

SYGNALIŚCI

Postępowania dotyczące
zgłoszeń zewnętrznych oraz
zgłoszeń wewnętrznych

Jakub Królikowski



Wolters Kluwer

SYGNALIŚCI

Postępowania dotyczące
zgłoszeń zewnętrznych oraz
zgłoszeń wewnętrznych

Jakub Królikowski



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2025

Stan prawny na 12 maja 2025 r.

Wydawczyni
Joanna Dzwonnik

Redaktorka prowadząca
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne
Joanna Cybulska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski


prawoLubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

*Każdy jest zobowiązany przyczynić się
do dobra wspólnego według własnych możliwości.*

Wyrok TK z 29.07.2014 r., P 49/13

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wprowadzenie.....	15
Rozdział I	
Uwagi wspólne dla obu rodzajów postępowań dotyczących zgłoszeń sygnalistów	17
1. Dwa rodzaje postępowań dotyczących zgłoszeń sygnalisty	17
1.1. Podstawowe różnice między postępowaniami dotyczącymi zgłoszeń sygnalisty	17
1.2. Charakter postępowania dotyczącego zgłoszeń zewnętrznych	20
1.3. Charakter postępowania dotyczącego zgłoszeń wewnętrznych	21
2. Elementy wspólne dla obu rodzajów postępowań dotyczących zgłoszeń sygnalisty	22
2.1. Ochrona interesu publicznego i zapewnienie ochrony sygnalisty	22
2.2. Podstawowe pojęcia dotyczące postępowania.....	25
2.3. Zasada skargowości oraz brak możliwości cofnięcia zgłoszenia.....	26
3. Przesłanki zgłoszenia sygnalisty	28
3.1. Znaczenie przesłanek zgłoszenia	28
3.2. Przesłanka podmiotowa – dokonanie zgłoszenia przez sygnalistę.....	30

3.3. Przesłanka przedmiotowa – określone obszary prawa, których naruszenia może dotyczyć zgłoszenie.....	34
3.4. Zgłoszenia dokonane poza przeznaczonymi do tego kanałami	37
3.5. Znaczenie uprzedniego dokonania ujawnienia publicznego.....	38
4. Zgłoszenia anonimowe	39
5. Relacja między zgłoszeniem wewnętrznym a zgłoszeniem zewnętrznym.....	42
6. Ochrona poufności w postępowaniu dotyczącym zgłoszeń sygnalistów	47
6.1. Cel i sposób regulacji dotyczącej ochrony poufności ...	47
6.2. Przepisy dotyczące ochrony poufności w postępowaniu dotyczącym zgłoszeń wewnętrznych.....	49
6.3. Przepisy dotyczące ochrony poufności w postępowaniu dotyczącym zgłoszeń zewnętrznych...	49
7. Ochrona przed działaniami odwetowymi.....	52
8. Informowanie na temat możliwości dokonania zgłoszenia naruszenia prawa	54

Rozdział II

Postępowanie dotyczące zgłoszeń zewnętrznych.....	57
9. Zgłoszenie zewnętrzne jako środek wszczęcia postępowania przez sygnalistę	57
10. Podmioty właściwe do przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń zewnętrznych	59
10.1. Organy publiczne	59
10.2. Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu dotyczącym zgłoszeń zewnętrznych	64
10.3. Organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia zewnętrznego dotyczącego naruszenia prawa przez służby specjalne.....	67
11. Sporządzenie zgłoszenia zewnętrznego	68
12. Dokonanie zgłoszenia zewnętrznego	71
12.1. Sposoby dokonywania zgłoszeń zewnętrznych.....	71
12.2. Dokonanie zgłoszenia w imieniu sygnalisty przez inną osobę	72

12.3. Zagadnienie dotyczące ewentualnych innych warunków dokonania zgłoszenia zewnętrznego.....	73
12.4. Podmiot, do którego można dokonać zgłoszenia zewnętrznego	73
13. Przyjęcie zgłoszenia zewnętrznego.....	75
13.1. Ocena wpływu pod kątem spełnienia przesłanek zgłoszenia sygnalisty.....	75
13.2. Niespełnienie przesłanek zgłoszenia sygnalisty	75
13.3. Spełnienie przesłanek zgłoszenia sygnalisty	76
13.4. Dokonanie zgłoszenia za pośrednictwem niewłaściwego kanału a przyjęcie zgłoszenia.....	77
13.5. Obowiązek wpisu zgłoszenia zewnętrznego do rejestru	77
13.6. Obowiązek przesłania sygnaliście potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia	78
14. Prowadzenie rejestru zgłoszeń zewnętrznych.....	79
15. Wstępna weryfikacja zgłoszenia zewnętrznego	81
15.1. Rodzaje wstępnej weryfikacji zgłoszenia zewnętrznego	81
15.2. Etapy wstępnej weryfikacji zgłoszenia dokonanego przez sygnalistę do Rzecznika Praw Obywatelskich ...	82
15.3. Etapy wstępnej weryfikacji zgłoszenia dokonanego przez sygnalistę do organu publicznego oraz zgłoszenia przekazanego przez organ publiczny lub RPO	83
15.4. Ocena, czy zgłoszenie dotyczy informacji o naruszeniu prawa	85
15.5. Zidentyfikowanie organu właściwego do podjęcia działań następczych.....	86
16. Odstąpienie od przekazania oraz pozostawienie zgłoszenia bez rozpoznania	88
16.1. Uzasadnienie wprowadzenia omawianych mechanizmów.....	88
16.2. Odstąpienie od przekazania zgłoszenia zewnętrznego	89
16.3. Pozostawienie zgłoszenia zewnętrznego bez rozpoznania.....	90

17. Przekazanie zgłoszenia zewnętrznego	92
17.1. Dokonanie zgłoszenia a przekazanie zgłoszenia.....	92
17.2. Sytuacje, w których może mieć miejsce przekazanie zgłoszenia	93
17.3. Sposób przekazania zgłoszenia zewnętrznego	94
17.4. Skutki przekazania zgłoszenia zewnętrznego.....	96
17.5. Przekazanie zgłoszenia instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym UE	97
18. Szczególne środki postępowania dotyczącego zgłoszeń zewnętrznych	98
18.1. Zwrócenie się do sygnalisty o wyjaśnienia lub dodatkowe informacje	98
18.2. Inne szczególne środki działania przysługujące organowi publicznemu	98
19. Rozpatrzenie zgłoszenia zewnętrznego – działania następcze i ich skutki	99
19.1. Regulacja dotycząca rozpatrzenia zgłoszenia zewnętrznego	99
19.2. Termin na rozpatrzenie zgłoszenia zewnętrznego.....	100
19.3. Przykładowe działania następcze	101
19.4. Informowanie sygnalisty o stanie sprawy i wyniku końcowym postępowania	101
20. Wydawanie zaświadczenia potwierdzającego podleganie sygnalisty ochronie	103

Rozdział III

Postępowanie dotyczące zgłoszeń wewnętrznych	105
21. Procedura zgłoszeń wewnętrznych.....	105
21.1. Znaczenie procedury zgłoszeń wewnętrznych	105
21.2. Obowiązek ustanowienia procedury zgłoszeń wewnętrznych	107
21.3. Obowiązek informowania i udostępnienia treści procedury zgłoszeń wewnętrznych	108
21.4. Możliwość ustanowienia procedury zgłoszeń wewnętrznych, pomimo braku obowiązku.....	109
21.5. Korzyści z wprowadzenia procedury zgłoszeń wewnętrznych.....	110

21.6. Zapewnienie odpowiedniego standardu postępowania oraz przegląd procedury zgłoszeń wewnętrznych.....	111
21.7. Skutki nieustalenia, niewłaściwego ustalenia lub nieudostępnienia treści procedury zgłoszeń wewnętrznych.....	112
21.8. Obligatoryjne elementy procedury zgłoszeń wewnętrznych.....	113
21.9. Fakultatywne elementy procedury zgłoszeń wewnętrznych.....	120
22. Sporządzenie zgłoszenia wewnętrznego.....	121
23. Przekazanie zgłoszenia wewnętrznego przez sygnalistę....	124
24. Przyjęcie zgłoszenia wewnętrznego.....	125
24.1. Zasady przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych.....	125
24.2. Dokumentowanie przyjęcia zgłoszenia wewnętrznego.....	127
25. Działania następcze podejmowane w związku ze zgłoszeniami wewnętrznymi	128

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)
u.o.s. / ustawa o ochronie sygnalistów / ustawa	– ustawa z 14.06.2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. poz. 928)
dyrektywa 2019/1937	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23.10.2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L 305, s. 17)
procedura zgłoszeń zewnętrznych RPO	– zarządzenie nr 67/2024 Rzecznika Praw Obywatelskich z 18.12.2024 r. w sprawie procedury zgłoszeń zewnętrznych sygnalistów w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich