodowało przekroczenie terminu wskazanego do załatwienia skargi. W pozostałym przypadkach (skierowanie postanowienia o wyznaczeniu nowego terminu na załatwienie sprawy do skarżącego po upływie miesiąca od wpływu skargi) Podinspektor ds. obywatelskich wyjaśniła, że z uwagi na wcześniejszy odbiór przesyłek przez operatora pocztowego wysyłka nastąpiła w dniu następnym.

Sekretarz wyjaśnił, że w okresie rozpatrywania przedmiotowych skarg z uwagi na inne obowiązki, m.in. prace inwentaryzacyjne czy zmiany w Krajowym Systemie e-Faktur, nie miał możliwości zapewnienia wsparcia pracownikom odpowiedzialnym za realizację przedmiotowych zadań, jak również samodzielnego ich wykonania. Jednocześnie Sekretarz zapewnił, że *sytuacja była incydentalna, a zmiany kadrowe, które miały miejsce umożliwią zapewnienie większej ciągłości realizacji zadań (zastępstw).*

(akta kontroli str. 53-54, 605-611, 643, 680-685, 721, 825-829, 876-880)

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. Zapewnienie ustalenia i wdrożenia procedury zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów dla Starosty.
2. Zapewnienie kanałów komunikacji dedykowanych wyłącznie zgłoszeniom sygnalistów i obsługiwanych wyłącznie przez osoby upoważnione.
3. Opracowanie i przedłożenie Radzie projektu procedury zgłoszeń zewnętrznych kierowanych do tego organu zapewniającego kanały komunikacji dedykowane wyłącznie zgłoszeniom

¹¹⁷ Zarządzenie nr 12/2024 Starosty Powiatu Brzeskiego z dnia 10 maja 2024 r. w sprawie podziału nadzoru.

¹¹⁸ Dotyczy spraw oznaczonych sygnaturami OR.1510.14.2025 i OR.1510.15.2025.

sygnalistów oraz realizację zadań związanych z tymi zgłoszeniami przez upoważnionych pracowników Starostwa.

4. Sporządzenie i przekazanie w formie pisemnej upoważnienia osób wchodzących w skład Biura Sygnalisty do realizacji zadań wynikających z procedury zgłoszeń zewnętrznych kierowanych do Zarządu.
5. Opublikowanie na stronie BIP Starostwa informacji dotyczących możliwości dokonywania zgłoszeń zewnętrznych i ich procedur.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli 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 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 8 maja 2026 r.

Kontrolerzy
specjalista kontroli państwowej

Agnieszka Haba

/podpisano elektronicznie/
specjalista kontroli państwowej

Marek Jurkiewicz

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura Opolska
p.o. Dyrektor

Arkadiusz Kuglarz

/podpisano elektronicznie/

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK w tekście wystąpienia pokontrolnego z dnia 8 maja 2026 r., znak DOO.411.5.3.2026, R/25/003/LOP - Ochrona praw sygnalistów, osób wnoszących petycje oraz składających skargi i wnioski w wybranych podmiotach publicznych na terenie województwa opolskiego, kierowanego do Pana Jacka Monkiewicza, Starosty Powiatu Brzeskiego dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez zmianę numeru R/24/003/LOP na str. 1 w wierszu piątym od dołu na numer R/25/003/LOP.

Zmian dokonał: Arkadiusz Kuglarz, p.o. Dyrektora, 15 maja 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura Opolska

p.o. Dyrektor

Arkadiusz Kuglarz

/podpisano elektronicznie/