

# **SYGNALIZOWANIE NARUSZEŃ PRAWA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ STUDIUM PRAWNE**

**Z uwzględnieniem dyrektywy Parlamentu Europejskiego  
i Rady (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób  
zgłaszających naruszenia prawa Unii**

Michał Możdżeń-Marcinkowski

---

---

---

# SYGNALIZOWANIE NARUSZEŃ PRAWA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ STUDIUM PRAWNE

Z uwzględnieniem dyrektywy Parlamentu Europejskiego  
i Rady (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób  
zgłaszających naruszenia prawa Unii

Michał Możdzeń-Marcinkowski

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana z subwencji na utrzymanie potencjału badawczego na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

Stan prawny na 15 lutego 2024 r.

Recenzenci

Prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski

Prof. dr hab. Andrzej Wróbel

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Anna Popławska

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](http://www.legalnakultura.pl)

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-342-6

ISSN 1897-4392

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](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	25
Wstęp .....	29

### CZĘŚĆ PIERWSZA ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE I PRZEGLĄD REGULACJI SYGNALIZACYJNYCH W USTAWODAWSTWIE POLSKIM

Uwagi ogólne .....	33
--------------------	----

#### DZIAŁ I

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE, METODOLOGIA, POJĘCIA I KONSTRUKCJA PRACY .....	35
--	----

<b>Rozdział I. Tematyka pracy, ewolucja koncepcji i konstrukcji rozważań oraz problemy metodologii .....</b>	<b>35</b>
--	-----------

1. Uzasadnienie wyboru tematyki pracy .....
2. Ewolucja koncepcji i konstrukcji tematyki pracy oraz jej zakresu .....
3. O problemach metodologii badań w kontekście tematyki pracy i głównym  
problemie badawczym .....
4. Uzasadnienie „nieempirycznego” przedmiotu pracy w kontekście  
przedmiotu nauk prawnych .....

<b>Rozdział II. Ustalenia pojęciowe, cel, przedmiot i metody badawcze związane ze zjawiskiem sygnalizowania w świetle stanowisk nauki prawa administracyjnego .....</b>	<b>45</b>
---	-----------

1. O metodach badawczych w naukach administracyjnoprawnych .....
2. Ustalenia pojęciowe związane ze zjawiskiem sygnalizowania jako podstawa  
do ustalenia przedmiotu sygnalizacji .....

<b>Rozdział III. Reasumpcja obszaru badań, problemów i metod badawczych, celu oraz wpływu rezultatów pracy na rozwój nauki .....</b>	<b>48</b>
--	-----------

**DZIAŁ II****SYGNALIZACJA W USTAWODAWSTWIE POLSKIM I LITERATURZE****Z WYŁĄCZENIEM REGULACJI ADMINISTRACYJNOPRAWNEJ . . . . . 52****Rozdział IV. Sygnalizacja Trybunału Konstytucyjnego . . . . . 52**

1. Geneza prawno-polityczna Trybunału Konstytucyjnego i jego kompetencji sygnalizacyjnych . . . . . 52
  - 1.1. Zagadnienia wprowadzające . . . . . 52
  - 1.2. Obowiązująca ustawowa regulacja sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego jako pojęcie prawne oraz jego ewolucja w przepisach . . . . . 55
2. Pojęcie i charakter sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego w świetle poglądów doktryny . . . . . 57
  - 2.1. Ujmowanie sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego jako kompetencji . . . 57
  - 2.2. Sygnalizacja Trybunału Konstytucyjnego w świetle Konstytucji RP . . . . 60
  - 2.3. Sygnalizacja Trybunału Konstytucyjnego *sensu largo*, *sensu stricto* i inne typologie . . . . . 62
  - 2.4. Sygnalizacja Trybunału Konstytucyjnego a pojęcie funkcji w ujęciu literatury przedmiotu . . . . . 65
  - 2.5. Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego jako skutek, rola i współzależność; pojęcia dysfunkcji i eufunkcji . . . . . 66
  - 2.6. Kilka uwag o sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego na tle poglądów doktryny . . . . . 69
    - 2.6.1. Uwagi o charakterze ogólnym . . . . . 69
    - 2.6.2. Uwagi o charakterze szczegółowym. Pojęcie sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego . . . . . 70
3. Ujęcie sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego jako postępowania sygnalizacyjnego . . . . . 72
  - 3.1. W sprawie dwóch rodzajów postępowań, tj. odrębności postępowania sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego w ramach rozpoznawanej sprawy oraz postępowania sygnalizacyjnego prowadzonego w oparciu o przepisy regulaminu Trybunału . . . . . 72
  - 3.2. O elementach postępowania sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego . . . . . 73
    - 3.2.1. Rewizja pojęć sygnalizacji *sensu largo* i *sensu stricto* Trybunału Konstytucyjnego w kontekście postępowania sygnalizacyjnego . . . 73
    - 3.2.2. Elementy postępowań sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego *sensu largo* i *sensu stricto* (podmioty, przedmiot oraz forma) . . . . . 76
  - 3.3. Sygnalizacja Trybunału Konstytucyjnego *sensu stricto* – wszczęcie, tryb postępowania, forma postanowienia (orzeczenia) sygnalizacyjnego oraz adresaci obowiązków . . . . . 76
    - 3.3.1. Formalna postać orzeczeń sygnalizacyjnych . . . . . 76

3.3.2. Wszczęcie i bieg postępowania sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego .....	79
3.3.3. W kwestii przedmiotu sygnalizacji Trybunału; typy obowiązków związanych z sygnalizacją jako przedmiot postępowania <i>sensu largo</i> i <i>sensu stricto</i> .....	81
3.3.4. „Luki w prawie” i „uchylenia w prawie”, a więc o „przedmiocie” przedmiotu postępowania sygnalizacyjnego .....	83
3.3.5. Adresaci i typy obowiązków sygnalizacyjnych związanych z sygnalizacją Trybunału Konstytucyjnego .....	85
3.3.6. Problematyka mocy wiążącej postanowień sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego .....	88
4. Uwagi, wnioski i propozycje pojęciowe. Ocena sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego. Wyodrębnienie obowiązków sygnalizacyjnych .....	89
4.1. Uwagi ogólne na tle poglądów doktryny .....	89
4.2. Uwagi szczegółowe .....	91
4.3. W sprawie odmiennej typologii sygnalizacji i obowiązków sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego .....	93
4.4. Słów kilka o praktyce sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego ...	97
<b>Rozdział V. Sygnalizacja w prawie karnym procesowym</b> .....	100
1. Zagadnienia wprowadzające .....	100
2. Geneza regulacji sygnalizacji karnoprosesowej .....	101
3. Pojęcie, istota i procesowy charakter sygnalizacji w świetle poglądów doktryny .....	104
3.1. Koncepcja sygnalizacji karnoprosesowej <i>sensu stricto</i> i <i>sensu largo</i> ...	104
3.2. O sygnalizacji karnoprosesowej w kontekście pojęcia stosunku prawnego i stosunku procesowego .....	108
3.2.1. Kilka słów o stosunku prawnym w ogólności .....	108
3.2.2. Sygnalizacja jako stosunek karnoprosesowy .....	110
3.2.2.1. Fakty prawne w nawiązywaniu stosunku prawnego sygnalizacji .....	110
3.2.2.2. Problem struktury podmiotowej stosunku karnoprosesowego sygnalizacji na tle struktury podmiotowej procesu karnego .....	113
3.2.2.2.1. Podmioty stosunków karnoprosesowych a uczestnicy procesu karnego .....	113
3.2.2.2.2. Strony postępowania karnego w ujęciu materialnym i formalnym .....	116
3.2.2.2.3. Strony karnoprosesowego stosunku sygnalizacji .....	117
3.2.2.2.4. Sygnaliści .....	117
3.2.2.2.5. Adresaci sygnalizacji .....	118

3.2.2.2.6. Inni adresaci sygnalizacji (szczególny typ sygnalizacji publicznej w związku z procesem karnym) .....	120
3.2.2.2.7. Status podmiotów, których działania dotyczą zawiadomienie w stosunku prawnym sygnalizacji .....	121
4. Przedmiot i treść stosunku prawnego sygnalizacji i postępowania sygnalizacyjnego a problematyka przedmiotu procesu karnego .....	121
4.1. Przedmiot procesu karnego i jego trwałość .....	121
4.2. Pojęcie przedmiotu procesu karnego a definiowanie stron procesu. Pojęcie quasi-strony .....	123
4.3. Pojęcie i charakter prawny quasi-strony w procesie karnym .....	124
5. Przedmiot i treść stosunku prawnego sygnalizacji .....	126
5.1. Kilka uwag z zakresu teorii prawa o stosunku prawnym i jego elementach konstrukcyjnych .....	126
5.2. Przedmiot i treść stosunku prawnego sygnalizacyjnego w ocenie doktryny. Obowiązki prawne i pozaprawne w ramach sygnalizacji ...	127
5.3. Pojęcie poważnego uchybienia stwierdzonego w działalności danej instytucji a przedmiot sygnalizacji karnoprosesowej .....	129
6. Sankcje w ramach sygnalizacji karnoprosesowej .....	130
7. W sprawie pojęcia „karnoprosesowe postępowanie sygnalizacyjne” .....	131
8. Sygnalizacja jako postępowanie a pojęcie prawnej normy postępowania ..	133
9. Regulacja art. 19 k.p.k. jako postępowanie sygnalizacyjne .....	135
9.1. O „normie prawnej w działaniu” .....	135
9.2. Jeszcze o nawiązaniu i ustaniu karnoprawnego stosunku sygnalizacji oraz początku i końcu biegu postępowania sygnalizacyjnego .....	137
9.3. Zakres podmiotowy postępowania sygnalizacyjnego w procesie karnym w kontekście kompetencji sygnalistów do stwierdzenia poważnego uchybienia w działaniu instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej .....	138
9.4. Pojęcie sądu w karnoprosesowym postępowaniu sygnalizacyjnym ...	140
9.5. Cel postępowania sygnalizacji karnoprosesowej .....	141
9.6. Karnoprosesowe postępowanie sygnalizacyjne a postępowanie incydentalne .....	144
9.7. Zaskarżalność sądowego i prokuratorskiego zawiadomienia sygnalizacyjnego oraz odpowiedzialność sygnalistów .....	147
9.8. Forma wystąpienia sygnalizacyjnego w postępowaniu karnym .....	147
10. Zagadnienia końcowe .....	148
<b>Rozdział VI. Z problematyki sygnalizacji w sprawach cywilnych .....</b>	<b>152</b>
1. Geneza instytucji sygnalizacji i jej stopniowy zanik w Kodeksie postępowania cywilnego .....	152

2. Kształt postępowań sygnalizacyjnych w Kodeksie postępowania cywilnego – ujęcie historyczne .....	155
2.1. Podstawa procesowa wystąpienia procesowego sądu jako sygnalisty ...	155
2.2. Adresaci sygnalizacji sądowej .....	155
2.3. Metodyka tworzenia pism sygnalizacyjnych cywilnoprosesowych oraz rodzaje sygnalizacji .....	156
2.4. Przedmiot sygnalizacji cywilnoprosesowej .....	159
2.5. Sygnalizacja w postępowaniach arbitrażowych do 1989 r. ....	160
2.5.1. Arbitrażowe procedury sygnalizacyjne; sygnaliści i adresaci sygnalizacji .....	160
2.5.2. Przedmiot postępowań sygnalizacji arbitrażowej .....	161
3. Obowiązujące regulacje cywilnoprawne typu sygnalizacyjnego .....	162
3.1. Charakter sygnalizacji sądów rodzinnych .....	162
3.2. Społeczna sygnalizacja rodzinno-opiekuńcza .....	164
3.3. Instytucja wytyku judykacyjnego i problematyka sygnalizacji Sądu Najwyższego .....	165
3.4. Inne kompetencje Sądu Najwyższego jako <i>sui generis</i> sygnalizacja sądu cywilnego .....	166
3.4.1. Sygnalizacja Sądu Najwyższego w obecnym stanie prawnym ....	166
3.4.2. Raporty z działalności sądownictwa cywilnego za dany rok ...	167
4. Kompetencje sygnalizacyjne Krajowej Rady Sądownictwa .....	169
5. <i>Whistleblowing</i> jako element sygnalizacji związanej ze stosunkiem pracy ...	170

## CZĘŚĆ DRUGA

### SYGNALIZACJA W REGULACJI ADMINISTRACYJNOPRAWNEJ I SĄDOWOADMINISTRACYJNEJ

Uwagi ogólne .....	173
--------------------	-----

#### DZIAŁ I

SYGNALIZACJA TYPU SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO .....	174
---	-----

#### Rozdział I. O przydatności rozgraniczania regulacji prawa procesowego administracyjnego (typ kierowniczy) od regulacji prawa procesowego sądowego (typ sądowy) jako tło rozważań o sygnalizacji w prawie administracyjnym ..... 174 |

1. Zagadnienia wprowadzające .....	174
2. Przydatność rozgraniczania regulacji prawa procesowego administracyjnego (typ kierowniczy) od regulacji prawa procesowego sądowego (typ sądowy) jako tło rozważań o sygnalizacji w prawie administracyjnym .....	176
3. Czynności o charakterze sygnalizacyjnym w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi .....	180



- 3.1. Zagadnienia ogólne, podstawy prawne i charakter ..... 180
- 3.2. O dwupostaciowości sygnalizacji w postępowaniu  
sądowoadministracyjnym ..... 181

## **Rozdział II. Sygnalizacja sądowoadministracyjna szczególna**

- (obligatoryjna)** ..... 183
- 1. Pojęcie sygnalizacji szczególnej (obligatoryjnej, dyscyplinującej) sądu  
administracyjnego na podstawie art. 55 § 3 p.p.s.a. .... 183
- 2. Przedmiot postępowania i przesłanki zastosowania sygnalizacji  
szczególnej ..... 184
  - 2.1. Rażące przypadki naruszenia obowiązku jako przesłanka sygnalizacji  
szczególnej ..... 185
- 3. Podmioty i forma postępowania w ramach sygnalizacji szczególnej ..... 188
- 4. Zagadnienia końcowe ..... 190

## **Rozdział III. Sygnalizacja sądowoadministracyjna ogólna na podstawie**

- art. 155 p.p.s.a.** ..... 192
- 1. Pojęcie sygnalizacji ogólnej (postępowanie w przypadku stwierdzenia  
istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich  
powstanie na podstawie art. 155 p.p.s.a.) oraz sygnalizacji  
informacyjnej ..... 192
- 2. Zakres podmiotowy sygnalizacji ogólnej z art. 155 p.p.s.a. (sygnaliści  
i adresaci sygnalizacji) ..... 193
  - 2.1. Sygnaliści w rozumieniu 155 p.p.s.a. a pojęcie „tok rozpoznania  
sprawy” ..... 193
  - 2.2. Adresaci sygnalizacji ogólnej ..... 197
- 3. Zakres przedmiotowy sygnalizacji ogólnej (przedmiot postępowania  
sygnalizacyjnego ogólnego bądź stosunku prawnego sygnalizacji) ..... 198
- 4. Obowiązek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego jako sygnalizacja  
informacyjna ..... 201
  - 4.1. Informacja sygnalizacyjna adresowana do Prezydenta RP i Krajowej  
Rady Sądownictwa ..... 202
  - 4.2. Informacja sygnalizacyjna adresowana do Prezesa Rady  
Ministrów ..... 202
- 5. Charakter prawny sygnalizacji w uzasadnieniach wyroków sądów  
administracyjnych ..... 202
- 6. Kwestia sankcji za niedopełnienie obowiązku sygnalizacyjnego  
w postępowaniu sądowoadministracyjnym ..... 203

## **Rozdział IV. Pojęcie, formy i przesłanki rażącego naruszenia prawa w poglądach doktryny na tle ogólnego postępowania administracyjnego jako wstęp do analizy istotnych naruszeń prawa** ..... 205

- 1. Zagadnienia wprowadzające ..... 205

2. Pojęcie „rażące naruszenie prawa” w świetle poglądów nauki i orzecznictwa sądów administracyjnych .....	206
2.1. Geneza problemów interpretacyjnych pojęcia „rażące naruszenie prawa” .....	206
2.2. O dwutorowości stanowisk doktryny w sprawie pojęcia rażącego naruszenia prawa i próbie rekonstrukcji tego pojęcia .....	208
3. Koncepcje interpretacji zwrotu „wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa” w ogólnym postępowaniu administracyjnym jako podstawa do analizy koncepcji „istotnych naruszeń prawa” w ramach sygnalizacji sądownoadministracyjnej .....	212
3.1. Wydanie decyzji administracyjnej „z rażącym naruszeniem prawa” w poglądach doktryny .....	212
3.1.1. Naruszenia norm materialnego prawa administracyjnego powodujące wadliwość decyzji a rażące naruszenie prawa materialnego .....	218
3.1.2. Rażące naruszenie prawa jako naruszenie norm prawa procesowego na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego .....	219
3.1.3. Rażące naruszenie prawa a prawo wewnętrzne na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego .....	220
3.1.4. Waga wykładni systemowej i celowościowej dla pojęcia „wydanie decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa” .....	221
3.1.5. Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie rażącego naruszenia prawa na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego .....	222
3.1.5.1. Koncepcja pozytywnych przesłanek wstępnych potrzebnych do stwierdzenia wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa .....	223
3.1.6. Przykłady szczegółowe wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa .....	226
3.1.6.1. Wydanie błędnego rozstrzygnięcie co do sposobu zakończenia sprawy .....	226
3.1.6.2. Treść decyzji przeciwstawiającej się przepisom, na podstawie których decyzja została wydana lub powinna być zostać wydana (sprzeczność bezwzględna i względna) .....	227
3.1.6.3. Rażące naruszenie prawa jako skutek wadliwości oznaczenia strony decyzji .....	228
3.2. O pozakodeksowym pojęciu rażącego naruszenia prawa na gruncie art. 6 u.o.m.f.p. ....	228
3.3. W kierunku ustalenia pojęcia rażących naruszeń prawa na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego w oparciu o poglądy doktryny i orzecznictwo .....	231

- 3.3.1. Warunki graniczne rozumienia terminu „rażące naruszenie prawa” w świetle orzecznictwa i doktryny jako punkt wyjścia do określenia istotnych naruszeń prawa ..... 234
- 3.3.2. Uwagi doktryny o pojęciach „naruszenie prawa”, „istotne i nieistotne naruszenie prawa” w świetle uchylonego działu VI Kodeksu postępowania administracyjnego ..... 238

**Rozdział V. Istotne naruszenia prawa i okoliczności mające wpływ na istotne naruszenia prawa jako przedmiot sędowoadministracyjnej sygnalizacji ogólnej z art. 155 p.p.s.a. .... 241**

1. Zagadnienia wprowadzające ..... 241
2. O roli sygnalizacji i pojęciu istotnych naruszeń prawa w poglądach doktryny ..... 242
- 2.1. Geneza problematyki sygnalizacji, czyli o zwalczaniu dostrzeżonych niedociągnięć w pracy administracji ..... 242
- 2.2. Pojęcia „istotne naruszenia prawa” oraz „okoliczności mające wpływ na ich powstanie” w poglądach doktryny ..... 244
- 2.2.1. O dwutorowości stanowisk w kwestii pojęcia istotnych naruszeń prawa ..... 248
- 2.2.2. Pojęcie uchybienia w sygnalizacji sędowoadministracyjnej a pojęcie uchybienia procesowego ..... 250
- 2.2.3. Okoliczności mające wpływ na powstanie istotnych naruszeń prawa jako przedmiot uchybień z art. 155 § 1 p.p.s.a. – uwagi doktryny i krytyka koncepcji ..... 255
3. Postrzeganie pojęcia „istotne naruszenia prawa” w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych ..... 261
- 3.1. Wybrane przykłady istotnych naruszeń stwierdzone w postanowieniach sygnalizacyjnych Naczelnego Sądu Administracyjnego i stanowiska adresatów tych sygnalizacji ..... 261
- 3.2. Wybrane przykłady istotnych naruszeń prawa i okoliczności nań wpływających stwierdzone przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz stanowiska adresatów tych sygnalizacji ..... 265
- 3.3. O procesowym i materialnym charakterze stwierdzanych istotnych naruszeń prawa przez sądy administracyjne ..... 272
- 3.3.1. Wykonanie przez organ wyższego stopnia kompetencji organu pierwszego stopnia jako istotne naruszenie prawa ..... 272
- 3.3.2. Sposób działania naruszający zasadę budowania zaufania do organów państwa jako istotne naruszenie prawa ..... 273
- 3.3.3. Istotne naruszenie prawa materialnego ..... 274
- 3.4. Kwestia relacji rażącego naruszenia prawa do istotnego naruszenia prawa. „Istotne” naruszenie prawa jako pojęcie szersze niż naruszenie „rażące” ..... 275

3.5. Pojęcie „istotne naruszenia prawa” w związku z wykładnią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ....	276
3.6. Wąskie rozumienie istotnych naruszeń prawa w orzecznictwie sądowym .....	277
4. Pojęcie „istotne naruszenia prawa” występujące w innych aktach normatywnych .....	278
5. W kierunku wniosków pojęciowych. Uchybienia, istotne naruszenia prawa i okoliczności mające wpływ na istotne naruszenia prawa z art. 155 p.p.s.a. jako pojęcia niedookreślone, prawne i prawnicze .....	279
6. Istotne naruszenia prawa a inne formy naruszenia prawa (rażące naruszenie prawa, naruszenie prawa, nieistotne naruszenia prawa) .....	281
7. Koncepcje uchybienia, istotnych naruszeń prawa i okoliczności mających wpływ na istotne naruszenia prawa jako przedmiot sygnalizacji sądowoadministracyjnej .....	283
8. O próbie uchwycenia kryterium wyróżniania istotnego naruszenia prawa .....	287

## DZIAŁ II

### SYGNALIZACJA W REGULACJI ADMINISTRACYJNOPRAWNEJ

POZASĄDOWEJ .....	291
-------------------	-----

Zagadnienia wprowadzające .....	291
---------------------------------	-----

<b>Rozdział VI. Sygnalizacja samorządowych kolegiów odwoławczych .....</b>	<b>292</b>
--	------------

1. Geneza i problematyka ustrojowa samorządowych kolegiów odwoławczych jako organów publicznych oraz sygnalizujących w świetle poglądów doktryny i ustaw .....	292
1.1. Samorządowy charakter prawny samorządowych kolegiów odwoławczych jako organów stosujących sygnalizację .....	292
1.2. Rządowy charakter prawny samorządowych kolegiów odwoławczych jako organów stosujących sygnalizację .....	296
1.3. Hybrydowy charakter samorządowych kolegiów odwoławczych .....	298
2. Ewolucja instytucji sygnalizacji w działalności samorządowych kolegiów odwoławczych .....	299
3. Charakter prawny kompetencji sygnalizacyjnych samorządowych kolegiów odwoławczych na tle regulacji ustawowej .....	301
4. Sygnalizacja samorządowych kolegiów odwoławczych jako postępowanie; zakres podmiotowy i przedmiotowy .....	305
4.1. Sygnaliści .....	305
4.1.1. Obowiązek sygnalizacyjny prezesa samorządowego kolegium odwoławczego na tle orzeczniczej funkcji kolegiów .....	305
4.1.2. Charakter prawny postanowień sygnalizacyjnych jako czynnik określający sygnalistów .....	308

4.2. Zakres przedmiotowy sygnalizacji samorządowych kolegiów odwoławczych; pojęcie „istotne uchybienia w pracy organu” jako przedmiot postanowień sygnalizacyjnych .....	312
4.3. Adresaci sygnalizacji samorządowych kolegiów odwoławczych i ich obowiązki .....	314
5. Cel i funkcja sygnalizacji samorządowych kolegiów odwoławczych .....	316
6. Problem zasięgu kompetencji sygnalizacyjnej samorządowych kolegiów odwoławczych wobec zadań zleconych i zespolonych służb, inspekcji i straży .....	319
7. Zaskarżalność postanowień sygnalizacyjnych samorządowych kolegiów odwoławczych a „inne akty i czynności” w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. ....	320
8. Postępowanie sygnalizacyjne samorządowych kolegiów odwoławczych a postępowanie skargowe .....	322
9. Podsumowanie i ocena procesowego charakteru sygnalizacji samorządowych kolegiów odwoławczych .....	323
<b>Rozdział VII. Sygnalizacja wskazująca na nieistotne naruszenia prawa wobec jednostek samorządu terytorialnego .....</b>	<b>328</b>
1. Podstawy prawne i charakter nieistotnych naruszeń prawa w świetle doktryny i orzecznictwa .....	328
2. Sygnalizacja nieistotnych naruszeń prawa w działalności samorządu gminy, powiatu i województwa a akty nadzoru .....	331
<b>Rozdział VIII. Sygnalizacja regionalnych izb obrachunkowych .....</b>	<b>336</b>
1. Charakter prawny regionalnych izb obrachunkowych .....	336
2. Czynności typu sygnalizacyjnego regionalnych izb obrachunkowych .....	337
<b>Rozdział IX. Noty sygnalizacyjne w kontroli skarbowej do 2017 r. ....</b>	<b>340</b>
<b>Rozdział X. Sygnalizacja administracyjnoprawna – typ rzecznikowski .....</b>	<b>343</b>
1. Sygnalizacja Rzecznika Praw Obywatelskich .....	343
1.1. Sygnalizacja w sprawach indywidualnych .....	343
1.1.1. Podstawy prawne wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich typu sygnalizacyjnego .....	345
1.1.2. Charakter i forma „sygnalizacji” .....	346
1.2. Sygnalizacje Rzecznika Praw Obywatelskich o charakterze generalnym. Oceny i wnioski, pośrednia inicjatywa prawodawcza oraz informowanie parlamentu o pracach Rzecznika .....	349
2. Sygnalizacja Rzecznika Praw Dziecka .....	351
3. Sygnalizacja Rzecznika Ubezpieczonych do 2015 r. na tle obecnych kompetencji sygnalizacyjnych Rzecznika Finansowego .....	353

4. Sygnalizacja Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców .....	356
5. Sygnalizacja Rzecznika Praw Pacjenta .....	357
<b>Rozdział XI. Kompetencje sygnalizacyjne Prezesa Urzędu Ochrony</b>	
<b>Konkurencji i Konsumentów oraz rzeczników konsumentów .....</b>	<b>359</b>
1. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako sygnalista .....	359
2. Krajowa Rada Rzeczników Konsumentów .....	360
3. Powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów i czynności typu sygnalizacyjnego .....	360
4. Szczególne czynności sygnalizacyjne procesowe podejmowane w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów .....	362
<b>Rozdział XII. Sygnalizacja Najwyższej Izby Kontroli .....</b>	<b>364</b>
1. Kilka uwag o statusie Najwyższej Izby Kontroli jako sygnalisty .....	364
2. Czynności sygnalizacyjne indywidualne w ramach Najwyższej Izby Kontroli .....	365
2.1. Sygnalizacja indywidualna w związku z postępowaniem kontrolnym; wystąpienia pokontrolne .....	365
2.2. Postępowanie pokontrolne w ramach wystąpienia jako ramy procesowe sygnalizacji Najwyższej Izby Kontroli .....	366
2.2.1. Treść wystąpień pokontrolnych .....	366
2.2.2. Adresaci wystąpień pokontrolnych i ich obowiązki .....	367
2.2.3. Prawa adresatów wystąpień pokontrolnych i charakter sugestii sygnalizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli .....	368
3. Czynności sygnalizacyjne generalne w ramach działania Najwyższej Izby Kontroli .....	369
<b>Rozdział XIII. Sygnalizacja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych ....</b>	<b>371</b>
<b>Rozdział XIV. Sygnalizacja Państwowej Inspekcji Pracy oraz rola sygnalizacyjna społecznej inspekcji pracy .....</b>	<b>375</b>
<b>Rozdział XV. Kompetencje sygnalizacyjne Rady Mediów Narodowych, Narodowego Banku Polskiego, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego i podmiotów wykonujących działalność w lotnictwie cywilnym oraz Kierowników Ruchu Zakładu Górnictwo .....</b>	<b>379</b>
1. Rada Mediów Narodowych a kompetencje typu sygnalizacyjnego .....	379
2. Kompetencje sygnalizacyjne Narodowego Banku Polskiego .....	380
3. Komisja Nadzoru Finansowego. Obowiązek przyjmowania zgłoszeń sygnalizacyjnych .....	381

4. Kompetencje sygnalizacyjne Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji . . . . .	381
5. Kompetencje sygnalizacyjne Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej . . . . .	382
6. Obowiązki Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz podmiotów wykonujących działalność w lotnictwie cywilnym w związku z sygnalizacją . . . . .	383
7. Obowiązki kierownika ruchu zakładu górniczego związane z sygnalizacją . . . . .	384

<b>Rozdział XVI. Instytucja sygnalizacji w Prawie bankowym w ramach systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej oraz przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu . . . . .</b>	<b>385</b>
1. Instytucja sygnalizacji w Prawie bankowym w ramach systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej . . . . .	385
2. Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu . . . . .	387

<b>Rozdział XVII. Pojęcie sygnalizacji w Kodeksie postępowania administracyjnego . . . . .</b>	<b>389</b>
--	------------

### DZIAŁ III

<b>NOWY TYP SYGNALIZACJI WPROWADZONY DYREKTYWĄ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2019/1937 W SPRAWIE OCHRONY OSÓB ZGŁASZAJĄCYCH NARUSZENIA PRAWA UNII, PROCES IMPLEMENTACJI ORAZ WPŁYW NA PRZEPISY KRAJOWE . . . . .</b>	<b>391</b>
---	------------

<b>Rozdział XVIII. Geneza, aksjologia i proces implementacji dyrektywy 2019/1937 . . . . .</b>	<b>391</b>
1. Zagadnienia wprowadzające . . . . .	391
2. Idea sygnalizacji jako <i>whistleblowingu</i> . . . . .	393
3. O procesie implementacji dyrektywy sygnalizacyjnej w kontekście problemu już funkcjonujących instytucji sygnalizacyjnych w polskim prawie . . . . .	394
3.1. Tworzące się płaszczyzny sygnalizowania naruszeń prawa . . . . .	394
3.2. Podstawowe problemy w implementacji przepisów dyrektywy sygnalizacyjnej do polskiego porządku prawnego . . . . .	401
3.3. Stosowanie bezpośrednio dyrektywy sygnalizacyjnej w braku przepisów implementujących i jego skutki dla integracji europejskiej . . . . .	402
3.4. Ratio legis projektowanej ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa według rządowego uzasadnienia projektowanej regulacji . . . . .	405

<b>Rozdział XIX. Problematyka zakresu podmiotowego dyrektywy sygnalizacyjnej i projektowanej ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa</b> .....	408
1. Sygnaliści i inne podmioty uznawane za sygnalistę w kontekście związanym z pracą na podstawie art. 4 dyrektywy 2019/1937 i projektowanej ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa .....	408
1.1. Sygnaliści .....	408
1.2. Osoby pomagające, osoby trzecie powiązane z sygnalistą oraz informatorzy .....	409
1.3. Kwestia odpowiedzialności zgłaszającego naruszenia jako wynik potwierdzenia statusu sygnalisty .....	413
1.3.1. Odpowiedzialność prawna sygnalisty na poziomie prawa karnego i procesu karnego .....	417
2. Zgłoszenie naruszenia jako nowy obowiązek pracowniczy .....	420
3. Sygnaliści anonimowi a problem „kontekstu związanego z pracą” na podstawie art. 6 dyrektywy 2021/1937 .....	421
4. Podmioty zobowiązane w ramach zgłoszenia na gruncie dyrektywy sygnalizacyjnej i projektu ustawy .....	423
5. Zakaz działań odwetowych i środki ochrony sygnalistów w dyrektywie 2019/1937 .....	426
<b>Rozdział XX. O zakresie przedmiotowym dyrektywy 2019/1937 i projektowanych przepisów polskiej ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa</b> .....	427
1. Zakres przedmiotowy dyrektywy sygnalizacyjnej .....	427
2. Zakres przedmiotowy w projekcie ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z 8.01.2024 r. ....	428
3. Problem pojęcia „naruszenia prawa” w przepisach dyrektywy sygnalizacyjnej i projektowanej ustawy .....	429
4. Przedmiot sygnalizacji i podmioty wyłączone z zakresu sygnalizacyjnego dyrektywy i projektu ustawy krajowej .....	432
<b>Rozdział XXI. Wewnętrzne i zewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń jako formy postępowania sygnalizacyjnych w ramach dyrektywy 2019/1937 i projektowanej krajowej ustawy implementującej</b> .....	437
1. Zagadnienia wprowadzające .....	437
2. Wewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń jako standard podstawowy dyrektywy sygnalizacyjnej i projektowanych przepisów krajowych .....	438
2.1. Procedury zgłoszeń wewnętrznych i działań następczych w projekcie rządowym ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa ...	439
3. Zewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń jako standard pomocniczy dyrektywy sygnalizacyjnej i projektowanych przepisów krajowych .....	443



4. Procedura zgłoszeń zewnętrznych (przyjęcie zgłoszenia, weryfikacja merytoryczna, nadanie i odmowa nadania biegu zgłoszeniu zewnętrznemu) ..... 444
5. Multicentryczny układ podmiotów zobowiązanych do przyjęcia zgłoszenia zewnętrznego. Zgłoszenie zewnętrzne do Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu o kompetencji ogólnej ..... 447
6. Problem pojęcia podmiotu publicznego i organu publicznego w projekcie ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z 8.01.2024 r. .... 449
7. Ujawnienie publiczne ..... 453

**Rozdział XXII. Dyrektywa sygnalizacyjna i projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa w świetle krajowych regulacji typu sygnalizacyjnego** ..... 454

1. W kierunku trzech modeli prawnych sygnalizacji na podstawie dyrektywy sygnalizacyjnej ..... 454
2. Rozproszony zakres regulacji materialnych w prawie polskim mogących być objętymi dyrektywą sygnalizacyjną oraz zgłaszaniem naruszeń prawa i ochroną zgłaszających na gruncie projektowanych przepisów ustawy ..... 455
  - 2.1. Przegląd krajowych regulacji typu sygnalizacyjnego o powszechnym zakresie zastosowania w świetle dyrektywy sygnalizacyjnej i projektowanej ustawy implementującej ..... 456
    - 2.1.1. Prawo pracy ..... 456
    - 2.1.2. Regulacje mogące służyć funkcji ochronnej sygnalizacji w procedurze karnej oraz ustawie o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka ..... 457
    - 2.1.3. Regulacje sygnalizacyjne w prawie administracyjnym ze szczególnym uwzględnieniem postępowania skargowego i wnioskowego ..... 457
      - 2.1.3.1. Kwestia oceny charakteru zgłoszenia jako podstawa zastosowania odpowiedniej procedury skargowo-wnioskowej i sygnalizacyjnej ..... 458
    - 2.1.4. Szczególne przepisy i rozwiązania sektorowe związane ze zgłaszaniem naruszeń prawa i innych nieprawidłowości mieszczące się w zakresie normowania dyrektywy sygnalizacyjnej ..... 459
  3. Zagadnienia końcowe ..... 460

**CZĘŚĆ TRZECIA**  
**SYGNALIZOWANIE NARUSZEŃ PRAWA – W KIERUNKU REASUMPCJI**  
**POJĘĆ, WNIOSKÓW KOŃCOWYCH I POSTULATÓW**  
**DE LEGE FERENDA**

<b>Rozdział I. Problemy sygnalizowania naruszeń prawa w administracji publicznej w regulacji konstytucyjnoprawnej, karnoprocesowej i cywilnej w świetle przeglądu ustawodawstwa oraz doktryny</b> .....	469
1. Sygnalizacja Trybunału Konstytucyjnego istotnych uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej .....	469
2. Problemy zawiadamiania organów nadzoru o poważnych uchybieniach w działaniu instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej jako „sygnalizacja” sądów i prokuratorów w ramach postępowania karnego ...	475
3. Sygnalizowanie naruszeń prawa z perspektywy prawa cywilnego .....	479
<b>Rozdział II. Problemy sygnalizacji w regulacji sądowniczoadministracyjnej – czyli informowanie właściwych organów lub organów zwierzchnich o istotnych naruszeniach prawa lub okolicznościach mających wpływ na ich powstanie</b> .....	482
1. Sygnalizowanie istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie w typie kierowniczym i typie sądowym .....	482
2. Zasadnicze problemy ogólne i szczegółowe związane z czynnościami o charakterze sygnalizacyjnym w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi .....	485
2.1. Sygnalizacja szczególna (obligatoryjna, dyscyplinująca) sądu administracyjnego na podstawie art. 55 § 3 p.p.s.a. ....	485
2.2. Sygnalizacja ogólna na podstawie art. 155 p.p.s.a. oraz sygnalizacja informacyjna .....	486
2.2.1. Problemy zakresu podmiotowego w sygnalizacji ogólnej .....	486
2.2.2. Problemy zakresu przedmiotowego w sygnalizacji ogólnej ...	488
2.3. „Rażące”, „istotne” i inne naruszenia prawa – problemy sygnalizowania w środowisku pojęć niedookreślonych .....	490
2.3.1. Zagadnienia wprowadzające .....	490
2.3.2. Rażące naruszenie prawa w kontekście sygnalizacji administracyjnoprawnej .....	491
2.3.3. Problemy pojęć istotnych naruszeń prawa i okoliczności wpływających na istotne naruszenia jako przedmiot sygnalizacji sądowniczoadministracyjnej .....	495

2.3.3.1. Koncepcja uchybień jako przedmiotu sygnalizacji sądowoadministracyjnej . . . . .	496
2.3.3.2. Koncepcja metody ustalania istotnych naruszeń prawa oraz okoliczności wpływających na te naruszenia . . . . .	498
2.3.3.3. Problem sądowoadministracyjnej sprawy sygnalizacyjnej i sprawy sądowoadministracyjnej w związku z art. 155 p.p.s.a. . . . .	500
2.3.3.4. Sygnalizacja ogólna sądów administracyjnych jako obowiązek lub uprawnienie . . . . .	504
2.3.3.5. Geneza i aksjologia regulacji procesowej sygnalizacji sądowoadministracyjnej jako podstawa teoretyczna do wyodrębniania instytucji sygnalizacji w administracji publicznej w typie kierowniczym . . . . .	506

### **Rozdział III. Sygnalizacja w typie kierowniczym, czyli o pozasądowych sygnalizacjach administracyjnoprawnych i *sui generis* regulacjach sygnalizacyjnych w administracji publicznej . . . . .**

<b>1. Sygnalizacja samorządowych kolegiów odwoławczych . . . . .</b>	<b>508</b>
1.1. Geneza samorządowych kolegiów odwoławczych jako tło funkcjonalności sygnalizacji uregulowanej w art. 20 u.s.k.o. . . . .	508
1.2. Sygnalizacja jako obowiązek lub uprawnienie – uwagi na tle postępowania sygnalizacyjnego samorządowych kolegiów odwoławczych . . . . .	510
1.3. Przedmiot, skutki prawne oraz cel sygnalizacji samorządowych kolegiów odwoławczych . . . . .	511
2. Problemy sygnalizacji wskazującej na nieistotne naruszenia prawa wobec jednostek samorządu terytorialnego . . . . .	512
3. Czynności typu sygnalizacyjnego regionalnych izb obrachunkowych . . . . .	513
4. Uwagi na tle not sygnalizacyjnych w kontroli skarbowej do 2017 r. . . . .	514
5. Charakter i formy sygnalizacji administracyjnoprawnej w typie rzecznikowskim . . . . .	515
6. Sygnalizacja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz rzeczników konsumentów . . . . .	516
7. Czynności sygnalizacyjne indywidualne i generalne Najwyższej Izby Kontroli . . . . .	516
8. Kompetencje sygnalizacyjne Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych . . . . .	517
9. Sygnalizacja Państwowej Inspekcji Pracy . . . . .	517
10. Kompetencje sygnalizacyjne Rady Mediów Narodowych, Narodowego Banku Polskiego, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Kierowników Ruchu Zakładu Górniczego . . . . .	518

---

11. Sygnalizacja w Prawie bankowym w ramach systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej .....	519
12. Krajowy system przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jako generalny przykład regulacji sygnalizacyjnych .....	520
<b>Rozdział IV. Sygnalizacja w regulacji administracyjnoprawnej sądowej i pozasądowej – w kierunku uogólnień teoretycznych i typologii .....</b>	<b>521</b>
1. Sygnalizacja w regulacji administracyjnoprawnej (w prawie administracyjnym) .....	521
2. Sygnalizacja w regulacji administracyjnoprawnej – pojęcie i typologie ....	523
3. Administracyjnoprawna sprawa sygnalizacyjna .....	525
4. Wnioski końcowe w zakresie regulacji administracyjnoprawnej .....	527
<b>Rozdział V. Nowy typ sygnalizacji prawnej wprowadzony dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii .....</b>	<b>530</b>
<b>Rozdział VI. Sygnalizacja w ujęciu teoretycznym .....</b>	<b>533</b>
1. Sygnalizacja jako pojęcie prawne i prawnicze .....	533
2. Sygnalizacja jako kompetencja, obowiązek, uprawnienie, funkcja i instytucja prawna .....	538
2.1. Sygnalizacja a pojęcie funkcji .....	538
2.2. Sygnalizacja a pojęcie kompetencji .....	540
3. Stosunek prawny a pojęcie sygnalizacji .....	544
4. Sygnalizacja a pojęcia kontroli sądowej, kontroli i nadzoru .....	545
5. Sygnalizacja i problem pojęć niedookreślonych będących jej przedmiotem .....	548
<b>Rozdział VII. Wnioski końcowe oraz de lege ferenda .....</b>	<b>552</b>
1. Sygnalizacja a autorytet Naczelnego Sądu Administracyjnego w ujęciu historycznym i obecnie .....	552
2. W kierunku prawa sygnalizacyjnego – propozycje zmian legislacyjnych ....	556
3. Problem postępowań zintegrowanych z sygnalizacją .....	562
4. Sygnalizacja jako pojęcie teoretyczne – w kierunku teorii przeciwdziałania naruszeniom prawa .....	565
5. W sprawie odpowiedzi na stawiane problemy badawcze i hipotezy .....	567
6. Zagadnienia końcowe .....	568
<b>Bibliografia .....</b>	<b>573</b>

## WSTĘP

Studium prawne dotyczące sygnalizowania naruszeń prawa w administracji publicznej jest rezultatem prawie dwuletniej pracy badawczej. Pozwoliła ona na pokazanie i ustosunkowanie się nie tylko do bieżących problemów wskazywanych w tej materii, ale również i tych, które drażą jurysprudencję i naukę prawa od kilkudziesięciu lat. Zjawisko napływających do administracji publicznej, prawnie uregulowanych „sygnałów” o różnych formach naruszeń prawa ma charakter zarówno zewnętrzny, jak i wewnętrzny. Sygnalizowanie ma niewątpliwie charakter ponadgałęziowy, choć istotnym założeniem książki była próba kompleksowej identyfikacji oraz oceny rozległych regulacji sygnalizacyjnych w prawie publicznym. Wszystkie te uwarunkowania przemawiały na rzecz analizy systemowej i wyodrębnienia aż trzech części pracy.

W części pierwszej umieszczono istotne dla niniejszej pracy kwestie wprowadzające i uzasadniające analizę prawno-dogmatyczną przepisów prawa odnoszących się do zjawiska sygnalizacji. Mowa tu o uzasadnieniu wyboru tematyki pracy oraz ewolucji koncepcji i konstrukcji rozważań. Nie bez znaczenia będą też podnoszone aspekty metodologii rozważań, które służyć miały wyłonieniu głównego problemu badawczego, nie wyłączając wątków pobocznych. Wszystko to widziane być musi z perspektywy przedmiotu nauk prawnych, stanowiącego w dużym stopniu „nieempiryczny” przedmiot analiz. Na szczególną uwagę zasługują umieszczone w książce ustalenia pojęciowe celu, przedmiotu, a także propozycji ujęcia zjawiska i pojęcia sygnalizacji w świetle stanowisk nauki prawa administracyjnego. W części pierwszej podjęto również projekcję rezultatów wynikających z założeń pracy i ewentualny wpływ na rozwój nauki prawa, pogłębioną analizę prawa i literatury dotyczącą zjawiska sygnalizacji w regulacji konstytucyjnoprawnej, karnoprocesowej i cywilnej z wyłączeniem sygnalizacji administracyjnoprawnej i sądowoadministracyjnej, które, ze względu na swoją obszerność i specyfikę, ujęto w osobną, część drugą pracy. W części drugiej pracy umieszczono także dwie kolejne problematyki: pierwsza, kluczowa dla wszystkich instytucji sygnalizacyjnych to problematyka naruszeń prawa w polskim ustawodawstwie w oparciu o poglądy nauki i judykatury. Druga natomiast dotyczy nowego, powstającego modelu sygnalizowania naruszeń wprowadzonych dyrektywą sygnalizacyjną UE. Część trzecia to w istocie

podsumowanie całej pracy. Zamysł jej wyodrębnienia zmierzał w kierunku końcowego ujednoczenia spojrzenia na rozproszone w polskim prawie regulacje sygnalizacyjne. Jest to zarazem część podsumowująca szczegółowe wyniki analiz prowadzone w poszczególnych problematykach sygnalizacyjnych, grupująca końcowe wnioski i najpilniejsze postulaty zmian *de lege ferenda*.

Pragnę szczególnie podziękować za cenne uwagi recenzentom, prof. dr. hab. Andrzejowi Wróblowi oraz prof. dr. hab. Zygmuntowi Niewiadomskiemu. Podziękowania składam również Dziekanowi Wydziału Zarządzania UW, prof. dr. hab. Grzegorzowi Karasiewiczowi, za wsparcie całego procesu mojej pracy naukowej.

CZĘŚĆ PIERWSZA

**ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE  
I PRZEGLĄD REGULACJI SYGNALIZACYJNYCH  
W USTAWODAWSTWIE POLSKIM**

## UWAGI OGÓLNE

W części pierwszej umieszczono istotne dla niniejszej pracy kwestie wprowadzające i uzasadniające analizę prawnodogmatyczną przepisów prawa odnoszących się do zjawiska sygnalizacji. Mowa tu o uzasadnieniu wyboru tematyki pracy oraz ewolucji koncepcji i konstrukcji rozważań. Nie bez znaczenia będą też aspekty metodologii rozważań, które służyć miały wyłonieniu głównego problemu badawczego, nie wyłączając wątków pobocznych. Wszystko to widziane być musi z perspektywy nauk prawnych, a więc ujęcia normatywistycznego uzasadniającego w dużym stopniu ich „nieempiryczny” przedmiot analiz. Na szczególną uwagę zasługują też ustalenia pojęciowe, celu, przedmiotu i metod badawczych związanych ze zjawiskiem sygnalizowania w świetle stanowisk nauki prawa administracyjnego. Podjęto również projekcję rezultatów wynikających z założeń pracy i ewentualny wpływ na rozwój nauki prawa. Dział drugi dedykowany jest pogłębionej analizie prawa i literatury dotyczącej zjawiska sygnalizacji w regulacji konstytucyjnoprawnej, karnoprocesowej i cywilnej z wyłączeniem sygnalizacyjnych regulacji administracyjnoprawnych, które ze względu na swoją obszerność i specyfikę ujęto w osobną, część drugą pracy. Analizę ustawodawstwa w dziale drugim poprowadzono od najbardziej rozbudowanych normatywnie oraz chronologicznie najstarszych regulacji o charakterze sygnalizacyjnym.



# DZIAŁ I

## ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE, METODOLOGIA, POJĘCIA I KONSTRUKCJA PRACY

### Rozdział I

## Tematyka pracy, ewolucja koncepcji i konstrukcji rozważań oraz problemy metodologii

### 1. Uzasadnienie wyboru tematyki pracy

Proces stosowania prawa przez organy publiczne oraz przestrzegania prawa przez obywateli i podmioty prawa w państwie jest niezwykle skomplikowanym i wielopoziomowym układem stosunków prawnych i jest determinowany wieloma czynnikami tkwiącymi zarówno w samym prawie, jak i poza nim. Przedmiotem niniejszej pracy będzie przede wszystkim wspomniany czynnik prawa, a dokładniej możliwie szeroka analiza regulacji sygnalizowania uchybień, tj. naruszenia prawa i innych nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji publicznej. Sygnalizowanie, a więc w sensie najogólniejszym uprzedzanie o nadchodzących lub toczących się nieprawidłowościach jest jednym z istotniejszych elementów funkcjonowania każdego organizmu, w tym także organizmu społecznego, jakim jest państwo i jego aparat administracyjny. Wydaje się zatem, że badanie sygnalizacji jako pojęcia, instytucji prawnej czy też generalnie zjawiska w administracji publicznej ma głęboki sens. Pozostając w biologicznej semantyce można bez większego błędu stwierdzić, że jednym z kluczowych elementów utrzymania prawidłowości funkcjonowania każdego organizmu, w tym organizmu państwowego, są mechanizmy ostrzegania o zbliżającej się lub już trwającej chorobie (dysfunkcji czy patologii). W niniejszej pracy uważa skupiona zostanie na mechanizmach samego „prawa sygnalizacyjnego” jako najistotniejszego funkтора warunkującego sygnalizację naruszeń prawa w administracji publicznej. W zdecydowanej swojej masie jest to głównie regulacja administracyjno-prawna, jednak przyjmując jako wspólny mianownik adresata sygnalizacji, tj. aparat

administracji publicznej, do analizy włączono regulacje także innych gałęzi prawa. Nie jest tajemnicą, że funkcjonowanie administracji publicznej w Polsce jest przedmiotem stałej krytyki. Dysfunkcje i patologie w niektórych obszarach są nie tylko oczywiste, ale i długotrwałe<sup>1</sup>. To zmusza oczywiście do postawienia pytania o przyczyny takiego stanu rzeczy i hipotezy, czy aby jedną z przyczyn nie jest właśnie konstrukcja samego prawa. Jeśli dodamy do tego mocną tezę, a właściwie paradygmat, że w każdej prawidłowo funkcjonującej społeczności powinien występować sprawny mechanizm sygnalizowania zbliżających się lub istniejących zagrożeń, to uzyskamy całkiem spójny zakres badawczy. Skoro zatem nie kwestionujemy zjawiska sygnalizacji jako głęboko, społecznie zakorzenionego i potrzebnego, to naturalna staje się kolejna predykcja, że sposób organizacji (ustroju organów) i procedur sygnalizacyjnych jest w dużym stopniu odpowiedzią na to, jak państwo traktuje w tym zakresie swoje obowiązki. W związku z tym sygnalizacja jako zjawisko społeczne musi być w jakimś stopniu odzwierciedlona w treści norm prawnych dotyczących zarówno administracji publicznej wykonawczej, jak i sądowniczej czy ustawodawczej, słowem w modelu normatywnym. Nakreślone założenia uformowały również tematykę pracy.

## 2. Ewolucja koncepcji i konstrukcji tematyki pracy oraz jej zakresu

Przeгляд ustawodawstwa, orzecznictwa i poglądów doktryny związanych z sygnalizacją w administracji publicznej pokazuje cały wachlarz problemów natury systemowej i ogromny materiał analityczny. Praca niniejsza dość szybko stawiała się obszerna pomimo ograniczenia jej w zasadzie do konwencjonalnego wyboru zakresu badawczego i podstawowej analizy regulacji typu sygnalizacyjnego. Analizy nabrały kształtu systemowego, a więc niezbędny był również systemowy układ treści ujęty w części, działy i rozdziały. Część pierwsza zawiera dwa działy: pierwszy – dotyczący uwag wprowadzających i metodologicznych, drugi – zawierający przegląd regulacji sygnalizacyjnych w ustawodawstwie polskim z wyłączeniem regulacji administracyjnoprawnej. Sygnalizacja w regulacji administracyjnoprawnej i sądownoadministracyjnej ze względu na swój rozległy zakres ujęta została odrębnie jako część druga pracy. Zawiera ona aż trzy działy odrębnie analizujące sygnalizację sądownoadministracyjną (dział I), sygnalizację administracyjnoprawną niesądową (dział II), a także najnowsze regulacje związane z dyrektywą sygnalizacyjną i projektowanymi przepisami krajowymi w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa unijnego (dział III). Ostatnią, trzecią część pracy stanowią wnioski ogólne oraz zebrane z analiz szczegółowych, elementy badań empirycznych związanych ze zgromadzoną dokumentacją odpowiedzi sygnalizacyjnych oraz postulaty *de lege ferenda*.

---

<sup>1</sup> Doktryna administracyjnoprawna wielokrotnie poświęcała tej tematyce wiele uwagi. Z ostatnich kompleksowych opracowań zob. m.in. *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009.

Dość szybko również okazało się, że identyfikowanie naruszenia prawa związane jest z problemem tzw. klauzul generalnych występujących we wszystkich gałęziach prawa, nie wyłączając regulacji sygnalizacyjnych. Pojęcie i postaci naruszenia prawa stanowią zatem jedną z istotniejszych, a może nawet centralną kwestię w analizie instytucji sygnalizacji. Doktryna i jurysprudence, nie dając w tej kwestii komfortu pojęciowego, powoduje ciągłą potrzebę aktualizowania materiału badawczego w tej materii. Ten zaś najobszerniejszy jest w regulacji administracyjnoprawnej i obfituje w kontrowersje, konwencjonalne ujęcia poszczególnych autorów i kazuistyczne orzecznictwo. Stąd podjęto decyzję o wyodrębnieniu rozważań o rażącym naruszeniu prawa i istotnych naruszeniach do odrębnych rozdziałów, mimo że konstrukcyjnie są to przedmioty postępowań sygnalizacji sądownoadministracyjnej. Wszystkie wymienione problemy nie tylko wpływały na treść niniejszej książki, ale stopniowo modyfikowały jej konstrukcję. Wspomnijmy tylko, że początkowemu założeniu niniejszej pracy towarzyszył pewien pomysł badawczy, który w trakcie jej pisania również przeszedł istotną ewolucję. Pierwotnym zamierzeniem była chęć przeanalizowania wyłącznie sygnalizacji składów orzekających sądów administracyjnych uregulowanej w art. 155 p.p.s.a. Szybko jednak okazało się, w oparciu o materiał normatywny i poglądy doktryny, że tematyka sygnalizowania naruszeń prawa nie tylko pozwala, ale wręcz wymaga szerszego spojrzenia poza proces sądownoadministracyjny i podejścia systemowego. Prawo polskie ustanawia bowiem szereg innych regulacji procesowych i ustrojowych dotyczących sygnalizowania administracji publicznej i w ramach administracji publicznej rozmaitych naruszeń prawa, takich jak: uchybienia w prawie (tj. istotnych naruszeń prawa i okoliczności nań wpływających), nieistotne naruszenia prawa, luki w prawie, uchybienia w działaniu instytucji państwowych, samorządowych lub społecznych czy też uchybienia w pracy organów jednostek samorządu terytorialnego. W regulacji administracyjnoprawnej oprócz *sui generis* instytucji prawnych sygnalizacji rozumianych przedmiotowo istnieje ponadto dość istotna liczba instytucji publicznych rozumianych podmiotowo, tj. organów centralnych i naczelnich posiadających pojedyncze kompetencje sygnalizacyjne. Te ostatnie również zostały włączone do zakresu analiz.

Reasumując, sygnalizowanie naruszeń prawa nie jest wyłącznie domeną działalności sądów administracyjnych. Samodzielne kompetencje, a w niektórych przypadkach czasami wręcz instytucje sygnalizacyjne przypisane innym niż sądy organom publicznym, jako zbiór regulacji administracyjnoprawnych mają ewidentnie nie tylko procesowy, ale i ustrojowy charakter. Szczegółowa analiza formalno-dogmatyczna pokazuje bowiem, że ujmując sprawę nawet przez pryzmat gałęzi prawa, w samej regulacji administracyjnoprawnej występuje znaczna liczba przepisów (ponad kilkanaście zespołów regulacji) bezpośrednio mogących być kwalifikowanymi jako typowa sygnalizacja (dokładnie zbliżonych do istoty prawnego stosunku sygnalizacyjnego). Jeżeli do całości problematyki dodamy także regulacje sygnalizacyjne z obszarów innych gałęzi prawa, uzyskamy dodatkowo cenną komparatywkę wertykalną.

Pomimo analizy międzygałęziowej praca ma charakter studium administracyjno-prawnego z dwóch powodów. Pierwszy ma charakter podmiotowy, ponieważ adresatem wszelkich typów sygnalizacji jest administracja publiczna. Drugi powód ma uzasadnienie ilościowe, gdyż znaczna część przepisów sygnalizacyjnych jest umieszczona właśnie w obrębie regulacji administracyjnoprawnej. Choć sygnalizacja w sposób najszerszy występuje w obszarze regulacji administracyjnoprawnej, należy ją badać nie tylko jako instytucję prawa administracyjnego (szerzej prawa publicznego), ale generalnie jako instytucję prawa obowiązującego, zgodnie z porządkiem hierarchii źródeł prawa opisanych w Konstytucji RP. Zamykanie rozważań w ramach poszczególnych dogmatyk szczegółowych jest niewątpliwie jedną z przyczyn braku całościowego i zharmonizowanego podejścia do problemu braku efektywności przyjmowania i reagowania na sygnały naruszeń prawa w państwie. Jednym z efektów niniejszych pracy jest szczegółowy opis typowych instytucji sygnalizujących administracji publicznej naruszenia prawa i inne nieprawidłowości. Analiza ustawodawstwa „sygnalizacyjnego” stanowić ma punkt wyjściowy do postawienia istotnych pytań. Czy w przypadku działalności administracji publicznej istnieje jakikolwiek spójny i systemowy zamysł ustawodawcy odnośnie do jednolitego systemu sygnalizowania naruszeń prawa? Czy też model normatywny stanowi w istocie rozproszone i wzajemnie niepowiązane procesowo instytucje w prawie administracyjnym, konstytucyjnym, karnym, cywilnym, pracy i unijnym? Tak nakreślonej myśli badawczej odpowiada wspomniana we wstępie konstrukcja pracy. Część pierwsza dotyczy w głównej mierze analizy ustawodawstwa polskiego i przeglądu doktryny pod kątem wyodrębnienia i opisu sygnalizacji gałęziowych. Podobny układ znajdziemy w części drugiej, wyodrębniającej regulację administracyjnoprawną i najnowszą problematykę wpływu dyrektywy sygnalizacyjnej. Część trzecia pracy stanowi próbę wskazania końcowych wniosków szczegółowych nasuwających się po analizie poszczególnych regulacji gałęziowych, ustaleń ogólnoteoretycznych odnośnie do sygnalizacji jako pojęcia prawnego oraz nasuwających się propozycji przyszłych rozwiązań systemowych. Powyższe elementy pozwolą również na ogólniejszą refleksję o sygnalizacji jako pojęciu teoretycznym. Ukazanie systemowego spojrzenia na instytucję sygnalizacji jest więc nie tylko wnioskiem z przeprowadzonych analiz, ale zarazem jednym z zasadniczych celów niniejszej pracy.

Ze względu na założone ramy pracy skupiono się głównie na obszernym wątku analizy formalno-dogmatycznej ustawodawstwa polskiego. Nie poruszano zatem kwestii prawno-porównawczych. Kwestię tę częściowo uzupełnia komparatystyka wewnątrz unijna przy okazji analizy wpływu dyrektywy sygnalizacyjnej. W pracy nie ma również odrębnego opracowania kwestii empirycznych, tj. skutków regulacji sygnalizacyjnych poszczególnych wystąpień sygnalizacyjnych. Podkreślenia jednak wymaga fakt, że zebrano w tym celu materiał empiryczny – pism stanowiących odpowiedzi adresatów poszczególnych sygnalizacji sądów administracyjnych i samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 2006–2019 i niektóre uwagi płynące z tych działań zostały uwypuklone w pracy.

Opisana ewolucja poglądów autora na faktyczny przedmiot badań (czy raczej odkrywanie wciąż nowego materiału) w oczywisty sposób wydłużyła czas pisania niniejszej monografii, który obejmował niemal trzy lata, wliczając niełatwy okres pandemii i kilkukrotną zmianę samej koncepcji. Nie bez znaczenia był również fakt, że w międzyczasie, w 2021 r., Polskę zaczęły obowiązywać regulacje dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Dyrektywa sygnalizacyjna już wpływa na polskie ustawodawstwo, w tym również na treść analizowanych polskich instytucji prawnych sygnalizujących naruszenia prawa i inne nieprawidłowości w administracji publicznej. Wciąż brak jest krajowych przepisów implementujących tę dyrektywę, nie zmienia to jednak faktu, że w sensie systemowym dyrektywa sygnalizacyjna stanowi nowe szczegółowe prawo, które istotnie będzie wpływać na dotychczas istniejące modele sygnalizowania naruszeń prawa w Polsce.

### 3. O problemach metodologii badań w kontekście tematyki pracy i głównym problemie badawczym

W nauce prawa, w szczególności w pracach o charakterze dogmatycznym, ramy analizy mieszczą się w pewnych przyjętych płaszczyznach. Zazwyczaj jest to wybrany fragment porządku prawnego stanowiący zbiór konkretnych przepisów, który analizowany jest wraz z towarzyszącym orzecznictwem organów niezawisłych i administracyjnych. Analizy te poprzedza lub przeplata przegląd stanowisk doktryny w danej dziedzinie, przy którym autorzy muszą przyjąć założenia w oparciu o siatkę zastanych pojęć i z niej budowanych definicji. Analiza i refleksje o przyjęciu, zmodyfikowaniu lub też stworzeniu nowych pojęć (pomysł badawczy autora) jest już obszarem nauki prawa. Wysiłki naukowe siłą rzeczy muszą objąć lub nawiązywać do obowiązującego prawa i w zasadzie muszą mieć postać albo aprioryczną, albo też aposterioryczną (empiryczną). Tu ukazuje się niewątpliwa odmienność przedmiotu nauki prawa jako nauki społecznej na tle przedmiotu nauk ścisłych. Przedmiotem tym jest „prawo”, a więc podsystem pewnych reguł społecznych stworzonych (lub uznanych) przez ustawodawcę. Ma ono charakter relacji (związku) tetycznego, a więc narzuconego, i jako takie ma też „narzucone” pojęcia. Przy takim założeniu przełożenie metodologii prowadzenia badań w obrębie nauk ścisłych na ontologiczne refleksje z zakresu nauki prawa jest trudne. O odkrywaniu nowych faktów i pojęć w prawie możemy mówić wyłącznie w specyficzny, heurystyczny sposób. W innych okolicznościach wychodzimy poza czysto pozytywistyczny wymiar badań prawa w kierunku językoznawstwa, socjologii czy psychologii prawa<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Nie będzie możliwy w tym miejscu pogłębiony rekurs w podstawy ideologii, teorii i przede wszystkim filozofii, które niewątpliwie stanowić powinny obowiązkowy prolog do każdej pracy dogmatycznej. Przypomnijmy jedynie kluczową dla prawoznawstwa i praktyki prawa dyskusję dotyczącą kwestii, co to jest prawo i jak jest poznawane. Odpowiedź na te pytania znajduje odbicie w literaturze, co do zasady

W książce przedstawiono identyfikację oraz ocenę rozległych regulacji sygnalizowania naruszeń prawa w administracji publicznej, obejmującą m.in.:

- analizę przepisów prawa odnoszących się do zjawiska sygnalizacji w regulacjach konstytucyjno-prawnej, karnoprocesowej, cywilnej, administracyjnoprawnej i sądownoadministracyjnej;
- problematykę naruszeń prawa w polskim ustawodawstwie w oparciu o poglądy nauki i judykatury;
- model sygnalizowania naruszeń wprowadzonych dyrektywą sygnalizacyjną UE.

Publikacja przeznaczona jest dla sektora administracji publicznej, w szczególności dla prawników (sędziów, adwokatów i radców prawnych oraz praktyków prawa pracy i compliance), dla pracowników samorządowych związanych z kontrolą i nadzorem oraz pracowników rządowej administracji publicznej. Zainteresuje także osoby naukowo zajmujące się omawianą tematyką.

**Michał Możdżeń-Marcinkowski** – doktor nauk prawnych; adwokat; doświadczony pracownik naukowo-dydaktyczny Wydziału Prawa i Administracji oraz Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; autor kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa publicznego.

„Dzieło (...) jest kompleksowe i kompletne w tym znaczeniu, że obejmuje swoim zakresem dogmatyczne analizy przepisów o sygnalizacji z wielu dziedzin prawa. Opiniowaną pracę wyróżnia nie tylko jej merytoryczna oryginalność, ale także rzadka współcześnie umiejętność łączenia analiz teoretycznych z dogmatyczną metodą badania prawa (...)”.

*Z recenzji wydawniczej prof. dra hab. Andrzeja Wróbla*

„(...) Recenzowana praca stanowi wartościową pozycję w polskiej literaturze przedmiotu. Jest pracą o niekwestionowanych walorach naukowych, a jednocześnie dużej przydatności praktycznej. Jest pierwszą obszerniejszą monografią opisującą zjawisko sygnalizacji w administracji publicznej. Twórcze uogólnienia, logiczny i jasny tok wywodu, wreszcie duża kultura słowa, czynią z recenzowanej pracy pozycję wartościową”.

*Z recenzji wydawniczej prof. dra hab. Zygmunta Niewiadomskiego*



9788383583426 W01P01

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-8358-342-6



9 788383 583426

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA: +48 801 044 545  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL