



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Opolska Delegatura w Opolu

DOO.411.5.4.2026

**Pan
Maciej Sonik
Starosta Krapkowicki
Starostwo Powiatowe w Krapkowicach
Ul. Kilińskiego 1, 47-303 Krapkowice**

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 Krapkowicach¹, ul. Jana Kilińskiego 1, 47-303 Krapkowice

Kierownik jednostki kontrolowanej

Maciej Sonik, Starosta Krapkowicki, od dnia 20 listopada 2018 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

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

Okres objęty kontrolą

Od 25 września 2024 r. do zakończenia czynności kontrolnych², 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 Kontroli³

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Opolska Delegatura w Opolu

Kontrolerzy

1. Wojciech Jarzyna, główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr LOP/116/2025 z dnia 17 grudnia 2025 r. oraz DOO/16/2026
z dnia 2 stycznia 2026 r.
2. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr DOO/28/2026 z dnia 26 stycznia 2026 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Starostwo lub Urząd.

² 23 marca 2026 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Starosta Krapkowicki ustalił oraz wdrożył w Urzędzie procedury zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych dla sygnalistów, wyłączając możliwość składania zgłoszeń anonimowych. Starosta upoważnił Sekretarza Starostwa do przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych od sygnalistów oraz do prowadzenia rejestrów ww. zgłoszeń. Upoważniona osoba uczestniczyła w szkoleniach z tego zakresu. W Starostwie utworzono rejestry, które zawierały wszystkie wymagane ustawą elementy. Starosta, w sposób rzetelny, informował o sposobach przekazywania przez sygnalistów zgłoszeń poprzez udostępnienie wymaganych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa⁵. Starosta dopuścił przekazywanie zgłoszeń przez sygnalistów zarówno pisemnie, jak i ustnie: drogą papierową, elektroniczną z wykorzystaniem dedykowanego adresu poczty elektronicznej oraz ustnie podczas bezpośredniego spotkania. Jednostka kontrolowana wywiązała się z obowiązku informowania o wewnętrznej procedurze przyjmowania zgłoszeń pracowników oraz osób ubiegających się o zatrudnienie. Do Starostwa, w okresie objętym kontrolą, nie wpłynęły żadne zgłoszenia⁶ od sygnalistów.

Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, Starosta nie zapewnił przygotowania projektów uchwał w sprawie procedur przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych przez Radę Powiatu i Zarząd Powiatu, tj. organy publiczne w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy o ochronie sygnalistów zobowiązane do ich ustalenia. Stosowne upoważnienie do przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń od sygnalistów posiadała wyłącznie Sekretarz Starostwa. W Procedurze zgłoszeń zewnętrznych, nie określono trybu postępowania w przypadku przyjęcia zgłoszenia przez nieupoważnionego pracownika lub otrzymania zgłoszenia za pośrednictwem dedykowanych sygnalistom kanałów zgłoszeń.

W okresie objętym kontrolą w jednostce kontrolowanej przyjmowano, rozpatrywano oraz załatwiano skarg i wnioski zgodnie z wewnętrznymi regulacjami.

⁴ 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.

⁵ Dalej: BIP.

⁶ Zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁷ kontrolowanej działalności

1. Wdrożenie systemu ochrony sygnalistów

Opis stanu faktycznego

1. W kontrolowanej jednostce ustalono procedury zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych dla sygnalistów⁸. Do procedury zgłoszeń wewnętrznych załączono dokumenty – informację dla sygnalistów wewnętrznych⁹ oraz Formularz zgłoszenia naruszenia¹⁰. Procedura zgłoszeń wewnętrznych i podejmowania działań następczych w Starostwie Powiatowym w Krapkowicach¹¹ zawierała: 1/ wskazanie osoby odpowiedzialnej za obsługę zgłoszeń¹²; 2/ sposoby przekazywania zgłoszeń wewnętrznych przez sygnalistę¹³; 3/ wskazanie Komisji jako podmiotu podejmującego działania następcze¹⁴; 4/ określenie trybu postępowania z informacjami o naruszeniach prawa zgłoszonymi anonimowo¹⁵; 5/ obowiązek potwierdzenia sygnaliście przyjęcia zgłoszenia wewnętrznego w terminie siedmiu dni od złożenia zgłoszenia¹⁶; 6/ obowiązek podjęcia działań następczych przez powołaną przez Starostę Komisję; 7/ wskazanie terminu przekazania sygnaliście informacji zwrotnej¹⁷; 8/ zrozumiałe i łatwo dostępne informacje na temat dokonywania zgłoszeń zewnętrznych¹⁸. Procedura zgłoszeń wewnętrznych została ustalona bez zbędnej zwłoki względem terminu wynikającego z art. 64 ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów¹⁹. Powyższy dokument był zgodny z aktami określającymi podstawy

⁷ Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częstkową 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.

⁸ Zarządzenie Starosty Krapkowickiego Nr SP.120.138.2024 z 12 września 2024 r. w sprawie Procedur zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych w Starostwie Powiatowym w Krapkowicach oraz podejmowania działań następczych. Dalej: Zarządzenie Starosty w sprawie procedury zgłoszeń. Zarządzenie weszło w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązywania od 25 września 2024 r. w odniesieniu do Procedury zgłoszeń wewnętrznych i od 25 grudnia 2024 r. w odniesieniu do Procedury zgłoszeń zewnętrznych.

⁹ W której wskazano kto może zostać sygnalistą oraz katalog dziedzin których może dotyczyć zgłoszenie wewnętrzne.

¹⁰ Przykładowy wzór zgłoszenia przez Sygnalistę naruszenia prawa.

¹¹ Stanowiąca Załącznik nr 1 do Zarządzenia Starosty w sprawie procedury zgłoszeń. Dalej: Procedura zgłoszeń wewnętrznych.

¹² Sekretarz Powiatu.

¹³ Kanały zgłoszeń. W Procedurze zgłoszeń wewnętrznych wskazano kanały zgłoszeń: a/ adres do korespondencji papierowej za pomocą operatora pocztowego (ze wskazaniem na kopercie zawierającej zgłoszenie dopisku „Zgłoszenie wewnętrzne”); b/ poprzez e-mail na dedykowany adres skrzynki poczty elektronicznej sygnalista@powiatkrapkowicki.pl (ze wskazaniem tytułu w-maila „Zgłoszenie wewnętrzne”) lub z wykorzystaniem formularza znajdującego się na stronie Pracodawcy, który będzie stanowił załącznik do maila; c/ ustnie podczas bezpośredniego spotkania, zorganizowanego w terminie 14 dni od otrzymania wniosku o taką formę zgłoszenia.

¹⁴ Komisja, każdorazowo wyznaczana w drodze zarządzania przez Starostę, upoważniona została do weryfikacji zgłoszenia wewnętrznego i dalszej komunikacji z sygnalistą, w przypadku takiej konieczności.

¹⁵ W § 3 ust. 2 Procedury zgłoszeń wewnętrznych wskazano, że zgłoszenia anonimowe nie będą rozpatrywane.

¹⁶ Z wyjątkiem sytuacji w której sygnalista nie wskazał adresu do kontaktu, na który należy takie potwierdzenie przekazać. W przypadku zgłoszenia ustnego sygnalista otrzymuje potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia podczas spotkania na którym dokonuje zgłoszenia.

¹⁷ Bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie trzech miesięcy od potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia lub w przypadku nieprzekazania potwierdzenia zgłoszenia w terminie trzech miesięcy od upływu siedmiu dni od dokonania zgłoszenia.

¹⁸ W tym m.in. do Rzecznika Praw Obywatelskich, organów publicznych (w tym Prokuratury Europejskiej, Europejskiego Urzędu ds. zwalczania nadużyć finansowych).

¹⁹ Dz. U. poz. 928, dalej: ustawa o ochronie sygnalistów.

funkcjonowania jednostki kontrolowanej²⁰. Ustalenie Procedury zgłoszeń wewnętrznych zostało poprzedzone przeprowadzeniem konsultacji o których mowa w art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie sygnalistów. Przedłożony do konsultacji projekt Procedury został zaakceptowany przez przedstawicieli pracowników Starostwa Powiatowego²¹ w dniu 6 września 2024 r. Ustalona Procedura zgłoszeń wewnętrznych zawierała również katalog naruszeń prawa, które podlegają zgłoszeniu²², a także zachętę do korzystania przez pracowników z ww. Procedury, w sytuacji możliwości zaradzenia naruszeniu prawa w ramach struktury Pracodawcy²³. W treści procedury nie wskazano możliwości przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych przez pracowników podmiotu zewnętrznego. W ww. Procedurze jako sygnalistę zdefiniowano osobę fizyczną, która zgłasza lub ujawnia publicznie informację o naruszeniu prawa uzyskaną w kontekście związanym z pracą²⁴. W treści ww. Procedury wskazano, że *każda z osób świadczących pracę w Starostwie Powiatowym w Krapkowicach zobowiązana jest do zapoznania się z treścią Procedury zgłoszeń wewnętrznych i podejmowania działań następczych oraz do jej przestrzegania*. Starosta wyjaśnił, że *proces tworzenia procedury zgłoszeń wewnętrznych był realizowany w okresie poprzedzającym wejście w życie przepisów ustawy o ochronie sygnalistów i obejmował analizę obowiązujących dotychczas regulacji prawnych oraz dostosowanie rozwiązań wewnętrznych do specyfiki funkcjonowania Starostwa*. Zarządzenie Starosty w sprawie procedury zgłoszeń zostało zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Krapkowicach²⁵. Do dnia rozpoczęcia kontroli zarówno Rada Powiatu, jak i Zarząd Powiatu, nie ustaliły odrębnych procedur przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych od sygnalistów, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Przewodnicząca Rady Powiatu wyjaśniła, że brak ustalenia procedury zgłoszeń zewnętrznych od sygnalistów przez Radę Powiatu, wynika *przede wszystkim z pojawiających się w praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego wątpliwości interpretacyjnych dotyczących właściwości organu uprawnionego do ustanowienia przedmiotowej procedury*. Przepisy ustawy o ochronie sygnalistów *posługują się pojęciem organu jednostki samorządu terytorialnego, nie wskazując wprost, czy w przypadku powiatu kompetencja ta powinna być realizowana przez organ stanowiący i kontrolny, tj. Radę Powiatu, czy też organ wykonawczy, tj. Zarząd Powiatu, czy też łącznie przez oba organy*. *Wątpliwości te dotyczyły zatem kompetencji poszczególnych organów powiatu w kontekście ustanowienia procedury zgłoszeń zewnętrznych*. Przewodnicząca Rady Powiatu wyjaśniła również, że *w przypadku uznania, że właściwym trybem wprowadzenia procedury zgłoszeń zewnętrznych w powiecie jest przyjęcie stosownej regulacji przez organ stanowiący i kontrolny, Rada Powiatu Krapkowickiego podejmie działania zmierzające do opracowania i przyjęcia odpowiednich*

²⁰ Statut, Regulamin organizacyjny.

²¹ W Starostwie zapewniono czas trwania konsultacji zgodny ze wskazanym w ustawie o ochronie sygnalistów.

²² Tożsamy z katalogiem naruszeń wskazanym w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów.

²³ W § 10 ust. 6 Procedury zgłoszeń wewnętrznych wskazano, że *Celem pracodawcy jest zwiększenie efektywności wykrywania nieprawidłowości i podejmowania skutecznych działań w celu ich eliminowania i skutecznego zarządzania ryzykiem oraz wzrostu zaufania wśród osób zatrudnionych i partnerów handlowych, stąd Pracodawca zachęca do korzystania z Procedury, w sytuacji możliwości zaradzenia naruszeniu prawa w ramach struktury Pracodawcy*.

²⁴ Nie wprowadzono uszczegółowienia wskazanego w art. 4 ust. 1 pkt 1-13 ustawy o ochronie sygnalistów.

²⁵ W zakładce Menu podmiotowe – Akty prawne – Zarządzenia Starosty – Zarządzenia z 2024 r.

rozwiązań w formie uchwały, w celu zapewnienia pełnej zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

Na podstawie wyników ankiety skierowanej do pracowników jednostki kontrolowanej²⁶ ustalono, że w ocenie 45,4% ankietowanych kultura organizacyjna Urzędu sprzyja zgłaszaniu nieprawidłowości, w ocenie 43,2% pozostaje neutralna. Większość ankietowanych, tj. 52 %, nie jest w stanie ocenić, czy sygnaliści są postrzegani w urzędzie jako osoby, które mogą przyczynić się do poprawy kultury organizacyjnej jednostki. Jednocześnie 54,5% uznaje, że urząd, w którym pracują, zapewnia odpowiednie zasoby do obsługi i rozpatrywania zgłoszeń od sygnalistów.

(akta kontroli str. 14-31, 48, 81-82, 167, 192, 216-226, 230, 235)

2. Jednostka kontrolowana utworzyła rejestr zgłoszeń wewnętrznych²⁷, Starosta upoważnił Sekretarz Powiatu²⁸ do prowadzenia ww. rejestru. Rejestr zgłoszeń wewnętrznych zawierał następujące elementy: numer zgłoszenia, datę dokonania zgłoszenia, dane osobowe sygnalisty, dane osobowe osoby której zgłoszenie dotyczy, adres do kontaktu, przedmiot naruszenia prawa, podjęte działania następne, data zakończenia sprawy, uwagi. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, do jednostki kontrolowanej nie wpłynęły żadne zgłoszenia od sygnalistów, skutkiem czego rejestr zgłoszeń wewnętrznych nie zawierał żadnych wpisów. Kompetencje Sekretarz Powiatu do prowadzenia spraw związanych ze zgłoszeniami od sygnalistów²⁹ zostały opisane w Obszarze II³⁰ pkt 3 *Wystąpienia pokontrolnego*. Starosta, po uzgodnieniu z Dyrektorem Archiwum Państwowego w Opolu, dokonał zmiany³¹ w *Jednolitym Rzeczowym wykazie akt organów powiatu*, dodając w ww. wykazie symbole i hasła klasyfikacyjne 245 – Ochrona Sygnalistów, 2450 – Zgłoszenia wewnętrzne, 2451 – Zgłoszenia zewnętrzne.

(akta kontroli str. 32-33, 36, 212-213)

3. Procedura zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następnych w Starostwie Powiatowym w Krapkowicach³² zawierała: 1/ określenie sposobów przekazywania zgłoszeń zewnętrznych³³; 2/ określenie kanałów komunikacji wykorzystywanych do przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych³⁴; 3/ określenie trybu wstępnej weryfikacji oraz rozpatrzenia zgłoszenia

²⁶ W badaniu ankietowym wzięło udział 44 pracowników jednostki kontrolowanej. Na dzień zakończenia badania ankietowego, w Starostwie Powiatowym w Krapkowicach zatrudnionych było 160 osób. Celem badania ankietowego było uzyskanie dodatkowych informacji dotyczących przyjętych rozwiązań, zarówno od osób zaangażowanych w tworzenie systemu ochrony sygnalistów, jak i potencjalnych sygnalistów.

²⁷ Rejestr utworzony w wersji papierowej przechowywany był w zamkniętym gabinecie Sekretarz Powiatu, do którego dostęp dla osób postronnych został ograniczony.

²⁸ Upoważnienie z dnia 25 września 2024 r. Do dnia wszczęcia kontroli NIK, Sekretarz Powiatu jako jedyny pracownik jednostki kontrolowanej posiadała upoważnienie do prowadzenia rejestru zgłoszeń wewnętrznych.

²⁹ Oraz do prowadzenia rejestru zgłoszeń wewnętrznych.

³⁰ Funkcjonowanie systemu ochrony sygnalistów.

³¹ Zarządzenie Starosty Krapkowickiego Nr SP.120.184.2025 z dnia 10 grudnia 2025 r. w sprawie: zmiany zarządzenia Nr AO.120.12.2011 z dnia 14 lutego 2011 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt dla Starostwa Powiatowego w Krapkowicach.

³² Stanowiąca Załącznik nr 2 do Zarządzenia Starosty w sprawie procedury zgłoszeń. Dalej: Procedura zgłoszeń zewnętrznych.

³³ Zgłoszenia ustne lub pisemne.

³⁴ Kanały zgłoszeń. W Procedurze zgłoszeń zewnętrznych wskazano kanały zgłoszeń: a/ adres do korespondencji papierowej za pomocą operatora pocztowego (ze wskazaniem na kopercie zawierającej zgłoszenie dopisku „Zgłoszenie wewnętrzne”); b/ poprzez e-mail na dedykowany adres skrzynki poczty elektronicznej sygnalista@powiatkrapkowicki.pl (ze wskazaniem tytułu w-maila „Zgłoszenie wewnętrzne”) lub z wykorzystaniem formularza znajdującego się na stronie Pracodawcy, który będzie stanowił załącznik do maila; c/ ustnie podczas bezpośredniego spotkania, zorganizowanego w terminie 14 dni od otrzymania wniosku o taką formę zgłoszenia.

zewnętrznego³⁵ w przypadku, gdy zgłoszenie dotyczy naruszeń prawa w dziedzinie należącej do zakresu działania tego organu; 4/ określenie trybu przekazywania zgłoszenia zewnętrznego, do organu publicznego właściwego do podjęcia działań następnych³⁶; 5/ określenie trybu komunikowania się z sygnalistą³⁷; 6/ określenie trybu przekazywania sygnaliście potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia zewnętrznego w terminie siedmiu dni od złożenia zgłoszenia³⁸; 7/ określenie trybu wydawania sygnaliście zaświadczenia potwierdzającego przysługującą mu ochronę³⁹; 8/ określenie trybu wydawania sygnaliście informacji zwrotnej⁴⁰; 9/ wskazanie spośród pracowników jednostki kontrolowanej osoby uprawnionej do przyjmowania zgłoszeń, do kontaktu z sygnalistą oraz przekazywania zainteresowanym osobom informacji na temat Procedury zgłoszeń zewnętrznych⁴¹; 10/ określenie trybu występowania do sygnalisty o wyjaśnienia lub dodatkowe informacje, jakie mogą być w jego posiadaniu⁴². W procedurze nie określono trybu postępowania w przypadku przyjęcia zgłoszenia przez nieupoważnionego pracownika, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Procedura zgłoszeń zewnętrznych była zgodna z pozostałymi aktami określającymi podstawy funkcjonowania jednostki kontrolowanej⁴³ i żaden sposób nie naruszała zasad, na podstawie których działała jednostka kontrolowana.

(akta kontroli str. 14, 22-29)

4. Tryb postępowania z informacjami o naruszeniach prawa, określony w Procedurze zgłoszeń zewnętrznych, był zgodny z postanowieniami ustawy o ochronie sygnalistów. W ww. procedurze wskazano, że osobą odpowiedzialną za obsługę zgłoszeń zewnętrznych jest Sekretarz Powiatu, który niezwłocznie po otrzymaniu zgłoszenia zewnętrznego informuje o tym fakcie Starostę, aby ten powołał Komisję⁴⁴, która podejmuje działania w celu oceny prawdziwości zgłoszenia, włączając w to weryfikację zgłoszenia. W procedurze wskazano, że w przypadku ustalenia, że zgłoszenie dotyczy naruszeń prawa w dziedzinie nienależącej do zakresu działania jednostki kontrolowanej, Sekretarz Powiatu przekazuje zgłoszenie do właściwego organu do podjęcia działań następnych⁴⁵. W Procedurze zgłoszeń zewnętrznych wskazano, że Komisja rozpatruje zgłoszenie, które pozwala na przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, niezwłocznie,

³⁵ Komisja, każdorazowo wyznaczana w drodze zarządzania przez Starostę, upoważniona została do weryfikacji zgłoszenia zewnętrznego.

³⁶ Sekretarz, przekazuje zgłoszenie zewnętrzne niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia dokonania zgłoszenia, a w uzasadnionych przypadkach – nie później niż w terminie 30 dni, do właściwego organu do podjęcia działań następnych.

³⁷ W Procedurze zgłoszenia zewnętrznego wskazano, że zgłoszenie powinno zawierać wskazanie przez sygnalistę preferowanego sposobu kontaktu zwrotnego.

³⁸ Z wyjątkiem sytuacji w której sygnalista nie wskazał adresu do kontaktu, na który należy takie potwierdzenie przekazać. W przypadku zgłoszenia ustnego sygnalista otrzymuje potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia podczas spotkania na którym dokonuje zgłoszenia.

³⁹ Na żądanie sygnalisty wydaje się w terminie miesiąca od jego otrzymania, zaświadczenie potwierdzające, że sygnalista podlega ochronie przed działaniami odwetowymi.

⁴⁰ Bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie trzech miesięcy od potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia lub w przypadku nieprzekazania potwierdzenia zgłoszenia w terminie trzech miesięcy od upływu siedmiu dni od dokonania zgłoszenia.

⁴¹ Sekretarz Powiatu.

⁴² W § 9 ust. 3 wskazano, że Komisja może zwrócić się do sygnalisty o wyjaśnienia lub dodatkowe informacje, ale ich podanie przez sygnalistę jest dobrowolne.

⁴³ Statut, Regulamin organizacyjny.

⁴⁴ Składającą się z co najmniej pięciu pracowników.

⁴⁵ Przekazanie ma nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od dokonania zgłoszenia, a w uzasadnionych przypadkach nie później niż w terminie 30 dni. O fakcie przekazania zgłoszenia do właściwego organu sygnalista jest informowany przez Komisję.

mogąc w swoje działania zaangażować przedstawicieli komórek organizacyjnych Starostwa lub niezależnych konsultantów⁴⁶. Po rozpatrzeniu zgłoszenia Komisja podejmuje działania następcze i przekazuje sygnaliście informacje zwrotne bez zbędnej zwłoki, po czym, w przypadku zgłoszenia zasadnego, Komisja wydaje rekomendacje o stosownych działaniach naprawczych⁴⁷ lub dyscyplinujących⁴⁸. W ww. procedurze przewidziano obowiązek przesłania sygnaliście potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia⁴⁹.

(akta kontroli str. 14, 22-29)

5. Jednostka kontrolowana utworzyła rejestr zgłoszeń zewnętrznych, Starosta upoważnił Sekretarz Powiatu⁵⁰ do prowadzenia ww. rejestru. Rejestr zgłoszeń zewnętrznych zawierał następujące elementy: numer zgłoszenia, datę dokonania zgłoszenia, dane osobowe sygnalisty, dane osobowe osoby której zgłoszenie dotyczy, adres do kontaktu, przedmiot naruszenia prawa, podjęte działania następcze, data zakończenia sprawy, informację o wydaniu zaświadczenia⁵¹ oraz uwagi. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, do jednostki kontrolowanej nie wpłynęły żadne zgłoszenia od sygnalistów, skutkiem czego rejestr zgłoszeń zewnętrznych nie zawierał wpisów. W treści procedur zgłoszeń wewnętrznych oraz zgłoszeń zewnętrznych wskazano, że każde zgłoszenie⁵² podlega wpisowi do rejestru, niezależnie od przebiegu działań następczych oraz niezależnie od wyniku wstępnej weryfikacji. Sekretarz Powiatu wyjaśniła, że w przypadku, gdyby zgłoszenie po przeprowadzeniu analizy przez właściwą Komisję, nie zostało jednak uznane za zgłoszenie sygnalisty, to wpis w rejestrze zgłoszeń naruszeń nie będzie usuwany ani anulowany, zostanie natomiast uzupełniony o adnotację o wyniku weryfikacji formalnej wraz z odnotowaniem przyczyny nieuznania zgłoszenia za zgłoszenie sygnalisty i wskazaniem sposobu dalszego procedowania sprawy, odpowiednio do jej charakteru.

(akta kontroli str. 20, 28, 34-36, 164-165, 214)

6. W treści procedur zgłoszeń wewnętrznych oraz zgłoszeń zewnętrznych nie dopuszczono możliwości rozpatrywania zgłoszeń anonimowych. Starosta wyjaśnił że *na etapie podejmowania decyzji dotyczących funkcjonowania procedury zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych kierowano się przepisami ustawy o ochronie sygnalistów, w szczególności art. 7 ust. 1 ww. ustawy, który nie nakłada obowiązku przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń anonimowych*. Starosta wyjaśnił również, że *niedopuszczenie do przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń anonimowych wynikało z potrzeby zapewnienia możliwości rzetelnego prowadzenia postępowań wyjaśniających, w tym kontaktu z osobą dokonującą zgłoszenia w celu uzupełnienia informacji, doprecyzowania okoliczności sprawy oraz umożliwienia realizacji obowiązków informacyjnych przewidzianych ustawą*. Starostwo przyjęło, że

⁴⁶ W przypadku gdy Komisja uzna to za zasadne.

⁴⁷ Których celem jest wyeliminowanie i zapobieganie tożsamym lub podobnym naruszeniom prawa, co opisanym w zgłoszeniu.

⁴⁸ W stosunku do osoby która dokonała naruszenia prawa.

⁴⁹ W terminie siedmiu dni od dnia złożenia zgłoszenia.

⁵⁰ Upoważnienie z dnia 25 września 2024 r.

⁵¹ Wydanie zaświadczenia potwierdzającego ochronę przysługującą sygnaliście.

⁵² Zdefiniowanie w treści procedur jako ustne lub pisemne przekazanie Pracodawcy informacji o naruszeniu prawa.

ochrona sygnalistów realizowana będzie poprzez zapewnienie poufności danych osobowych a nie poprzez dopuszczenie zgłoszeń anonimowych.

86,4% ankietowanych wskazało obawy związane ze zgłaszaniem nieprawidłowości, jako główne przyczyny wskazując strach przed działaniami odwetowymi (65,8%) oraz niepewność co do anonimowości (84,2%). Pomimo obaw, 86,4% ankietowanych zadeklarowało gotowość do zgłaszania nieprawidłowości.

Z badania ankietowego wynika również, że 72,7% pracowników nie posiadało pełnej wiedzy co do braku możliwości dokonywania zgłoszeń anonimowo.

(akta kontroli str. 16, 23, 134, 216-226)

7. Jednostka kontrolowana podejmowała działania mające na celu rozpowszechnienie wiedzy o możliwościach dokonywania zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz prawach przysługujących sygnalistom. Starosta wyjaśnił, że realizacja obowiązku informowania osób wykonujących pracę w starostwie o zakresie przedmiotowym zgłoszeń wewnętrznych odbywała się poprzez wprowadzenie i udostępnienie procedury, która została podana do wiadomości osób wykonujących pracę w jednostce kontrolowanej w sposób przyjęty w starostwie, tj. poprzez wymieszenie na tablicy ogłoszeń oraz publikację na stronie BIP. *Dodatkowo, pracownicy starostwa mają dostęp do wewnętrznej poczty, gdzie w zakładce Zarządzenia Starosty Krapkowickiego są dostępne zarządzenia. Zapoznanie się z treścią Zarządzenia Starosty w sprawie procedury zgłoszeń umożliwia uzyskanie informacji dotyczących zasad dokonywania zgłoszeń wewnętrznych oraz ochrony przysługującej sygnalistom.* Starosta wyjaśnił również, że *działania związane z zapewnieniem upowszechniania informacji o możliwości dokonywania zgłoszeń wewnętrznych oraz prawach sygnalistów były realizowane samodzielnie przez starostwo, w oparciu o własne zasoby organizacyjne i kadrowe. Starostwo nie korzystało w tym zakresie ze wsparcia zewnętrznych jednostek.* Jednostka kontrolowana informację o obowiązującej procedurze zgłoszeń naruszeń prawa zamieszczała w treści ogłoszeń naborów na wolne stanowiska urzędnicze oraz w treści umów zawieranych z podmiotami zewnętrznymi⁵³. Wicestarosta wyjaśniła, że *Zarządzenie Starosty w sprawie procedury zgłoszeń zostało zamieszczone w BIP, co zapewnia powszechny dostęp do tych informacji również osobom niepozostającym aktualnie w zatrudnieniu.*

Z badania ankietowanego wynika, że 75% ankietowanych uzyskało informację o instytucji sygnalisty od pracodawcy. Jednocześnie 27,3% ankietowanych jako źródło informacji wskazało media, natomiast 6,8% zadeklarowało, że informację o instytucji sygnalisty uzyskało w trakcie szkolenia.

Zdecydowana większość ankietowanych, tj. 95,5%, została poinformowana o funkcjonującej w Urzędzie procedurze zgłoszeń, ponadto 93,2% ankietowanych oceniło, że informacje o procedurze są dostępne dla wszystkich pracowników.

⁵³ Ustalono na podstawie próby obejmującej dwa nabory zewnętrzne oraz dwie umowy.

79,6% ankietowanych dobrze lub bardzo dobrze oceniło dostępność informacji o przyjętych procedurach, natomiast 56,9% pozytywnie oceniło sposób realizacji przez Urząd obowiązku informowania o prawach sygnalistów.

(akta kontroli str. 4-5, 41, 48-49, 145-155, 192, 216-226)

8. Starosta wyjaśnił, że *przygotowanie wewnętrznych regulacji dotyczących zgłoszeń naruszeń prawa zostało zrealizowane przez starostwo samodzielnie, w oparciu o obowiązujące przepisy prawa oraz wewnętrzne zasoby organizacyjne i kadrowe. Na etapie opracowywania procedury starostwo nie korzystało ze wsparcia zewnętrznego.*

(akta kontroli str. 5, 49)

9. W treści procedury zgłoszeń wewnętrznych, w ramach zapewnienia ochrony sygnalisty, wprowadzono obowiązek monitorowania przez Starostę sytuacji sygnalisty po dokonaniu zgłoszenia. Ochrona odbywać się ma poprzez *monitorowanie sytuacji kadrowej osoby dokonującej zgłoszenia (np. w związku ze zmianą warunków pracy i płacy, przeniesienia na inne stanowisko lub do innej komórki organizacyjnej, degradacji stanowiskowej, godzin pracy, udzielania urlopów) a w przypadku stwierdzenia jej pogorszenia podejmowanie odpowiednich decyzji w celu zatrzymania tych działań.*

(akta kontroli str. 20)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Pomimo że w art. 33 ustawy o ochronie sygnalistów wskazano, że organ publiczny ustala procedurę przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następnych, Starosta - do dnia rozpoczęcia kontroli NIK - nie zapewnił opracowania projektu uchwały Zarządu Powiatu, jako organu zobowiązanego do jej ustalenia. Uchwała NR 895/2026 w sprawie „Procedury zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następnych” została przyjęta przez Zarząd Powiatu dopiero 19 marca 2026 r., co świadczy o braku wymaganej rzetelności działań w realizacji tego obowiązku.

Ponadto, Starosta nie zapewnił przygotowania projektu uchwały Rady Powiatu Krapkowickiego w sprawie ustalenia procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następnych przez ten organ. Zgodnie z art. 33 ustawy o ochronie sygnalistów, organ publiczny ustala procedurę przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następnych, która określa w szczególności tryb postępowania z informacjami o naruszeniach prawa zgłoszonymi anonimowo, zwaną dalej "procedurą zgłoszeń zewnętrznych". Zgodnie z definicją sformułowaną w art. 2 pkt 6 cyt. 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. Wykładnia literalna tego przepisu wskazuje, że skoro rada powiatu, w myśl art. 9 ust. 1

ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵⁴, jest organem powiatu, czyli organem jednostki samorządu terytorialnego, to jest również organem publicznym w rozumieniu ustawy o ochronie sygnalistów. Zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, przygotowywanie projektów uchwał rady powiatu należy do zadań zarządu powiatu, którego pracę organizuje starosta (art. 34 ust. 1 tej ustawy). Wicestarosta wyjaśniła, że *brak projektów uchwał wynika z przyjętego modelu organizacyjnego realizacji obowiązków wynikających z ustawy o ochronie sygnalistów i niejednoznaczności regulacji w zakresie wskazania organu właściwego do ustanowienia procedur. W obowiązujących przepisach brak jest jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy procedury powinny być ustanawiane odrębnie przez organ powiatu, czy też wystarczające jest ich uregulowanie w urzędzie obsługującym te organy. W związku z powyższym przyjęto rozwiązanie polegające na wdrożeniu procedur w Starostwie Powiatowym.* Odnosząc się do powyższego NIK zwraca uwagę, że przepisy ustawy o ochronie sygnalistów, w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego⁵⁵, nakładają obowiązek przyjęcia odrębnych procedur zgłoszeń zewnętrznych, zarówno na ich organy stanowiące, jak i wykonawcze.

(akta kontroli str. 167, 192, 254)

2. Zgodnie z art. 44 ust. 6 ustawy o ochronie sygnalistów, jeżeli zgłoszenie zewnętrzne zostało przyjęte przez nieupoważnionego pracownika Urzędu obsługującego organ publiczny, pracownik ten jest obowiązany do: 1) nieujawniania informacji mogących skutkować ustaleniem tożsamości sygnalisty lub osoby, której dotyczy zgłoszenie; 2) niezwłocznego przekazania zgłoszenia upoważnionemu pracownikowi tego urzędu bez wprowadzania zmian w tym zgłoszeniu. Przepis ten stosuje się odpowiednio w przypadku, gdy zgłoszenie zewnętrzne otrzymano za pośrednictwem innych środków komunikacji niż przyjęte zgodnie z procedurą przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych lub procedurą zgłoszeń zewnętrznych (art. 44 ust. 7 ww. ustawy). Z kolei, zgodnie z art. 8 ustawy o ochronie sygnalistów, dane osobowe sygnalisty, pozwalające na ustalenie jego tożsamości, nie podlegają ujawnieniu nieupoważnionym osobom, chyba że za wyraźną zgodą sygnalisty.

W trakcie kontroli NIK stwierdzono, że w procedurze zgłoszeń zewnętrznych nie określono trybu postępowania w przypadkach, gdy zgłoszenie zewnętrzne zostało przyjęte przez nieupoważnionego pracownika Urzędu. Powyższe, w ocenie NIK, stwarzało ryzyko braku zachowania poufności danych osobowych sygnalisty, wynikający z nieznanego art. 44 ust. 6 ustawy o ochronie sygnalistów, przez osoby, które nie zostały upoważnione do obsługi zgłoszeń. Świadczyło też o braku wymaganej rzetelności działań na rzecz ograniczenia takiego ryzyka, podjętych na etapie przygotowania procedury zgłoszeń zewnętrznych.

Starosta wyjaśnił, że *Zarządzenie Starosty w sprawie procedury zgłoszeń zostanie uzupełnione o zapis informujący o tym, że w przypadku przyjęcia zgłoszenia od sygnalisty przez nieuprawnionego pracownika lub inną drogą niż przewidziana, należy niezwłocznie, zachowując poufność, przekazać zgłoszenie osobie wskazanej do przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń od sygnalistów.*

(akta kontroli str. 22-26, 166-167, 191)

⁵⁴ Dz. U. z 2025 r., poz. 1684, ze zm.

⁵⁵ Dalej: jst.

2. Funkcjonowanie systemu ochrony sygnalistów

Opis stanu faktycznego

2.1. Starosta dopuścił przekazywanie zgłoszeń przez sygnalistów drogą papierową, elektroniczną oraz ustnie podczas bezpośredniego spotkania. W odniesieniu do elektronicznego kanału przekazywania zgłoszeń, utworzono dedykowany adres poczty elektronicznej. W odniesieniu do wskazanego w Zarządzeniu Starosty w sprawie procedury zgłoszeń adresu do korespondencji papierowej, w treści ww. zarządzenia wskazano⁵⁶, że na korespondencji powinien znajdować się dopisek „Zgłoszenie wewnętrzne” lub „Zgłoszenie zewnętrzne”. Starosta upoważnił Sekretarz Powiatu do przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych. W odniesieniu do możliwości przekazania zgłoszenia przez sygnalistę ustnie, Sekretarz Powiatu posiadała w tym zakresie stosowne upoważnienie. W procedurach zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych wskazano, że za zgodą sygnalisty, zgłoszenie ustne będzie dokumentowane w formie protokołu, a sygnalista *będzie mógł dokonać sprawdzenia, poprawienia i zatwierdzenia protokołu z rozmowy przez jego podpisanie*. Starostwo nie poniosło kosztów w związku z wprowadzeniem kanałów komunikacji wskazanych w Zarządzeniu Starosty w sprawie procedury zgłoszeń.

97,7% ankietowanych uznała za wystarczające oferowane przez Urząd formy zgłaszania nieprawidłowości, przy czym dla większości ankietowanych (47,7%) preferowaną formą zgłoszenia była forma elektroniczna.

Badania ankietowe wykazały, że 65,9% ankietowanych nie miało zdania co do oceny poziomu ochrony zapewnianej przez Urząd sygnalistom przed działaniami odwetowymi oraz aż 90,9% ankietowanych nie wiedziało czy Urząd oferuje wsparcie doradcze dla sygnalistów. Również 61,4% ankietowanych nie wiedziało, czy w Urzędzie obowiązują wewnętrzne przepisy lub procedury chroniące sygnalistów przed działaniami odwetowymi.

(akta kontroli str. 16, 23, 48, 106-107, 216-226)

2.2. Do Starostwa, w okresie objętym kontrolą, nie wpłynęły żadne⁵⁷ zgłoszenia⁵⁸ od sygnalistów.

(akta kontroli str. 47-48, 135)

2.3. Sekretarz Starostwa, jako osoba upoważniona do przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych od sygnalistów, uczestniczyła w dedykowanych szkoleniach w zakresie powierzonych zadań z zakresu ustawy o ochronie sygnalistów. Sekretarz ukończyła szkolenia⁵⁹ pn. *Ochrona sygnalistów – obowiązki pracodawcy*⁶⁰, *Sygnalista – zakres ochrony, prawa i odpowiedzialność*⁶¹, *Nowe obowiązki samorządów, a ustawa o ochronie sygnalistów*⁶², *Obsługa zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów w urzędach*⁶³. Ww. szkolenia ukończyła wyłącznie Sekretarz Powiatu. Kwalifikacje oraz kompetencje wyznaczonej przez Starostę osoby do obsługi zgłoszeń od

⁵⁶ § 3 ust. 4 pkt 1.

⁵⁷ W tym anonimowe.

⁵⁸ Zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne.

⁵⁹ Udział potwierdzony zdanymi testami i certyfikatami uczestnictwa.

⁶⁰ W dniu 27 maja 2024 r.

⁶¹ W dniu 6 grudnia 2024 r.

⁶² W dniu 12 grudnia 2024 r.

⁶³ W dniu 26 lutego 2025 r.

sygnalistów⁶⁴, w pełni spełniały wymagania określone w art. 44 ust. 3 ustawy o ochronie sygnalistów. Starosta, Wicestarosta oraz Sekretarz Starostwa ukończyli szkolenie⁶⁵ pn. *Bezpieczeństwo Informacji, zabezpieczenie danych osobowych, RODO*. Sekretarz Powiatu, w treści upoważnień do przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz podejmowania działań następczych, została zobowiązana do: zachowania tajemnicy w zakresie informacji i danych osobowych⁶⁶, także po ustaniu stosunku pracy lub innego stosunku prawnego, w ramach którego praca była wykonywana.

Jednocześnie 47,7% ankietowanych nie miało wiedzy o prowadzonych w Urzędzie szkoleniach dotyczących zgłoszeń nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 37-40, 58-62, 101-103, 130-133, 192, 216-226)

2.4. W Zarządzeniu Starosty w sprawie procedury zgłoszeń wskazano definicję działań odwetowych⁶⁷, określonych jak *bezpośrednie lub pośrednie działanie lub zaniechanie w kontekście związanym z pracą, które jest spowodowane zgłoszeniem lub ujawnieniem publicznym i które narusza lub może naruszyć prawa Sygnalisty lub wyrządza lub może wyrządzić nieuzasadnioną szkodę Sygnaliście, w tym bezpodstawne inicjowanie postępowań przeciwko Sygnaliście*. W ww. zarządzeniu w sposób jednoznaczny wskazano, że *zakazane jest podejmowanie działań odwetowych, próby ich stosowania lub groźby zastosowania takich działań wobec Sygnalisty*, a także w stosunku do osób które pomogły Sygnaliście w dokonaniu zgłoszenia lub są z Sygnalistą powiązane. Wskazano, że podejmowanie działań odwetowych⁶⁸ *będzie traktowane jako naruszenie Procedury i może skutkować odpowiedzialnością porządkową lub rozwiązaniem umowy, która łączy osobę podejmującą działania odwetowe z Pracodawcą*. W jednostce kontrolowanej nie wprowadzono odrębnej procedury rozpoznawania znamion odwetu wobec sygnalistów. Starosta wyjaśnił, że *kwestie związane z zakazem podejmowania działań odwetowych oraz ochroną osób dokonujących zgłoszeń naruszeń prawa są uwzględnione w obowiązujących przepisach prawa oraz w przyjętej procedurze zgłoszeń wewnętrznych*. Pracownicy Starostwa nie uczestniczyli w szkoleniach dedykowanych tematyce działań, które mogłyby być uznane za działania odwetowe wobec sygnalistów. Starosta wyjaśnił, że *Starostwo może w każdej chwili zorganizować takie szkolenia, jeżeli zajdzie taka potrzeba wynikająca z uzyskania odpowiedniego poziomu wiedzy i kompetencji w tym zakresie*.

(akta kontroli str. 14-29, 135)

2.5. Starosta wypełnił obowiązek wskazany w art. 48 ust. 1 ustawy o ochronie sygnalistów, udostępniając w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Krapkowicach informacje dla sygnalistów. W zakładce Zgłaszanie naruszeń/nieprawidłowości zamieszczono Przepisy prawne⁶⁹ oraz zakładki *Zgłoszenia wewnętrzne sygnalisty* oraz *Zgłoszenia zewnętrzne*

⁶⁴ Tj. Sekretarz Powiatu.

⁶⁵ Zaświadczenia o ukończeniu szkolenia nr II/CL/17/05/2025, II/CL/18/05/2025, II/CL/33/05/2025.

⁶⁶ Które uzyskała w ramach przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych, a także w ramach podjętych działań następczych.

⁶⁷ § 2 pkt 18.

⁶⁸ Jakichkolwiek działań o charakterze represyjnym, dyskryminacyjnym lub innego rodzaju niesprawiedliwe traktowanie wobec Sygnalisty.

⁶⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2025 r. w sprawie wzoru formularza zawierającego dane statystyczne; Klauzula informacyjna w zw. z przetwarzaniem danych osobowych osoby trzeciej wskazanej w zgłoszeniu sygnalisty; Klauzula informacyjna w zw. z przetwarzaniem danych osób których dotyczy zgłoszenie sygnalisty; Klauzula informacyjna w zw. z przetwarzaniem danych osobowych sygnalisty.

sygnalisty. W zakładce Zgłoszenia wewnętrzne sygnalisty zawarto Informację pn. *Sygnaliści – zgłoszenie wewnętrzne* oraz formularz zgłoszenia naruszenia. Dokument *Sygnaliści – zgłoszenie wewnętrzne* zawierał następujące informacje: a/ wskazanie do kogo skierowana jest procedura zgłoszeń wewnętrznych i kto może zostać uznany za sygnalistę; b/ podkreślenie że ochroną prawną⁷⁰ objęte są osoby przed nawiązaniem stosunku pracy oraz po ustaniu stosunku pracy; c/ wymieniono katalog dziedzin w ramach którego sygnalista może dokonać zgłoszenia naruszenia prawa; d/ wskazano sposoby dokonywania zgłoszeń wewnętrznych; e/ zawarto informację że zgłoszenia anonimowe nie będą podlegały weryfikacji i nie będą rozpatrywane w ramach procedury. W zakładce Zgłoszenia zewnętrzne sygnalisty zawarto dokument *Informacja dla sygnalistów* oraz formularz zgłoszenia naruszenia. Dokument *Informacja dla sygnalistów*, zamieszczony w zakładce Zgłoszenia zewnętrzne sygnalisty, zawierał następujące informacje: a/ dane kontaktowe umożliwiające dokonanie zgłoszenia zewnętrznego (w tym adres do korespondencji za pośrednictwem operatora pocztowego, odrębny, dedykowany dla sygnalistów adres poczty elektronicznej); b/ warunki objęcia sygnalisty ochroną; c/ tryb postępowania ze zgłoszeniami zewnętrznymi; d/ informację o terminie przekazania informacji zwrotnej; e/ zasady poufności mających zastosowanie do zgłoszeń zewnętrznych; f/ zasady przetwarzania danych osobowych; g/ charakter działań następczych podejmowanych w związku ze zgłoszeniem zewnętrznym; h/ informacje o środkach ochrony prawnej i procedurach ochrony przed działaniami odwetowymi oraz możliwości skorzystania z poufnej porady dla osób rozważających dokonanie zgłoszenia zewnętrznego; i/ warunkach ochrony sygnalisty przed odpowiedzialnością; j/ zachętę do korzystania z procedury zgłoszeń wewnętrznych podmiotu prawnego w przypadku, gdy naruszeniu prawa można skutecznie zaradzić w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego, a sygnalista uważa że nie zachodzi ryzyko działań odwetowych; k/ dane kontaktowe do Rzecznika Praw Obywatelskich.

(akta kontroli str. 68-80)

2.6. Starosta wyjaśnił, że w starostwie, w okresie objętym kontrolą, nie zidentyfikowano trudności ani ograniczeń w obowiązujących przepisach. *Niemniej wynika to z faktu, iż rozwiązania dotyczące zgłoszeń naruszeń prawa znajdują się na etapie wdrażania nowych regulacji oraz braku wpływu zgłoszeń w okresie objętym kontrolą.*

(akta kontroli str. 136)

2.7. W procedurach zgłoszeń wewnętrznych oraz zewnętrznych nie określono odrębnego trybu postępowania ze zgłoszeniami wpływającymi poza godzinami pracy Starostwa oraz innymi niż wyznaczonymi kanałami komunikacji dla sygnalistów. Starosta wyjaśnił, że *poza godzinami pracy Starostwa fizyczny wpływ zgłoszeń jest niemożliwy, co eliminuje ryzyko nieuprawnionego dostępu do danych w tym czasie, a zgłoszenia, w godzinach pracy Starostwa, trafiają bezpośrednio do upoważnionego pracownika, zapewniając ochronę od momentu wpłynięcia. Dedykowana skrzynka poczty elektronicznej zapewnia ciągłość możliwości dokonywania zgłoszeń. Zabezpieczenie danych w tym kanale jest zapewnione poprzez techniczne zabezpieczenia systemowe, które pozostają aktywne również poza godzinami pracy. Formalna rejestracja zgłoszenia z dni wolnych od pracy oraz z godzin*

⁷⁰ Przewidzianą w ustawie o ochronie sygnalistów.

po zamknięciu starostwa podejmowana jest w najbliższy dniu roboczym, co pozwala na zachowanie terminów informacyjnych.

(akta kontroli str. 14-29, 135-136)

2.8. W jednostce kontrolowanej nie wdrożono odrębnych mechanizmów ochrony niezależności i bezstronności osób upoważnionych do podejmowania czynności związanych ze zgłoszeniami od sygnalistów. Starosta wyjaśnił, że w przypadku wpływu zgłoszeń, czynności związane z ich obsługą będą wykonywane zgodnie z zasadami poufności, bezstronności oraz odpowiedzialności pracowniczej, w ramach kompetencji przyjmującego i rozpatrujących zgłoszenia oraz obowiązujących przepisów.

(akta kontroli str. 136)

2.9. W okresie objętym kontrolą w starostwie nie dokonano weryfikacji i sprawdzenia prawidłowego funkcjonowania ustalonych procedur⁷¹ zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych, a także procedur służących zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych, z uwagi *na brak zgłoszeń naruszeń prawa wymagających ich uruchomienia i sprawdzenia*. Starosta wyjaśnił, że *działania te zostaną zrealizowane w miarę potrzeby wynikającej z funkcjonowania procedur i wpływu zgłoszeń, zapewniając tym samym prawidłowość i ciągłość działania jednostki w obszarze ochrony sygnalistów*.

(akta kontroli str. 136)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywało Zarządzenie Starosty w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków w Starostwie Powiatowym w Krapkowicach⁷². Powyższe zarządzenie zostało zamieszczone na stronie BIP Starostwa⁷³. W treści ww. zarządzenia wskazano, że *Starosta i Wicestarosta przyjmują obywateli w sprawach skargi wniosków w budynku Starostwa we wszystkie dni pracy Urzędu w godzinach pracy. Przyjmowanie interesantów w sprawach skarg i wniosków w zakresie zadań wykonywanych przez wydziały odbywa się w tych wydziałach we wszystkie dni pracy w godzinach pracy*. Koordynowanie rejestrowania i rozpatrywania skarg i wniosków oraz prowadzenie rejestru skarg i wniosków przypisano do zakresu obowiązków Sekretarza Powiatu. Zapisy Regulaminu organizacyjnego

⁷¹ Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej (II, C, 11, 13, 15).

⁷² Zarządzenie Starosty Krapkowickiego nr SP.120.111.2023 z dnia 27 lipca 2023 r. Dalej: Zarządzenie w sprawie skarg i wniosków.

⁷³ W zakładce Menu Podmiotowe – Akty prawne – Zarządzenia Starosty – Zarządzenia z 2023 r.

jednostki kontrolowanej były spójne z postanowieniami wskazanymi w Zarządzeniu w sprawie skarg i wniosków⁷⁴, dodatkowo wskazano, że również Przewodniczący Rady Powiatu przyjmuje obywateli w sprawach skarg i wniosków⁷⁵. W ww. regulaminie wskazano, że skargi, wnioski i petycje są przyjmowane i rozpatrywane w trybie określonym przez ustawy. Jednostka kontrolowana zapewniła udostępnienie informacji o sposobie organizacji przyjmowania stron w sprawie skarg i wniosków w swojej siedzibie⁷⁶. Miejsca wskazane jako przeznaczone do obsługi osób wnoszących skargi i wnioski⁷⁷ umożliwiały zapewnienie dyskrecji oraz ochrony ich danych osobowych⁷⁸.

(akta kontroli str. 63, 83-86, 104-105, 139-143)

3.2. W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęły dwie skargi⁷⁹, z których jedna została przekazana zgodnie z właściwością Burmistrzowi Krapkowic. Oba pisma zostały prawidłowo zakwalifikowane jako skargi, a nie zgłoszenia sygnalistów zewnętrznych. W przypadku skargi będącej we właściwości Starostwa, skarga dotyczyła niewłaściwego, zdaniem osoby skarżącej, wykonywania obowiązków przez pracowników Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie dotyczących sprawowania nadzoru nad opieką nad osobą małoletnią. Skargę rozpatrzyła Przewodnicząca Rady Powiatu⁸⁰. W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęły dwie petycje. Obie zostały prawidłowo zakwalifikowane jako petycje, a nie zgłoszenia od sygnalistów zewnętrznych. W okresie objętym kontrolą do jednostki kontrolowanej nie wpłynął żaden wniosek.

(akta kontroli str. 108-113, 176-177)

3.3. W Starostwie zapewniono terminowe załatwianie skarg oraz petycji w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 108-113, 176-177)

3.4. Dane osobowe osoby wnoszącej skargę oraz osób wnoszących petycje, nie zostały udostępnione osobom nieupoważnionym.

(akta kontroli str. 108-129, 137-138, 176-177)

3.5. Osobom, które w jednostce kontrolowanej prowadziły sprawy związane ze skargami, wnioskami oraz petycjami Starosta udzielił upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zakresie pełnionych obowiązków służbowych.

(akta kontroli str. 114-129)

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. W Starostwie corocznie prowadzono analizy wpływających skarg i wniosków, obejmujące określone lata kalendarzowe. Starosta wyjaśnił, że *analizy te mają*

⁷⁴ Rozdział 13 Przyjmowanie i załatwianie skarg, wniosków i petycji.

⁷⁵ We wtorki w godzinach 16:00-17:00.

⁷⁶ Ustalono w toku oględzin siedziby Starostwa Powiatowego w Krapkowicach.

⁷⁷ Tj. gabinety Starosty, Wicestarosty oraz Przewodniczącej Rady Powiatu.

⁷⁸ W Regulaminie organizacyjnym wskazano, że skargi, wnioski i petycje są przyjmowane i rozpatrywane w trybie określonym przez ustawy,

⁷⁹ Obie zostały skierowane przez tą samą osobę, w tym samym terminie.

⁸⁰ Skarga nie została uznana za zasadną.

charakter zbiorczy i obejmują w szczególności liczbę wpływających skarg i wniosków, podstawy prawne oraz sposób załatwiania wpływających skarg i wniosków, jednak nie są one prowadzone pod kątem identyfikacji obszarów ryzyka występowania naruszeń prawa w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie sygnalistów. Starosta wyjaśnił również, że mając na uwadze nowość regulacji prawnych, Starostwo przewiduje, że w ramach corocznych praktyk prowadzenia analiz skarg i wniosków możliwe będzie wprowadzenie dodatkowego elementu obejmującego ocenę zgłoszeń pod kątem potencjalnych naruszeń prawa w rozumieniu ustawy o ochronie sygnalistów.

(akta kontroli str. 134)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Zarządzeniu Starosty Krapkowickiego⁸¹ w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków w Starostwie Powiatowym w Krapkowicach, jako sposoby wnoszenia skarg i wniosków, wskazano telegraf i dalekopis⁸², pomimo iż Starostwo nie obsługuje ww. kanałów przekazywania informacji. Wicestarosta wyjaśniła, że powyższe wynika z literalnego przepisania treści Rozporządzenia Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. W trakcie trwania kontroli NIK Starosta dokonał zmiany w ww. zarządzeniu, usuwając możliwość wnoszenia skarg i wniosków za pomocą telegrafu i dalekopisu.

(akta kontroli str. 83-86, 144, 191)

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. Uszczegółowienie procedury zgłoszeń zewnętrznych o tryb postępowania w przypadkach, gdy zgłoszenie zostało przyjęte przez nieupoważnionego pracownika Urzędu.
2. Przygotowanie projektu uchwały Rady Powiatu w sprawie przyjęcia procedury zgłoszeń zewnętrznych.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

⁸¹ Nr SP.120.111.2023 z dnia 27 lipca 2023 r.

⁸² § 4 ust. 1 Zarządzenia Starosty Krapkowickiego nr SP.120.111.2023 z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków w Starostwie Powiatowym w Krapkowicach.

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 Opolskiej Delegatury NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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

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

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

Opole, dnia 11 maja 2026 r.

Kontroler

Główny specjalista kontroli państwowej

Wojciech Jarzyna

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Opolska Delegatura w Opolu

Dyrektor

Arkadiusz Kuglarz

/podpisano elektronicznie/