

## **Legitymacja quasi-sądowych organów rozstrzygających do występowania z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości UE**

### **1. Wprowadzenie**

W konsekwencji akcesji Polski do Unii Europejskiej oraz przyjęcia zobowiązań wynikających z porządku prawnego tej organizacji konieczne okazało się – jak wiadomo – pewne przewartościowanie czy też modyfikacja dotychczasowego pojmowania wielu fundamentalnych zasad ustrojowych. W płaszczyźnie stanowienia i – co tutaj istotne – stosowania prawa dotyczy to zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zobowiązującej wszystkie organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Obowiązek ten wiąże wszystkie organy władzy publicznej stosujące prawo, a więc – obok sądów w znaczeniu konstytucyjnym (art. 175 Konstytucji RP) – także organy administracji publicznej oraz inne organy rozstrzygające (orzecnicze), w tym również tzw. organy quasi-sądowe. Jakikolwiek przejawy aktywności tych organów muszą mieć zatem wyraźną podstawę w normie prawnej, zarówno o genezie krajowej, jak i unijnej<sup>1</sup>. Na organach tych ciąży ponadto – z mocy prawa unijnego – obowiązek bezpośredniego stosowania prawa unijnego przy rozstrzyganiu indywidualnych spraw, a także zakaz stosowania normy prawa krajowego sprzecznej z normą unijną oraz nakaz rozstrzygania ewentualnych kolizji między normami obu porządków prawnych na korzyść prawa UE (zasada pierwszeństwa prawa unijnego)<sup>2</sup>. Ten ostatni obowiązek w przypadku kolizji z ustawą krajową (aktem podustawowym) ma wyraźną podstawę konstytucyjną w art. 91 ust. 3. Wreszcie, wszystkie organy władzy publicznej stosujące prawo zobowiązane są do dokonywania tzw. prounijnej czy przyjaznej prawu UE wykładni prawa polskiego.

Jednolitości stosowania prawa unijnego i współpracy organów krajowych z Trybunałem Sprawiedliwości UE (TSUE), a ostatecznie skuteczności prawa UE, służy instytucja pytań prejudycjalnych (prawnych) kierowanych do TSUE na podstawie art. 267

---

<sup>1</sup> M. Niedźwiedź, *Funkcjonowanie samorządowych kolegiów odwoławczych w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Casus”, 2011, nr 60, s. 5.

<sup>2</sup> Na ten temat L. Klat-Wertelecka w opracowaniu *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w działaniu organów administracji publicznej* zamieszczonym w niniejszym tomie.

Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W tym trybie orzeka on o wykładni traktatów oraz o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. W przypadku zatem, „gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania”.

Przedmiotem niniejszych uwag jest przede wszystkim próba wskazania organów krajowych, niebędących sądami w znaczeniu konstytucyjnym (organami wymiaru sprawiedliwości)<sup>3</sup>, które – na podstawie przesłanek uznawania za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE, wypracowywanych od lat w orzecznictwie TSUE (dawniej ETS) – mogą kierować pytania prejudycjalne do Trybunału luksemburskiego. Asumpt do tych rozważań stanowi także precedensowy, jak dotąd, wyrok TSUE w sprawie *Forposta S.A., ABC Direct Contact sp. z o.o. przeciwko Poczcie Polskiej S.A.* z 13 grudnia 2012 r.<sup>4</sup>, w którym test podmiotowej kompetencji doprowadził Trybunał do konkluzji, iż „sądem” na potrzeby procedury pytań prejudycjalnych jest Krajowa Izba Odwoławcza (KIO).

Trudności, jakie wiążą się z określeniem w miarę pełnego katalogu podmiotów funkcjonujących w polskim porządku prawnym, które mogą ewentualnie inicjować procedurę prejudycjalną przed TSUE, wynikają w pierwszej kolejności z wątpliwości terminologicznych, a więc dyskusyjności pojęcia organu administracji publicznej i organu quasi-sądowego. Stanowi to szerszy problem konsekwencji ustrojowego usytuowania danego organu na pograniczu statusu organu administracji publicznej oraz organu sądowego (orzeczniczego).

Pojęcie organu administracji, mające swoje miejsce także w Konstytucji RP z 1997 r. (art. 146–162, 184) należy do podstawowych pojęć w nauce prawa administracyjnego. Niemniej nie ma w doktrynie pełnej zgody zarówno co do rozumienia tego pojęcia, jak i samej administracji. Postanowienia Konstytucji RP nie posługują się terminem „organ administracji publicznej”, a jedynie „administracja publiczna” w kontekście jej kontroli sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny (art. 184 Konstytucji RP) oraz „administracja rządowa” w tytule rozdziału VI<sup>5</sup>.

Niewątpliwie mniej problematyczna, ale jednocześnie mająca niewielką wartość poznawczą jest negatywna definicja organu administracji publicznej, zakładająca, że jest nim ten organ, który zajmuje się wykonywaniem prawa, tj. nie uchwała ustaw ani nie

<sup>3</sup> Ten wątek został obszernie omówiony przez J. Michalską w opracowaniu *Pytania prejudycjalne sądów do TSUE* zamieszczonym w niniejszym tomie.

<sup>4</sup> C-465/11.

<sup>5</sup> Por. też S. Jarosz-Żukowska, Hasło: *Organ administracji publicznej*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 320–323.

wykonuje wymiaru sprawiedliwości. Od strony podmiotowej będzie to więc każdy organ po wyeliminowaniu organów ustawodawczych oraz sądów. Natomiast ujęcie pozytywne wymaga wskazania pewnych cech właściwych organom administracji publicznej, przy czym katalog ten nie jest niezmienny, zaś w doktrynie prezentowane są rozmaite kryteria kwalifikujące. W każdym razie w nauce prawa administracyjnego, uznaje się, iż organem administracji publicznej jest „każdy podmiot, wyodrębniony organizacyjnie, posiadający kompetencje z zakresu prawa administracyjnego, realizujący wyłącznie lub głównie funkcje administracji, posługujący się swoistymi formami działania (przede wszystkim aktem administracyjnym), stanowiący część struktury państwa lub innego podmiotu (tj. samorządu terytorialnego i innych korporacji prawa publicznego), posiadający prawnie określoną formę organizacyjną, odrębną nazwę i korzystający z przydzielonej mu, wspierającej go grupy osób i środków materialnych, działający w imieniu i na rachunek państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (korporacji prawa publicznego), w ramach przyznanych kompetencji i upoważniony do stosowania środków władczych, a więc środków przymusu dla zabezpieczenia realizacji przyznanych mu kompetencji (zwłaszcza w zakresie stanowionych aktów prawnych). Uprawnienie do stosowania środków władczych musi mieć przy tym wyraźną podstawę ustawową”<sup>6</sup>.

Z przepisów Konstytucji RP wynika w każdym razie, że na pojęcie „organu administracji publicznej” składają się przede wszystkim organy administracji rządowej i samorządowej. Jednak współcześnie coraz częściej zadania z zakresu administracji publicznej wykonują również inne podmioty, niemające charakteru organów, np. organizacje społeczne, zakłady, fundacje, spółdzielnie, a także podmioty prywatne (tzw. podmioty współadministrujące). Mogą one realizować funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej, a także zlecone im zadania administracji publicznej (tzw. prywatyzacja zadań publicznych, np. w zakresie gospodarki komunalnej, pomocy społecznej). Nie czyni to z nich jednak organów administracji publicznej<sup>7</sup>. Za takie można natomiast uznawać – jak zauważa K. Kiczka – „w określonych warunkach organy jednostek organizacyjnych odrębnych od państwa”<sup>8</sup>. Jak podkreśla autor, organem administrującym „jest każdy podmiot, któremu prawo przydaje funkcje administrowania lub któremu prawo stwarza podstawy do przydania na podstawie różnych tytułów prawnych funkcji administrowania, a przydanie to nastąpiło”<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> *Ibidem*. Por. przegląd definicji pojęcia „organu administracji publicznej” w doktrynie prawa administracyjnego, K. Kiczka, *Organy administracji publicznej będące sądami krajowymi w rozumieniu art. 267 TFUE*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 105–106.

<sup>7</sup> S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*

<sup>8</sup> K. Kiczka, *Organy administracji...*, s. 105.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 110. Por. też J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 135.

Należy jednak podkreślić – za K. Kiczką – że samo członkostwo w UE „nie zmieniło wyznaczników krajowego organu administracji publicznej w relacji do stanu z okresu przedakcesyjnego. Organy administracji publicznej są przede wszystkim elementami struktury organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego. Tym samym kwalifikowanie określonych podmiotów (jednostek organizacyjnych) do kategorii polskich organów administracji publicznej, w prawoznawstwie i praktyce winno przebiegać na dotychczasowych zasadach”<sup>10</sup>. Niemniej akcesja Polski do UE przyniosła za sobą pewne zmiany w określeniu charakteru prawnego polskich organów władzy publicznej, czego wyrazem jest właśnie możliwość uznania niektórych – dodajmy jednak specyficznych – organów administrujących za „sąd krajowy” w rozumieniu art. 267 TFUE. W dalszych uwagach należy zatem przyrzeć się bliżej kryteriom pozwalającym na przyznanie niektórym tego rodzaju organom legitymacji do występowania z pytaniami prejudycjalnymi.

Zwrócić należy także uwagę na to, iż w polskim porządku prawnym kompetencje orzecznicze przyznawane są nie tylko organom sądowym (sądom w rozumieniu konstytucyjnym), ale także organom quasi-sądowym, a nawet pozasądowym<sup>11</sup>. Organy rozstrzygające (judykacyjne, orzekające) stanowią zatem niejednorodną grupę, różniącą się charakterem ustrojowym oraz formami działalności. Ich wspólną cechą jest natomiast to, że powołane są – choć w różnym zakresie i formach – do rozstrzygnięcia konfliktów (sporów)<sup>12</sup>.

W doktrynie charakter quasi-sądowy przyznaje się grupie „organów rozstrzygających specjalnie powołanych i zorganizowanych do orzekania, lecz zarazem niespełniających którejs z cech organu sądowego”<sup>13</sup>, czyli sądu w znaczeniu materialnym. Ich podobieństwo do tych ostatnich wyraża się w powołaniu do orzekania, zaś odmiennosc w „braku upoważnienia do orzekania w imieniu państwa lub niektórych gwarancji prawidłowego orzekania”<sup>14</sup>. Organy nie sprawują zatem wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu przyjętym w Konstytucji RP<sup>15</sup>, choć w nazwie niektórych z nich występuje określenie „sąd” lub „trybunał”.

Do organów quasi-sądowych zalicza się w szczególności: samorządowe kolegium odwoławcze, Izby Morskie, Urząd Patentowy RP, Komisję Prawa Autorskiego, sądy polubowne i arbitrażowe<sup>16</sup>, a także sądy dyscyplinarne (komisje dyscyplinarne) oraz

<sup>10</sup> K. Kiczka, *Organy administracji...*, s. 108.

<sup>11</sup> T. Domaniecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Wybór źródeł. Akty normatywne. Orzecznictwo. Wybór i wprowadzenie*, Warszawa 2010, s. 17.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*. Por. też T. Demendecki, [w:] J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Cześć szczegółowa*, Warszawa 2013, s. 142.

<sup>14</sup> T. Domaniecki, *op. cit.*, s. 17.

<sup>15</sup> Por. też B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 531.

<sup>16</sup> Tak np. T. Domaniecki, *op. cit.*, s. 18.

relatywnie od niedawna wojewódzkie komisje do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Już *prima facie* dostrzec można, iż wymienione organy (podmioty) charakteryzują się zróżnicowanym statusem prawnym, usytuowaniem ustrojowym, a także charakterem rozstrzygnięć. W szczególności taki charakter przypisuje się również niektórym specyficznym organom administrującym o funkcjach orzeczniczych. Powoduje to, iż fakt zakwalifikowania określonego podmiotu do grupy organów quasi-sądowych w świetle ich funkcji i pozycji w prawie krajowym niekoniecznie musi prowadzić do uznania go za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE.

## 2. Kryteria uznania za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE

W świetle literalnego brzmienia art. 267 TFUE legitymacje do wnoszenia pytań prejudycjalnych mają sądy państw członkowskich, co *prima facie* powinno wykluczać rozważania dotyczące możliwości objęcia tym terminem także niektórych specyficznych organów administrujących czy organów quasi-sądowych. Trybunał luksemburski kieruje się jednak własnym testem kompetencji podmiotowej, który poprzedza zajęcie merytorycznego stanowiska w kwestii przedstawionego w pytaniu problemu prawnego. Pojęciu „sądu” TS nadaje zatem znaczenie unijne, autonomiczne i w znacznym stopniu niezależne od kwalifikacji prawa krajowego. W przeciwnym razie – jak zauważa M. Rynkowski – pozostawienie państwom możliwości określania tego, jaki organ jest „sądem” w rozumieniu art. 267 TFUE, mogłoby skutkować świadomym wyłączeniem z tej kategorii niektórych sądów, a w konsekwencji nieprawidłową wykładnią odpowiednich regulacji prawa unijnego i rozbieżnościami w orzecznictwie<sup>17</sup>. Oderwanie od klasyfikacji przyjętych w prawie krajowym w kontekście decydowania o legitymacji organu krajowego do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym nie jest oczywiście absolutne, niemniej, jak dowodzi orzecznictwo TSUE, możliwe jest, że „w konkretnej sprawie TS może uznać za sąd takie ciało orzekające, któremu zwykle w państwie członkowskim odmawia się takiego charakteru”<sup>18</sup>. Począwszy od orzeczenia w sprawie *Vaassen-Göbbels* z 1966 r.<sup>19</sup>, TS przyjmuje, że w „pewnych okolicznościach pojęcie sądu może obejmować także inne instytucje niż sądy powszechne”, przy czym decydującego znaczenia dla tej kwalifikacji nie ma nazwa danego organu i jego pozycja ustrojowa, ale funkcja,

<sup>17</sup> M. Rynkowski, *Sądy wyznaniowe we współczesnym europejskim porządku prawnym*, Wrocław 2013, Seria: e-Monografie Nr 3, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego Seria: e-Monografie Nr 31, Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/41177>, s. 186, [dostęp: 20.12.2014 r.].

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Orzeczenie w sprawie 61/65 *Vaassen (née Göbbels)*, Rec. 1966.

jaką realizuje przy rozstrzygnięciu konkretnej sprawy (sprawa *Pretore di Salò*)<sup>20</sup>. Uwzględniając – jak podkreśla także M. Rynkowski<sup>21</sup> – ogromną różnorodność sądów i innych organów mających pewne funkcje orzecznicze w krajach członkowskich, TSUE musiał określić pewne kryteria pozwalające na przyjęcie pytania prejudycjalnego pochodzącego od organu krajowego (w tym zwłaszcza nienoszącego nazwy „sąd” lub „trybunał”).

Najczęściej przywołanym w doktrynie<sup>22</sup> orzeczeniem, gdzie taki katalog przesłanek, o których mowa, został sformułowany, jest orzeczenie w sprawie *Dorsch*<sup>23</sup>, w którym – powtarzając tezę o wyłącznie unijnym charakterze kwestii uznania danego podmiotu za „sąd krajowy” – wskazał, iż dokonując tej oceny, uwzględnia następujące okoliczności: organ został utworzony na podstawie prawa (ustawowe umocowanie danego organu), jego stały charakter (a nie powoływany *ad hoc*), obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania (rozstrzyganie sporów pomiędzy stronami, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość i niezależność rozumiana jest jako sprawowanie funkcji orzeczniczych „w sposób niezależny i na własną odpowiedzialność”<sup>24</sup>). W późniejszym orzecznictwie Trybunał powtarza regularnie te kryteria<sup>25</sup>. Jednak – jak zauważa M. Rynkowski – lista ta nie jest zamknięta, ponieważ na podstawie orzeczeń w innych sprawach można ją poszerzyć o kilka innych

<sup>20</sup> Orzeczenie w sprawie 14/86 *Pretore di Salò v nieznaní*, Rec. 1987, s. 2545, pkt 7, za: M. Rynkowski, *op. cit.*, s. 187. Por. też M. Domańska, *Pytania prawne do Trybunatu Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach administracyjnych*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy, Tom I*, Warszawa 2010, s. 999–1000. Por. też M.K. Kolasiński, Glosa do wyroku TS z dnia 31 maja 2005 r., C-53/03, Glosa 2007/4/42-48, <http://www.lex.pl/akt/-/akt/glosa-do-wyroku-ts-z-dnia-31-maja-2005-r-c-5303>, [dostęp: 20.12.2014 r.].

<sup>21</sup> M. Rynkowski, *op. cit.*, s. 186.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 190–191. D. Antonów, odnośnie do organów podatkowych, *Orzecznictwo Trybunatu Sprawiedliwości w procesie stosowania prawa przez organy podatkowe*, [w:] P. Borszowski, A. Huchla, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Podatnik versus organ podatkowy*, Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, 2011, *Studia Finansowopravne*, [www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/38901/002.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/38901/002.pdf), s. 11, [dostęp: 01.03.2015 r.]. czy G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 99 czy M. Niedźwiedz, *op. cit.*, s. 9.

<sup>23</sup> Orzeczenie z dnia 17 września 1997 r. w sprawie *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft v. Bundesbaugesellschaft Berlin* (C-54/96, Zb. Orz. 1997, I-496 1), w którym ETS odwołał się do swoich wcześniejszych, w tym przywołanych wyżej orzeczeń w sprawie *Vaassen (née Göbbels)*, w sprawie *Pretore di Salò v nieznaní*, a także w sprawie 109/88 *Danfoss*, Rec. 1989, s. 3199, pkt 7 i 8; w sprawie C-393/92 *Almelo i inni*, Rec. 1994, s. I-1477; i w sprawie C-111/94 *Job Centre*, Rec. 1995, s. I-3361, pkt 9), za: M. Rynkowski, *op. cit.*, s. 191. Por. też Orzeczenie TSUE z dnia 30 marca 1993 r. w sprawie *Corbiau v. Administration des contributions* (orzeczenie C-24/92, Zb. Orz. 1993, I-1277 (pkt 15-17), za: K. Kiczka, *Organy administracji...*, s. 111.

<sup>24</sup> K. Kiczka, *Organy administracji...*, s. 112.

<sup>25</sup> Por. np. orzeczenie C-407/98 *Katarina Abrahamsson p. Elisabet Fogelquist*, za: R. Grzeszczak, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TS, Sąd, Sąd ds. SPUE) jako jej instytucja oraz wstęp do systemu ochrony prawnej w UE – cz. I: postępowanie i charakter orzeczeń prejudycjalnych*, [www.robertgrzeszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/.../TSUE-oraz-postepowanie-prejud...](http://www.robertgrzeszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/.../TSUE-oraz-postepowanie-prejud...), [dostęp: 04.03.2015 r.]. Por. też wyrok Trybunału z dnia 19 kwietnia 2012 r. w sprawie *Grillo Star* (C-443/09, Dz. Urz. C 51 z 27.02.2010 r.). TS powtórzył przesłanki znane ze sprawy *Dorsch*.



kryteriów, które w konkretnych przypadkach przesądziły o pozytywnym wyniku testu kompetencji podmiotowej czy też miały istotny wpływ na taką decyzję. TSUE uwzględnił mianowicie: skład sądu (określony w ramach wykonywania władzy publicznej lub przy istotnym udziale władz publicznych (sprawa *Broekmeulen*<sup>26</sup>), procedurę (podobną do procedury przed sądami powszechnymi), wiążący dla stron charakter decyzji oraz jej wykonalność, a także to, że sprawa rozstrzygana jest w drodze wyroku (orzeczenia, nie zaś opinii), a wyrok nie podlega późniejszej kontroli ze strony innych organów (jest niewzruszalny)<sup>27</sup>. Ostatnie z wymienionych kryteriów nie ma jednak sztywnego charakteru, ponieważ jego stosowanie w każdym przypadku pozbawiłoby sądy niższej instancji możliwości kierowania pytań prawnych do TSUE<sup>28</sup>.

Z orzecznictwa TSUE wynika *prima facie*, że wskazane w nim kryteria (przynajmniej te przyjęte w sprawie *Dorsch*) kwalifikowania danego organu krajowego jako sądu w rozumieniu art. 267 TFUE powinny wystąpić łącznie. Okazuje się jednak, że w praktyce zdarzało się, że brak któregoś z kryteriów był – zdaniem TSUE – rekompensowany przez realizację w szerokim zakresie innego kryterium<sup>29</sup>, a niekiedy dokonując analizy charakteru prawnego organu krajowego poprzestawał jedynie na niektórych z nich, nie odnosząc się w ogóle do innych. W każdym razie duży stopień ogólności stosowanych przez TS kryteriów nie pozwala, by w każdym przypadku stwierdzić, iż dany organ zostanie uznany za „sąd krajowy”, tym bardziej że orzecznictwo Trybunału luksemburskiego charakteryzuje znaczna kazuistyka<sup>30</sup>, a kryteria formułowane w jego orzecznictwie to – jak się podkreśla – raczej wskazówki uwzględniane przy ocenie konkretnych przypadków aniżeli wyczerpująca definicja<sup>31</sup>. Można mieć zresztą wątpliwość, czy TSUE, przyjmując jako punkt wyjścia w znacznym stopniu autonomiczną względem porządków definicję „sądu” w świetle art. 267 TFUE, może taką wyczerpującą definicję sformułować, mając na względzie ogromną różnorodność krajowych sądów i organów quasi-sądowych czy pozasądowych wyposażonych w pewne funkcje orzecznicze. Stąd też konieczna i akcentowana w orzecznictwie Trybunału luksemburskiego elastyczność w podejściu do sformułowanych przez niego kryteriów i fakt podejmowania

<sup>26</sup> Orzeczenie w sprawie *Broekmeulen v Huisarts Registratie Commissie*, sprawa 246/80; Rec. 1981, s. 2311.

<sup>27</sup> M. Rynkowski, *op. cit.*, s. 191.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 191.

<sup>29</sup> Por. orzeczenie w sprawie *Gabalfrisa i in. przeciw AEAT* (C-110/98 i C-14 7/98, Rec. 2000, s. I-1577), w której wskazał, że wymóg kontrydiktoryjności postępowania nie ma charakteru bezwzględnie. W sprawie *Corbiau* „Rzecznik Generalny Darmon w opinii w sprawie podkreślił, że brak kontrydiktoryjności postępowania może zostać zrekompensowany przez zupełną niezależność sędziego i jego niezależność zarówno w stosunku sprawy jako takiej, jak i do stron sporu, M. Rynkowski, *op. cit.*, s. 191–192.

<sup>30</sup> Tak też M. Niedźwiedź, *op. cit.*, s. 9.

<sup>31</sup> M.K. Kolasiński, *op. cit.*

rozstrzygnięć z uwzględnieniem wszystkich okoliczności sprawy<sup>32</sup>. Nie pozwala to mieć jednak pewności co do ostatecznej kwalifikacji danego organu. Punktem wyjścia powinna być zatem szczegółowa analiza pozycji ustrojowej i funkcji organu w krajowym porządku prawnym<sup>33</sup>. Co do zasady wątpliwości nie budzi legitymacja sądów powszechnych, a także sądów administracyjnych, chyba że w konkretnej sprawie nie pełniły funkcji orzeczniczych, ale wykonywały określone czynności czy zadania administracyjne<sup>34</sup>, np. funkcje rejestrowe<sup>35</sup>. Funkcji sądowniczych nie pełni także, zdaniem TSUE, sąd ksiąg wieczystych. Z tym zastrzeżeniem, przenosząc powyższe uwagi na grunt polski, pytania prejudycjalne do TSUE mogą bez wątpienia kierować sądy w znaczeniu konstytucyjnym (art. 178 Konstytucji RP). Natomiast – co do zasady – uprawnienia takiego nie posiadają „klasyczne” organy administracji publicznej, ponieważ nie rozstrzygają one w sposób niezależny od stron postępowania, czynią to w drodze decyzji administracyjnej, a ponadto określają relacje między stroną a państwem, w którego imieniu działają<sup>36</sup>. Takiego uprawnienia nie przyznano także stronom postępowania sądowego<sup>37</sup>. Legitymacji, o której mowa w art. 267 TFUE, nie posiadają także organy pomocnicze organów państwowych<sup>38</sup>. Co do zasady zatem, pierwsza możliwość uzyskania od TSUE wiążącej wykładni przepisu prawa unijnego, będącego podstawą rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie, pojawia się dopiero przy okazji sądowej kontroli legalności decyzji przez wojewódzki sąd administracyjny. Jak się jednak słusznie podkreśla, braku możliwości zwrócenia się bezpośrednio do TSUE o wykładnię przepisu unijnego przez organ administracji publicznej „nie należy traktować zatem jako swoistej formy zwolnienia organów podatkowych z obowiązku znajomości i przestrzegania wykładni prawa unijnego przyjętej przez TS. Wręcz odwrotnie, organy te tym bardziej zobowiązane są do podjęcia wszelkich starań, które zapewnią podatnikom ochronę ich pozycji jako adresatów norm podatkowego prawa unijnego w rozumieniu przyjętym przez TS”<sup>39</sup>.

W praktyce jednak TSUE dopuszcza formułowanie pytań prejudycjalnych przez organy władzy publicznej (specyficzne organy administracyjne pełniące funkcje *quasi*-orzecznicze), które nie są sądami administracyjnymi (władzą sądowniczą *sensu stricto*),

<sup>32</sup> Zwraca na to uwagę na przykładzie głosowanego wyroku w sprawie *Synetairismos Farmakopoion Aitolias & Akarnanias (Syfait) i in. / GlaxoSmithKline plc i in.* M.K. Kolasieński, *ibidem*.

<sup>33</sup> Tak M. Szpunar, wskazujący, iż nie ma gwarancji, że TSUE dojdzie do takich samych konkluzji, *Komentarz do art. 267 TFUE*, [w:] A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. III, Art. 223-358*, Warszawa 2012.

<sup>34</sup> Tak w sprawie *Job Center*, C 111/94, *Job Centre Coop. Arl.*, Rec. 1995, s. I-3361 czy w sprawie *Standesamt Stadt Niebüll*, wyrok z dnia 27 kwietnia 2006 r., sprawa C-96/04 *Standesamt Stadt Niebüll*, Zb. Orz. s. I-3561 dotyczący nazwiska dziecka byłych małżonków, szerzej por. M. Rynkowski, *op. cit.*, s. 186.

<sup>35</sup> R. Grzeszczak, *op. cit.*

<sup>36</sup> G. Krawiec, *op. cit.*, s. 98, M. Domańska, *op. cit.*, s. 1000.

<sup>37</sup> G. Krawiec, *op. cit.*, s. 99.

<sup>38</sup> M. Domańska, *op. cit.*, s. 1000.

<sup>39</sup> Por. D. Antonów odnośnie do organów podatkowych, *op. cit.*, s. 11.



jeśli do ich właściwości w świetle prawa krajowego należy rozstrzygnięcie sporów między stronami, a ponadto spełniają przywołane wyżej kryteria uznania za „sąd krajowy”<sup>40</sup>.

W przywołanej sprawie *Dorsch* za „sąd krajowy” TSUE uznał Niemiecką Federalną Komisję Nadzorczą do Spraw Zamówień Publicznych, mimo że funkcjonowała ona w ramach i pod nadzorem Związkowego Urzędu Kartelowego i Związkowego Ministerstwa Gospodarki, a więc organów administracji rządowej. Decydujące znaczenie miał jednak fakt, że do członków Komisji zastosowanie miały przepisy ustawowe regulujące tryb powołania i odwołania sędziów oraz gwarancje ich niezawisłości i nieusuwalności<sup>41</sup>. Podobnie w orzeczeniu ETS z dnia 4 lutego 1999 r. w sprawie *Köllensperger i Atzwanger* ETS uznał Tyrolski Urząd Zamówień Publicznych<sup>42</sup> za sąd w rozumieniu przepisów traktatowych, mimo że – jak wynika z analizy A. Wasilewskiego – nie ma w przepisach prawa krajowego wyraźnych gwarancji niezawisłości i bezstronności członków Urzędu<sup>43</sup>.

Z kolei w orzeczeniu z dnia 21 marca 2000 r. w sprawie *Gabalfrisa SL i in. v. Agencia Estatal de Administración Tributaria*<sup>44</sup> za sąd został uznany Trybunał Gospodarczo-Administracyjny rozpatrujący skargi podatkowe. Takiej kwalifikacji nie przeszkodził również fakt, że znajdował się on w strukturze Ministerstwa Finansów, niemniej przepisy krajowe wykluczały stosowanie wobec członków Trybunału poleceń służbowych<sup>45</sup>, zaś sam Trybunał był organem funkcjonalnie odrębnym od państwowej administracji podatkowej wydającej decyzje będące przedmiotem skargi<sup>46</sup>.

Co ciekawe, Trybunał uznał także legitymację komitetu organizacji zawodowej, którego rozstrzygnięcia nie mogą zostać zaskarżone za pomocą żadnych środków prawnych<sup>47</sup> czy sądu powołanego na mocy układu zbiorowego, orzekającego w ostatniej instancji i którego skład nie jest określany przez strony<sup>48</sup>.

<sup>40</sup> Por. też M. Niedźwiedz, *op. cit.*, s. 9.

<sup>41</sup> Por. K. Kiczka, *Organy administracji...*, s. 112.

<sup>42</sup> Odnośnie do podobnych instytucji w innych krajach, tj. włoskiego *Consiglio di Stato* (sprawa *Garofalo*, sprawa 69-79/96, Rec. 1997, s. I-5603, pkt 17) czy niderlandzkiego *Raad van State* (sprawa 36/73, *Nederlandse Spoorwegen NV v. Minister van Verkeer en Waterstraat*, Rec. 1973, s. 1299), za: M. Rynkowski, *op. cit.*, s. 188.

<sup>43</sup> Por. K. Kiczka, *Organy administracji...*, s. 112.

<sup>44</sup> Orzeczenie C-110/98-C-147/98, Zb. Orz. 2000, I-1577.

<sup>45</sup> K. Kiczka, *Organy administracji...*, s. 113, za: szerzej A. Wasilewski, podkreślający, że takiego statusu Trybunału nie przyjmowano także w doktrynie hiszpańskiej, *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*, [w:] S. Biernat (red.), *Sąd Najwyższy wobec prawa i praktyki Unii Europejskiej*, Wrocław 2003, s. 30.

<sup>46</sup> M.K. Kolasiński, *op. cit.*

<sup>47</sup> Por. wspomniane wyżej orzeczenie w sprawie *Broekmeulen v Huisarts Registratie Commissie*, za: M. Rynkowski, *op. cit.*, s. 188.

<sup>48</sup> Wyrok z dnia 17 października 1989 r. w sprawie *Danfoss*, C-109/88, Rec. 1989, s. 3199, M. Rynkowski, *op. cit.*, s. 188.

Test kompetencji podmiotowej w świetle art. 267 TFUE nie wypadł pomyślnie w przypadku izby obrachunkowej (z uwagi na niewykonywanie funkcji sędziowskich<sup>49</sup>), a także greckiej komisji do spraw konkurencji w kontekście reformy wspólnotowego prawa konkurencji przeprowadzonej w 2004 r.<sup>50</sup> W świetle przepisów prawa krajowego – jak zauważa w glosie do wyroku M.K. Kolasiński – „jest organem niezależnym, jej członkowie są osobiście oraz służbowo niezawisli i podlegają, w zakresie swoich obowiązków, jedynie prawu i własnemu sumieniu. Komisja do spraw konkurencji jest samodzielna organizacyjnie i finansowo, ale podlega nadzorowi ministra rozwoju”<sup>51</sup>. Ten ostatni mianuje część członków komisji (czterech) spośród kandydatów zgłaszanych przez organizacje zawodowe. Przez ministra mianowany jest także przewodniczący komisji mający status urzędnika państwowego. Członkowie komisji nie mogą pełnić żadnych innych funkcji publicznych, prowadzić działalności zawodowej ani gospodarczej, która kolidowałaby z ich obowiązkami<sup>52</sup>.

Ponadto, jak podkreśla M.K. Kolasiński, o ile Rzecznik Generalny (uznający jednak ostatecznie dopuszczalność uznania komisji ds. konkurencji za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE) wyrażał wątpliwości odnośnie do składu komisji (zwłaszcza wymogu wykształcenia prawniczego jedynie w stosunku do dwóch członków, z pominięciem przewodniczącego), o tyle dla Trybunału zasadniczą przyczyną odmówienia w tym przypadku legitymacji do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym był fakt poddania komisji nadzorowi właściwego ministra, który mógł kontrolować legalność decyzji komisji, a także brak odpowiednich gwarancji zabezpieczających przed ingerencją ze strony władzy wykonawczej w procedurze powołania i odwołania jej członków (na dziewięciu członków komisji czterech mianuje minister)<sup>53</sup>.

### **3. Krajowa Izba Odwoławcza jako „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE**

W świetle przywołanego wyżej stanowiska TSUE w kwestii wykładni art. 267 TFUE należy odnotować, iż, jak dotąd, pytania prejudycjalne pochodzące z Polski wnoszone były do Trybunału luksemburskiego przez sądy, o których mowa w art. 175 Konstytucji, przy czym największą aktywność w tym względzie wykazują sądy administracyjne. Sytuację w tym względzie zmienił wspomniany wyżej wyrok TSUE w sprawie *Forposta S.A., ABC Direct Contact sp. z o.o. przeciwko Poczcie Polskiej S.A.* wydany

<sup>49</sup> Wyrok w sprawie *De Coster* (C-17/00, Zb. Orz. 2001, s. I-9445), M. Rynkowski, *op. cit.*, s. 189.

<sup>50</sup> M.K. Kolasiński, *op. cit.*

<sup>51</sup> *Ibidem.*

<sup>52</sup> *Ibidem.*

<sup>53</sup> *Ibidem.*

w wyniku uznania Krajowej Izby Odwoławczej za „sąd krajowy” w rozumieniu art. 267 TFUE<sup>54</sup>. Poczta Polska podnosiła, że Krajowa Izba Odwoławcza nie jest sądem w rozumieniu art. 267 TFUE, ponieważ obok funkcji orzeczniczych pełni ona także funkcje konsultacyjne<sup>55</sup>. Nie podzielając tego stanowiska, TSUE w pierwszej kolejności przywołał pogląd znany z wcześniejszego orzecznictwa (zwłaszcza w powołanej wyżej sprawie *Dorsch Consult* i wielu innych). Jak podkreślił, „Trybunał bierze pod uwagę zespół przesłanek, takich jak w szczególności ustawowe umocowanie istnienia organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontrydiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość”<sup>56</sup>. Konfrontując te kryteria z charakterem KIO i jej pozycją ustrojową, TS uznał, że jest ona „organem ustanowionym na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych, mającym wyłączną właściwość do rozpoznawania w pierwszej instancji sporów wykonawców z instytucjami zamawiającymi, i którego funkcjonowanie regulują art. 172–198 wspomnianej ustawy, jest sądem w rozumieniu art. 267 TFUE, gdy wykonuje swoje kompetencje objęte zakresem wymienionych przepisów, co ma miejsce w ramach postępowania głównego. Fakt, że na podstawie innych przepisów omawiany organ jest również upoważniony do pełnienia funkcji o charakterze konsultacyjnym, jest w tym względzie bez znaczenia”<sup>57</sup>.

W konsekwencji powyższego rozstrzygnięcia KIO – podobnie jak wszystkie inne organy władzy publicznej – ma obowiązek dokonywania wykładni przepisów prawa krajowego z uwzględnieniem reguł wykładni pronunijnej, natomiast w odróżnieniu od organów administracji publicznej, może w razie wątpliwości w kwestiach określonych w art. 267 TFUE wystąpić z pytaniem prejudycjalnym<sup>58</sup>. Sprawę legitymacji KIO do występowania z pytaniami prejudycjalnymi Trybunał przesądził jednak na marginesie i przy okazji rozpatrywania sprawy głównej, nie odnosząc się szerzej do wszystkich sformułowanych przez siebie kryteriów. Byłoby to z pewnością pomocne w ewentualnych próbach

<sup>54</sup> Wyrok TSUE (trzecia izba) z dnia 13 grudnia 2012 r., w sprawie C-465/11.

<sup>55</sup> Przed wydaniem orzeczenia TSUE sprawa legitymacji KIO zarówno do kierowania pytań prejudycjalnych do TSUE, jak i treści rozstrzygnięcia w tej sprawie wcale nie była w doktrynie oczywista. A. Nowak-Far wskazywał, że „Krajowa Izba Odwoławcza najpewniej ma czynną legitymację procesową w zakresie postępowania o uzyskanie odpowiedzi na pytanie prawne Trybunału Sprawiedliwości UE. Spełnia bowiem kryteria bycia «sądem» w rozumieniu art. 267 TFUE, choć – oczywiście – sprawę tę przesądzi ostatecznie TFUE. Ten zaś, w swoim orzecznictwie wcale nie wykazuje konsekwencji co do interpretacji wspomnianego przepisu traktatowego”, A. Nowak-Far, *Opinia w sprawie niektórych aspektów postępowania na podstawie ustawy Prawo Zamówień Publicznych w kontekście unijnej regulacji dyrektywy 2004/18/WE I 004/17/WE*, Warszawa-Poznań, 29 lipca 2012 r., [www.pracodawcyrp.pl/.../zamowienia\\_publiczne\\_wykluczenie\\_oferenta...](http://www.pracodawcyrp.pl/.../zamowienia_publiczne_wykluczenie_oferenta...), [dostęp: 15.12.2014 r.].

<sup>56</sup> Wyrok TSUE w sprawie *Forposta S.A., ABC Direct Contact sp. z o.o. przeciwko Poczcie Polskiej S.A.*

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Por. też wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 5 czerwca 2014 r., KIO 1046/14, <http://ewrip.pl/orzecznictwo/kio/13573-kio-1046-14?query=Czesci>, z zastrzeżeniem, iż wskazany tam obowiązek pronunijnej wykładni prawa krajowego nie wynika z faktu uznania KIO za „sąd krajowy” przed TSUE, [dostęp: 05.01.2015 r.].

podejmowanych przez inne podobne krajowe organy rozstrzygające usytuowane na pograniczu organów o charakterze sądowym i administracyjnym.

Przypomnieć należy, że rozstrzygający charakter zespołów arbitrów przy Prezecie Urzędu Zamówień Publicznych (poprzednika KIO), a także sporny charakter toczącego się przed nim postępowania przesądził także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 czerwca 2006 r. (SK 54/04), wskazując, iż: „Postępowanie, które toczy się przed zespołem arbitrów jest postępowaniem o charakterze jurysdykcyjnym; zespół arbitrów z założenia jest podmiotem występującym w charakterze niezależnego arbitra, działającym na podstawie prawa, rozstrzygającym wyrokiem spór między stronami tego postępowania”. TK nie określił jednak wprost wskazanych zespołów mianem organów o charakterze quasi-sądowym<sup>59</sup>.

Powyższe stanowisko TK zachowało bez wątpienia swoją aktualność także po zastąpieniu zespołu arbitrów stałą KIO<sup>60</sup>, niemniej w wyroku z dnia 15 kwietnia 2014 r. (SK 12/13), a więc już po orzeczeniu TSUE w sprawie *Forposta*, TK podkreślił, że „W polskim systemie prawa KIO nie spełnia kryteriów sądu w znaczeniu konstytucyjnym, w związku z czym ustawodawca zdecydował się powierzyć kontrolę jego orzeczeń sądom powszechnym”. Należy bowiem podkreślić, że orzeczenie TSUE nie uczyniło w żadnym razie z KIO sądu czy organu władzy sądowniczej w rozumieniu Konstytucji<sup>61</sup>.

Niemniej należy podzielić pogląd, iż KIO spełnia kryteria sformułowane w orzecznictwie TSUE<sup>62</sup>. Jest stałym organem powołanym na mocy ustawy, wyposażonym w szerokie kompetencje orzecznicze, rozpoznając odwołania od niezgodnych z przepisami ustawy czynności zamawiających podejmowanych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego stosuje przepisy prawne, i wreszcie jej członkowie w trakcie orzekania są niezawisli i podlegają jedynie ustawom<sup>63</sup>. Gwarancję niezawisłości stanowią określone w ustawie zakazy: podejmowania dodatkowego zatrudnienia i innych zajęć zarobkowych (z wyjątkami określonymi w ustawie), a także prowadzenia działalności gospodarczej w formach określonych w ustawie<sup>64</sup>.

<sup>59</sup> Tak w *Informacji o działalności Krajowej Izby Odwoławczej w 2012 r.* z dnia 5 lipca 2013 r., Załącznik nr 1 do Uchwały Nr 4/2013 Zgromadzenia Ogólnego Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 5 lipca 2013 r., Warszawa 2013 r., [www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=7193](http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=7193), [dostęp: 20.12.2014 r.].

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> K. Kiczka, *Organy administracji...*, s. 115.

<sup>62</sup> M. Grabarczyk, *Czynniki wpływające na szybkość i skuteczność postępowania przed Krajową Izbą Odwoławczą na tle wybranych rozwiązań przyjętych w państwach Unii Europejskiej*, [w:] *Pięćciolecie funkcjonowania Krajowej Izby Odwoławczej w systemie zamówień publicznych*, [www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=6305](http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=6305), [dostęp: 30.03.2015 r.].

<sup>63</sup> *Informacja...*, s. 5.

<sup>64</sup> Por. szerzej E. Sikorska, *Niezawisłość KIO – założenia i rzeczywistość*, „Zamawiający” styczeń-luty 2014, [http://zamawiajacy.pl/wp-content/uploads/14\\_niezawislosc\\_KIO.pdf](http://zamawiajacy.pl/wp-content/uploads/14_niezawislosc_KIO.pdf), [dostęp: 02.03.2015 r.].

Ponadto, w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęty został pogląd, iż postępowanie odwoławcze przed KIO ma charakter cywilnoprawny<sup>65</sup>, a więc nie „jest postępowaniem administracyjnym, gdyż nie rozstrzyga ono w drodze decyzji administracyjnej indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej. Ponadto Krajowa Izba Odwoławcza rozpoznaje spory w kontradiktoryjnym postępowaniu rozpoznawczym, stosując przepisy ustawy prawo zamówień publicznych oraz odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego o sądzie polubownym (arbitrażowym)”<sup>66</sup>. Co więcej, zgodnie ze stanowiskiem NSA „Prezes Izby nie jest organem administracji publicznej. Zasadniczo ustawa p.z.p. nie wskazuje wprost statusu prawnego Krajowej Izby Odwoławczej, jednak w ocenie NSA jest ona specjalnym organem władzy publicznej powołanym do rozpoznawania spraw cywilnoprawnych w ramach udzielenia zamówienia publicznego. Krajowa Izba Odwoławcza oraz jej Prezes nie stosują w świetle przepisów władztwa administracyjnego w stosunku do stron postępowania odwoławczego w celu rozstrzygnięcia indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, nie wydają też decyzji administracyjnej. Należy uznać, iż Prezes Krajowej Izby Odwoławczej nie jest organem administracji publicznej, jest natomiast organem Izby, a stosownie do art. 152 ust. 1 p.z.p. centralnym organem administracji rządowej w sprawach zamówień publicznych jest Prezes Urzędu. [...] ani Prezes Krajowej Izby Odwoławczej, ani Krajowa Izba Odwoławcza nie są organami administracji publicznej w rozumieniu k.p.a. Tym samym, w sprawie nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego”<sup>67</sup>.

Orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej są prawnie wiążące i wykonalne (mogą być jedynie zaskarżone do sądów okręgowych) oraz zapadają na rozprawie po przeprowadzeniu kontradiktoryjnego postępowania<sup>68</sup>. Wreszcie, KIO jest organem odrębnym od innych organów państwowych, w tym od centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach zamówień publicznych<sup>69</sup>. Począwszy od noweli do ustawy – Prawo zamówień publicznych z dnia 2 grudnia 2009 r. zniosła formalne usytuowanie Izby przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych<sup>70</sup>.

<sup>65</sup> Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2011 r. (V SA/Wa 288/11), za: *Informacja...*, s. 11-12. Por. też M. Grabarczyk, *op. cit.*

<sup>66</sup> Postanowienie NSA z dnia 27 września 2011 r. (GSK 1842/11).

<sup>67</sup> *Ibidem.*

<sup>68</sup> M. Grabarczyk, *op. cit.* Por. też E. Sikorska, *op. cit.*

<sup>69</sup> Por. Pismo Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 3 września 2013 r. dotyczące Informacji o działalności Izby w 2012 r., w którym w odpowiedzi na Informację KIO w 2012 r. wskazano, iż mimo uznania KIO za „sąd krajowy” „organizacyjnie Izba nie została wyodrębniona z Urzędu Zamówień Publicznych i nie posiada w tym zakresie instytucjonalnej niezależności. Zgodnie z bowiem z ustawą Prawo zamówień publicznych centralnym organem odpowiedzialnym za zamówienia publiczne jest Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (art. 152 ust. 3 ustawy Pzp). Urząd zapewnia także obsługę organizacyjną i księgową Izby (art. 173 ust. 11 ustawy Pzp)”, s. 2.

<sup>70</sup> Por. *Informacja...*, s. 12–13.

Na marginesie jedynie można zauważyć, iż uznanie KIO za „sąd krajowy” w rozumieniu art. 267 TFUE stało się źródłem postulatów dalej idącego uniezależnienia KIO w relacjach z Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych<sup>71</sup>. Należy jednak podkreślić, że postulaty te nie mają bezpośredniego uzasadnienia w wyroku TSUE, ponieważ – jak powiedziano – określenie „sąd krajowy” ma charakter unijny i w żadnym razie nie wpływa na ustrojowe usytuowanie danego organu w porządku krajowym.

#### **4. Inne specyficzne organy administracji publicznej i organy quasi-sądowe, odpowiadające kryteriom uznania za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE**

Należy zauważyć, że w doktrynie na długo przed wydaniem orzeczenia TSUE w sprawie KIO, wskazywano, że „specjalny status niektórych krajowych organów administracji publicznej w porządku prawnym państwa członkowskiego, zwłaszcza przyznane tym organom administracji publicznej gwarancje samodzielności (niezależności) orzeczniczej (jursydycyjnej) oraz pewne przejawy niezawisłości osób działających w ich imieniu, mogą prowadzić do uznania tego rodzaju składowych struktur administracji publicznej za sądy krajowe w rozumieniu art. 267 TFUE (d. art. 234 TWE)”<sup>72</sup>. Pogląd taki jest niewątpliwie tym bardziej aktualny po orzeczeniu w sprawie *Forposta*<sup>73</sup>.

Wśród organów administracji publicznej, wyłączonych – jak powiedziano – co do zasady z procedury kierowania pytań prejudycjalnych, a więc bezpośredniej współpracy z TSUE na etapie poprzedzającym sądową kontrolę legalności decyzji administracyjnych, Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO) wskazuje się w doktrynie jako ewentualny podmiot uprawniony do inicjowania procedury prejudycjalnej. „Samorządowe kolegia odwoławcze z jednej strony są organami wyższego stopnia w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego. Są zatem organami administracji publicznej umiejscowionymi w strukturze dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego. Z drugiej strony, samorządowe kolegia odwoławcze pełnią funkcje quasi-orzecznicze i w swej działalności orzeczniczej są niezależne, podlegając jedynie kontroli sądów administracyjnych”<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> Wskazuje się mianowicie na konieczność rezygnacji z organizacyjnych powiązań z centralnym organem administracji rządowej, jakim jest Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, por. *Informacja...*, s. 12–13. Por. też E. Sikorska, *op. cit.*

<sup>72</sup> Tak A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 17.

<sup>73</sup> Tak też K. Kiczka, wskazujący, że także inne – poza KIO – organy administracji publicznej mogą być uznane za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE, *Organy administracji...*, s. 116.

<sup>74</sup> M. Niedźwiedz, *op. cit.*, s. 9.



Zdania w tej kwestii są jednak podzielone<sup>75</sup>, przy czym poglądy dopuszczające taką możliwość odnoszą ją jedynie do spraw rozpatrywanych przez SKO w kwestii wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu<sup>76</sup>. W tych sprawach bowiem Kolegia te orzekają w sprawach cywilnoprawnych wynikających ze sporu powstałego między użytkownikiem wieczystym nieruchomości a jej właścicielem (gminą lub Skarbem Państwa reprezentowanym przez starostę). W tym zakresie spełniają wymóg kontrydiktoryjności postępowania sformułowany w orzecznictwie TSUE. Wątpliwości powstają jednak w kwestii spełniania pozostałych kryteriów, abstrahując od charakteru spraw rozstrzyganych przez SKO. Z jednej strony, SKO mają ustawowe umocowanie w ustawie<sup>77</sup>, mają charakter trwały, ich właściwość jest obligatoryjna<sup>78</sup>, a z drugiej – ich rozstrzygnięcia mają charakter wiążący i są ostateczne w administracyjnym toku instancji<sup>79</sup>.

W doktrynie zgłasza się także pewne wątpliwości pod adresem spełnienia stawianego przez TSUE wymogu niezawisłości i niezależności organu krajowego legitymowanego do kierowania pytań prejudycjalnych. Idzie w szczególności o nieobjęcie ustawowymi zakazami pełnienia niektórych funkcji publicznych oraz zatrudnienia w określonych w ustawie organach administracji publicznej (art. 9 u.s.k.o.), członków pozaetatowych SKO, a także katalog przypadków odwołania członka SKO (art. 10 u.s.k.o.)<sup>80</sup>. Niemniej wskazuje się także, iż – jeśli rozumieć niezawisłość jako brak „jakiegokolwiek funkcjonalnego czy organizacyjnego związku z organem, którego orzeczenia podlegają kontroli organu wyższego stopnia, to w tym sensie SKO wymóg ten spełniają. Nadzór nad działalnością orzeczniczą kolegiów sprawują sądy administracyjne, zaś nadzór Prezesa Rady Ministrów dotyczyć może jedynie działalności administracyjnej kolegiów i nie może dotyczyć wykonywania funkcji orzeczniczych przez SKO<sup>81</sup>.

Zgodzić się należy, że spośród kryteriów uznania organu krajowego za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE najbardziej wątpliwie jest spełnienie przez SKO wymogu kontrydiktoryjności postępowania. Poza pewnymi wyjątkami – w tym w postępowaniu

<sup>75</sup> Część doktryny stanowczo odmawia uznania takiej legitymacji SKO. Tak w szczególności S. Biernat, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na polskie sądy*, „PS” 2001, nr 11–12, s. 29, A. Wasilewski, *Pojęcie „sądu...”, s. 42. Por. także M. Domańska, op. cit.*

<sup>76</sup> Por. też B.M. Blankiewicz-Wółtańska, *Legitymacja samorządowego kolegium odwoławczego do składania pytań prawnych dotyczących wykładni prawa wspólnotowego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Casus”, 2005, nr 37, s. 41.

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856, Nr 154, poz. 1799, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2005 r. Nr 33, poz. 288, Nr 122, poz. 1020, z 2011 r. Nr 185, poz. 1092.

<sup>78</sup> G. Krawiec, *op. cit.*, s. 100.

<sup>79</sup> M. Niedźwiedz, *op. cit.*, s. 9.

<sup>80</sup> W konsekwencji, zdaniem autora, SKO nie mogą wnosić pytań prawnych do ETS, niezależnie od sprawy, w jakiej orzekają, G. Krawiec, *op. cit.*, s. 100.

<sup>81</sup> M. Niedźwiedz, zdaniem której SKO „spełniają warunek niezawisłości (niezależności w orzekaniu)”, *op. cit.*, s. 9.

w sprawie wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu – SKO nie jest organem rozstrzygającym spory między stronami, a organem powołanym do instancyjnej kontroli rozstrzygnięć wydawanych przez organy samorządu terytorialnego<sup>82</sup>. Prawdą jest jednak – jak wspomniano – że w dotychczasowej praktyce TS odstępował niekiedy od wymogu kontradiktoryjności, jeśli spełnione były pozostałe kryteria. Ponadto, jak zauważa M. Niedźwiedź, do uznania wymogu kontradiktoryjności za spełniony konieczne jest nie tyle istnienie spornych interesów stron postępowania, co sytuacja, w której „jednostka powołuje się na prawo i domaga się rozstrzygnięcia sprawy przez właściwy organ, żądanie jednostki jest precyzyjnie określone pod względem faktycznym i prawnym oraz po trzeciej, organ ten sprawuje wymiar sprawiedliwości przy pełnym poszanowaniu gwarancji procesowych”<sup>83</sup>. W tym świetle, zdaniem autorki, „jest wielce prawdopodobne, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dopuściłby pytanie prejudycjalne, które zostałyby skierowane przez samorządowe kolegium odwoławcze jako podmiot uprawniony w rozumieniu art. 267 TFUE. Wydaje się jednak niepożądane, aby z możliwości takiej samorządowe kolegia odwoławcze korzystały. Prowadziłoby to bowiem do nadmiernego wydłużenia postępowania administracyjnego. Wprawdzie skuteczność instytucji pytania prejudycjalnego tkwi w szerokim znaczeniu pojęć zastosowanych przy redagowaniu art. 267 TFUE, ale wydaje się, że z punktu widzenia potrzeby zagwarantowania jednolitości stosowania prawa UE i jego pełnej skuteczności, w tym ochrony praw jednostek wynikających z prawa UE, wystarczająca będzie aktywność sądów administracyjnych w występowaniu z pytaniami prejudycjalnymi”<sup>84</sup>.

Do organów quasi-sądowych zalicza się także Urząd Patentowy RP<sup>85</sup>. Rozważenia wymaga zatem, czy ze względu na taki charakter Urzędu Patentowego możliwe byłoby uznanie jego legitymacji do kierowania pytań do TSUE. Ewentualną kwalifikację Urzędu Patentowego RP jako „sądu” krajowego w rozumieniu art. 267 TFUE, uwzględniając przywołane wyżej kryteria wypracowane w orzecznictwie TSUE, można rozważyć w odniesieniu do rozstrzygania spraw spornych w zakresie określonym ustawą (art. 261 ust. 2 pkt 3 ustawy). Udzielone przez Urząd Patentowy RP prawa wyłączne mogą bowiem stać się przedmiotem sporu, który wymaga rozstrzygnięcia przy udziale zainteresowanych stron. Ustawa w sposób enumeratywny wskazuje sprawy, które mogą być rozpatrywane w trybie postępowania spornego. Są to m.in. sprawy o unieważnienie patentu na wynalazek, prawa ochronnego na znak towarowy, prawa z rejestracji wzoru

<sup>82</sup> G. Krawiec, *op. cit.*, s. 99. Tak też M. Niedźwiedź, *ibidem*.

<sup>83</sup> Por. też M. Niedźwiedź, *ibidem* i tam powołane przez autorkę orzeczenie w sprawie *Dorsch Consult*, pkt 31; *Gabalfrisa*, pkt 37; *de Coster*, pkt 16.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Tytuł VIII), Dz. U. z 2001 r. Nr 49, poz. 508, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1410.

przemysłowego, sprawy o stwierdzenie wygaśnięcia patentu na wynalazek dotyczący materiału biologicznego lub jego użycia, a także sprawy o stwierdzenie wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy. Co istotne, inaczej aniżeli w postępowaniach zgłoszeniowych lub rejestrowych, postępowania sporne prowadzone przez kolegia orzekające do spraw spornych mają charakter kontradyktoryjny, zaś Urząd Patentowy „staje się w tym postępowaniu niejako «arbitrem» rozstrzygającym spór”<sup>86</sup>.

W tym świetle należy zatem uznać, że we wskazanym wyżej obszarze postępowanie przed Urzędem Patentowym ma charakter kontradyktoryjny, czego wymaga TSUE. Dotyczy to także kryteriów ustawowego umocowania, stałego charakteru, obowiązkowej właściwości, a także orzekania na podstawie prawa. Wątpliwości budzi już jednak niezależność tego organu w znaczeniu przyjmowanym przez TS. W myśl ustawy – Prawo własności przemysłowej Urząd Patentowy RP jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach z zakresu własności przemysłowej (art. 259), podlegającym Radzie Ministrów. Nadzór nad działalnością Urzędu z ramienia Rady Ministrów sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki (art. 260). Prezes Urzędu Patentowego jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki. Prezes Rady Ministrów odwołuje Prezesa Urzędu Patentowego. Ustawa gwarantuje jednak kolegiom orzekającym do spraw spornych dość istotne gwarancje niezależności. Przewodniczącym kolegium może być pracownik Urzędu Patentowego, który poza innymi warunkami musi mieć wykształcenie prawnicze oraz odbyć aplikację sędziowską, radcowską, adwokacką, prokuratorską lub być profesorem lub doktorem habilitowanym nauk prawnych bądź przez dziesięć lat pozostać w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego. Niemniej, wymogu wykształcenia prawniczego ustawa nie odnosi do pozostałych członków kolegiów. Tę okoliczność TS podnosił w przywołanej wyżej sprawie *Synetairismos Farmakopoiion Aitolias & Akarnanias (Syfait) i in. / GlaxoSmithKline plc i in.* Pozostałymi członkami kolegium są eksperci upoważnieni do orzekania w sprawach spornych przez Prezesa Urzędu Patentowego i przez niego powoływani (art. 264 ust. 1 i 280 ustawy). Co prawda, ustawa stanowi w art. 269 ust. 1, że w zakresie orzekania eksperci podlegają tylko ustawom, a ponadto w tym obszarze nie stosuje się do nich przewidzianych w odrębnych ustawach przepisów o obowiązku wykonywania poleceń służbowych przełożonego, jak też przepisów przewidujących dokonywanie okresowych bądź doraźnych ocen pracownika dotyczących wykonywania przez niego zadań. Przypomnieć należy, że w sprawie *Gabalfrisa* fakt niepoddania członka organu orzekającego obowiązkowi wykonywania poleceń służbowych wystarczył do przyjęcia legitymacji Trybunału

<sup>86</sup> <http://www.uprp.pl/postepowanie-sporne/Lead05,611,2536,4,index,pl,text/>, [dostęp: 30.03.2015 r.].

Gospodarczo-Administracyjnego. Niemniej, orzekając w sprawie, ekspert obowiązany jest uwzględnić dyrektywy interpretacyjne ustalone w ogólnych wytycznych Prezesa Urzędu Patentowego. Wiążą one wyłącznie ekspertów przy rozpatrywaniu sprawy i nie mogą być powoływane jako podstawa prawna wydanej decyzji bądź postanowienia. Wreszcie, bezpośredni nadzór nad działalnością komórek organizacyjnych, w których orzekają eksperci, sprawuje Prezes Urzędu Patentowego lub z jego upoważnienia zastępca Prezesa, jednak nadzór ten nie może wkraczać w zakres orzekania.

Status prawny ekspertów orzekających w sprawach spornych wyznaczają, a także wzmacniają niewątpliwie ich niezależność zakazy: tworzenia i członkostwa w związkach zawodowych lub partiach politycznych, podejmowania dodatkowego zatrudnienia bez zgody Prezesa Urzędu Patentowego, wykonywania czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami eksperta lub podważających zaufanie do niego, występowania w roli biegłego sądowego w zakresie, w którym orzekają. W dniu powołania eksperta na stanowisko jego członkostwo w związkach zawodowych i partiach politycznych ustaje z mocy prawa. Do ekspertów stosuje się przepisy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, odnoszące się do członków korpusu służby cywilnej zajmujących stanowiska kierownicze (art. 270 ust. 2). Wreszcie, eksperci – podobnie jak inne podmioty, którym przysługuje przymiot niezależności – za naruszenie obowiązków służbowych odpowiadają dyscyplinarnie na zasadach zbliżonych do innych postępowań tego rodzaju (art. 273 ustawy). Dodać do tego należy także zamknięty katalog przesłanek uzasadniających odwołanie przez Prezesa Urzędu Patentowego, a także wygaśnięcie stosunku pracy eksperta<sup>87</sup>.

W świetle tego, co zostało powiedziane, legitymacja Urzędu Patentowego do występowania z pytaniami prejudycjalnymi jest mocno dyskusyjna<sup>88</sup>. Mimo ustawowych gwarancji niezależności ekspertów, przesądzające znaczenie może mieć fakt pozycji ustrojowej Urzędu Patentowego jako centralnego organu administracji rządowej, podległego Radzie Ministrów. Istotne wydaje się także, iż ekspertów orzekających w kolegiach do spraw spornych powołuje Prezes Urzędu Patentowego, a ten jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. W świetle orzecznictwa TSUE okoliczność ta może rodzić wątpliwość – jak np. w przywołanej sprawie *Synetairismos Farmakopoiou Aitolias & Akarnanias (Syfait) i in. / GlaxoSmithKline plc i in.* – co do wystarczających gwarancji braku ingerencji czy nacisków władzy wykonawczej wobec niezależnych ekspertów orzekających w sprawach spornych.

Wątpliwości takich nie ma natomiast, gdy idzie o specyficzne państwowe organy quasi-sądowe, realizujące – poza pewnymi czynnościami administracyjnoprawnymi

<sup>87</sup> Por. art. 274 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej.

<sup>88</sup> Tak też R. Grzeszczak, *op. cit.*

– przede wszystkim funkcje dochodzeniowe i orzecznicze, jakimi są izby morskie. W świetle regulacji ustawowej<sup>89</sup> są one stałymi kolegiałnymi organami państwowymi, wyposażonymi w niezawisłość, powołanymi do orzekania w sprawach wypadków morskich i rozpoznawania innych spraw przekazanych izbom morskim odrębnymi przepisami (art. 1)<sup>90</sup>. Za uznaniem możliwości kierowania przez izby morskie pytań prejudycjalnych do TSUE przemawiają następujące okoliczności: samodzielność i niezawisłość, stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego i kodeksu postępowania cywilnego, dwuinstancyjność<sup>91</sup>, sędziowski skład<sup>92</sup>, a także system nadzoru nad nimi zorganizowany na wzór nadzoru nad sądami powszechnymi<sup>93</sup>. Wreszcie, postępowanie przed izbami morskimi ma charakter kontradyktoryjny. Izba morska wszczyna postępowanie na wniosek zainteresowanego lub organu administracji morskiej, przy czym zainteresowanym w sprawie jest każdy, czyjego interesu prawnego dotyczy wypadek morski (art. 22 i 24).

Można zatem z dużą dozą pewności przyjąć, że ewentualne pytanie prejudycjalne skierowane przez izbę morską przy rozstrzygnięciu konkretnej sprawy zostałoby uznane przez TSUE za dopuszczalne.

Kolejnym specyficznym organem, którego legitymację do występowania do TS w trybie art. 267 TFUE można rozważać, jest Komisja Prawa Autorskiego<sup>94</sup>. Komisja składa się z trzydziestu arbitrów będących osobami posiadającymi odpowiednią wiedzę oraz niezbędne doświadczenie zawodowe z zakresu prawa autorskiego i praw pokrewnych. Arbitrów powołuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego spośród kandydatów przedstawionych przez: organizacje zbiorowego

<sup>89</sup> Ustawa z dnia 1 grudnia 1961 r. o izbach morskich, t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 69, poz. 599, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 228, poz. 1368, z 2012 r. poz. 1068, z 2013 r. poz. 852.

<sup>90</sup> <http://www.im.gov.pl>, [dostęp: 10.01.2015 r.].

<sup>91</sup> Zgodnie z art. 3 ustawy Sprawy należące do właściwości izb morskich rozpoznają: 1) w pierwszej instancji – Izba Morska w Gdańsku i Izba Morska w Szczecinie; 2) w drugiej instancji – Odwoławcza Izba Morska.

<sup>92</sup> Tworzą go sędziowie, w tym przewodniczący i jeden lub więcej wiceprzewodniczących oraz ławnicy (art. 7). Do orzekania w sprawach należących do właściwości izb morskich Minister Sprawiedliwości deleguje sędziów spośród sędziów sądów powszechnych posiadających znajomość zagadnień morskich w zakresie spraw należących do właściwości izb morskich. (art. 7a). Sędziowie sądów powszechnych orzekający w izbach morskich zachowują prawa i obowiązki przewidziane w przepisach dotyczących sędziów sądów powszechnych (art. 9).

<sup>93</sup> Podobnie jak w przypadku sądów zwierzchni nadzór nad izbami morskimi sprawują: 1) Minister Sprawiedliwości nad przewodniczącymi i wiceprzewodniczącymi izb morskich oraz nad trybem postępowania przed izbami; 2) minister właściwy do spraw gospodarki morskiej – w pozostałym zakresie. 2. Nadzór bezpośredni nad izbami morskimi w zakresie zastrzeżonym Ministrowi Sprawiedliwości sprawuje prezes sądu okręgowego, przy którym działa izba morska. Nadzór nie może jednak wkraczać w zakres orzecznictwa izb morskich (art. 17).

<sup>94</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, Nr 94, poz. 658, Nr 121, poz. 843, z 2007 r. Nr 99, poz. 662, Nr 181, poz. 1293, z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 152, poz. 1016.

zarządzania oraz stowarzyszenia twórców, artystów wykonawców i producentów (15 arbitrów), organizacje zrzeszające podmioty korzystające z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych oraz organizacje radiowe i telewizyjne (15 arbitrów). Komisja ma zatem – jak tego wymaga TSUE – wyraźne umocowanie ustawowe oraz jest organem stałym.

Wskazany skład i sposób powoływania arbitrów Komisji Prawa Autorskiego budził w praktyce wątpliwości co do jej charakteru. Przesądził je jednak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 stycznia 2006 r. (SK 40/04), stwierdzając, że Komisja Prawa Autorskiego jest niewątpliwie organem władzy publicznej, „niezależnie od tego, jak ustalany jest jej skład i sposób powoływania”. Natomiast w wyroku z dnia 21 listopada 2005 r. (P 10/03) TK podkreślił niejednorodny charakter jej kompetencji. O ile bowiem w dwóch pierwszych kategoriach spraw określonych w art. 108 ust. 3 ustawy o prawie autorskim (zatwierdzanie lub odmowa zatwierdzenia, przedstawionych przez organizacje zbiorowego zarządzania, tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań objętych zbiorowym zarządzaniem) działa ona na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego<sup>95</sup>, o tyle rozstrzygając spory w obszarze ustawy o prawie autorskim, Komisja funkcjonuje na gruncie przepisów kodeksu postępowania cywilnego (stosuje zatem bez wątpienia przepisy prawa powszechnie obowiązującego). Idzie mianowicie o spory dotyczące stosowania tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych, a także spory związane z zawarciem umowy między operatorem sieci kablowej a właściwą organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi o reemisję w sieciach kablowych utworów nadawanych w programach organizacji radiowych i telewizyjnych (art. 110 ust. 2)<sup>96</sup>.

Gdy idzie o pozycję arbitrów Komisji, ustawa stanowi, że w wykonywaniu swoich funkcji są oni niezależni. Sprzyja temu niewątpliwie określenie w ustawie enumeratywnego katalogu przesłanek uzasadniających odwołanie arbitra przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego<sup>97</sup>. Ponadto, co należy podkreślić, Komisja rozstrzyga spory w drodze orzeczenia, zapadającego większością głosów składu zespołu orzekającego, a nie w drodze decyzji administracyjnej. Obsługę techniczno-

<sup>95</sup> Zatwierdzenie lub odmowa zatwierdzenia tabel przez Komisję jest decyzją w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzja ta stanowi rozstrzygnięcie indywidualne, skierowane do konkretnego adresata, tzn. w danym przypadku konkretnej organizacji z.z., która przedłożyła tabele wynagrodzeń do zatwierdzenia.

<sup>96</sup> <http://www.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/ministerstwo/komisja-prawa-autorskiego/informacje-ogolne.php>, [dostęp: 03.03.2015 r.].

<sup>97</sup> Następuje to w razie: 1) zrzeczenia się pełnienia funkcji arbitra Komisji; 2) skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub przestępstwo umyślne skarbowe lub orzeczenia zakazu zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej; 3) choroby uniemożliwiającej pełnienie funkcji arbitra Komisji, trwającej dłużej niż 6 miesięcy; 4) objęcia funkcji w organie podmiotu, o którym mowa w art. 1102 ust. 3.



-organizacyjną Komisji zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Wydaje się także, że w katalogu specyficznych organów quasi-sądowych, które – pod warunkiem oczywiście spełnienia także kryteriów przedmiotowych – mogłyby wystąpić do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, są wojewódzkie komisje do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych<sup>98</sup>, mające ustawowe umocowanie i stały charakter. Stanowcze uznanie ich uprawnienia w omawianym zakresie jest jednak o tyle utrudnione, że status komisji jest dyskusyjny także z perspektywy regulacji prawa krajowego<sup>99</sup>.

Zgodnie z ustawą, celem postępowania prowadzonego przez wojewódzką komisję jest ustalenie, czy zdarzenie, którego następstwem była szkoda majątkowa lub niemajątkowa, stanowiło zdarzenie medyczne w rozumieniu ustawy. Komisja rozstrzyga zatem pewne sporne zagadnienia z zakresu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, co pozwala twierdzić, że są to zagadnienia z zakresu stosunków cywilnoprawnych, zaś postępowanie przed tym organem ma charakter cywilnoprawny<sup>100</sup>. Istotne z perspektywy przedmiotu niniejszych rozważań są następujące okoliczności: równorzędność stron postępowania (podległość pacjenta wobec zakładu leczniczego lub ubezpieczyciela), Komisja ma charakter organu niezależnego wobec stron (zasady wyłączenia członków określa art. art. 67g ust. 1–4 u.p.p), postępowanie przed wojewódzkimi komisjami ma charakter kontrydiktoryjny, a ponadto w przypadkach określonych w ustawie Komisja stosuje przepisy k.p.c.<sup>101</sup>.

Komisje, o których mowa, nie są bez wątpienia sądami, chociażby dlatego że nie wydają wyroków w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, a ich członkowie nie dysponują gwarancjami niezawisłości właściwymi dla sędziów<sup>102</sup>. Natomiast zgodzić się należy, iż – ze względu wskazane wyżej cechy – można je zaliczyć do grupy organów quasi-sądowych. Niemniej powstaje pytanie, czy to wystarczy, by test kompetencji podmiotowej na gruncie art. 267 TFUE wypadł pomyślnie. Przeciw uznaniu legitymacji komisji wojewódzkich może świadczyć przede wszystkim sposób powoływania jej członków<sup>103</sup>,

<sup>98</sup> Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 159, poz. 742, z 2013 r. poz. 1245, z 2014 r. poz. 1822.

<sup>99</sup> Por. obszernie rozważania na ten temat J. Sadowskiej, *Status prawny wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny”, 2014, nr 2, s. 84 i n.

<sup>100</sup> *Ibidem*, i tam powołana literatura, s. 85–86.

<sup>101</sup> *Ibidem*, s. 86–87.

<sup>102</sup> *Ibidem*, s. 91.

<sup>103</sup> Zgodnie z art. 67e ust. 3, 5 i 6 u.p.p. część członków komisji jest powoływana spośród kandydatów zgłoszonych przez podmioty reprezentujące interesy stron postępowania, tj. 4 członków spośród kandydatów zgłoszonych przez samorządy zawodowe lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarów i położnych oraz diagnostów laboratoryjnych, mających siedzibę na terenie województwa; 6 członków spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje społeczne działające na terenie województwa na rzecz praw pacjenta (por. art. 67e ust. 5 u.p.p.).

niezapewniający komisji charakteru organu niezawisłego, czego wymaga TSUE. Jak podkreśla J. Sadowska, status zawodowy lub społeczny członków komisji może wpływać na ich decyzje w zakresie orzekania. Wątpliwości może budzić także katalog przyczyn odwołania członka komisji enumeratywnie określonych w ustawie, zwłaszcza punkt przewidujący możliwość odwołania członka z powodu uchylania się od wykonywania obowiązków lub ich nieprawidłowego wykonywania. Jednocześnie ustawa nie określa, jaki podmiot może oceniać pracę członków komisji, co – zdaniem J. Sadowskiej – pozwala sądzić, że może to być organ, których ich powołał<sup>104</sup>.

Zarówno ta okoliczność, jak też istotna zależność komisji wojewódzkich do spraw zdarzeń medycznych od wojewody, wyrażająca się w przyznaniu organowi administracji rządowej uprawnienia do powoływania i odwoływania 14 spośród 16 członków komisji<sup>105</sup>, przemawia za przyjęciem, że TSUE nie uznałby spełnienia wymogu niezależności i niezawisłości niezbędnej do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym.

## 5. Sądy polubowne i dyscyplinarne jako podmioty legitymowane do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym

Legitymacja sądów polubownych (arbitrażowych), różnego rodzaju izb zawodowych, komisji dyscyplinarnych orzekających w sprawach wykonywania zawodu w świetle orzecznictwa TSUE nie jest oczywista. W każdym razie Trybunał luksemburski uznawał legitymację sądów arbitrażowych pod warunkiem, że wykonują funkcję państwową, są utworzone na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i orzekają na podstawie przepisów tego prawa, ich jurysdykcja nie wynika z zapisu na sąd polubowny, i wreszcie państwo jest zaangażowane w nadzór nad wykonywaniem orzeczenia<sup>106</sup>. W sprawie *Vaassen-Göbbels* TS uznał, że sądem jest holenderski Sąd Arbitrażowy Kopalnianego Funduszu Pracowniczego. Za decydujący uznano fakt, iż działa on na podstawie prawa, ma stały charakter, postępowanie ma charakter *inter partes* kontrydiktoryjny (czym wykazuje podobieństwo do sądów państwowych), jurysdykcja jest obligatoryjna, a także iż stosuje on przepisy prawa. Ponadto członkowie trybunału są mianowani przez ministra, on też wybiera przewodniczącego i określa reguły postępowania<sup>107</sup>.

Natomiast w powołanej wyżej sprawie *Nordsee Deutsche Hochseefischerei* Trybunał odmówił rozpatrzenia pytania prejudycjalnego skierowanego przez sąd arbitrażowy

<sup>104</sup> J. Sadowska, *op. cit.*, s. 88.

<sup>105</sup> *Ibidem*, s. 88. Autorka wskazuje także na znaczną zależność finansową komisji od wojewody.

<sup>106</sup> Wyrok z dnia 23 marca 1981 r., C-102/8, w sprawie *Nordsee Deutsche Hochseefischerei GmbH v. Reederei Mond*, za: R. Grzeszczak, *op. cit.*

<sup>107</sup> M. Rynkowski, *op. cit.*, s. 187.

(polubowny) z uwagi na to, że strony nie miały obowiązku przedłożenia sprawy takiemu sądowi. Uznał, że z pytaniem prejudycjalnym do TS mógłby zwrócić się dopiero sąd powszechny, współpracujący z sądem arbitrażowym lub rozpatrujący odwołanie od orzeczenia takiego sądu.

Jak zauważa R. Stefanicki, także w sporach konsumenckich sądownictwo polubowne nie posiada zasadniczo „otwartej drogi” do kierowania pytań prejudycjalnych. W sprawie *Denuit and Cordenier*<sup>108</sup> TS stwierdził brak legitymacji belgijskiego college d’arbitrage de la Commission de Litiges Voyages, wskazując, że nie ma charakteru sądu państwa członkowskiego. Uzasadnił to brakiem prawnego lub faktycznego obowiązku stron umowy powierzenia rozstrzygnięcia ich sporów przez sąd polubowny. Poddanie sporu stron pod rozstrzygnięcie sądu polubownego wynikało z umowy zawartej przez strony. Ponadto, władze publiczne państwa ani nie są włączone w proces podejmowania decyzji co do wyboru drogi polubownej, ani nie mają możliwości ingerencji z urzędu w przebieg postępowania przed sędzią sądu polubownego<sup>109</sup>.

Odnosząc powyższe uwagi do statusu sądów polubownych w polskim porządku prawnym i pytania o ich ewentualną legitymację do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym, należy w pierwszej kolejności odnieść się do pojęcia „sprawowania wymiaru sprawiedliwości” przyjętego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przyjmuje się w nim, że jakkolwiek sądy polubowne nie są sądami w znaczeniu konstytucyjnym, to konstytucyjny monopol sądów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości nie oznacza jednak, że w świetle Konstytucji RP wyłączona jest możliwość rozstrzygnięcia sporów ze stosunków prawnych przez organy spoza konstytucyjnego katalogu organów sprawujących wymiar sprawiedliwości.

Konstytucyjne pojęcie wymiaru sprawiedliwości rozumiane jest dwojako. W ujęciu podmiotowym jest ono utożsamiane z pojęciem organu państwowego (sądu) sprawującego wymiar sprawiedliwości, i któremu przysługują przymioty niezawisłości i bezstronności. Ujęcie przedmiotowe akcentuje natomiast charakter działalności polegającej na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, a więc na rozstrzyganiu konfliktów ze stosunków prawnych i znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 8 grudnia 1998 r. (K 41/97) TK stwierdził, że wymiar sprawiedliwości „należy raczej rozumieć przedmiotowo, jako czynność polegającą na rozstrzyganiu konfliktów prawnych, a nie podmiotowo, jako wyłączną właściwość organów sądowych”.

<sup>108</sup> Wyrok ETS z dnia 27 stycznia 2005 r. w sprawie C-125/04 *Denuit and Cordenier*, ECR I-923; złożony został przez college d’arbitrage de la Commission de Litiges Voyages (Belgia), za: R. Stefanicki, *Arbitraż w sprawach konsumenckich – zagadnienia wybrane (głos w dyskusji)*, „Kwartalnik ADR” 2009, nr 2(6), s. 70.

<sup>109</sup> Por. też orzeczenie z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-126/97 *Eco Swiss*, ECR I-3055, za: R. Stefanicki, *op. cit.*, s. 70.

Zdaniem TK, nie wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być od początku rozstrzygane przez sądy. W konsekwencji, podstawę konstytucyjną mają także pozasądowe metody rozstrzygnięcia konfliktów między jednostkami (ADR), w tym zwłaszcza sądownictwo polubowne, a także działalność organów orzekających o odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korporacji zawodowych, inspekcje pracy czy organy quasi-sądowe (np. izby morskie). Trybunał Konstytucyjny zastrzega jednak, że „zawsze sądom musi przysługiwać pozycja nadrzędna, umożliwiająca zweryfikowanie rozstrzygnięcia organu pozasądowego”<sup>110</sup>.

Co ciekawe, w trakcie prac nad obowiązującą Konstytucją proponowano wprowadzenie do jej treści przepisu stanowiącego o możliwości sprawowania wymiaru sprawiedliwości w określonym zakresie przez organy pozasądowe<sup>111</sup>. Jakkolwiek twórcy Konstytucji nie zdecydowali się na wyrażenie takiej możliwości *expressis verbis*, to jednak zasadne wydaje się poszukiwanie w przepisach ustawy zasadniczej podstaw do rezygnacji przez strony z rozpoznania ich sprawy przez sąd państwowy i powierzenie jej sądowi polubownemu<sup>112</sup>.

Sądy polubowne należące zatem niewątpliwie do organów quasi-sądowych mogą rozstrzygać spory w sprawach cywilnych na zasadach części piątej Kodeksu postępowania cywilnego. Jak zauważa R. Trzaskowski, „sądy polubowne (arbitrażowe) definiuje się tradycyjnie jako sądy prywatne, złożone z określonej liczby sędziów (arbitrów), którym przekazane zostaje na podstawie woli stron rozpoznawanie i rozstrzygnięcie sporów cywilnych w miejsce sądów państwowych”<sup>113</sup>. Nie są one zatem organami państwowymi oraz ich kompetencja do rozstrzygnięcia sporów nie wynika z przepisów prawa, lecz z umowy stron. Swoboda stron obejmuje nie tylko sam wybór tej drogi rozstrzygnięcia sporu (sporów), ale także możliwość swobodnego kształtowania elementów istotnych dla procedury arbitrażowej, w szczególności w zakresie liczby arbitrów czy sposobu ich powoływania<sup>114</sup>. Co jednak istotne, autonomia stron poddających toczący się między nimi spór pod rozstrzygnięcie sądu polubownego nie pozwala na wyłączenie zastosowania fundamentalnych zasad procesu, w tym wymogu niezależności i bezstronności arbitra. Arbitra powołanego przez strony obciąża obowiązek ujawnienia stronom wszelkich okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwość co do jego bezstronności lub niezależności. Wyłączenie arbitra na

<sup>110</sup> Por. np. wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r., K 41/97.

<sup>111</sup> Por. propozycje A. Ratajczaka, *Trzecia władza w Konstytucji*, „Rzeczpospolita” 1995, nr 224, s. 17.

<sup>112</sup> B. Banaszak, Ł. Żukowski, *Regulatory Framework and Characteristics of Arbitration Judicature in Poland*, [w:] A.J. Bělohávek, N. Rozehnalová (red.), Huntington, *Czech and (& Central European) Yearbook of Arbitration*, Nowy Jork 2011, s. 23–45.

<sup>113</sup> R. Trzaskowski, *Czy istnieje możliwość ograniczenia drogi sądowej w dochodzeniu wolności lub praw? – uwagi na marginesie art. 77 ust. 2 Konstytucji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2, s. 77–78.

<sup>114</sup> R. Balicki, *Pozasądowe procedury rozwiązywania sporów między jednostkami*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 901. i n.

wniosek strony może nastąpić, gdy zachodzą uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności lub niezależności lub gdy nie ma kwalifikacji określonych w umowie stron.

Ponadto, strony mocą swojej decyzji (umowy arbitrażowej) określają, czy spór będzie rozstrzygał stały sąd polubowny czy też sąd *ad hoc*, powoływany do rozpatrzenia konkretnego sporu<sup>115</sup>. Orzecznictwo TSUE wymaga, jak wspomniano, by organ krajowy miał charakter stały. Ewentualną legitymację do kierowania pytań prejudycjalnych można by przyznać zatem stałym sądom polubownym, których funkcjonowanie przewiduje szereg regulacji ustawowych. Należy tu wymienić w szczególności: ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej<sup>116</sup> (stałe polubowne sądy konsumenckie tworzone są przy wojewódzkich inspektorach Inspekcji), ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym<sup>117</sup> (związki sportowe mogą tworzyć stałe sądy polubowne), ustawę z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne<sup>118</sup> (stałe polubowne sądy konsumenckie tworzone są przy Prezesie Urzędu Komunikacji Elektronicznej)<sup>119</sup>. Ponadto, funkcjonowanie stałych sądów polubownych przewidują liczne regulacje ustawowe dotyczące korporacji zawodowych. Do tej grupy należy zaliczyć w szczególności ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich<sup>120</sup>, zgodnie z którą okręgowe sądy lekarskie za pisemną zgodą stron mogą rozpatrywać jako sądy polubowne, jeżeli spory dotyczą wykonywania zawodu lekarza. Podobne regulacje zawierają także: ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych<sup>121</sup>, ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych<sup>122</sup>, ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów<sup>123</sup>, ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich<sup>124</sup>.

Argumentem przeciwko legitymacji sądów polubownych do kierowania pytań do TSUE jest z kolei fakt, iż nie mogą one występować do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących wątpliwości<sup>125</sup>. Wydaje się, że dla TSUE okoliczność ta nie miałaby decydującego znaczenia. Trzeba bowiem pamiętać o tym, iż w każdym przypadku Trybunał sam decyduje, czy dany organ można uznać za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE<sup>126</sup>.

<sup>115</sup> Szerzej B. Banaszak, Ł. Żukowski, *op. cit.*, s. 23–45.

<sup>116</sup> Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.

<sup>117</sup> Dz. U. Nr 155, poz. 1298 ze zm.

<sup>118</sup> Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.

<sup>119</sup> Por. szerzej na ten temat Ł. Błaszczak., M. Ludwik, *op. cit.*, s. 67–68.

<sup>120</sup> Dz. U. Nr 30, poz. 158 ze zm.

<sup>121</sup> Dz. U. Nr 41, poz. 178 ze zm.

<sup>122</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767.

<sup>123</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.

<sup>124</sup> T.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1429, 1491. Por. szerzej na ten temat Kąkolecki, Nowaczyk, *op. cit.*, s. 61–62.

<sup>125</sup> Por. też A. Zielony, za: R. Trzaskowski, *op. cit.*

<sup>126</sup> Podkreśla to także A. Zielony, *op. cit.*

Jeszcze więcej argumentów przemawia za uznaniem legitymacji sądów dyscyplinarnych<sup>127</sup>, choć także nie mają one charakteru organów państwowych i tworzone są przez korporacje zawodowe. Niemniej wykonują one funkcje państwowe wówczas, gdy orzekają o prawie do wykonywania zawodu<sup>128</sup>. We wspomnianej już sprawie *Broekmeulen* TSUE stwierdził: „Jeżeli, zgodnie z systemem prawnym państwa członkowskiego, zadanie wdrażania przepisów wydanych przez instytucje UE jest zlecone organizacji zawodowej działającej pod nadzorem państwowym, zaś ta organizacja, wspólnie z właściwymi władzami państwowymi, stwarza system odwoławczy, który może mieć wpływ na wykonywanie praw przyznanych przez prawo wspólnotowe, jest konieczne, w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania prawa wspólnotowego, że Trybunał będzie miał kompetencje do orzekania w kwestiach wykładni i ważności wynikłych na tle takiego postępowania”<sup>129</sup>.

W polskim porządku prawnym funkcjonuje wiele sądów dyscyplinarnych orzekających o prawie wykonywania zawodu. Należy tutaj wymienić: sądy lekarskie<sup>130</sup>, sądy lekarsko-weterynaryjne<sup>131</sup>, sądy pielęgniarek i położnych<sup>132</sup>, sądy aptekarskie<sup>133</sup>, sądy dyscyplinarne adwokatów, radców prawnych i notariuszy<sup>134</sup>, sądy rzeczników patentowych<sup>135</sup>, sądy doradców podatkowych<sup>136</sup>, sądy biegłych rewidentów<sup>137</sup>.

W kwestii charakteru prawnego postępowań dyscyplinarnych wielokrotnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny. Czynił to przede wszystkim w kontekście konieczności

<sup>127</sup> Tak też P. Konarska, choć bez szerszego uzasadnienia, *Tryb prejudycjalny jako forma współpracy sądów krajowych z Trybunałem Sprawiedliwości*, [w:] *Prawo Europejskie w praktyce*. Wydawnictwo Naukowe, [http://pewp.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=173:tryb-prejudycjalny-jako-forma-wspolpracy-sdow-krajowych-z-trybunaem-sprawiedliwosci&catid=34:wymiar-sprawiedliwosci&Itemid=53](http://pewp.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=173:tryb-prejudycjalny-jako-forma-wspolpracy-sdow-krajowych-z-trybunaem-sprawiedliwosci&catid=34:wymiar-sprawiedliwosci&Itemid=53), [dostęp: 30.03.2015 r.].

<sup>128</sup> Za ich legitymacją do występowania z pytaniami prejudycjalnymi opowiada się także R. Grzeszczak, *op. cit.*

<sup>129</sup> Za: R. Grzeszczak, *op. cit.*

<sup>130</sup> Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, Dz. U. z 2009 r. Nr 219, poz. 1708, z 2011 r. Nr 112, poz. 654, Nr 113, poz. 657, z 2013 r. poz. 779, 1247, z 2014 r. poz. 1491.

<sup>131</sup> Ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, Dz. U. z 1991 r. Nr 8, poz. 2. Por. też wyrok TK z dnia 2 października 2013 r., TK SK 10/13.

<sup>132</sup> Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych, Dz. U. z 2011 r., Nr 174, poz. 1038, z 2013 r. poz. 779, 1247, 1650, z 2014 r. poz. 1004.

<sup>133</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1429.

<sup>134</sup> Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, Nr 166, poz. 1317, Nr 210, poz. 1628 i Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 7, poz. 45, Nr 47, poz. 278, Nr 200, poz. 1326 i Nr 217, poz. 1429 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 142, poz. 830; ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, Nr 47, poz. 278, Nr 200, poz. 1326 i Nr 217, poz. 1429 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 142, poz. 830; ustawa z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, z 2009 r. Nr 37, poz. 286 i Nr 166, poz. 1317, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 85, poz. 458, Nr 87, poz. 483, Nr 106, poz. 622 i Nr 142, poz. 830.

<sup>135</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych, Dz. U. z 2001 r. Nr 49, poz. 509.

<sup>136</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, Dz. U. z 1996 r. Nr 102, poz. 475, t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 213, z 2014 r. poz. 768.

<sup>137</sup> Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym, Dz. U. z 2009 r. Nr 77, poz. 649.



zagwarantowania obwinionym w postępowaniu dyscyplinarnym konstytucyjnego prawa do sądu. W wyroku z dnia 2 października 2013 r. (SK 10/13), odwołując się także do wcześniejszego orzecznictwa, przypomniał, iż „Trybunał stoi na stanowisku, że prawo do sądu powinno być gwarantowane również w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego. [...] Wymóg zagwarantowania przez ustawodawcę sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych Trybunał uzasadniał podobieństwem postępowania dyscyplinarnego do postępowania karnego”<sup>138</sup>.

W wyroku z dnia 11 września 2001 r., SK 17/00, Trybunał zauważył, że o ile postępowanie dyscyplinarne dopuszcza „orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez organy pozasądowe odstępując tym samym od stosowania w tym postępowaniu standardów obowiązujących w postępowaniu karnym *sensu stricto*, o tyle w sposób zdecydowany i konsekwentny przyjmuje ono, iż gwarancją poszanowania praw i wolności obwinionego jest zapewnienie kontroli sądowej orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych. We wszystkich postępowaniach o charakterze represyjnym prawo do sądu pełni rolę szczególną, gwarantując kontrolę poszanowania praw i wolności obywatelskich przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (por. też wyrok z dnia 10 maja 2004 r. SK 39/03).

W wyroku z dnia 25 czerwca 2012 r. (K 9/10) TK podkreślił, że „w obowiązującym porządku konstytucyjnym dopuszczalne jest działanie innych niż sądy państwowe organów utworzonych w celu rozstrzygania sporów o prawa, w tym sądów dyscyplinarnych tworzonych w ramach korporacyjnych struktur organizacyjnych [...]. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zasadność wyodrębnienia procedur odpowiedzialności dyscyplinarnej i nadania im pozasądowego charakteru znajdować może podstawę w specyfice poszczególnych grup zawodowych oraz ochronie ich autonomii i samorządności”. W wyroku SK 17/00 Trybunał wskazał, że „Niezależnie bowiem od oceny konstytucyjności konkretnej procedury dyscyplinarnej trzeba się zgodzić, że odpowiedzialność zawodowa, ukształtowana przez długoletnią tradycję i odzwierciedlająca poziom etyczny danej grupy zawodowej, jest instytucją ściśle związaną z demokratycznym państwem prawnym”<sup>139</sup>.

Co tutaj istotne, w wyroku K 9/10 TK wypowiedział się także w kwestii charakteru sądów dyscyplinarnych, podkreślając, że „[W] postępowaniach w sprawie ustalenia odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów realizowany jest szereg dyrektyw wynikających z konstytucyjnego prawa do sądu. Jednakże organy powołane do rozstrzygania o odpowiedzialności dyscyplinarnej nie mają charakteru «sądu» w rozumieniu Konstytucji. Nie znajdują do nich zastosowania wszystkie gwarancje niezależności i bezstronności określone w rozdziale VIII Konstytucji [...].

<sup>138</sup> Por. też wyrok z dnia 27 lutego 2001 r., K 22/00.

<sup>139</sup> Wyrok z 11 września 2001 r., SK 17/00.

W konsekwencji konieczne jest zapewnienie kontroli sądów państwowych nad orzeczeniami wydawanymi przez sądy dyscyplinarne dla adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów”.

Jak wynika z powyższego wyliczenia sądów dyscyplinarnych, w polskim porządku prawnym odpowiedzialności dyscyplinarnej podlegają przedstawiciele wielu grup zawodowych. Jak podkreślił TK w wyroku K 9/10, nie ma także „jednolitej procedury znajdującej zastosowanie do ustalania tej odpowiedzialności w wypadku wszystkich zawodów, w tym również zawodów prawniczych”. Regulacje w tym zakresie rozproszone są w licznych regulacjach ustawowych. Niemniej konstrukcja postępowań dyscyplinarnych oraz statusu sądów dyscyplinarnych w najważniejszych punktach wykazują jednak istotne podobieństwa. Na fakt ten w cytowanym wyroku TK zwrócił także uwagę w kontekście zbliżonych procedur ustalania odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec adwokatów, radców prawnych, notariuszy (a także prokuratorów). Dotyczy to również przedstawicieli innych zawodów ponoszących odpowiedzialność przed sądami (komisjami) dyscyplinarnymi. Podobne są mianowicie przesłanki pociągnięcia do odpowiedzialności, system kar dyscyplinarnych (w tym wydalenie w zawodu czy pozbawienie prawa jego wykonywania). O odpowiedzialności dyscyplinarnej orzekają sądy dyscyplinarne złożone z przedstawicieli danego zawodu wybierani przez odpowiednie organy samorządu zawodowego. Sądownictwo dyscyplinarne jest dwuinstancyjne, zaś od orzeczeń sądów dyscyplinarnych wydawanych w drugiej instancji przysługuje środek odwoławczy do sądu państwowego (kasacja do SN). Należy tutaj podkreślić, że w świetle przywołanego orzecznictwa TSUE konieczność poddania orzeczenia sądy dyscyplinarnego kontroli sądu państwowego nie wyklucza prawa do występowania z pytaniami prejudycjalnymi do TS EU.

Należy wreszcie podkreślić, że wszystkie regulacje ustawowe określające procedurę postępowania przez sądami dyscyplinarnymi wyrażają zasadę niezawisłości ich członków oraz podlegania wyłącznie ustawom, względnie także zasadom etyki zawodowej.

W świetle tego, co zostało powiedziane, wydaje się, że za legitymacją sądów dyscyplinarnych do kierowania pytań do TS w trybie art. 267 TFUE przemawia ich stały charakter, umocowanie ustawowe, orzekanie na podstawie przepisów prawa, obowiązkowa właściwość, wykonywanie funkcji państwowych w sprawach dotyczących prawa wykonywania zawodu, kontrydiktoryjność postępowania, a także niezawisłość członków organów orzekających w sprawach dyscyplinarnych.

## 6. Zakończenie

Kwestia uznania Krajowej Izby Odwoławczej, a ewentualnie w przyszłości także innych specyficznych organów administracji publicznej o funkcjach orzeczniczych, za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE ma istotne znaczenie z punktu widzenia wyraźnego konstytucyjnego rozdziału organów władzy wykonawczej (egzekutywy) i władzy sądowniczej (judykatywy) zgodnie z art. 10 Konstytucji RP. Jak zauważa K. Kiczka, „Konstytucja RP jednoznacznie kwalifikuje organy publiczne odpowiednio władzy sądowniczej oraz władzy wykonawczej (w tym administracji publicznej)”<sup>140</sup>. Przyznanie, mocą orzeczenia TSUE, niektórym organom administracji publicznej uprawnienia właściwego organom władzy sądowniczej (sądom i trybunałom) do kierowania pytań prejudycjalnych ma niewątpliwie tę zaletę, że „włącza w pewnym zakresie polskie organy administracji publicznej – niezależnie od polskiej władzy sądowniczej – do współpracy i dialogu w zapewnieniu efektywności i rozwoju prawa unijnego. Jest to swoisty przejaw wpływu *acquis communautaire* na status polskich organów administracji publicznej oraz nowe wyzwania dla praktyki i nauki”<sup>141</sup>. Zgodzić się należy z poglądem, iż tego rodzaju oddziaływanie prawa unijnego „nie może jednak prowadzić do zacierania różnic między czynnikami leżącymi u podstaw wydzielenia organów judykatywy w relacji do organów egzekutywy”<sup>142</sup>. Takim czynnikiem jest niewątpliwie niezawisłość sędziowska, której z całą pewnością nie można sprowadzać – w ślad za TSUE – jedynie do niezależności i odpowiedzialności za własne działania. Niezawisłość sędziowska jest pojęciem jakościowo innym i obwarowanym gwarancjami, jakich nie posiadają żadne inne organy państwowe, a nadto mającym wyraźne gwarancje konstytucyjne. Zaznaczyć należy jednak, że kwalifikacja danego organu krajowego jako „sądu” dokonywana jest na potrzeby procedury art. 267 TFUE autonomicznie i nie ma wpływu na status ustrojowy danego organu w krajowym porządku prawnych. Uznanie zatem danego organu krajowego za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE nie czyni z niego sądu w znaczeniu konstytucyjnym.

Z drugiej jednak strony szersze przyznawanie organom administracji publicznej (nawet o specyficznym statusie) prawa do występowania z pytaniami prejudycjalnymi „oznaczałoby zintensyfikowanie bezpośredniego oddziaływania sądów wspólnotowych na postępowanie o charakterze administracyjnym. Rozwiązanie takie stanowiłoby zagrożenie dla koncepcji podziału władz, która jest jednym z najbardziej efektywnych instrumentów zapewniających realizację zasady demokratycznego państwa prawnego”<sup>143</sup>.

<sup>140</sup> K. Kiczka, *Organy administracji...*, s. 111.

<sup>141</sup> K. Kiczka, *Organy administracji...*, s. 116, Por. także tego autora, *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Wrocław 2013, s. 345–354.

<sup>142</sup> K. Kiczka, *Organy administracji...*, s. 116.

<sup>143</sup> M.K. Kolasiński, *op. cit.*

Takich wątpliwości nie budzi natomiast uznanie legitymacji organów quasi-sądowych, tj. zwłaszcza sądów dyscyplinarnych orzekających w sprawach prawa wykonywania zawodu oraz ewentualnie (choć mniej argumentów za tym przemawia) sądów polubownych.