

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 Możdżeń-Marcinkowski

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.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na 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

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Mojej ukochanej żonie, córeczce i synowi

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
--	-----------

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

1. Uzasadnienie wyboru tematyki pracy 35
2. Ewolucja koncepcji i konstrukcji tematyki pracy oraz jej zakresu 36
3. O problemach metodologii badań w kontekście tematyki pracy i głównym
problemie badawczym 39
4. Uzasadnienie „nieempirycznego” przedmiotu pracy w kontekście
przedmiotu nauk prawnych 43

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

1. O metodach badawczych w naukach administracyjnoprawnych 45
2. Ustalenia pojęciowe związane ze zjawiskiem sygnalizowania jako podstawa
do ustalenia przedmiotu sygnalizacji 47

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

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 „uchybień 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
Rozdział V. Sygnalizacja w prawie karnym procesowym	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
Rozdział VI. Z problematyki sygnalizacji w sprawach cywilnych	152
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

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

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 sądowoadministracyjnej	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 rozstrzygnięcia 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 sądowoadministracyjnej sygnalizacji ogólnej z art. 155 p.p.s.a.

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 sądowoadministracyjnej 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
---------------------------------	-----

Rozdział VI. Sygnalizacja samorządowych kolegiów odwoławczych

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

Rozdział VII. Sygnalizacja wskazująca na nieistotne naruszenia prawa wobec jednostek samorządu terytorialnego

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

Rozdział VIII. Sygnalizacja regionalnych izb obrachunkowych

1. Charakter prawny regionalnych izb obrachunkowych	336
2. Czynności typu sygnalizacyjnego regionalnych izb obrachunkowych	337

Rozdział IX. Noty sygnalizacyjne w kontroli skarbowej do 2017 r.

Rozdział X. Sygnalizacja administracyjnoprawna – typ rzecznikowski

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

Rozdział XI. Kompetencje sygnalizacyjne Prezesa Urzędu Ochrony

Konkurencji i Konsumentów oraz rzeczników konsumentów	359
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

Rozdział XII. Sygnalizacja Najwyższej Izby Kontroli

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

Rozdział XIII. Sygnalizacja Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych

Rozdział XIV. Sygnalizacja Państwowej Inspekcji Pracy oraz rola sygnalizacyjna społecznej inspekcji pracy

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 Górniczego	379
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

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

Rozdział XVII. Pojęcie sygnalizacji w Kodeksie postępowania administracyjnego	389
--	------------

DZIAŁ III

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	391
---	------------

Rozdział XVIII. Geneza, aksjologia i proces implementacji dyrektywy 2019/1937	391
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 bezpośrednie 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

Rozdział XIX. Problematyka zakresu podmiotowego dyrektywy sygnalizacyjnej i projektowanej ustawy o ochronie osób zgłaszających

naruszenia prawa	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

Rozdział XX. O zakresie przedmiotowym dyrektywy 2019/1937 i projektowanych przepisów polskiej ustawy o ochronie osób zgłaszających

naruszenia prawa	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

Rozdział XXI. Wewnętrzne i zewnętrzne kanały dokonywania zgłoszeń jako formy postępowań sygnalizacyjnych w ramach dyrektywy 2019/1937 i projektowanej krajowej ustawy implementującej

.....	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

Rozdział I. Problemy sygnalizowania naruszeń prawa w administracji publicznej w regulacji konstytucyjnoprawnej, karnoprocesowej i cywilnej w świetle przeglądu ustawodawstwa oraz doktryny	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
 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	 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

1. Sygnalizacja samorządowych kolegiów odwoławczych	508
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
Rozdział IV. Sygnalizacja w regulacji administracyjnoprawnej sądowej i pozasądowej – w kierunku uogólnień teoretycznych i typologii	521
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
Rozdział V. Nowy typ sygnalizacji prawnej wprowadzony dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii	530
Rozdział VI. Sygnalizacja w ujęciu teoretycznym	533
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
Rozdział VII. Wnioski końcowe oraz <i>de lege ferenda</i>	552
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
Bibliografia	573

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty prawne

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, ze zm.)
dyrektywa sygnalizacyjna	
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37)
k.p.k. z 1969 r.	– ustawa z 19.04.1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 13, poz. 96 ze zm.); utraciła moc
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.)
pr. bank.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 2488 ze zm.).
regulamin TK	– uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 27.07.2017 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 767)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
u.k.s.	– ustawa z 28.09.1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 720 ze zm.); utraciła moc

u.NIK	– ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
u.o.d.o.	– ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781)
u.o.d.o. z 1997 r.	– ustawa z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.); uchylona
u.o.d.p.w.	– ustawa z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1524)
u.o.k.k.	– ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2023 r. poz. 1689 ze zm.)
u.o.m.f.p.	– ustawa z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169)
u.o.t.p.TK	– ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393)
u.PGRP	– ustawa z 15.12.2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1109 ze zm.)
u.PIP	– ustawa z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2024 r. poz. 97)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.)
u.r.i.o.	– ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325)
u.RPD	– ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2023 r. poz. 292)
u.RPO	– ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058)
u.RPP	– ustawa z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2023 r. poz. 1545 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.k.o.	– ustawa z dnia 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)
u.SN	– ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1093 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
u.TK z 1997 r.	– ustawa z 1.08.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.); utraciła moc

2. Oficjalne wydawnictwa z orzecnictwem

ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych

OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych – zbiór urzędowy od lipca 1994 r. do stycznia 2003 r.
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izba Cywilna i Administracyjna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych – zbiór urzędowy od 1963 do 1994 r.
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
OTK-B	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria B

3. Czasopisma

NP	– „Nowe Prawo”
PiP	– „Państwo i Prawo”
PPP	– „Przegląd Prawa Publicznego”
RPEiS	– „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
ST	– „Samorząd Terytorialny”
ZNSA	– „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”

4. Nazwy organów i instytucji

GIODO	– Generalny Inspektor Danych Osobowych
NBP	– Narodowy Bank Polski
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PIP	– Państwowa Inspekcja Pracy
PUODO	– Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
RIO	– regionalne izby obrachunkowe
RPD	– Rzecznik Praw Dziecka
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
RPP	– Rzecznik Praw Pacjenta
SKO	– samorządowe kolegia odwoławcze
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UODO	– Urząd Ochrony Danych Osobowych
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
WSA	– wojewódzkie sądy administracyjne

5. Inne

Legalis	– system informacji prawnej C.H. Beck
LEX	– system informacji prawnej Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

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 jurysprudence i naukę prawa od kilkunastu 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 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 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. Zamyśl jej wyodrębnienia zmierzał w kierunku końcowego ujednolicenia 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 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 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, karnoprosesowej 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 długotrwałe¹. 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

Przegląd 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 sądowoadministracyjnej ze względu na swój rozległy zakres ujęta została odrębnie jako część druga pracy. Zawiera ona aż trzy działy odrębnie analizujące sygnalizację sądowoadministracyjną (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*.

¹ 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 jurisprudence, 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 sądowoadministracyjnej. 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 sądowoadministracyjny 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 komparatystkę 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 najszerzy 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 odmiennność 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 prawa².

² 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

Dążę do tego, aby wyraźnie zaznaczyć, że sukces badawczy w nauce prawa zależy w bardzo znaczącym stopniu od sposobu podejścia do badanego zjawiska. Przyjmując jednak pewną metodologię badania zjawiska – czy to w samym tekście, czy też wpływającego na tekst prawny – nie sposób nie ulec aprioryzmowi pojęć historycznie wytworzonych w nauce prawa na bazie obowiązującego prawa. Nie ma tu większego znaczenia, czy podzielamy opinie co do treści takich pojęć jak: prawo, norma prawna, przepis prawny, uprawnienie, obowiązek, stosunek prawny, obowiązywanie, stosowanie prawa czy funkcja. Aby zachować ciągłość nauki i móc zająć własne stanowisko, nieuchronnie musimy w badaniach uwzględniać wymienione pojęcia podstawowe także w przypadku pojęcia sygnalizacji. Nauka prawa niesie ze sobą jednak pewną otuchę, która wyraża się w możliwości tworzenia dogmatyki prawnej³, a w jej ramach także pojęć prawniczych i naukowych, szerszych od pojęć *stricte* prawnych (ustawowych). Dodajmy, że współczesna dogmatyka prawna, której charakter i główne kanony będę starał się zachować w konstrukcji niniejszego opracowaniu, nie ogranicza się wyłącznie do XIX-wiecznego pozytywistycznego formatu opisu formalno-dogmatycznych aspektów prawa obowiązującego (tj. wypracowania aparatu pojęciowego prawa, jego wykładni i stosowania). Obecnie w skład dogmatyki prawa doktryna zalicza także dodatkowe problemy, takie jak: geneza badanych instytucji, funkcje instytucji oraz wnioski *de lege ferenda* i *de sententiae ferenda*⁴. Natomiast do zasadniczych problemów badawczych dogmatyki prawa zalicza się trzy: walidacji prawa, jego wykładni oraz instytucjonalizacji⁵.

Opisując konstrukcję niniejszej pracy w największym skrócie, należy podkreślić, że szczególna uwaga skupiona zostanie właśnie na trzeciej grupie problemów, tj. na ocenie stopnia instytucjonalizacji badanego wycinka normatywów, słowem na sygnalizacji jako instytucji prawa. Poruszane będą oczywiście i pozostałe aspekty dogmatyczne, a więc aspekt walidacyjny i wykładni prawa. Wymiar praktyczny (empiryczny) działalności sygnalizacyjnej opierać się będzie – standardowo dla nauk prawnych – na przeglądzie orzecznictwa sądownoadministracyjnego i dokumentacji wystąpień sygnalizacyjnych. Jak wspomniano, w nieco węższym stopniu wykorzystano metodę prawnoporównawczą. Z jednej strony sygnalizacja, w szczególności sądownoadministracyjna, jest specyficzną instytucją prawa polskiego, z drugiej strony omawiane

w opisie dwóch dychotomii, tj. prawa natury i pozytywizmu prawniczego oraz przeciwstawiania konceptualizmu prawniczego realizmowi prawniczemu; por. M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000, s. 148–227.

³ Dogmatykę prawa pojmuje się jako ustrukturyzowany proces badania aktualnie obowiązującego prawa pod kątem widzenia określonego typu problemów i odpowiadających im metod badawczych; por. E. Bojanowski, W. Dawidowicz, M. Konarski-Mikołajewicz, S. Marcinkiewicz, K. Żukowski, *Metodologiczne problemy dogmatyki prawa administracyjnego* [w:] *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa. Materiały z sesji naukowej. Łódź 27–28 marca 1980 r.*, red. J. Wróblewski, Ossolineum 1982, s. 1.

⁴ Por. W. Lang, J. Wróblewski, Z. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 12.

⁵ E. Bojanowski, W. Dawidowicz, M. Konarski-Mikołajewicz, S. Marcinkiewicz, K. Żukowski, *Metodologiczne...*, s. 1.

regulacje dyrektywy sygnalizacyjnej stanowiącej prawo unijne w niedalekiej przyszłości stanowić będą krajowy, wewnętrzny porządek prawny. Metoda historycznoprawna będzie miała swoje odzwierciedlenie w tych fragmentach pracy, w których niezbędne jest nakreślenie genezy funkcjonowania sygnalizacji typu sądowego zapoczątkowanej w socjalistycznym kontekście ustroju PRL. Badania historycznoprawne znajdą mniejsze zastosowanie w przypadku sygnalizacji typu administracyjnoprawnego, tj. w układzie kierowniczym, gdyż większość instytucji, które ją obecnie stosują, ma rodowód demokratyczny i wolnorynkowy.

Przyjmuje się w doktrynie, że problem badawczy (naukowy) to stan subiektywnego odzwierciedlenia niedostatków w danej dyscyplinie (specjalności) naukowej czy też niedostatków mogących występować jako braki odpowiedzi naukowych na stawiane pytania, wynikające logicznie z aktualnego stanu wiedzy, względnie błędy w odpowiedziach⁶. W takim układzie problem badawczy w niniejszej pracy jawi się jako usystematyzowana próba odpowiedzi na pytanie o niedostatki refleksji naukowej odnoszącej się do regulacji prawnych będących podstawą istnienia i funkcjonowania systemu prewencji naruszeń prawa w administracji publicznej. To zaś profiluje badania w kierunku podstawowej bariery realizacji sygnalizowania tkwiącej w samej konstrukcji przepisów publicznych. Wraz z postawionym problemem badawczym pojawiają się w sposób naturalny związane z nim pewne tezy i hipotezy naukowe.

W przypadku niniejszej pracy, jak wspomniano na wstępie, zamierzano początkowo przyrzeć się wyłącznie wąskiemu wycinkowi działalności aparatu państwowego, jakim jest procesowa instytucja sygnalizacji sądownoadministracyjnej, a dokładniej możliwość złożenia przez strony postępowania sądowego w ramach sprawy wniosku o wystosowanie postanowienia sygnalizacyjnego na podstawie art. 155 p.p.s.a. Szybko jednak okazało się, że analiza sygnalizacyjnych kompetencji sądów administracyjnych dała podstawy do szerszej refleksji, że sygnalizacja nie jest wyłącznie instytucją sądownoadministracyjną, ale także karnoprocesową, cywilnoprocesową, konstytucyjnoprawną i administracyjnoprawną, i dotyczy szerszego zjawiska, a nawet modelu normatywnego (prawnego) sygnalizowania nieprawidłowości w znacznych obszarach administracji publicznej. Zjawisko tak ujęte ma charakter publicznoprawny, wykracza nie tylko poza ramy samego procesu sądownoadministracyjnego, ale również poza umownie określoną gałąź prawa administracyjnego.

Uwypuklenie podłoża teoretycznego, jak w każdej nauce społecznej, napotyka istotny problem umiejętnego wyważenia balansu pomiędzy zamysłem teorii piszącego autora a doświadczeniem zewnętrznym opartym na obserwacji materii badanej. Dokładniej chodzi tu o nieprzekroczenie granicy pomiędzy założonym (często

⁶ J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 44.

zastanym już w literaturze i prawie) pojęciowym substratem Husserlowskiej struktury apriorycznej zjawiska prawnego (w naszym przypadku zjawiska sygnalizacji) a rzeczywistymi emanacjami tego zjawiska w porządku prawnym, tj. właśnie owym zewnętrznym doświadczeniem. Innymi słowy samo założenie co do zakresu pojęciowego i bytu faktycznego „sygnalizacji” w państwie powodować będzie większy lub mniejszy zakres przedmiotowy poszczególnych przepisów, które w założeniach wypełniać będą desygnaty założonego pojęcia i badanego zjawiska. Aby móc objąć i opisać jak największy zakres zjawiska i instytucji sygnalizowania naruszeń prawa w administracji publicznej, uprzedzając szczegółowe analizy dokonane w pracy, sygnalizację traktować będziemy jako instytucję prawną. Niekwestionowanie obszerny materiał badawczy powoduje, iż niezwykle trudno było przyjąć metodę analizy *stricte* apriorycznej w schemacie zasadzającym się na jednolitym zdefiniowaniu pojęcia instytucji sygnalizacji i międzygałęziowym analizowaniu tej instytucji w układzie genezy i istoty, jej zakresu przedmiotowego, podmiotowego itd. Przyjęta w pracy konstrukcja rozważań świadomie zakłada inną metodę analizowania sygnalizacji. Polega ona na analizie zespołów przepisów w poszczególnych działach prawa oraz końcowych uogólnieniach teoretycznych. W mojej opinii lepiej służyć będzie to realizacji celu badawczego. Pamiętać jednak należy, że zadanie nie jest proste, gdyż i samo pojęcie instytucji prawnej (prawa) różnie jest traktowane przez współczesne prawoznawstwo. Na użytek niniejszej pracy przyjmujemy jednak, że poprzez instytucję prawną rozumiemy pewien wyodrębniony agregat stanowiący zespół norm prawnych dotyczących pewnej wyodrębnionej sfery stosunków społecznych. W tak zidentyfikowanych ramach instytucja sygnalizacji, a może lepiej: instytucje sygnalizacyjne opisywane w pracy, to kompetencyjnie i proceduralnie uregulowane sytuacje prawne podmiotów prawa ze względu na szczególny przedmiot, jakim jest uprzedzanie o naruszeniach prawa i innych nieprawidłowościach kierowanych do administracji publicznej i w ramach tej administracji. Tak ogólnie przyjęte założenie pojęciowe pozwala, po pierwsze, wyodrębnić analitycznie instytucje sygnalizacyjne w poszczególnych gałęziach prawa, po drugie – dokonać ich komparatystyki, typologii i oceny regulacji.

Konstrukcje sposobu analizowania w niniejszej pracy można zatem podsumować w ten sposób, że mając apriorycznie i intuicyjnie założone podstawowe elementy definicyjne instytucji sygnalizacji, nie definiujemy jej jednak zbyt szczegółowo na początku. Zabieg ten, świadomie podjęty, miał na celu uniknięcie niepotrzebnej redukcji badanej regulacji prawa obowiązującego w związku ze z góry założonymi definicjami. Podejście takie ma pewne wady, takie jak przyjęcie zbyt szerokiego zakresu badań czy też zaliczenie do zbioru instytucji zbliżonych. Problemy te poruszymy jednak w końcowej części rozważań, podejmując próbę zarysowania wspólnej dla całego porządku prawnego, „międzygałęziowej” koncepcji teoretycznej instytucji sygnalizacji, w tym określenia wspólnej dlań aksjologii i celów. Całości dopełnią rozważania mające na celu skonfrontowanie tak uzyskanych pojęć z nowo powstającym zrębem ustawy implementującej dyrektywę sygnalizacyjną.

4. Uzasadnienie „nieempirycznego” przedmiotu pracy w kontekście przedmiotu nauk prawnych

Każda teoria naukowa zaczyna się właściwie jako hipoteza (idea, pytanie), która nie została jeszcze udowodniona, pozostaje zatem zebrać wystarczająco dużo dowodów ją potwierdzających, aby uczynić w metodologii naukowej kolejny krok. Będzie nim właśnie teoria zaakceptowana jako obowiązujące wyjaśnienie danego zjawiska. Teoria naukowa będzie w pewnym sensie strukturą i dla obserwacji, i dla faktów *per se*, przy czym te ostatnie będą niezmiennie, sama zaś teoria względnie trwała w zależności od czynnika czasu, nowych sposobów interpretacji (zawężeń lub poszerzeń) lub ujawnienia nowych faktów. Wyraźnie podkreślmy, że w szeroko ujmowanych naukach ścisłych mamy dwa filary: empirycznie i fizycznie występujące fakty oraz teorie naukowe będące wyjaśnieniami i interpretacjami tych faktów. Filary te to dwie różne rzeczy. W naukach społecznych, w szczególności zaś w nauce prawa (w tym dogmatyce szczegółowej, jaką jest nauka prawa administracyjnego), powyższe rozróżnienie na fakty i teorie nabiera charakterystycznej modyfikacji dla tej dziedziny nauki. Otóż mówiąc w dużym uproszczeniu, swoistymi faktami będącymi podstawą obserwacji (a więc przedmiotem teorii) mogą być alternatywnie dwa przedmioty badań bądź zjawiska. Pierwszym przedmiotem – według pozytywistów prawniczych – będzie sam przepis prawny, mówiąc ogólniej prawo (akt prawny) jako odrębny fenomen, a dokładniej jego niematerialny skutek, jakim jest norma prawna (zbiór przepisów prawnych) będąca regułą postępowania. Drugim zjawiskiem, preferowanym przez tzw. funkcjonalistów, będą w większym stopniu nie same przepisy prawne (normy prawne), choć te również w jakimś stopniu są przedmiotem analizy, lecz efekty działania prawa.

Każda próba konstrukcji nowej teorii naukowej (lub krytyki dotychczasowej) dotycząca fenomenu prawa zakłada obranie co najmniej jednej ze wskazywanych ścieżek. W wersji minimalistycznej (oczywiście nie chodzi tu o poziom nakładu pracy naukowca) jest nią analiza formalno-dogmatyczna samych norm prawnych. W wersji szerokiej, oprócz analizy formalno-dogmatycznej, dokłada się badania związane ze skutkami społecznymi obowiązujących norm prawnych, w skrócie bada się „prawo w działaniu”. W tym ostatnim przypadku faktami będącymi przedmiotem badań nie jest już samo prawo (norma prawna), a skuteczność (realizacja) tej normy. Nietrudno więc zauważyć, że funkcjonalistyczna koncepcja prawa przenosi badacza prawa z przestrzeni pozytywistycznego zakresu teorii (obserwacji) w pozaprawne prowincje dziedzin naukowych, jakimi są: ekonomia prawa, polityka prawa, nauka administracji i zarządzanie czy socjologia. Stąd zapewne badania empiryczne o charakterze funkcjonalnym w naukach prawnych stanowią zdecydowanie trudniejsze (bo interdyscyplinarne) zadanie i rzadszy wycinek wysiłków teoretycznych. Stąd też zapewne zarówno teoria prawa, jako nauka wspólna dla poszczególnych dogmatyk szczegółowych, jak i dogmatyki szczegółowe poszczególnych tzw. gałęzi prawa zamykają się

w analizach o charakterze pozytywizmu prawniczego, skupiając się na analizie gramatycznej i systemowej przepisów oraz reinterpretacji norm prawnych w sytuacji ich kolizji. Najciekawsze jednak jest w całym obrazie to, że ów prawniczy „hermetyzm” poznania naukowego ma swoje głębokie empiryczne uzasadnienie. Prawo jako takie nie jest bowiem bytem realnym (fizykalnym, empirycznie istniejącym)⁷. Prawo czy też norma prawna (redefiniowana z przepisów prawnych) od samego początku istnienia (tj. uchwalenia i wejścia w życie w ujęciu deontologii państwowej) jest właściwie intelektualnym wytworem ustawodawcy zawartym w wypowiedzi normatywnej. Wypowiedź ta jest w istocie wypowiedzią gramatyczną. W takim zaś układzie każdorazowa analiza prawa jako faktu będącego podstawą obserwacji naukowej zawsze, i w pierwszej kolejności, musi się rozpoczynać od analizy gramatycznej. Pozytywiści prawniczy w zasadzie na takiej analizie poprzestają, funkcjoniści idą o krok dalej – próbując ustalić skutki społeczne (zwrotne lub planowane) owych zdań gramatycznych, a więc performatywny wymiar wypowiedzi gramatycznych.

⁷ Oczywiście poza fizycznymi kopiami aktów normatywnych typu Dziennik Ustaw, Monitor Polski, umowa międzynarodowa czy uchwała rady gminy itd.

Rozdział II

Ustalenia pojęciowe, cel, przedmiot i metody badawcze związane ze zjawiskiem sygnalizowania w świetle stanowisk nauki prawa administracyjnego

1. O metodach badawczych w naukach administracyjnoprawnych

Wciąż prawdziwe wydaje się twierdzenie profesora Janusza Borkowskiego, zgodnie z którym metody nauk prawnych znajdują pełne zastosowanie w refleksji naukowej nad administracją publiczną i prawem administracyjnym. Wynika to m.in. z faktu, że w badaniach tych dyscyplin naukowych ich oś „jest określana na podstawie nauki prawa administracyjnego (jej pojęć i uogólnień). Badane są zjawiska prawne i to również wymaga stosowania metod badawczych, właściwych naukom prawnym, a więc metody historycznej, logiczno-językowej (dogmatycznej), prawnoporównawczej”¹. W niniejszej pracy korzystano, w różnym stopniu, ze wszystkich wymienionych metod badawczych z wyjątkiem klasycznej metody prawnoporównawczej. W sposób oczywisty dla nauk prawnych w analizie przepisów (norm) oraz instytucji prawnych jako podstawową i najważniejszą wysunięto metodę dogmatycznoprawną. Franciszek Longchamps pisał niegdyś o dogmatyce prawa, a w niej o tzw. metodzie formalno-dogmatycznej, że jest to działalność myślowa, „która przez wykładnię tekstów ustawowych, konceptualizację, porządkowanie, usuwanie sprzeczności i zapełnianie tak zwanych luk w prawie – szuka odpowiedzi na pytanie *quid iuris?* jak jest według prawa, co mówi prawo, jaka jest treść porządku prawnego w swych ogólnych zasadach i szczegółowych rozwiązaniach”².

¹ Por. J. Borkowski, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976, s. 45.

² Autor podkreślał już w 1968 r., że dogmatykę prawa dotyka kryzys, który związany jest ze stale zmieniającym się jej przedmiotem (tj. prawem) i przestarzałymi z ubiegłego stulecia narzędziami pojęciowymi; por. F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Ossolineum 1968, s. 8 i n.

Jak wspomniano wcześniej, znaczną część niniejszego opracowania stanowi analiza sygnalizacyjnych norm prawnych rekonstruowanych z przepisów obowiązującego prawa oraz niektórych aspektów regulacji Unii Europejskiej. Ma to kluczowe znaczenie dla analizy pojęcia sygnalizacji i jej instytucjonalnego charakteru oraz – szerzej – dla zjawiska przeciwdziałania naruszeniom prawa administracyjnego i prawa w ogólności. Całość analiz nie byłaby możliwa bez przywołania orzecznictwa, przede wszystkim zaś dorobku sądów administracyjnych, ale również Trybunału Konstytucyjnego i samorządowych kolegiów odwoławczych. Niezwykle cenne okazały się także odniesienia do poglądów doktryny na temat instytucji sygnalizacji i to nie tylko w obrębie dogmatyki prawa administracyjnego, ale również pozostałych dogmatyk gałęziowych prawa konstytucyjnego, karnego i cywilnego. W nauce prawa administracyjnego podkreśla się wyraźnie, że badanie przepisów prawnych, w tym rozpoznanie ich treści, oraz próba ustalenia zakresu semantycznego są związane z analizą judykatury oraz piśmiennictwa, i w ten sposób konstituuje się metodę dogmatycznoprawną³.

Elementem pracy, jedynie przyczynkowym, były odniesienia do metody historyczno-prawnej, w szczególności w przypadku sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego, których geneza sięga czasów PRL. Minione koncepcje dotyczące samego prestiżu sądownictwa jako całości w socjalistycznym społeczeństwie, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, a w szczególności jego roli względem administracji publicznej, mogą być cennym elementem oceny systemowej obecnej roli i relacji postępowań sygnalizacyjnych realizowanych przez sądownictwo administracyjne w Polsce. W najmniejszym stopniu posłużono się w opracowaniu metodą komparatystyki prawniczej, tj. oceną instytucji sygnalizacji w świetle tożsamyh regulacji w innych systemach i kulturach prawnych⁴. Podstawową przyczyną był fakt, że przykładowo sygnalizacja sądowoadministracyjna w kształcie, z jakim mamy do czynienia w polskim ustawodawstwie, jest instytucją *stricto* polską i właściwie nie istnieją jej bezpośrednie odpowiedniki w regulacjach obcych, pełniące te same funkcje (zadania). Wyjątkiem będą tu pewne konotacje do pojęcia *whistleblowingu*. Problematyka dyrektywy sygnalizacyjnej stanowi w większym stopniu element polskiego porządku prawnego i trudno umieszczać ją w ramach analizy prawnoporównawczej, jednak poświęcono jej odrębne rozważania.

³ Por. E. Knosala, *Współczesna nauka prawa administracyjnego. Cele i metody badawcze* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 308–309.

⁴ A. Kozak, *Komparatystyka prawnicza* [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2016, s. 25. Zob. też K. Zweigert, *Problemy metodologiczne komparatystyki prawniczej*, PiP 1972/12, s. 47.

2. Ustalenia pojęciowe związane ze zjawiskiem sygnalizowania jako podstawa do ustalenia przedmiotu sygnalizacji

Główna część prowadzonych w pracy rozważań i analiz dotyczy działalności organów publicznych w ramach szeroko rozumianej administracji publicznej, a więc głównie prawa administracyjnego, nie tracąc z pola widzenia szerszej perspektywy tzw. prawa administracji. Bezpośrednim przedmiotem badań uczyniono zatem wybrany zbiór przepisów z zakresu regulacji administracyjnoprawnej, jednak zanim to nastąpi, konieczna będzie pewna zasadnicza uwaga. Problematyka ustaleń pojęciowych w obrębie sygnalizacji administracyjnoprawnej (szerzej sygnalizacji prawnej) wynika z zastanych i ugruntowanych w nauce prawa pojęć podstawowych odnośnie do samego prawa, w tym jego gałęziowych dyferencjacji. Już na samym początku należy zastrzec, podobnie jak niegdyś uczynił to profesor Wacław Dawidowicz przy okazji analiz teoretycznych i praktyki⁵, że przyjęto konieczny kompromis odnośnie do rozumienia samego prawa administracyjnego. W pracy „prawo administracyjne” będzie pojmowane w konwencji, jaka dominuje w naszej literaturze, choć konwencję tę oceniam krytycznie, do czego powrócimy przy okazji wniosków końcowych. Opisuując problematykę sygnalizacji w prawie w sensie pojęciowym, wyjść należy od określenie prawa jako przedmiotu poznania. Mowa jest tu więc przede wszystkim o Longchampsowskiej „strukturze normatywnej”, a więc o treściach normatywnych wyrażonych w postulowanych zdaniach, która jest zarazem strukturą obowiązującą, której stosowanie wpływa na samą jej treść normatywną⁶. Struktura tekstu prawnego jest to więc pewne „żyjące” zjawisko społeczne, w sposób szczególny splatające się z wytworem myśli prawniczej. Odnosząc te obserwacje do przedmiotu niniejszej pracy, należy stwierdzić, że nauka prawa przypisuje atrybuty sygnalizacji różnym zespołom przepisów, instytucjom prawnym, poszczególnym stosunkom prawnym, a nawet pojedynczym kompetencjom, które *stricto iuris* sygnalizacją nazwane nie są. Projektując i uzupełniając zakres przedmiotowy i podmiotowy niniejszej rozprawy, właśnie ten spłot nauki i prawa obowiązującego (a więc struktury zdań i wytworu myśli prawniczej) był koniecznym punktem wyjścia do ustalenia zakresu przepisów poddanych analizie.

⁵ Por. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 114 i n.

⁶ F. Longchamps, *Z problemów...*, s. 12.

Rozdział III

Reasumpcja obszaru badań, problemów i metod badawczych, celu oraz wpływu rezultatów pracy na rozwój nauki

Przyjmuje się, że hipoteza badawcza musi być poprzedzona postawieniem problemu badawczego, przez który należy rozumieć zasadnicze pytania szczegółowe wyznaczające niejako zakres wiedzy, którą chcemy pozyskać, oraz granice i cel tworzenia pracy naukowej. Będą to pytania o istnienie, charakter prawny, pojęcia podstawowe, w szczególności systemowy układ sygnalizowania naruszeń prawa w administracji publicznej, usystematyzowana próba odpowiedzi na pytanie o stan regulacji prawnej będący podstawą istnienia i funkcjonowania systemu prewencji naruszeń prawa wewnątrz aparatu administracyjnego oraz odpowiedź na pytanie o podstawowe bariery realizacji tych normatywów tkwiące w samej konstrukcji przepisów publicznoprawnych. Przedmiotem analizy będą szeroko rozumiane fakty prawne, głównie prawo pozytywne (przepisy prawne), dokumentacja procesu legislacyjnego, orzecznictwo jako postać skutków działania prawa.

Celem głównym pracy jest ocena treści i wpływu ustawodawstwa polskiego oraz implementowanych regulacji Unii Europejskiej na zjawisko spójności oraz finistycznej skuteczności¹ „prawa sygnalizacyjnego”. Przypomnijmy, że w doktrynie już w latach 70. W. Lang postulował odróżnienie zagadnienia działania prawa w szerokim znaczeniu od problemu skuteczności prawa. Działanie prawa w znaczeniu szerszym (inaczej też skutek regulacji prawnej) to wywoływanie jakichkolwiek skutków

¹ Por. W. Lang, *Spółeczne działanie prawa* [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 446. Kwestia skuteczności i stosowania prawa jest niestety o wiele bardziej skomplikowana i znacznie przekraczająca zakres niniejszej pracy. Mamy bowiem w nauce prawa niezakończoną dyskusję o rozumieniu takich pojęć jak: stosowanie, obowiązywanie, przestrzeganie czy realizacja prawa, por. m.in. J. Jakubowski, *Pojęcia obowiązywania, realizacji i skuteczności normy prawnej oraz podstawy rozróżniania* [w:] *Studia z teorii prawa*, red. S. Ehrlich, Warszawa 1965, s. 303 i n.; W. Dawidowicz, *O „realizacji” prawa administracyjnego przez organy administracji państwowej* [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego. Prace ofiarowane z okazji 80. rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego*, red. J. Bar, Ossolineum 1971, s. 21–23.

jednostkowych lub społecznych zarówno pożądaných, jak i niepożądanych (niezgodnych z wzorcem). Natomiast skuteczność prawa jest kwalifikowanym rodzajem działania prawa ocenianym jako zgodne z treścią normy lub celem ustawodawcy (regulacji prawnej)². W przypadku oceny regulacji sygnalizacyjnych przedmiotem zainteresowania nie będzie wywoływanie przez nie jakichkolwiek skutków, ale tych, zgodnych z celem tego prawa (normą sygnalizacyjną), które w istocie przyczyniają się do zapobiegania przez administrację publiczną naruszeniom przede wszystkim prawa administracyjnego, nie wyłączając jednak instytucji sygnalizacyjnych innych gałęzi prawa. Za szczegółowy obszar badawczy przyjęto regulacje z zakresu prawa konstytucyjnego, procedury karnej, procedury cywilnej, prawa i postępowania administracyjnego oraz sądownictwa administracyjnego, a także prawa unijnego w zakresie nowo obowiązującej dyrektywy sygnalizacyjnej. Ze względu na specyfikę i wagę poglądów nauki oraz interpretacyjnej roli sądownictwa również i te dwie sfery włączone zostały do obszaru badawczego jako materiał nie mniej istotny niż samo prawo. Jak bowiem pisał niegdyś profesor F. Longchamps: „W długim swym rozwoju struktura prawna tak się spłótła z myślą o prawie, że nie sposób jest ani historycznie, ani systematycznie wyróżnić, co w jakimś dziś obowiązującym prawie jest przedmiotem nauki, a co jej tworem”³.

Weryfikacji poddana będzie hipoteza główna. Chodzi o przypuszczenie, że ze względów historyczno-kulturowych, z powodów transformacji ustrojowej, brak jest współczesnego modelu systemowej regulacji prewencyjnej. Analiza ustawodawstwa polskiego, a także orzecznictwa dotyczącego sygnalizowania naruszeń nie tylko prawa administracyjnego, pokazuje ewidentnie, że ustawodawca w samej konstrukcji prawa nie czyni z sygnalizacji zjawiska priorytetowego. Przekłada się to w oczywisty sposób na niską efektywność działalności sygnalizacyjnej pośród pozostałych dwóch władz w państwie, tj. sądowniczej i wykonawczej. Jeśli chodzi o zastosowane w pracy metody badawcze, są to głównie analizy: formalno-dogmatyczna, historycznoprawna, komparatystyczna międzygałęziowa oraz elementy technik statystycznych. W ramach analiz formalno-dogmatycznych istotną częścią były badania aktów normatywnych, orzecznictwa i orzeczeń – wystąpień sygnalizacyjnych, a także odpowiedzi adresatów sygnalizacji. Kolejną z technik będzie metoda analizy i krytyki piśmiennictwa, tj. głównych wypowiedzi przedstawicieli doktryny i judykatury, która w sposób oczywisty wiąże się z każdą pracą o charakterze naukowym w obrębie nauk prawnych. Przegląd wystąpień doktryny w obrębie dogmatyk szczegółowych prawa administracyjnego, karnego, cywilnego i konstytucyjnego pozwoli ujrzeć nie tylko zastaną wiedzę o istocie sygnalizacji, ale przede wszystkim ukazać potencjalne niezbadane pola refleksji, wykazując weryfikacyjną użyteczność nowych (lub inaczej ujętych) koncepcji. Pochodną metody analizy i krytyki źródeł będzie też kolejna metoda porównawcza. Chodzi tu nie tylko o porównanie odmienności zjawiska sygnalizacji między

² W. Lang, *Społeczne...*, s. 447.

³ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Ossolineum 1968, s. 14.

poszczególnymi tzw. gałęziami prawa, ale także podobieństw i zależności systemowych. Na samym końcu należy wspomnieć, że w pracy wykorzystano badania *sui generis* statystyczne. Zabieg ten prowadzono jednak w bardzo wąskim i podstawowym zakresie, jakim było zgromadzenie materiału badawczego pod postacią wspomnianych wcześniej sformalizowanych pism-odpowiedzi sygnalizacyjnych od adresatów wystąpień sygnalizacyjnych. Zgromadzony materiał nie pozwala na jednoznaczne określenie jego jakościowego czy ilościowego wymiaru, najpewniej stanowić będzie połączenie obu wskazanych ujęć ilościowych. Oczywiście cele i problemy badawcze wymagają pewnego minimum metodologicznego, a więc – jak to określali starożytni Grecy – *meta hodos*, czyli drogi do celu, która jest niczym innym jak formą poznania naukowego⁴. Spośród opisywanego w literaturze dostępnego katalogu metod badawczych⁵ w najmniejszym stopniu korzystano z klasycznie rozumianej metody obserwacyjnej i eksperymentu. W przypadku zjawiska sygnalizowania i szerzej przeciwdziałania nieprawidłowości w administracji publicznej kwestia zakwalifikowania działań organów publicznych wywołanych wystąpieniami sygnalizacyjnymi do powyższej metody obserwacji może być dyskusyjna. Pełne badania obserwacyjne nie wchodzą w skład struktury niniejszej monografii, gdyż założeniem było ograniczenie jej do studium prawnego. Poszerzone badania empiryczne niewątpliwie musiałyby stanowić odrębną pozycję książkową. Powinny one, jak się wydaje, uwzględniać także stwierdzenie i ocenę realnych działań podjętych przez adresatów sygnalizacji, w ślad za zapewnieniami o uwzględnieniu sygnalizacji. Z oczywistych względów formuła takiego opracowania musiałaby stanowić wielowątkowy i wieloletni plan kontroli (wynikającej z obserwacji) i przekraczałaby założenia niniejszego opracowania, które ma charakter pewnego formalno-dogmatycznego wstępu do dalszych pogłębionych badań w zarysowanym obszarze również o charakterze prawnoporównawczym.

Mówiąc o spodziewanych rezultatach pracy i wpływie na rozwój nauki, należy mieć nadzieję, że podejmowane w niej kwestie zwrócą uwagę doktryny i praktyki prawa, przede wszystkim zaś prawodawcy, na centralny dla całego systemu prawa problem klauzul generalnych dotyczących pojęcia i rodzajów naruszeń prawa. Następną wartością będzie zwrócenie uwagi na stan rozproszonego i słabo wzajemnie skoordynowanego „prawa sygnalizacyjnego” w ustawodawstwie polskim oraz na istniejące w tym obszarze od lat zaniechania. Naświetlenie tej tematyki może stanowić nie tylko praktyczne kompendium wiedzy dla struktur administracji publicznej rządowej,

⁴ W tym miejscu pozostawiam poza zakresem pracy zarówno spór, jak i własne stanowisko wobec toczącej się dyskusji odnośnie do postulatu odrzucenia wszelkich metod w nauce lub też dążenia ku ich postmodernistycznemu pluralizmowi i łączenia paradygmatów. Zob. P.K. Feyerabend, *Przeciw metodzie*, tłum. S. Wiertlewski, Wrocław 1996, *passim*; W. Alejski, *Metodologia nauk prawnych a metodologia badań nad turystyką – w poszukiwaniu podobieństw oraz różnic w paradygmatach i podejściach badawczych* [w:] *Prawne aspekty podróży i turystyki – historia i współczesność. Prace poświęcone pamięci Profesora Janusza Sondla*, red. P. Cybula, Kraków 2018, s. 52 i n.

⁵ Por. J. Pieter, *Zarys metodologii pracy naukowej*, Warszawa 1975, s. 24–25; J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 61 i n.

samorządowej oraz wymiaru sprawiedliwości, ale także mogłoby być w rezultacie podstawą dla wypracowania skutecznych koncepcji działań i strategii w celu wykorzystania wzajemnych potencjałów już istniejących w prawie obowiązującym instytucji sygnalizacyjnych. Słowem, mogłyby stanowić krok w kierunku stworzenia *sui generis* „prawa sygnalizacyjnego”, rozumianego jako skoordynowany system organów i procedur sygnalizowania naruszeń prawa dostępny zarówno dla urzędników, jak i dla obywateli oraz innych podmiotów prawa. Wnioski płynące z niniejszej pracy być może w skromnym stopniu będą mogły się przyczynić nie tylko do rozwoju nauki prawa polskiego, ale również poprawy prawa unijnego (w zakresie implementowania dyrektywy sygnalizacyjnej). Wszystko to zaś powinno zmierzać w kierunku optymalnego ubogacenia kształtowania polityki administracyjnej i mieć bezpośrednie przełożenie na poprawę jakości funkcjonowania administracji publicznej oraz eliminację złego prawa i dysfunkcyjnych układów organizacyjnych aparatu władzy. To zaś w sposób bezpośredni przełożyłoby się na jakość wykonywanych czynności władzy zarówno w obrębie *dominium*, jak i *imperium*, stąd już prosta droga do rzeczywistego wzrostu zaufania obywateli do aparatu państwowego i samorządu terytorialnego. Na koniec należy dodać, że prowadzone w pracy analizy ustawodawstwa sygnalizacyjnego dają silne podstawy do wyróżnienia dwóch teoretycznych typów sygnalizacji. Pierwszy roboczo nazwać możemy sygnalizacją międzyinstytucjonalną, w której jeden organ administracji publicznej sygnalizuje naruszenia prawa drugiemu organowi publicznemu. Drugi to typ sygnalizacji „obywatelskiej”, w której osoba fizyczna sygnalizuje naruszenia prawa organowi publicznemu. Praca w znaczącym zakresie koncentruje się na tym pierwszym modelu, jednak wskazuje również na pewne potencjalnie hybrydowe działania sygnalizacyjne związane z dyrektywą sygnalizacyjną.

DZIAŁ II

SYGNALIZACJA W USTAWODAWSTWIE POLSKIM I LITERATURZE Z WYŁĄCZENIEM REGULACJI ADMINISTRACYJNOPRAWNEJ

Rozdział IV

Sygnalizacja Trybunału Konstytucyjnego

1. Geneza prawno-polityczna Trybunału Konstytucyjnego i jego kompetencji sygnalizacyjnych

1.1. Zagadnienia wprowadzające

Kompetencje sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego są nierozdzielnie związane z genezą tego organu. Zrozumienie roli Trybunału w systemie polityczno-prawnym pozwoli lepiej zrozumieć kontekst jego sygnalizacji w strukturze trójpodziału władzy w państwie. Problematyka sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego doczekała się odrębnych opracowań w literaturze, a przytoczenie większości stanowisk znacznie przekroczyłoby ramy niniejszej pracy; należy więc poprzestać na pewnej syntezie najważniejszych stanowisk. Choć większość poglądów doktryny na istotę sygnalizacji trybunałskiej wypracowano pod rządami nieobowiązujących już ustaw, nadal w wielu przypadkach zachowują swoją aktualność.

Trybunał Konstytucyjny w Polsce jako polski sąd konstytucyjny został utworzony już w 1982 r.¹ Działalność orzeczniczą rozpoczął jednak w 1986 r.² Jego zasadniczym zadaniem jako „sądu prawa” była i jest sądowa kontrola konstytucyjności prawa,

¹ Zob. ustawa z 26.03.1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 11, poz. 83).

² Zob. ustawa z 29.04.1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 22, poz. 98).

a więc kontrolowanie zgodności norm prawnych niższego rzędu (rangi ustawowej lub podustawowej) z normami prawnymi wyższego rzędu, przede wszystkim z Konstytucją RP i niektórymi umowami międzynarodowymi. Sygnalizacja bez wątpienia była zawsze funkcją dodatkową (akcesoryjną) związaną z jego funkcją zasadniczą, jednak obydwie funkcje muszą być postrzegane przez konteksty ideologiczno-ustrojowe wpisane w historię ustrojową Polski po II wojnie światowej. Charakter prawny Trybunału Konstytucyjnego tak jak i jego funkcje dzielił los zmian ustroju Polski. Kluczową datą będzie oczywiście rok 1989, umownie traktowany jako koniec ustroju PRL oraz początek zmian demokratycznych i wolnorynkowych. Niezmiennie jednak, pomimo tak diametralnych zmian społecznych w obydwóch ustrojach i ustawach zasadniczych, pozostaje pominięcie bezpośredniej regulacji sygnalizacji zarówno w przepisach Konstytucji Polski Ludowej z 1952 r., jak i przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Wyraźnie też należy zaznaczyć, że pomimo zbliżonej konstrukcji prawnej sygnalizacji Trybunału w obydwóch epokach ustrojowych w literaturze podkreśla się, że nieuprawnione jest formułowanie wniosku, iż ta kompetencja Trybunału ma takie samo znaczenie obecnie i w okresie PRL³. Kontekst historyczny i ustrojowy kładzie się bezsprzecznie cieniem na ciągłość pojęcia sygnalizacji TK, od początku jego funkcjonowania, tj. od uchwalenia ustawy z 1982 r. o zmianie Konstytucji PRL, a następnie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 29.04.1985 r. (orzekającego od 1986 r.), po czasy obecne. Ustawa z 1985 r. w art. 5 i 6 ustanawiała funkcję sygnalizacyjną Trybunału jako możliwość sygnalizowania uchybień i luk w prawie, których usunięcie było w opinii Trybunału niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego PRL, i traktowana była jako funkcja uzupełniająca kompetencję kontroli norm sprawowaną przez Trybunał⁴.

Zmiany ustrojowe i demokratyzacja państwa wymusiły na Sejmie PRL realizację postanowień Okrągłego Stołu w zakresie ustroju politycznego. Okres ten charakteryzował się szeregiem ustrojowych rozwiązań prowizorycznych⁵. Zapoczątkowany został 7.04.1989 r., kiedy to jeszcze socjalistyczny Sejm uchwalił ustawę o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁶. Nowela kwietniowa wprowadziła nowe i przywróciła istniejące przed 1939 r. instytucje (Senat, Prezydent, Rzecznik Praw Obywatelskich). Na mocy jej art. 1 pkt 10 Trybunałowi Konstytucyjnemu, oprócz sprawowania sądowej kontroli konstytucyjności prawa, poszerzono kompetencję

³ Jak podkreśla M. Florczak: „Artykuł 4 ust. 2 ustawy z dn. 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym niemal wiernie powtarza treść art. 5 ustawy z 1982 roku”; zob. M. Florczak, *Postanowienia sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego uchybień i luk w prawie*, „Jurysta” 2003/5, s. 19.

⁴ W szczególności przez art. 22 ust. 1 i 2 ustawy z 29.04.1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym ustawodawca czynił z sygnalizacji pojęcie prawne i tworzył obowiązek spoczywający na wyszczególnionych organach odnośnie do sygnalizowanych im nieprawidłowości przez inne jednostki publiczne, dotyczących niezgodności aktów normatywnych z Konstytucją.

⁵ Por. P. Winczorek, *Ustrój konstytucyjny i proces prawotwórczy* [w:] *Ankieta konstytucyjna*, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011, s. 169.

⁶ Dz.U. Nr 19, poz. 101.

o możliwość ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Burzliwe prace ustawodawcze doprowadziły do uchwalenia tzw. Małej Konstytucji⁷, obowiązującej od 8.12.1992 r. do 16.10.1997 r.

W całym tym okresie wyroki TK stwierdzające niekonstytucyjność aktów prawnych mogły być wzruszane przez Sejm. Postulat nadania charakteru ostateczności orzeczeniom Trybunału zrealizowany został dopiero w Konstytucji z 1997 r., która objęła całokształt kwestii ustrojowych, podstaw funkcjonowania państwa i praw obywateli. Z punktu widzenia TK w literaturze uwypukla się kilka podstawowych dla Trybunału zasad, takich jak: wprowadzenie zasady demokratycznego państwa prawnego i zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, ustanowienie relacji hierarchicznej i dualizmu tych źródeł. Również stanie na straży spójności systemu prawa zostało przez Konstytucję RP przekazane właśnie Trybunałowi Konstytucyjnemu jako wyspecjalizowanemu w tym celu organowi⁸. Przyjmuje się też zwyczajowo, że kwestie kontroli konstytucyjności prawa stanowią materię tzw. prawa konstytucyjnego. Jednakże należy pamiętać, że od powołania w 1982 r. Trybunału Konstytucyjnego w Polsce wciąż trwa ożywiona dyskusja nad zagadnieniem kontroli konstytucyjności prawa i nad charakterem (czy też modelem) prawnym Trybunału w systemie trójpodziału władzy⁹.

W analizie wspomnianej akcesoryjnej, dodatkowej kompetencji sygnalizacyjnej Trybunału nie pomaga równie skomplikowana materia samej roli Trybunału i jego położenia ustrojowego na tle paradygmatu trójpodziału władz. Problematyka charakteru Trybunału jako „sądu prawa” dotyka nie tylko płaszczyzny dyskusji o pozaparlamentarnej kontroli prawa, ale również niezbędnych ocen efektywności europejskiego (Kelsenowskiego) i amerykańskiego modelu kontroli prawa¹⁰. W literaturze ponadto słusznie zauważono, że w dalszym ciągu mało uwagi poświęca się sprawom pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego pod kątem samej

⁷ Ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

⁸ Por. O. Kazalska, *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2019 (praca doktorska w Instytucie Nauk o Państwie i Prawie, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski), s. 61 i 65–68.

⁹ Por. np. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sąd konstytucyjny w systemie organów państwowych (zakres kompetencji)*, „Studia i Materiały. Sądownictwo Konstytucyjne” 1996/1, s. 19 i n. oraz literatura tam podana; L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej roli i kompetencji polskiego Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 3 i n.; K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 250–252.

¹⁰ Szerzej zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL (Zagadnienia wybrane)*, PiP 1986/1, s. 3; M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1998, s. 39; H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 212 i n.; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 17 i n.; L. Garlicki, *Ewolucja...*, s. 3 i n.

klasyfikacji organów państwowych¹¹. Specyfika funkcji akcesoryjnej, jaką jest sygnalizacja trybunalska, dzieli los dwóch głównych nurtów postrzegania charakteru ustrojowego Trybunału w państwie. Inaczej możemy postrzegać cel sygnalizacji trybunalskiej i zasady jej stosowania, jeśli traktujemy Trybunał Konstytucyjny jako „ustawodawcę negatywnego”¹², a inaczej w sytuacji traktowania go jako „strażnika” lub „advokata Konstytucji”¹³.

1.2. Obowiązująca ustawowa regulacja sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego jako pojęcie prawne oraz jego ewolucja w przepisach

Przedmiotem analiz będzie regulacja prawna znajdująca się w art. 35 ustawy z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu Trybunał sygnalizuje Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Ustęp drugi reguluje kompetencję Prezesa TK, który może zwrócić się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji. Jak widać, pojęcie sygnalizacji na gruncie tej ustawy jest pojęciem prawnym, a uprzedzając nieco ustalenia pojęciowe, jako instytucja prawna posiada nawet pewne elementy proceduralne postępowania w zakresie jej realizacji.

W literaturze przyjmuje się również zasadniczo dwa rodzaje sygnalizacji Trybunału: wąską (*sensu stricto*) i szeroką. Do zakresu pojęcia sygnalizacji w szerokim sensie (także ze względów historycznych) włączać będziemy nie tylko zakres regulacji sygnalizacji *sensu stricto* objęty wymienionym art. 35 u.o.t.p.TK, ale również treść regulacji art. 9 i 13 u.o.t.p.TK. Zgodnie z tymi ostatnimi przepisami Prezes Trybunału corocznie zwołuje publiczne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego, zapraszając na nie w szczególności Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu oraz innych przedstawicieli organów władzy publicznej wymienionych w art. 13 ust. 3 u.o.t.p.TK. Prezes TK zaprasza także przewodniczących właściwych komisji sejmowych i senackich. Podczas posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego omawiane są istotne problemy wynikające z działalności i orzecznictwa Trybunału, przedstawione w składanej corocznie Sejmowi i Senatowi informacji na podstawie art. 13 ust. 1 u.o.t.p.TK.

¹¹ A. Deryng, *Trybunał Konstytucyjny jako organ władzy sądowniczej w Polsce*, „Gubernaculum et Administratio” 2014/2, s. 96.

¹² P. Tuleja, *Trybunał Konstytucyjny – negatywny ustawodawca czy strażnik Konstytucji?* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 573 i n.

¹³ M. Zubik, *Status prawny sądziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 21.

Obecnie obowiązująca treść art. 35 u.o.t.p.TK i wynikający z niej obowiązek sygnalizowania istnienia uchybień i luk w prawie w nim opisanego przechodziła pewną ewolucję. Widać to jasno na przykładzie treści i migracji przepisów sygnalizacyjnych w kolejnych zmianach ustawy o Trybunale. Przykładowo, w art. 4 u.TK z 1997 r. nie odnajdziemy pojęcia prawnego sygnalizacji, a jedynie formułę językową „informowania” Sejmu i Senatu o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału oraz „przedstawiania” właściwym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Już jednak w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym z 25.06.2015 r.¹⁴ pojawia się w art. 5 sformułowanie „Trybunał sygnalizuje”, tworząc pojęcie prawne sygnalizacji i poszerzenie kompetencji Prezesa TK o ustęp 2, tj. o możliwość zwrócenia się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji. Różnice w cytowanych aktach prawnych polegały jeszcze na dwóch kwestiach. Pierwsza z ustaw umieszczała sygnalizację Trybunału w rozdziale dotyczącym właściwości i ustroju Trybunału Konstytucyjnego, nie zaś w przepisach ogólnych (jak w przypadku ustawy z 2015 r.). Po drugie, kompetencję samego wystąpienia sygnalizacyjnego ustawodawca przesunął do wyłącznej decyzji Prezesa TK, nie zaś całego Trybunału, jak to było dotychczas. Trzecia i obecnie obowiązująca ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹⁵, począwszy od 3.01.2017 r., zmieniła istotnie kształt sygnalizacji trybunalskiej. Można zaryzykować tezę, że z dotychczasowej normy sygnalizacyjnej (kolejno umieszczanej w art. 4 i 5 uchylonych ustaw o Trybunale Konstytucyjnym) czyni się obecnie załączek czegoś na kształt abstrakcyjnego stosunku prawnego, a nawet *sui generis* postępowania sygnalizacyjnego. Dzieje się tak nie tylko za sprawą samej treści art. 35 u.o.t.p.TK, ale także w związku z jego umiejscowieniem w ustawie. Kompetencję sygnalizacyjną Trybunału bowiem ustawodawca umiejscawia w dziale II – tj. proceduralnym, dotyczącym postępowania przed Trybunałem. Część dotychczasowej normy (a właściwie zakresu normowania) sygnalizacji pozostawiono w przepisach ogólnych dotyczących organów Trybunału, zmieniając w art. 13 u.o.t.p.TK dotychczasową nazwę ustawowego obowiązku sygnalizowania o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału na obowiązek przedkładania informacji o tych problemach Sejmowi i Senatowi.

Rodzi się tu pewna uwaga konstytucyjnoprawna. Otóż obowiązująca ustawa z 30.11.2016 r. poprzez uwypuklenie procesowego charakteru sygnalizacji wydaje się jeszcze bardziej abstrahować od treści Konstytucji RP. Jak pamiętamy, we

¹⁴ Tekst pierw. Dz.U. poz. 1064; tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 293.

¹⁵ Tekst pierw. Dz.U. poz. 2072, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393. Ustawa weszła w życie 3.01.2017 r., z wyjątkiem art. 1–6, które zaczęły obowiązywać 20.12.2016 r., oraz art. 16–32, które weszły w życie 1.01.2018 r. na podstawie art. 1 ustawy z 13.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. poz. 2074).

wspominanych wcześniej uchylonych ustawach o TK sama sygnalizacja Trybunału umieszczana była w przepisach ogólnych i ustrojowych. Dawało to możliwość niekonfrontowania tej ustawowej kompetencji z kompetencjami Trybunału wprost określonymi w art. 188 Konstytucji RP. W ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wyraźnie uwypukla się sygnalizację jako postępowanie (rodzaj postępowania) Trybunału. Postępowanie to jednak, jeszcze raz zaznaczmy, nie wynika bezpośrednio z zakresu proceduralnych kompetencji Trybunału określonych w art. 188 Konstytucji RP. Nie oznacza to, że intencja ustawodawcy zwykłego była błędem, wprost przeciwnie, wiele przemawia za wnioskiem systemowym o uzupełnienie Konstytucji RP w zakresie dodania kompetencji sygnalizacyjnej jako niezwykle pożytecznej dla usprawnienia procesów legislacyjnych i jakości prawa.

Reasumując, jeśli spojrzeć na status sygnalizacji w przepisach ustawy regulującej działania Trybunału (w szczególności na umiejscowienie ich w tym akcie normatywnym), nie wystarczy literalna wykładnia językowa przepisów. Na plan pierwszy wysuwać się będzie perspektywa wykładni systemowej i funkcjonalnej w kierunku uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy mamy do czynienia z instytucją prawną czy też stosunkiem procesowym bądź odrębnym postępowaniem, w skład którego wchodzi wiązka procesowych stosunków prostych i złożonych.

2. Pojęcie i charakter sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego w świetle poglądów doktryny

2.1. Ujmowanie sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego jako kompetencji

Ustalenia pojęciowe dotyczące pojęcia sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego nie będą łatwe, zważywszy na wnioski płynące z przeglądu stanowisk doktryny i orzecznictwa. Jak zobaczymy poniżej, występuje dość szeroka gama poglądów zarówno odnośnie do jej charakteru, jak i funkcji. W literaturze konstytucyjnoprawnej w analizie charakteru sygnalizacji spotykamy określenia typu: „funkcja sygnalizacyjna TK”¹⁶, „instytucja spełniająca rolę uzupełniającą”¹⁷, „zadanie mające charakter

¹⁶ Por. J. Trzcziński, *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka* [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 51 i 92; J. Repel, *Kontrola zgodności ustaw z konstytucją* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1994, s. 313; M. Florczak, *Postanowienia...*, s. 19; A. Pazura, J. Uniejewski, *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego – stan obecny a projektowane zmiany*, „Przegląd Sejmowy” 2015/5, s. 101; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcziński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 55; M. Masternak-Kubiak, *Ustawa...*, s. 31.

¹⁷ I. Chojnacka, *Sygnalizacja w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, „Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego” 2000/1, s. 86.

informacyjno-profilaktyczny”¹⁸, uboczna i pominięta w normach rangi konstytucyjnej¹⁹ lub nawet jako „budząca *prima facie* wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą”²⁰. W ślad za nomenklaturą przyjmowaną przez TK w raportach informujących parlament dorocznie o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Trybunał sam kwalifikuje sygnalizację jako, literalnie, „pozostałe kompetencje” sądu konstytucyjnego²¹. W literaturze spotykamy także takie jej określenia jak: „dodatkowa (bądź pozostała) kompetencja” Trybunału²² czy nawet „uprawnienie sygnalizacyjne”²³. Autorzy, jak widać, nie posługują się jednolitym reżimem pojęciowym i w konsekwencji mamy szerokie spektrum określeń sygnalizacji jako: kompetencji, zadań, instytucji, uprawnień czy funkcji. Wprowadzane też są pojęcia pozaprawne typu „sygnalizacja częściowa”²⁴ czy „sygnalizacja punktowa”²⁵. Niekiedy do precyzowania sygnalizacji Trybunału używane są pojęcia przyjęte w analizie dogmatycznej, czasami w sposób konwencjonalny i w innym znaczeniu, chodzi przykładowo o takie sformułowania jak „zwykła” czy „kwalifikowana” forma sygnalizacji²⁶. Niektóre z wymienionych koncepcji wymagają odniesienia się, w szczególności antycypując analizy dotyczące sygnalizacji w prawie administracyjnym.

Już na wstępie należy uczynić zastrzeżenie, że zarówno w teorii prawa, jak i w poszczególnych dogmatykach szczegółowych pojęcie kompetencji jest szczególnie kontrowersyjne i jak zauważa M. Matczak, pośród przedstawicieli nauki prawa

¹⁸ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 329.

¹⁹ Por. A. Mączyński, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 82; M. Florczak, *Postanowienia...*, s. 19; M. Masternak-Kubiak, *Ustawa...*, s. 32.

²⁰ W doktrynie podkreśla się, że brak jest bezpośredniej regulacji sygnalizacji jako kompetencji TK w Konstytucji RP z uwagi na definitywnie przesądzone w niej wyłączenie możliwości rozszerzenia kompetencji Trybunału przez ustawodawcę zwykłego (por. art. 197 Konstytucji RP). Ustawodawca zrezygnował bowiem z zastosowania klauzuli „inne czynności określone w Konstytucji i ustawach”, jaką przyjął dla kompetencji Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 2 Konstytucji RP); zob. A. Pazura, J. Uniejewski, *Funkcja...*, s. 100.

²¹ Kompetencja sygnalizacyjna zbiorczo ujmowana jest przez sam Trybunał obok orzekania w sprawach sporów kompetencyjnych między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji RP), zgodności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją RP (art. 188 pkt 4 Konstytucji RP) oraz stwierdzenia przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta (art. 131 ust. 1 Konstytucji RP). Por. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, lata 2014–2019, dostępna na stronie internetowej TK pod adresem: <https://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/od-2003> (dostęp: 16.12.2023 r.).

²² P. Kuczma, *Orzecznictwo sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w latach 2009–2013*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2013/95, s. 83; O. Kazalska, *Funkcja...*, s. 102.

²³ P. Kuczma, *Orzecznictwo...*, s. 83.

²⁴ P. Kuczma, *Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 247.

²⁵ A. Pazura, J. Uniejewski, *Funkcja...*, s. 103.

²⁶ O. Kazalska, *Funkcja...*, s. 17.

administracyjnego można wyróżnić aż trzy kategorie podejść badawczych do tego problemu. Pierwsze – to unikanie definiowania tego pojęcia. Drugie – definiowanie „podręcznikowe”, jednak bez przełożeń praktycznych (a więc brak weryfikacji przez rozwiązanie przy ich pomocy konkretnego problemu dogmatycznoprawnego). Trzecia wreszcie droga prowadzić ma poprzez precyzyjne definicje pojęcia kompetencji, jednak charakteryzuje się wadą jednostronności definicji mającej służyć rozwiązaniu z góry wiadomego problemu²⁷. Pomimo to ciekawe wydają się poglądy zaproponowane w piśmiennictwie, które jako punkt wyjścia w określeniu sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego proponują w ogólnym sensie rozumienie sygnalizacji właśnie jako kompetencji do sygnalizowania²⁸. W takim ujęciu kompetencja ma być upoważnieniem organu władzy publicznej, wynikającym z przepisu prawa, do podjęcia pewnego działania, dokonania określonej czynności konwencjonalnej – poinformowania właściwych podmiotów o nieprawidłowościach zaobserwowanych w toku wykonywania swoich obowiązków. Przywoływana O. Kazalska wykorzystuje pewien pogląd na pojęcie kompetencji proponowany w literaturze²⁹. Autorka przywołuje również orzecznictwo Trybunału nawiązujące do istoty kompetencji (normy kompetencyjne), którą stanowi zdolność, możliwość działania, upoważnienie do działania³⁰.

Ustosunkowując się do przydatności pojęcia kompetencji, na gruncie której moglibyśmy wyjaśniać charakter sygnalizacji, należy poczynić kilka zastrzeżeń. Po pierwsze, przyjęcie rozumienia sygnalizacji jako kompetencji nie będzie zabiegiem wdzięcznym, gdyż samo pojęcie kompetencji jest sporne w doktrynie i niejednolicie stosowane w przepisach prawa. Przytaczana Z. Duniewska sama zastrzega bowiem, że można jedynie ogólnie przyjąć, iż kompetencja oznacza zespół praw i obowiązków organu administracji publicznej z jednoczesnym wskazaniem prawnych form działania tego organu³¹. Posłużenie się więc pojęciem kompetencji organu jako narzędziem do definiowania sygnalizacji jest w tym kontekście zabiegiem naturalnie ryzykownym. Ponadto niejednokrotnie zdarza się, że kompetencja w literaturze opisywana jest w oparciu o przeciwstawne – co do zasady – modalności prawne, jakimi są uprawnienie i obowiązek prawny. Niekiedy wprost sugeruje się w doktrynie (w szczególności administracyjnoprawnej) hybrydowe określenie kompetencji organu, które końcowo może prowadzić do kontrowersyjnego wniosku, że jeden przepis prawny (jedna podstawa kompetencyjna) może być źródłem dwóch opozycyjnych modalności

²⁷ M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 36 i n.

²⁸ O. Kazalska taką propozycję pojęcia kompetencji opiera na ich ogólnym opisie dokonany przez Z. Ziemińskiego; por. O. Kazalska, *Funkcja...*, s. 12. O kompetencjach sygnalizacyjnych pisze też A. Deręg, *Trybunał...*, s. 99; M. Florczak, *Postanowienia...*, s. 19.

²⁹ Z. Duniewska, przytaczana przez O. Kazalską, określa kompetencję jako upoważnienie, które wchodzi w skład zespołu praw i obowiązków (zbioru kompetencji) tego podmiotu – z jednoczesnym wskazaniem prawnych form działania organu. Por. Z. Duniewska [w:] Z. Duniewska i in., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 192.

³⁰ Wyrok TK z 26.06.2013 r., K 33/12, OTK-A 2013/5, poz. 63.

³¹ Por. Z. Duniewska [w:] Z. Duniewska i in., *Prawo...*, s. 193.

prawnych, czyli obowiązku i uprawnienia³². W końcowej wykładni, chcąc oprzeć się na powyższym rozumieniu kompetencji, nie moglibyśmy jednoznacznie określić, czy sygnalizacja jako kompetencja TK powoduje obowiązek czy też uprawnienie do działania organu. Posługiwanie się pojęciem kompetencji w sytuacji o wiele głębszych problemów w teorii prawa w definiowaniu wchodzących w jej skład modalności prawnych (takich jak: prawo podmiotowe, prawo przedmiotowe, uprawnienie, obowiązek itp.) jest w oczywisty sposób problematyczne.

2.2. Sygnalizacja Trybunału Konstytucyjnego w świetle Konstytucji RP

W ocenie charakteru prawnego sygnalizacji TK nie sposób nie odnieść się do źródeł prawa, które konstytuują tę instytucję. Również i w tym przypadku ustawodawca daje podstawy do szeregu pytań. Choć treść przepisów przytaczanej ustawy zwykłej uwypukla pojęcie prawne sygnalizacji Trybunału, nie występuje jako takie w Konstytucji RP, a i w samej ustawie próżno szukać definicji legalnej. Jak zauważa A. Deryng, pisząc o kompetencjach sygnalizacyjnych w uchylonej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, w świetle jej art. 4 ust. 2 Trybunał ma uprawnienia, które nie zostały sprecyzowane postanowieniami ustawy zasadniczej³³. Sformułowanie powyższe jest o tyle istotne, że pośrednio daje podstawy do postawienia zasadniczej kwestii braku podstaw do uregulowania w ustawie zwykłej kwestii szczegółowej kompetencji TK, która nie została przez ustawodawcę bezpośrednio wskazana w ustawie zasadniczej. Nie wydaje się także, aby lukę tę uzupełniały regulacje art. 10 oraz art. 173 Konstytucji RP. Na mocy tych przepisów wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują wyłącznie sądy i są władzą ustrojową odrębną oraz niezależną od władzy ustawodawczej i wykonawczej ze wszystkimi stosownymi gwarancjami podziału i równowagi władz. Można zastanawiać się oczywiście nad bardzo ogólną tezą o genezie sygnalizacji TK, a więc, że Trybunał Konstytucyjny poprzez strzeżenie wartości konstytucyjnych w prawie pośrednio bierze udział w bardzo szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości. Jednak na podstawie art. 188 Konstytucji RP bezpośrednią i jedyną formalną rolę Trybunału nie jest wymiar sprawiedliwości, a orzekanie o zgodności ustaw i innych aktów normatywnych z Konstytucją RP, w sprawach zgodności z Konstytucją RP celów lub działalności partii politycznych oraz rozpatrywanie skarg

³² Tak skrajnie metodologicznie ujęcie kompetencji (w szczególności kompetencji organów administracji publicznej), jako swoiste połączenie uprawnienia i obowiązku, zyskało jednak popularność w nauce prawa administracyjnego i w ujęciach podręcznikowych występuje przykładowo jako „zbiór uprawnień organu dotyczący określonego zakresu spraw, w których organ ma prawo – z reguły jednocześnie obowiązek działania” (A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009, s. 101) czy „możność (uprawnienie) i jednocześnie obowiązek korzystania z określonej formy (form) działania, należącej do działań administracyjnych” (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 119).

³³ Por. A. Deryng, *Trybunał...*, s. 99.