

Jan Kil, Piotr Nowak, Elżbieta Szczepanowska

Wewnątrz korporacyjne organy dyscyplinarne jako organy administracji publicznej – wybrane zagadnienia w kontekście wymogów formalnych skargi konstytucyjnej

*Intra-corporate disciplinary bodies
as public administration bodies – selected issues in the context
of formal requirements of a constitutional complaint*

Abstract

This article addresses the admissibility of acceptance for substantive examination of a constitutional complaint in a matter concluded with a decision of a disciplinary body, which was not subsequently referred by the complainant (through a legal remedy) to a court in the constitutional sense. Upon analysing the legislative framework, relevant case law of the Constitutional Tribunal, and opinions expressed in the literature, the study presents arguments for the possibility of admitting a substantive examination of a constitutional complaint in which the complainant questions the substantive basis of a decision delivered by a disciplinary court. In the authors' opinion, disciplinary courts (boards) may indeed qualify as public administration bodies in the understanding of Article 79(1) of the Constitution.

Keywords: *Constitution of the Republic of Poland, constitutional complaint, disciplinary court, Constitutional Tribunal, public administration body*

Dr Jan Kil, profesor Akademii Humanitas, adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych Akademii Wymiaru Sprawiedliwości, członek Izby Adwokackiej w Warszawie, Polska, ORCID: 0000-0001-7026-1669, e-mail: kil.jan1991@gmail.com

Mgr Piotr Nowak, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska, ORCID: 0009-0000-5721-4382, e-mail: kosma140@gmail.com

Mgr Elżbieta Szczepanowska, radca prawny, asystent w Katedrze Postępowania Cywilnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Polska, ORCID: 0000-0001-5041-1818, e-mail: e.szczepanowska@uksw.edu.pl

Data zgłoszenia tekstu przez autorów: 1.10.2024 r.; data zaakceptowania do publikacji: 20.11.2024 r.

Streszczenie

Artykuł poświęcono zagadnieniu dopuszczalności przyjęcia do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w sprawie, którą zakończono orzeczeniem organu dyscyplinarnego i której nie przeniesiono następnie przez skarżącego (za pomocą środka odwoławczego) do rozpatrzenia przez sąd w rozumieniu konstytucyjnym. Po dokonaniu analizy stanu prawnego, właściwego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny zaprezentowano w niniejszej pracy argumenty przemawiające za możliwością dopuszczenia do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, w której skarżący kwestionuje podstawę normatywną orzeczenia sądu dyscyplinarnego. Zdaniem autorów sądy (komisje) dyscyplinarne mogą być zakwalifikowane jako „organy administracji publicznej”, w rozumieniu art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Słowa kluczowe: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, skarga konstytucyjna, sąd dyscyplinarny, Trybunał Konstytucyjny, organ administracji publicznej

1. Wprowadzenie

Skarga konstytucyjna stanowi środek ochrony wolności i praw zagwarantowanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Możliwość skorzystania ze skargi konstytucyjnej to konstytucyjne prawo podmiotowe każdego, którego wolności lub prawa zostały naruszone przez przepis, „na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji” (art. 79 ust. 1 Konstytucji RP). W polskim porządku prawnym występuje wąski model skargi konstytucyjnej, który zakłada możliwość kwestionowania przez skarżącego przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej TK lub Trybunał) zgodności z Konstytucją RP przepisu, na podstawie którego wydano rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie skarżącego, a nie konstytucyjności samego rozstrzygnięcia, a tym bardziej jego merytorycznej prawidłowości². Skuteczne zainicjowanie kontroli konstytucyjności norm przed TK w trybie skargi konstytucyjnej nakłada na skarżącego obowiązek spełnienia szeregu wymogów formalnych. Wynikają one zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, jak i art. 53 oraz art. 77 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym³.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP każdy, którego konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej „w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie” o wolnościach, prawach albo obowiązkach skarżącego. Z przytoczonego fragmentu przepisu wynika, że kontrola konstytucyjności norm sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny w ramach rozpoznawania skarg konstytucyjnych ograniczona została do podstawy prawnej „ostatecznego” rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie skarżącego. Ostateczne rozstrzygnięcie musi pochodzić od jednego z dwóch podmiotów, o których mowa *explicite* w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, tj. sądu lub organu administracji publicznej.

W polskim porządku prawnym odpowiedzialność dyscyplinarna ma swoje konstytucyjne źródła⁴. Na potrzeby niniejszego opracowania rozumiana jest jako szczególnie rodzaj odpowiedzialności prawnej, dający instrumentarium dyscyplinowania i samokontroli wyodrębnionych organizacyjnie i prawnie grup społecznych ze względu na specyfikę realizowanych przez te grupy celów i warunków ich działania oraz wynikającą stąd potrzebę zróżnicowania wymagań w zakresie standardów zawodowych lub etycznych, jakie są stawiane uczestnikom danej grupy⁵. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, sądownictwo dyscyplinarne, obejmujące postępowanie

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja RP.

² Por. J. Repel, *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciński, Warszawa 2000, s. 84–85; B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, s. 169–171; M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 260.

³ Ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 2393) – dalej u.o.t.p.t.k.

⁴ M. Zubik, *Status Prawny Sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 155.

⁵ W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2016, s. 15.

w zakresie naruszenia deontologii zawodowej określonej grupy zawodowej, której – z uwagi na zadania, rolę i swoistą funkcję jej reprezentantów w społeczeństwie – został nadany szczególny status w państwie (status zawodu zaufania publicznego), należy jednoznacznie odróżnić od sądownictwa powszechnego, Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu⁶. Sądownictwo dyscyplinarne nie stanowi bowiem na gruncie konstytucyjnym elementu władzy sądowniczej⁷. Mimo to – zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego – sprawy dyscyplinarne jako takie są uznawane za sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika konstytucyjne prawo podmiotowe do sądu. Okoliczność ta implikuje istnienie wymogu wprowadzenia kontroli sądowej orzeczeń dyscyplinarnych kształtujących sytuację prawną jednostki poprzez umożliwienie zainicjowania przez stronę postępowania dyscyplinarnego postępowania przed Sądem Najwyższym, sądem powszechnym lub sądem administracyjnym⁸. Niezależenie od powyższego, ze względu na to, że odpowiedzialność dyscyplinarna wpływa bezpośrednio na sferę wolności, praw oraz obowiązków jednostki określonych w Konstytucji RP, akty normatywne regulujące omawiany reżim odpowiedzialności prawnej mogą podlegać kontroli zgodności z tą Konstytucją, także w ramach instytucji skargi konstytucyjnej⁹.

W kontekście zaprezentowanych wyżej wywodów pojawia się pytanie, czy zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP można przyjąć dopuszczalność skargi konstytucyjnej w sprawie, która zakończyła się orzeczeniem organu dyscyplinarnego (np. orzeczeniem sądu dyscyplinarnego wydanym w II instancji albo postanowieniem sądu dyscyplinarnego utrzymującym w mocy postanowienie o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego wydanym na etapie postępowania przed rzecznikiem dyscyplinarnym) i nie została przeniesiona przez skarżącego za pomocą środka odwoławczego do rozpatrzenia przez sąd w rozumieniu konstytucyjnym. W szczególności istotna jest kwestia, czy wewnątrz korporacyjne organy dyscyplinarne – wobec niemożności uznania ich za sądy w rozumieniu ustawy zasadniczej – mogą być uznane za organy administracji publicznej, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.

Podjęcie rozważań dotyczących zagadnienia wskazanego w akapicie poprzedzającym uzasadnione jest przede wszystkim tym, że przedstawiony problem nie stanowił jak dotąd przedmiotu szerszej refleksji naukowej w polskim piśmiennictwie. Ponadto należy uznać, że przedstawione zagadnienie posiada doniosły walor praktyczny, albowiem jego rozstrzygnięcie będzie rzutowało bezpośrednio na kwestię dopuszczalności albo niedopuszczalności skarg konstytucyjnych wywodzonych na kanwie spraw dyscyplinarnych, które zakończyły się na etapie wewnątrz korporacyjnym.

⁶ P. Wiliński, P. Karlik, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 965.

⁷ P. Wiliński, P. Karlik, [w:] *Konstytucja...*, t. 2, *Komentarz...*, s. 965.

⁸ Zob. wyroki TK: z 2.06.1999 r., K 34/98, OTK ZU 1999/5, poz. 94; z 4.03.2008 r., SK 3/07, OTK ZU 2008/2A, poz. 25; z 13.03.2012 r., P 39/10, OTK ZU 2012/3A, poz. 26; z 8.12.1998 r., K 41/97, OTK ZU 1998/7, poz. 117; z 11.09.2001 r., SK 17/00, OTK ZU 2001/6, poz. 165; z 2.09.2008 r., K 35/06, OTK ZU 2008/7A, poz. 120.

⁹ Zob. wyroki TK: z 16.03.1999 r., SK 19/98, OTK ZU 1999/3, poz. 36; z 16.11.1999 r., SK 11/99, OTK ZU 1999/7, poz. 158.

Niniejszy artykuł przygotowany został z uwzględnieniem metody formalno-dogmatycznej, wzbogaconej badaniami literatury oraz badaniami orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, co pozwoliło na krytyczną analizę zastanego stanu prawnego, jak również zaproponowanie określonej interpretacji przepisów prawa relewantnych z punktu widzenia przedmiotu opracowania.

2. Kontekst wystąpienia przedmiotowego problemu interpretacyjnego

Postanowieniem z 31.12.2019 r.¹⁰ Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu z uwagi na niedochowanie terminu do jej wniesienia w związku ze sprawą dyscyplinarną, w której skarżący występował w roli obwinionego. Skarżący złożył skargę konstytucyjną w związku z oddaleniem jego kasacji od orzeczenia Wyższego Sądu Dyscyplinarnego Adwokatury, utrzymującego w mocy orzeczenie sądu dyscyplinarnego izby adwokackiej, w którym uznano skarżącego wykonującego zawód adwokata za winnego przewinienia dyscyplinarnego w postaci pełnienia funkcji członka zarządu w dwóch spółkach. Postępowanie dyscyplinarne prowadzone wobec adwokata jest postępowaniem dwuinstancyjnym. Zgodnie z art. 91 i 92 ustawy Prawo o adwokaturze¹¹ właściwy do rozpoznania sprawy w I instancji jest sąd dyscyplinarny izby adwokackiej, której obwiniony jest członkiem w chwili wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, w II zaś instancji – Wyższy Sąd Dyscyplinarny. W myśl art. 95n pr. adw. w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego¹². Oznacza to, że od wyroku sądu I instancji przysługuje tzw. zwykły środek odwoławczy, a rozstrzygnięcie wydane na skutek jego rozpatrzenia przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny jako sąd II instancji kończy postępowanie i jest prawomocne. Podważenie takiego orzeczenia może nastąpić wyłącznie przez wniesienie nadzwyczajnych środków zaskarżenia, np. kasacji. W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że w niniejszej sprawie orzeczeniem ostatecznym w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji jest prawomocne orzeczenie Wyższego Sądu Dyscyplinarnego Adwokatury¹³. Tym samym Trybunał uznał, że orzeczenie sądu dyscyplinarnego II instancji spełniało wymagania art. 79 ust. 1 Konstytucji RP (było ostatecznym orzeczeniem sądu dotyczącym konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego), a skarga konstytucyjna mogła zostać skutecznie wniesiona w terminie 3 miesięcy od daty doręczenia skarżącemu tego orzeczenia. Przekazując sprawę do rozpoznania przez Sąd Najwyższy w postępowaniu kasacyjnym oraz nie występując równocześnie ze skargą konstytucyjną w terminie 3 miesięcy od doręczenia orzeczenia Wyższego

¹⁰ Ts 43/18, OTK ZU 2022/B, poz. 147.

¹¹ Ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (brzmienie z dnia wniesienia skargi konstytucyjnej – tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1184; obecnie – tekst jedn.: Dz.U. z 2024 poz. 1564) – dalej pr. adw.

¹² Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.).

¹³ Postanowienie TK z 31.12.2019 r., Ts 43/18, OTK ZU 2022/B, poz. 147.

Sądu Dyscyplinarnego, skarżący nie dochował terminu określonego w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.t.k.

W postępowaniu zażaleniowym przeprowadzonym we wskazanej sprawie Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie, nie podzielił poglądu wyrażonego w postanowieniu z 31.12.2019 r. Postanowieniem z 1.06.2022 r.¹⁴ nadano skardze konstytucyjnej częściowo dalszy bieg. Trybunał uznał, że sądy dyscyplinarne rozpoznające sprawę skarżącego nie mogły być zakwalifikowane jako sądy w rozumieniu konstytucyjnym. Jedynym sądem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP rozpoznającym sprawę skarżącego był Sąd Najwyższy, a kasacja w postępowaniu dyscyplinarnym – w przeciwieństwie do postępowania karnego – nie miała charakteru nadzwyczajnego środka odwoławczego. Zdaniem Trybunału skarżący, występując do Sądu Najwyższego, nie skorzystał z nadzwyczajnego środka zaskarżenia w rozumieniu art. 176 ust. 1 Konstytucji RP (po wykorzystaniu pełnej drogi sądowej), lecz wystąpił o sądową kontrolę rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniach pozasądowych. Według pełnego składu TK termin wniesienia skargi konstytucyjnej rozpoczął swój bieg od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego, a zatem skarżący złożył skargę konstytucyjną z zachowaniem terminu określonego w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.t.k.

W uzasadnieniu postanowienia TK z 1.06.2022 r. zawarto kategoryczne, choć szerzej nieuzasadnione, stwierdzenie, że z punktu widzenia art. 79 ust. 1 Konstytucji RP Wyższy Sąd Dyscyplinarny Adwokatury nie jest organem administracji publicznej¹⁵. O ile kwestia braku możliwości zakwalifikowania sądów dyscyplinarnych do kategorii sądów w znaczeniu konstytucyjnym została, jak się wydaje, przesądzona w orzecznictwie konstytucyjnym¹⁶ (z wyjątkiem nielicznych reżimów odpowiedzialności dyscyplinarnej, na gruncie których sądem dyscyplinarnym jest jednocześnie sąd w znaczeniu konstytucyjnym, a sytuacja zachodzi m.in. w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), o tyle zagadnienie dopuszczalności zaszeregowania wewnętrznych organów dyscyplinarnych (sądów lub komisji) do kategorii organów administracji publicznej jawi się jako zagadnienie o wiele mniej oczywiste, a przez to wymagające poszerzonej analizy.

W kontekście powyższego należy podkreślić, że orzekanie przez Trybunał w pełnym składzie ma charakter wyjątkowy – zwłaszcza na etapie tzw. kontroli wstępnej skarg konstytucyjnych. W dotychczasowym orzecznictwie w tej fazie postępowania w pełnym składzie Trybunał wypowiadał się zaledwie w 9 sprawach. Oprócz obligatoryjnego orzekania w pełnym składzie (art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. a–d u.o.t.p.t.k.) ustawa regulująca tryb postępowania przed Trybunałem dopuszcza fakultatywnie orzekanie we wskazanym składzie również w sprawach o szczególnej zawichości albo w sprawach, w których szczególna zawichość wiąże się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawie budżetowej, zwłaszcza gdy skład zamierza odstąpić

¹⁴ Ts 43/18, OTK ZU 2022/B, poz. 148.

¹⁵ Postanowienie TK z 1.06.2022 r., Ts 43/18, OTK ZU 2022/B, poz. 148.

¹⁶ W odniesieniu do sądów dyscyplinarnych por. wyroki TK: z 29.06.2010 r., P 28/09, OTK ZU 2010/5A, poz. 52; z 25.06.2012 r., K 9/10, OTK ZU 2012/6A, poz. 66; z 29.01.2013 r., SK 28/11, OTK ZU 2013/1A, poz. 5.

od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie (art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e u.o.t.p.t.k.).

Pierwotnie w sprawie rozpoznania omawianego zażalenia wyznaczono skład ustawowo właściwy dla tego typu spraw, tj. skład 3-osobowy, który następnie zwrócił się do pełnego składu Trybunału¹⁷ o uznanie sprawy za szczególnie zawiłą. Trybunał – procedując następnie w pełnym składzie – nie dokonał pogłębionej analizy wykazującej, dlaczego Wyższy Sąd Dyscyplinarny Adwokatury (jako organ odpowiedzialności dyscyplinarnej) nie może zostać uznany za organ administracji publicznej. Rozpoznawanie zażalenia w pełnym składzie stanowiło okazję do dokładnego i kompleksowego wyjaśnienia zaistniałego problemu interpretacji art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Mogło ewentualnie skorygować dotychczasowe poglądy w orzecznictwie, a nawet wprowadzić – w ramach pewnej swobody orzeczniczej wynikającej z ogólnego charakteru tekstu Konstytucji RP – nowy sposób pojmowania niektórych elementów instytucji skargi konstytucyjnej.

3. Rozumienie pojęcia „organ administracji publicznej” w prawie konstytucyjnym

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że ustalenie charakteru normatywnego ostatecznych orzeczeń organów dyscyplinarnych¹⁸ – sądów (komisji) dyscyplinarnych – w kontekście dyspozycji art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 77 u.o.t.p.t.k. jawi się jako problematyczne. Co do zasady nie są to bowiem, jak już wspomniano wyżej, sądy w rozumieniu konstytucyjnym, a skoro tak, to alternatywą pozostaje uznanie ich za organ administracji publicznej.

Podjmując próbę zdekodowania znaczenia normatywnego pojęcia „organ administracji publicznej”, w piśmiennictwie konstytucyjnym podnosi się, że z analizy ustawy zasadniczej wynika, iż składają się na nie przede wszystkim organy administracji rządowej i samorządowej¹⁹. Niemniej, ustalając znaczenie tego pojęcia, należy również wziąć pod uwagę, że część zadań publicznych wykonywana jest także przez inne podmioty, w ramach szeroko rozumianych zadań zleconych administracji publicznej²⁰. Z tych też względów w pełni trafnie podnosi się, że pojęcie „organ administracji publicznej”, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, powinno być rozumiane w sposób autonomiczny i szeroki. W konsekwencji słusznie wskazuje się, że z uwagi na zasadę autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych należy uznać, iż pojęcie „organ administracji publicznej” powinno być pojmowane szerzej niż na gruncie prawa administracyjnego. Obejmuje ono bowiem każdy podmiot niebędący sądem, który został upoważniony do podejmowania wiążących rozstrzygnięć o wolnościach

¹⁷ Postanowienie TK z 20.01.2021 r. – zob. postanowienie TK z 1.06.2022 r., Ts 43/18, OTK ZU 2022/B, poz. 148.

¹⁸ J. Trzciński, M. Wiącek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 910.

¹⁹ Uchwała TK z 14.05.1997 r., W 7/96, OTK ZU 1997/2, poz. 27.

²⁰ Uchwała TK z 14.05.1997 r., W 7/96, OTK ZU 1997/2, poz. 27.

i prawach jednostki, niezależnie od tego, czy jego działalność można formalnie zaliczyć do wykonywania funkcji administracji publicznej²¹.

Koherentnie do powyższego w doktrynie prawa konstytucyjnego wywodzi się, że: „[z]godnie z konstrukcją skargi konstytucyjnej przyjętą w art. 79 ust. 1 Konstytucji zakwestionowana ustawa lub inny akt normatywny powinny być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej. Nie budzi wątpliwości, że przez pojęcie sądu rozumieć należy wszystkie kategorie sądów, o których mowa w art. 175 Konstytucji RP, tj. Sąd Najwyższy, sądy powszechne, administracyjne i wojskowe. Rozważenia wymaga dopuszczalność włączenia do zakresu pojęcia «sąd» także innych organów władzy publicznej, niekoniecznie określonych tą nazwą, jednakże wyposażonych w kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć w sferze konstytucyjnych wolności i praw, na podstawie obowiązujących przepisów prawa. W szczególności dotyczy to tzw. sądów dyscyplinarnych czy też sądów polubownych. Problem ten jak dotąd nie znalazł odzwierciedlenia w orzecnictwie w sprawach skarg konstytucyjnych, jednakże w doktrynie pojawiły głosy aprobaty dla tezy o dopuszczalności uznania wydawanych przez te organy rozstrzygnięć za orzeczenia, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Warto zauważyć, że kwestia jednoznacznej kwalifikacji różnego rodzaju typu urzędów publicznych w świetle dwóch kategorii organów przewidzianych w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP traci nieco na znaczeniu z uwagi na to, że obok sądów, zostały tam wymienione także organy administracji publicznej. To zaś pojęcie – w powszechnym przekonaniu – powinno być rozumiane bardzo szeroko. Pozwala więc to przyjąć, że w sytuacji, gdy dana instytucja publiczna nie będzie mogła być uznana za sąd (nawet w szerokim «pozakonstytucyjnym» znaczeniu), to najprawdopodobniej będzie ją można zakwalifikować do drugiej kategorii organów, o których mowa w art. 79 ust. 1”²².

Przedstawione powyżej szerokie rozumienie pojęcia „organ administracji publicznej” występuje także w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego. Tytułem egzemplifikacji w wyroku z 29.11.2007 r.²³ Trybunał przyjął, że „[a]rt. 79 Konstytucji, jako przepis ustanawiający gwarancje praw jednostki, powinien być interpretowany szeroko, tak aby zapewnić możliwie najpełniejszą ochronę tych praw”, co – zdaniem Trybunału – oznacza, że w pojęciu „organ administracji publicznej” mieści się chociażby Krajowa Rada Sądownictwa. Podobnie, w zdaniu odrębnym sędziego Trybunału Piotra Tulei do postanowienia TK z 19.06.2012 r.²⁴, stwierdzono, że biorąc pod uwagę zakres podmiotowy i przedmiotowy praw konstytucyjnych oraz rolę skargi konstytucyjnej w ochronie tych praw, należy przyjąć, że „organ administracji publicznej” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP to każdy organ władzy publicznej, który w sposób władczy określa sytuację prawną jednostki.

²¹ J. Trzciński, M. Wiącek, [w:] *Konstytucja...*, t. 2, s. 910–911.

²² B. Naleziński, J. Królikowski, J. Sułkowski, *Skarga konstytucyjna*, [w:] *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, red. M. Romańska, Warszawa 2013, s. 43–44.

²³ SK 43/06, OTK ZU 2007/10A, poz. 130.

²⁴ SK 37/08, OTK ZU 2012/6A, poz. 69.

Kontynuując powyższy wątek, warto zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23.04.2008 r.²⁵ wydany w sprawie, w której TK rozpatrywał dopuszczalność kontroli korporacyjnych norm deontologicznych i zakresu ich zastosowania przez sądy lekarskie. W skardze konstytucyjnej zaskarżony został m.in. art. 52 ust. 2 Kodeksu Etyki Lekarskiej²⁶ wyrażający tzw. zasadę lojalności, nakazującą zachowanie należytej ostrożności przy formułowaniu opinii o działalności innego lekarza oraz zakazującą jego publicznej dyskredytacji. W związku z publikacją skarżącej, dotyczącej zasadności pewnego zabiegu dokonywanego na określonej grupie pacjentów, orzeczeniem okręgowego sądu lekarskiego uznano skarżącą za winną popełnienia przewinienia zawodowego w postaci naruszenia art. 52 ust. 2 k.e.l. i wymierzono jej karę nagany²⁷. Odwołanie skarżącej od tego orzeczenia zostało uwzględnione w części przez Naczelny Sąd Lekarski. Zmieniono zaskarżone orzeczenie co do wymiaru kary, wymierzając skarżącej karę upomnienia. Oddalono natomiast zarzuty naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 52 ust. 2 k.e.l. Sądy lekarskie obu instancji swoje rozstrzygnięcia oparły na stwierdzeniu, że art. 52 ust. 2 k.e.l. sankcjonuje sam fakt publicznej wypowiedzi dyskredytującej innego lekarza, niezależnie od jej ewentualnej prawdziwości. Na tym tle zrodził się problem oceny konstytucyjności przepisów k.e.l. z punktu widzenia zapewnienia lekarzom wolności słowa oraz poprawności działania sądów lekarskich, które w postępowaniu dyscyplinarnym pominęły uwzględnienie kontekstu ochrony zaufania społeczeństwa do zawodu lekarza²⁸. Należy zauważyć, że skarga konstytucyjna w omawianej sprawie została wywiedziona w związku z orzeczeniem sądu lekarskiego II instancji. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem swą kognicję w sprawie skargi konstytucyjnej, która dotyczyła orzeczenia wewnątrz korporacyjnego organu dyscyplinarnego, orzekającego na podstawie aktów określających korporacyjną deontologię zawodową. Trybunał podkreślił również, że ustawodawca, „zezwalając na powierzenie organom samorządu zawodowego określonych zadań z zakresu administracji publicznej i wprowadzając przymus przynależności do korporacji zawodowej, podnosi interes publiczny do rangi uzasadnienia i ostatecznego celu wyposażenia organów samorządu zawodowego w wymienione atrybuty”²⁹, tj. wynikające z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP upoważnienie samorządów zawodów zaufania publicznego do sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów. Piecza ta ma być sprawowana – z wyraźnego nakazu ustawodawcy – w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w związku z tym, że praktyka orzecznicza sądów lekarskich polegająca na nadaniu art. 52 ust. 2 k.e.l. treści, która abstrahuje od nakazanego konstytucyjnie wartościowania, jest więc

²⁵ SK 16/07, OTK ZU 2008/3A, poz. 45.

²⁶ Uchwała Nadzwyczajnego II Krajowego Zjazdu Lekarzy z 14.12.1991 r. w sprawie Kodeksu Etyki Lekarskiej zmieniona uchwałą nr 5 Nadzwyczajnego VII Krajowego Zjazdu Lekarzy z 20.09.2003 r. – dalej k.e.l.

²⁷ Wyrok TK z 23.04.2008 r., SK 16/07, OTK ZU 2008/3A, poz. 45.

²⁸ Wyrok TK z 23.04.2008 r., SK 16/07, OTK ZU 2008/3A, poz. 45.

²⁹ Wyrok TK z 23.04.2008 r., SK 16/07, OTK ZU 2008/3A, poz. 45.

nieuzasadniona i wzmacnia zarzut naruszenia art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 17 ust. 1 Konstytucji RP³⁰.

W odniesieniu do pozycji ustrojowej organów korporacyjnych zawodów zaufania publicznego Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1.12.2009 r.³¹ stwierdził natomiast, że wypełnianie przez samorząd zawodowy funkcji, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, nie może być pozostawione nieskrępowanemu prawem uznaniu korporacji samorządowych i ich organów. Oznacza to, że uregulowania wewnątrz-korporacyjne muszą być zgodne z regulacjami konstytucyjnymi i ustawowymi, a nad realizacją tego wymogu powinny czuwać w koniecznym zakresie stosowne organy państwowe. Wolność wykonywania zawodu zaufania publicznego nie może bowiem mieć charakteru absolutnego i musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania tego zawodu, wyznaczenie sposobów i ram jego wykonywania, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego³². Przytoczone tezy, jak się wydaje, dodatkowo przemawiają za zasadnością poglądu uznającego wewnątrz-korporacyjne organy dyscyplinarne za organy administracji publicznej w rozumieniu konstytucyjnym.

Na zakończenie powyższego wątku należy podkreślić, że uznaniu wewnątrz-korporacyjnych organów dyscyplinarnych za organy administracji publicznej nie stoi w żadnej mierze na przeszkodzie regulacja przewidziana w ustawie o organizacji i trybie postępowania przed TK. Zgodnie bowiem z art. 77 ust. 1 u.o.t.p.t.k., dotyczącym zasad wnoszenia skarg konstytucyjnych, „[s]karga konstytucyjna może być wniesiona (...) w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia”. W przepisie tym nie ma zatem mowy o podmiocie, od którego pochodzi ostateczne rozstrzygnięcie, na podstawie którego skarga konstytucyjna jest formułowana (art. 77 ust. 1 u.o.t.p.t.k. odrywa zatem ostateczne rozstrzygnięcie od nazwania podmiotu, który je wydał).

4. Rozumienie pojęcia „organ administracji publicznej” w prawie administracyjnym

Pojęcie „organu administracji publicznej” należy genetycznie wiązać z prawem administracyjnym i jego doktryną. Jak wskazuje się w piśmiennictwie³³, przyjmowana do niedawna definicja pozytywna organu administracyjnego, zgodnie z którą organem administracyjnym jest podmiot tak właśnie nazwany przez obowiązujące prawo, nie koresponduje ze współczesnymi realiami prawnospołecznymi. Coraz częściej dochodzi bowiem do sytuacji, w których typowy organ administracyjny nie jest w ogóle określony tym terminem przez prawodawcę. Z tych też względów definiowanie danego podmiotu jako organu administracji winno odbywać się poprzez wskazanie

³⁰ Wyrok TK z 23.04.2008 r., SK 16/07, OTK ZU 2008/3A, poz. 45.

³¹ K 4/08, OTK ZU 2009/11A, poz. 162.

³² Wyrok TK z 1.12.2009 r., K 4/08, OTK ZU 2009/11A, poz. 162.

³³ Szerzej J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 98–100.

jego cech normatywnych, których spełnienie pozwalać będzie na zakwalifikowanie tego podmiotu jako organu administracji. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w literaturze przedmiotu do cech stanowiących *differentia specifica* organu administracji publicznej należą: 1) osobowa istota organu (organem administracji publicznej jest człowiek lub grupa ludzi, wykonujących określoną funkcję; dlatego też należy mówić o organie w sensie abstrakcyjnym, jako o pewnej konstrukcji strukturalno-organizacyjnej i o obsadzie personalnej tego organu); 2) wyodrębnienie organizacyjne (organ jest wyodrębniony organizacyjnie, co oznacza, że istnieją kryteria, według których można go odróżnić od innego organu lub innego podmiotu administracji publicznej); 3) prawne umocowanie do działania (dla bytu organu administracji niezbędne jest prawne umocowanie go do działania, a skoro jego działanie ma być wykonywane w imieniu państwa, to umocowanie to winno mieć rangę ustawową); 4) wyposażenie we władztwo w zakresie powierzonych kompetencji (dla bytu organu administracji konieczne jest wyposażenie organu w prawo do korzystania ze środków władczych w zakresie przyznanych mu zadań, funkcji, kompetencji)³⁴.

W kontekście zaprezentowanych powyżej wywodów należy stwierdzić, że wewnątrzkorporacyjne organy dyscyplinarne spełniają wszystkie wyróżnione cechy, pozwalające na uznanie ich za organy administracji publicznej. W szczególności trzeba zauważyć, że organy te: posiadają osobową istotę (funkcje organów ścigania i rozstrzygania dyscyplinarnego sprawują zawsze konkretne osoby przynależące do korporacji, w ramach której realizowany jest dany reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej); są wyodrębnione organizacyjnie (na system organów dyscyplinarnych składają się wyodrębnione organizacyjnie, strukturalnie i nazwowo podmioty); działają na podstawie prawnego umocowania rangi ustawowej (odpowiedzialność dyscyplinarna, w tym także w aspekcie struktury organów dyscyplinarnych, statuowana jest zawsze w ustawach regulujących przynajmniej podstawowe kwestie dotyczące sposobu realizacji odpowiedzialności dyscyplinarnej w poszczególnych zawodach czy korporacjach); wyposażone są we władztwo w zakresie powierzonych im kompetencji (organy dyscyplinarne władne są rozstrzygać w sposób wiążący dla uczestników postępowania dyscyplinarnego, w tym zwłaszcza dla strony bierniej, o ich prawach i obowiązkach wynikających w szczególności ze stosunku korporacyjnego, czyli m.in. mogą stosować sankcje dyscyplinarne, które podlegają przymusowej egzekucji).

Za uznaniem organów dyscyplinarnych za organy administracji publicznej przemawia także definicja organu administracyjnego zawarta w Kodeksie postępowania administracyjnego³⁵. Zgodnie bowiem z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o organach administracji publicznej, „rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2” k.p.a. W myśl

³⁴ J. Zimmermann, *Prawo...*

³⁵ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 572) – dalej k.p.a.

zaś art. 1 pkt 2 k.p.a., do którego odsyła definicja legalna, Kodeks postępowania administracyjnego normuje „postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1”. Jak wskazuje się w piśmiennictwie na kanwie powołanych przepisów, określenie normatywne organu administracji publicznej wprowadzone do Kodeksu postępowania administracyjnego jest jeszcze szersze od zaprezentowanego uprzednio pojęcia doktrynalnego „organu administracji publicznej”, albowiem pojęcie doktrynalne nie rozciąga się na podmioty wykonujące zlecone funkcje administracyjne, o których mowa w definicji zawartej w Kodeksie postępowania administracyjnego³⁶.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na trudności związane z precyzyjnym zdefiniowaniem pojęcia „administracji publicznej”³⁷, co przekłada się również na problemy w jednoznacznym określeniu jej organów. Zaznacza się, że administracja publiczna, wraz z tworzącymi ją organami, stanowi dynamiczną strukturę³⁸, podlegającą nieustannym przemianom będącym odzwierciedleniem zmieniających się uwarunkowań społecznych, politycznych i gospodarczych. W związku z tym pojawia się potrzeba szerszego rozumienia pojęcia „organ administracji publicznej”, obejmującego również organy dyscyplinarne.

5. Charakter wewnątrzkorporacyjnych organów dyscyplinarnych

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że w obowiązującym porządku konstytucyjnym dopuszczalne jest działanie innych niż sądy państwowe organów powołanych w celu rozstrzygania sporów o prawa, w tym sądów dyscyplinarnych tworzonych w ramach korporacyjnych struktur organizacyjnych³⁹. Odpowiedzialność dyscyplinarna dotyczy wielu grup zawodowych, także osób wykonujących zawody zaufania publicznego, w tym również zawody prawnicze. Nie przewidziano jednak jednolitej procedury znajdującej zastosowanie do ustalania odpowiedzialności dyscyplinarnej w odniesieniu do wszystkich zawodów⁴⁰. W doktrynie również nie ma zgody co do charakteru prawnego odpowiedzialności dyscyplinarnej, jej przesłanek, organów, a także procedur⁴¹. Odpowiedzialność dyscyplinarna bywa określana jako odpowiedzialność represyjna, zbliżona do odpowiedzialności administracyjnej albo prawa pracy, czy też zaliczana do publicznego prawa ustrojowego⁴². O odpowiedzialności dyscyplinarnej orzekają sądy dyscyplinarne złożone z przedstawicieli danego zawodu – w wypadku adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów

³⁶ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 97–98.

³⁷ Z. Niewiadomski, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 3.

³⁸ Z. Niewiadomski, [w:] *System...*, t. 1. *Instytucje...*

³⁹ Wyrok TK z 25.06.2012 r., K 9/10, OTK ZU 2012/6A, poz. 66 i przywołane tam orzeczenia.

⁴⁰ Wyrok TK z 25.06.2012 r., K 9/10, OTK ZU 2012/6A, poz. 66.

⁴¹ A. Korzeniewska-Lasota, *Zróżnicowanie postępowań dyscyplinarnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014/7–8, s. 218 i powołana tam literatura.

⁴² A. Korzeniewska-Lasota, *Zróżnicowanie...*, s. 218.

– profesjonalni prawnicy, którzy wybierani są przez odpowiednie organy samorządu zawodowego. Sądownictwo dyscyplinarne jest dwuinstancyjne. W postępowaniu dyscyplinarnym biorą udział rzecznicy dyscyplinarni, którzy wybierani są spośród członków danej grupy zawodowej⁴³. Od orzeczeń sądów dyscyplinarnych wydawanych w II instancji może przysługiwać m.in. obwinionemu kasacja do Sądu Najwyższego.

Należy wskazać, że nie wszystkie rozstrzygnięcia wewnątrz korporacyjnych organów dyscyplinarnych są każdorazowo poddawane kontroli sądowej. Egzemplifikacją powyższej sytuacji może być chociażby rozstrzygnięcie sprawy dyscyplinarnej adwokata lub aplikanta adwokackiego poprzez wymierzenie upomnienia dziekańskiego na podstawie art. 85 pr. adw. Zgodnie bowiem z art. 85 ust. 3 pr. adw. od upomnienia dziekańskiego adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu służy prawo odwołania do właściwego sądu dyscyplinarnego w terminie 7 dni od udzielenia upomnienia, przy czym z ust. 4 powołanego przepisu wynika, że od postanowienia sądu dyscyplinarnego w sprawie odwołania, o którym mowa w ust. 3, nie przysługuje środek zaskarżenia. Identyczna regulacja przewidziana jest w zakresie ostrzeżenia dziekańskiego, wydawanego wobec radców prawnych i aplikantów radcowskich na podstawie art. 66 ustawy o radcach prawnych⁴⁴.

Warto również zwrócić uwagę, że opisany w powyższym akapicie przypadek – w którym ustawodawca powierza kompetencje do władczego rozstrzygania o sytuacji prawnej jednostki organom niebędącym sądami w rozumieniu konstytucyjnym przy jednoczesnym wyłączeniu możliwości wywodzenia środków zaskarżenia do sądu – zachodzi także w innych reżimach odpowiedzialności prawnej o charakterze represyjnym. Przykładem może być chociażby regulacja dotycząca odpowiedzialności ponoszonej przed Trybunałem Stanu. Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o Trybunale Stanu⁴⁵ w I instancji Trybunał Stanu orzeka w składzie: przewodniczący i 4 członków (ust. 1), natomiast w II instancji Trybunał Stanu orzeka w składzie: przewodniczący i 6 członków, z wyłączeniem sędziów, którzy uczestniczyli w rozpatrzeniu sprawy w I instancji (ust. 2). Jednocześnie z art. 20c ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu wynika, że od wyroku Trybunału Stanu wydanego w II instancji kasacja nie przysługuje.

W literaturze podjęto próbę sformułowania definicji odpowiedzialności dyscyplinarnej, zaznaczając jednak, że przedstawiona propozycja nie ma charakteru ostatecznego. Wskazano, że „odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością prawną, regulowaną normami publicznego prawa ustrojowego rangi ustawowej i określaną przez nie tą nazwą, ponoszona przez wskazane w tych normach osoby fizyczne za naruszenie obowiązków prawnych wynikających z przynależności do właściwych podmiotów publicznych, mającą na celu zapewnienie prawidłowej realizacji przez te podmioty przypisanych im zadań publicznych i realizowaną przez orzekanie sankcji wywołujących bezpośredni skutek wyłącznie w sferze stosunku między takim podmiotem a ukaranym”⁴⁶.

⁴³ Zob. wyrok TK z 25.06.2012 r., K 9/10, OTK ZU 2012/6A, poz. 66.

⁴⁴ Ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 499).

⁴⁵ Ustawa z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 762 ze zm.).

⁴⁶ R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 70–72.

Z uwagi na niemożność jednoznacznego zakwalifikowania wewnątrz korporacyjnych organów dyscyplinarnych do kategorii sądów w znaczeniu konstytucyjnym (zob. art. 10 ust. 2, art. 173 oraz art. 175 ust. 1 Konstytucji RP) oraz wypowiedzi orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego⁴⁷ wydaje się zasadnym zakwalifikowanie wskazanych podmiotów do kategorii organów administracji publicznej, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Pozwoli to stronie postępowania, która uzyskała ostateczne orzeczenie wydane w II instancji, wnieść skargę konstytucyjną przeciwko normom prawnym stanowiącym podstawę wydanego orzeczenia, a w razie jej uwzględnienia – domagać się wznowienia postępowania. Przyjęcie odmiennego poglądu – zakładającego, że wskazane podmioty nie tylko nie są sądami w rozumieniu konstytucyjnym, ale też nie są organami administracji publicznej – wymagałoby od strony postępowania wniesienia nieprzysługującego środka zaskarżenia w celu uzyskania orzeczenia sądu, wydanego na podstawie przepisu wyłączającego kontrolę sądową określonych rozstrzygnięć oraz potwierdzającego, że środek zaskarżenia w danej sprawie nie przysługuje. Kolejną czynnością byłoby dopiero kwestionowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym konstytucyjności przepisu w zakresie, w jakim nie dopuszcza zaskarżania określonych rozstrzygnięć ostatecznych, wydanych w II instancji. Przyjęcie drugiego z przedstawionych poglądów powodowałoby konieczność przeprowadzenia dodatkowego postępowania przed sądem, zainicjowanego środkiem zaskarżenia wyłączonym *expressis verbis* przez ustawę, jedynie w celu urzędowego potwierdzenia jego nieprzysługiwania, wydanego na podstawie przepisu zamykającego drogę zaskarżenia.

Zgodnie z dominującą linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji zakwestionowania w trybie skargi konstytucyjnej niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego polegającego na braku wprowadzenia przez prawodawcę środka odwoławczego od określonej decyzji procesowej kształtującej sytuację prawną skarżącego, skarżący konstytucyjnie zobowiązany jest i tak wywieść nieprzysługujący mu środek prawny. Wywiedzenie niedopuszczalnego środka zaskarżenia jest bowiem konieczne, aby „wywołać” wydanie orzeczenia na podstawie przepisu, który ma się stać przedmiotem skargi konstytucyjnej. Powyższe wynika z okoliczności, że warunkiem skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest uczynienie jej przedmiotem wyłącznie takiego przepisu, który był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w sprawie skarżącego, a ponadto prowadził do naruszenia wskazanych w skardze konstytucyjnej praw lub wolności⁴⁸.

⁴⁷ W odniesieniu do sądów dyscyplinarnych por. wyroki TK: z 29.06.2010 r., P 28/09, OTK ZU 2010/5A, poz. 52; z 25.06.2012 r., K 9/10, OTK ZU 2012/6A, poz. 66; z 29.01.2013 r., SK 28/11, OTK ZU 2013/1A, poz. 5.

⁴⁸ Zob. postanowienie pełnego składu TK z 10.03.2015 r., SK 65/13, OTK ZU 2015/3A, poz. 35. Stanowisko TK wyrażone w tym postanowieniu zostało potwierdzone w wielu późniejszych judykatach TK wydanych zarówno na etapie kontroli wstępnej skargi, jak i na etapie rozpoznania merytorycznego (zob. postanowienia TK: z 5.04.2017 r., Ts 222/16, OTK ZU 2017/B, poz. 81; z 21.06.2017 r., Ts 148/16, OTK ZU 2017/B, poz. 271; z 20.03.2018 r., Ts 216/17, OTK ZU 2018/B, poz. 109; z 8.04.2019 r., Ts 147/17, OTK ZU 2019/B, poz. 136; z 23.07.2019 r., Ts 74/19, OTK ZU 2020/B, poz. 17; z 16.09.2019 r., Ts 93/19, OTK ZU 2020/B, poz. 22; z 15.01.2020 r., Ts 90/18, OTK ZU 2020/B, poz. 261; z 12.05.2021 r., SK 114/20, OTK ZU 2021/A, poz. 26; z 12.05.2021 r., SK 115/20, OTK ZU 2021/A, poz. 27; z 12.05.2021 r., SK 116/20, OTK ZU 2021/A, poz. 28).

Przedstawione powyżej mankamenty w odniesieniu do odpowiedzialności ponoszonej przed Trybunałem Stanu zostały dostrzeżone przez Trybunał Konstytucyjny, który już w latach 90. XX w. rozpoznał merytorycznie skargę konstytucyjną sformułowaną w związku z wyrokiem wydanym przez ten organ⁴⁹. Co jednak znamienne, w powołanym judykacie Trybunał nie określił, czy ostateczny wyrok Trybunału Stanu uznaje za orzeczenie sądu, czy też może orzeczenie organu administracji, poprzestając jedynie na ogólnej konstatacji, że ostateczne orzeczenie wydane przez Trybunał Stanu może być zakwalifikowane jako orzeczenie, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP⁵⁰.

6. Wnioski

Przeprowadzone w niniejszym opracowaniu rozważania pozwalają w konkluzji stwierdzić, że wewnątrzkorporacyjne organy dyscyplinarne mogą być uznane za organ administracji publicznej na gruncie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Skoro pojęcie „organu administracji publicznej” powinno być rozumiane na gruncie konstytucyjnym w sposób szerszy, aniżeli ma to miejsce na gruncie prawa administracyjnego, to – odwołując się do wnioskowania *a fortiori* – wewnątrzkorporacyjne organy dyscyplinarne mogą zostać zakwalifikowane jako organy administracji publicznej zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy także zwrócić uwagę, że przyjęcie poglądu przeciwnego, odmawiającego wewnątrzkorporacyjnym organom dyscyplinarnym charakteru organów administracji publicznej, wobec towarzyszącej niemożności uznania tych organów za sądy w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP prowadziłoby w konsekwencji do wyłączenia możliwości wywodzenia skarg konstytucyjnych we wszelkich sprawach dyscyplinarnych, które nie zostały poddane – w drodze wywiedzenia środka zaskarżenia – kontroli sądowej. Taki pogląd czyniłby zatem niekompletną ochronę praw konstytucyjnych jednostki, zwłaszcza w zakresie podmiotowego prawa do sądu.

Podsumowując, za uzasadniony należy uznać pogląd utrwalony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym dopuszczalność zaskarżenia orzeczenia sądu dyscyplinarnego do sądu w rozumieniu ustawy zasadniczej stanowi standard konstytucyjny⁵¹. Zaprezentowany w opracowaniu sposób wykładni art. 79 ust. 1 Konstytucji RP nie kontestuje potrzeby rozpatrywania spraw dyscyplinarnych również przez sądy w rozumieniu konstytucyjnym (droga sądowa powinna być

⁴⁹ Wyrok TK z 8.12.1999 r., SK 19/99, OTK ZU 1999/7, poz. 161.

⁵⁰ Przedstawionego problemu nie rozwiązuje prezentowany niekiedy w piśmiennictwie pogląd, zgodnie z którym zarówno Trybunał Stanu, jak i Trybunał Konstytucyjny „nie tylko pozostają wewnątrz «władzy sądowniczej», ale też czynią zadość kryteriom «sądu», wyznaczonym przez art. 45 Konstytucji” – L. Garlicki, *Komentarz do art. 175, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 8. Czym innym jest bowiem, jak się wydaje, przyznanie obu Trybunałom cech sądu, o których mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a czym innym uznanie wydawanych przez nich orzeczeń za orzeczenia sądu w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Podobnie analizowanego problemu nie rozwiązuje także uznanie przez TK, że jego własne orzeczenia mogą być traktowane jako orzeczenia sądu w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP (tak TK w postanowieniu z 25.01.2005 r., Ts 109/04, OTK ZU 2005/1B, poz. 38).

⁵¹ Por. wyrok TK z 6.11.2012 r., K 21/11, OTK ZU 2012/10A, poz. 119.

dopuszczalna w możliwie najszerszym zakresie w tego typu sprawach). Celem opracowania było bowiem przedstawienie modelu procedowania w stanach faktycznych i prawnych, w których rozstrzygnięcie sprawy dyscyplinarnej przez sąd w rozumieniu ustawy zasadniczej może być proceduralnie niedopuszczalne.

Zaproponowane rozwiązanie interpretacyjne, uznające wewnątrz korporacyjne organy dyscyplinarne za organy administracji publicznej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, może korzystnie wpłynąć na sytuację prawną podmiotów, wobec których orzeczono karę dyscyplinarną, a które z racji braku poddania ich sprawy kognicji sądów w rozumieniu konstytucyjnym, pozbawione zostały możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej, stanowiącej jeden z kluczowych instrumentów ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Ochrona ta nie powinna mieć charakteru jedynie deklaratywnego, lecz winna posiadać wymiar realny, tj. możliwy do zagwarantowania w jak najszerszym zakresie spraw, bez wyłączania kategorii określonych podmiotów, i to z przyczyn wywołanych niedoskonałościami systemu prawnego, a zatem niezależnych od samych skarżących.

Bibliografia

1. Florczak-Wątor M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
2. Garlicki L., *Komentarz do art. 175*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
3. Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Warszawa 2013.
4. Korzeniewska-Lasota A., *Zróżnicowanie postępowań dyscyplinarnych*, Przegląd Prawa Publicznego 2014, nr 7–8.
5. Kozielowicz W., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2016.
6. Naleziński B., Królikowski J., Sułkowski J., *Skarga konstytucyjna*, [w:] *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, red. M. Romańska, Warszawa 2013.
7. Niewiadomski Z., [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.
8. Repel J., *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciński, Warszawa 2000.
9. Szmulik B., *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006.
10. Trzciński J., Wiącek M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
11. Wierzbowski M., Wiktorowska A., [w:] *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
12. Wiliński P., Karlik P., [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
13. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
14. Zubik M., *Status Prawny Sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.