

III. Z ORZECZNICTWA

Jakub Cheba*

Głos krytyczna do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lipca 2025 r., sygn. akt II GSK 432/25

Critical commentary on the decision of the Supreme
Administrative Court of 10 July 2025, case number II GSK
432/25

Abstract. This commentary concerns the resolution of the Supreme Administrative Court of 10 July 2025, file reference II GSK 432/25, which specifically addresses the legal nature of the Prime Minister's countersignature granted in relation to official acts issued by the President of the Republic of Poland. The Supreme Administrative Court wrongly found, *a limine*, that it is an act subject to administrative court review, and therefore the complaint in this regard is admissible. Adopting the above position has far-reaching consequences, namely the possibility of discontinuing administrative court proceedings pursuant to Article 161 § 1 item 3 of the Law on Administrative Court Procedure, withdrawing the previously granted countersignature pursuant to Article 54 § 3 of the Law on Administrative Court Procedure, and granting the Prime Minister the status of a public administration body in this respect. This ruling, in the opinion of the author of the commentary, may lead to an imbalance in the activities of the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers in the broadly understood executive and an increase in the state of legal and political uncertainty when issuing official acts requiring the signature of the Prime Minister.

Keywords: countersignature – prerogative – administrative court case

* National School of Judiciary and Public Prosecution in Krakow, Poland | Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie, Polska, <https://orcid.org/0009-0009-8632-6338>, e-mail: jcheba75@gmail.com.

1. Motywy rozstrzygnięcia

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 10 lipca 2025 r.¹ uznał, że złożenie przez Prezesa Rady Ministrów, na podstawie art. 144 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² podpisu pod aktem urzędowym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, mieści się w katalogu spraw podlegających kontroli sądów administracyjnych. Wobec powyższego skarga w tym przedmiocie jako dopuszczalna aktualizuje możliwość zastosowania przez Prezesa Rady Ministrów dyspozycji art. 54 § 3 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³, tj. autokontroli przedmiotu zaskarżenia. Głosowany judykat jako pionierski zasługuje na komentarz z kilku powodów.

Po pierwsze, Naczelny Sąd Administracyjny *a limine* przyjął założenie, że czynność kontrasygnaty rządowej jest aktem objętym zakresem przedmiotowym wynikającym z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Po drugie, nie zważając na potencjalne konsekwencje wynikające z charakterystycznego sposobu współdziałania Prezydenta RP i Rady Ministrów w ramach szeroko pojętej egzekutywy, w sposób pozytywny nakreślił granice władztwa sądowoadministracyjnego, włączając w zakres kognicji sądów administracyjnych akty lub czynności, których możliwość dokonywania przez dany podmiot wynika bezpośrednio z przepisów rangi konstytucyjnej. Po trzecie, uznał w sposób pośredni, że złożenie podpisu kontrasygującego pod aktem urzędowym Prezydenta RP oddziałuje na sferę uprawnień i obowiązków podmiotu, którego akt ten dotyczy, nie biorąc jednak pod uwagę, że zakres odpowiedzialności Prezesa Rady Ministrów ogranicza się do sfery stosunków natury politycznej. Po czwarte wreszcie, wobec możliwości wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego dopuszczalne jest w jego ocenie cofnięcie wcześniej udzielonej kontrasygnaty w trybie tzw. autokontroli określonej w art. 54 § 3 p.p.s.a.

Głosowane postanowienie zapadło w następującym stanie faktycznym i prawnym. Sędziowie Sądu Najwyższego, a także Prezes Rady Ministrów złożyli do NSA skargi kasacyjne na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 paździer-

¹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 10 VII 2025 r., sygn. akt II GSK 432/25, LEX nr 3895060.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

³ Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2024, poz. 935 ze zm.), dalej „p.p.s.a.”.

nika 2024 r.⁴ w przedmiocie odrzucenia skargi na kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów wobec postanowienia Prezydenta RP z dnia 17 sierpnia 2024 r., numer 1131.18.2024, w sprawie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego⁵. Podstawa prawna zaskarżenia była zasadniczo tożsama, ponieważ w niniejszych skargach kasacyjnych zarzucono, na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a., naruszenie przepisów postępowania przed sądami administracyjnymi, które to uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy⁶, a także na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego⁷, co w konsekwencji – zdaniem skarżących – powinno skutkować uchyleniem postanowienia WSA i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie uchyleniem i orzeczeniem co do istoty sprawy.

2. Analiza krytyczno-polemiczna

Podejmując analizę zawartych w postanowieniu motywów rozstrzygnięcia, należy już na wstępie krytycznie odnieść się do samej struktury uzasadnienia komentowanego judykatu, nie zawiera ono bowiem

⁴ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 31 X 2024 r., sygn. akt VI SA/Wa 3299/24, LEX nr 3889549.

⁵ M.P. 2024, poz. 799.

⁶ Art. 58 § 1 pkt 1, art. 1, art. 2 i art. 3 § 1 i § 2 pkt 4 p.p.s.a. w zw. z art. 184 i art. 144 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 15 § 3 i art. 13 § 3 Ustawy z dnia 8 XII 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2024, poz. 622), dalej „ustawa o SN”, przez odrzucenie skargi z uwagi na uznanie, że sprawa kontroli aktu kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wobec postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17 sierpnia 2024 r., numer 1131.18.2024 w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego nie należy do kognicji sądów administracyjnych, art. 161 § 1 pkt 3 w związku z art. 54 § 3 p.p.s.a. poprzez nieumorzenie postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy zachodziły ku temu przesłanki, gdyż Prezes Rady Ministrów, uwzględniając w trybie autokontroli skargę na akt z zakresu administracji publicznej, uchylił akt kontrasygnaty.

⁷ Art. 144 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 15 § 3 w zw. z art. 13 § 3 ustawy o SN w zakresie charakteru aktu kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wobec postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17 VIII 2024 r., numer 1131.18.2024 w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, które są aktami w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a także niewłaściwe zastosowanie art. 54 § 3 p.p.s.a. polegające na uznaniu, że przepis ten nie znajduje zastosowania do aktu kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wobec postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17 VIII 2024 r., numer 1131.18.2024 w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego.

żadnych pogłębionych rozważań prawnych w zakresie głównej osi problemu leżącego u jego podstaw, a mianowicie *ad meritum* kwestii charakteru prawnego kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, której podstawa materialnoprawna została zawarta w art. 144 ust. 2 Konstytucji RP. Zastrzec w tym miejscu należy, że argumentacja niniejszej glosy będzie sukcesywnie odnosić się do rozważań sądu I instancji, które to w sposób kompleksowy analizują przedmiotowe zagadnienie.

Zarysowując ramy dalszych rozważań, wspomnieć należy, że kontrasygnata rządowa służy mechanizmowi koordynacji działań organów władzy wykonawczej, tj. Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów⁸. Jednak jej główną rolą jest obdarzenie aktu urzędowego Prezydenta możliwością wywołania skutków prawnych wynikających z jego treści. Do momentu udzielenia przez Prezesa Rady Ministrów podpisu akt urzędowy jest jedynie projektem ze wszystkimi tego konsekwencjami. Kontrasygnata powoduje charakterystyczny rozkład odpowiedzialności pomiędzy podmiotami składającymi podpisy pod treścią aktu, a mianowicie w stosunku do Prezesa Rady Ministrów przenosi ją na grunt polityczny⁹. Prezydent ponosi *de facto* wyłącznie odpowiedzialność konstytucyjną, gdyż politycznie może on odpowiadać w sposób czysto praktyczny, tj. w sytuacji nieuzyskania mandatu na kolejną kadencję. Z powyższych rozważań wynika istotna konkluzja, słusznie wyeksponowana w uzasadnieniu postanowienia zaskarżonego postanowienia WSA w Warszawie, a zignorowana przez sąd II instancji, że istotą kontrasygnaty jest konieczność odpowiedniego zaakcentowania rozkładu odpowiedzialności w jej wymiarze politycznym, jako że Prezydent nie jest odpowiedzialny w tym zakresie przed podmiotami reprezentującymi władzę ustawodawczą¹⁰.

Pojawia się wobec tego kolejny problem, a mianowicie: czy kontrasygnata jest czynnością bezpośrednio odnoszącą się do treści aktu urzędowego? Komentowany judykat nawiązuje do szczególnych aktów urzędowych, jakimi są postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, będącymi zarazem przejawem władztwa państwowego¹¹. Po-

⁸ K. Kozłowski, *Art. 144 Konstytucji*, w: *Konstytucja RP. Tom II: Komentarz do art. 87–243*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016/el., nb 1.

⁹ A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 11.

¹⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja RP. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2012, s. 170 i n. Tak również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 III 2006 r., sygn. akt K 4/06 (Dz.U. Nr 51, poz. 377).

¹¹ A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 97.

nadto stanowią wyraz merytorycznych rozstrzygnięć głowy państwa o charakterze jednostkowym, kierowanych do ściśle określonego podmiotu¹². Oznacza to, że pozbawione są tym samym norm o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Rola Prezesa Rady Ministrów rozpoczyna się w momencie przedstawienia mu projektu aktu urzędowego, który w zamyśle głowy państwa ma zostać kontrasygnowany, a zatem obdarzony mocą obowiązującą. W tym aspekcie podmioty te, będące elementami szerzej rozumianego procesu decyzyjnego, działają na zasadzie równorzędności. Prezes Rady Ministrów jest niejako adresatem gotowego projektu zawierającego rozstrzygnięcie merytoryczne będące wyrazem osobistych uprawnień prerogatywnych. Konieczność uzyskania kontrasygnaty w najmniejszym choć stopniu nie uchybia zasadzie autonomii decyzyjnej w zakresie wydawania przez głowę państwa aktów urzędowych. Oznacza to również, że w żadnej mierze nie można stwierdzić, że kontrasygnata jest czynnością bezpośrednio odnoszącą się do treści aktu urzędowego, którego wymiar merytoryczny leży w wyłącznej gestii Prezydenta. Implikuje to kolejny doniosły aspekt analizowanego zagadnienia, a więc brak bezpośredniości pomiędzy czynnością kontrasygnaty w odniesieniu do treści aktu urzędowego, który sygnuje. Odnosząc powyższe do przedmiotu skargi, należy uznać, że brak jest tym samym bezpośredniego związku żądania z niej wynikającego w stosunku do przedmiotu rozstrzygnięcia – co w zamiarze skarżących przejawiać się miało w upadku skutków prawnych, jakie wywołuje postanowienie Prezydenta, chociażby przez uchylenie udzielonego przez dysponenta kontrasygnaty rządowej podpisu.

Poczynione wyżej rozważania co do charakteru prawnego czynności kontrasygnaty i skutków, jakie wywołuje ona względem treści (skutek pośredni, gdyż w żadnej mierze nie wpływa ona na merytoryczną zawartość postanowienia) i mocy obowiązującej aktu urzędowego (skutek bezpośredni, ponieważ powoduje jego tzw. uważnienie), pozwalają na odniesienie się do kwestii, czy czynność ta pozostaje sprawą z zakresu administracji publicznej. W całej rozciągłości należy podzielić stanowisko wyrażone w postanowieniu sądu I instancji, że za taką nie można uznać udzielenia podpisu przez Prezesa Rady Ministrów w ramach uprawnienia wynikającego z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP. Próba zakwalifikowania kontrasygnaty jako sprawy sądowoadministracyjnej zarówno w rozumieniu materialnym, jak i formalnym jest skazana na

¹² Ibidem.

niepowodzenie. Przede wszystkim na rzecz tego stanowiska przemawia dominujący w doktrynie pogląd, że na gruncie obowiązującego stanu prawnego istnieje zasada *numerus clausus* rodzajów spraw sądowoadministracyjnych, a więc ich liczba jest ograniczona katalogiem form działania administracji publicznych przewidzianym w art. 3 § 2, 2a i 3 p.p.s.a, który to stanowi dopełnienie treści art. 1 p.p.s.a. i winien być odczytywany wspólnie z nim¹³. Przeciwnie zakwalifikowaniu kontrasygnaty jako czynności z zakresu sprawy administracyjnej przemawia dodatkowo aspekt formalny – brak bowiem konkretnego uregulowania (na poziomie konstytucyjnym i ustawowym) umożliwiającego jej merytoryczną weryfikację. Na uwagę zasługuje również fakt, że działalność z zakresu administracji publicznej obejmuje takiego rodzaju sprawy, na które składają się zadania i kompetencje w zakresie egzekutywy, które przyjmują postać władczą, a zatem są jednostronnym działaniem podmiotu ich dokonującego, są wiążące oraz cechują się egzekwowalnością, która może być wspomagana przymusem (państwowym)¹⁴. Sprawa sądowoadministracyjna powinna być rozumiana jako stan będący konsekwencją uprzednio wyartykułowanego żądania konkretnego podmiotu udzielenia uprawnienia ewentualnie zainicjowania postępowania, którego skutkiem będzie modyfikacja (poprzez cofnięcie, nałożenie, ograniczenie, rozszerzenie lub zwolnienie) sfery jego uprawnień i obowiązków. Relacja natomiast sprawy administracyjnej do jej kontroli sądowej powinna odznaczać się cechami zewnętrżności, samoistności, fachowości, samoistności, a co najważniejsze **bezpośredniości** – przy czym oceny tej dokonuje się poprzez kryterium legalności¹⁵. Czynności kontrasygnowania aktu urzędowego Prezydenta RP nie można ocenić przez pryzmat bezpośredniości względem jego merytorycznej treści. Nie wpływa ona również na zakres uprawnień i obowiązków podmiotu, którego akt dotyczy. Ta sfera bowiem aktualizuje się wyłącznie poprzez przejaw władczej i wyłącznej w tym zakresie działalności Prezydenta RP. Nie ma również tutaj cechy tzw. egzekwowalności. Prezes Rady Ministrów w żadnej mierze nie jest związany treścią aktu urzędowego;

¹³ J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Art. 1*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2023/el., nb 3, pkt 2.

¹⁴ B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2(5), s. 14–15.

¹⁵ J.P. Tarno, *Art. 1*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. idem, Warszawa 2011/el. Co do kryterium bezpośredniości – zob. wyrok NSA z 25 IV 2024 r., sygn. akt III OSK 768/24, LEX nr 3719499.

może on projekt odrzucić¹⁶ i wówczas moc obowiązująca postanowienia nie dochodzi do skutku, ale nie wpływa to na jego merytoryczną zawartość.

W uzasadnieniu skargi złożonej przed sądem I instancji przywołano wyrok NSA z 30 września 2020 r. w sprawie o sygnaturze akt II GSK 295/20¹⁷. Intencją skarżących zdaje się była konieczność zwrócenia uwagi na możliwość uznania Prezesa Rady Ministrów za organ administracyjny w znaczeniu funkcjonalnym. Słusznie WSA zauważył zupełną odmienność sytuacji faktycznej i prawnej wynikających z przywołanego judykatu i glosy do niego aprobowanej¹⁸, których w żadnej mierze nie można odnieść *ad meritum* do przedmiotowej skargi, również w postępowaniu kasacyjnym. Za przyznaniem Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej roli organu w znaczeniu funkcjonalnym zdaniem NSA przemawia bezpośredni wpływ rozstrzygnięcia merytorycznego wynikającego z postanowienia w przedmiocie przejścia sędziego w stan spoczynku na sytuację prawną jednostki, a więc brak możliwości zaskarżenia tej bezczynności narusza uprawnienie wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Mało tego, istota problemu sprowadza się do oceny merytorycznej działalności Prezydenta w zakresie tzw. władzy wykonawczej, a możliwość wydawania przez niego postanowień w tym przedmiocie przewidziana została na poziomie ustawowym, a mianowicie w art. 39 ustawy o SN. Nie sposób w drodze analogii odnieść poczynionych wyżej uwag do procedury udzielania kontrasygnaty, ponieważ kompetencja do dokonywania tejże czynności zasadza się na przepisie rangi konstytucyjnej, co w konsekwencji prowadziłoby do naruszenia art. 184 Konstytucji RP, gdyż NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, m.in. kontrolę działalności administracji publicznej. Zakres ten nie został rozszerzony o weryfikację prawidłowości merytorycznej kompetencji podmiotów, których źródłem upoważnienia jest przepis Konstytucji RP. Powyższego nie zgoda pogodzić z podstawowym kryterium legalności weryfikacji sądowoadministracyjnej. **Prowadziło by to do niebezpiecznej tendencji polegającej na ingerencji sądów w działania egzekutywy, którym nie można przypisać konkretnego i bezpośredniego skutku w sferze uprawnień podmiotów zewnętrz-**

¹⁶ K. Kozłowski, op. cit., nb 14 i przywołana tam literatura.

¹⁷ Wyrok NSA z 30 IX 2020 r., sygn. akt II GSK 295/20, LEX nr 3088562.

¹⁸ A. Chmielarz-Grochal, *Kontrola sądowoadministracyjna aktu Prezydenta RP stwierdzającego datę przejścia sędziego w stan spoczynku*. Glosa do wyroku NSA z dnia 30 września 2020 r., II GSK 295/20, „Państwo i Prawo” 2022, nr 4, s. 167–178.

nych (tutaj: adresatów postanowień Prezydenta RP). Odnoszą one bowiem tylko i wyłącznie skutek wewnątrz kooperujących między sobą organów (tj. Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta RP) poprzez rozłożenie ciężaru odpowiedzialności konstytucyjnej i politycznej. Poczynione w uzasadnieniu postanowienia sądu I instancji rozważania uznać należy za kompleksowe, gdyż nie ograniczają się one wyłącznie do rozważań czysto abstrakcyjnych *a propos* właściwości sądów administracyjnych. Poruszają istotne zagadnienie techniczne, jakim jest problem formy udzielenia kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów z punktu widzenia katalogu czynności z zakresu administracji publicznej przewidzianych w art. 3 § 2–3 p.p.s.a.

Już na etapie postępowania skargowego słusznie dostrzeżono, że skarga nie zawiera dokładnego przytoczenia podstawy prawnej w kontekście wskazania konkretnej formy działania Prezesa Rady Ministrów. Jest to więc niedoprecyzowanie jej przedmiotu. Zdaje się jednak, że opis zaskarżonego aktu zdaje się obierać kierunek założenia podmiotu inicjującego postępowanie jakoby kontrasygnata przybrała postać aktu (ewentualnie czynności) innego niż decyzje i postanowienia z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa opisanych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., które to zagadnienie, fundamentalne z punktu widzenia przedmiotu niniejszej sprawy, zostało niezasadnie pominięte przez NSA w głosowanym orzeczeniu. Raz jeszcze należy podkreślić, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne jest działalnością polegającą na autorytatywnym rozstrzyganiu konfliktów w zakresie konkretnego stosunku prawnego, opartym na przepisach powszechnie obowiązujących w „granicach ingerencji” w istniejący spór¹⁹. **Jak bowiem na podstawie kryterium legalności przeprowadzić kontrolę podpisu kontrasygnującego Prezesa Rady Ministrów (będącą przejawem jego woli, a więc aktem woluntarystycznym) pod aktem Prezydenta i ewentualnie dokonać zniesienia tego działania, uznając je za niezgodne z prawem?**²⁰ Kontrola ta wydaje się przedsięwzięciem niemożliwym. Akt kontrasygnaty pozostaje poza zakresem merytorycznej relacji pomiędzy kreatorem treści postanowienia (Prezydenta RP),

¹⁹ M. Zubik, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 7.

²⁰ Co do przedmiotu kontroli sądowoadministracyjnej, zob. R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 20 i n.

a jego adresatem. Nie zmienia powyższego nawet techniczne określenie kontrasygnaty jako aktu administracyjnego (względnie czynności) innych niż decyzja lub postanowienie. Zwraca uwagę również fakt, że pojęcia te zostały opisane w sposób ogólny, czyniąc z nich kategorie zasadniczo doprecyzowane przez orzecznictwo sądowoadministracyjne²¹. Od decyzji odróżnia je niewątpliwie fakt, że ta pierwsza stanowi autorytatywną konkretyzację normy administracyjnego prawa materialnego w trybie uregulowanym przepisami proceduralnymi²², dlatego też kontrasygnata w żadnym stopniu wymogów tych nie spełnia. Konstytuującymi elementami przejawów działania administracji publicznych określonych w przedmiotowej normie i podlegających tym samym kognicji sądowoadministracyjnej są: odniesienie ich treści do uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa, rozstrzygnięcie dotyczące sprawy indywidualnej, charakter władczy i, co oczywiste, nieposiadanie cech charakterystycznych dla decyzji administracyjnej lub postanowienia (te bowiem są zaskarżalne na podstawie art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a.²³). Oznacza to również, że zakres tych form należy ograniczyć wyłącznie do takich, które znajdują umocowanie w konkretnej normie materialnoprawnej wynikającej ze stosunku administracyjnego i wymagających od organu potwierdzenia obowiązku lub uprawnienia²⁴. Zważyć należy, że związek ten musi być ścisły i bezpośredni²⁵. Nie sposób również mówić o tych formach, jeżeli normy je statuujące nie mają charakteru publicznoprawnego²⁶. Określone kryteria są wspólnymi zarówno dla aktów, jak i dla czynności określonych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Jednak nawet wewnętrzna delimitacja kryteriów im

²¹ Zob. w zakresie aktów np. wyrok NSA z 5 II 2008 r., sygn. akt I OSK 581/07, LEX nr 355665; wyrok NSA z 17 I 2006 r., sygn. akt II GSK 202/05, LEX nr 202624. W zakresie zaś czynności: wyrok NSA z 20 III 2003 r., sygn. akt II SA 2558/02, ONSA/02 2004, nr 1, poz. 35; wyrok NSA z 14 VIII 2002 r., sygn. akt II SA/Gd 4182/01, OSP 2003, nr 10, poz. 135.

²² J. Drachal, J. Jagielski, A. Stankiewicz, *Art. 3, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2023/el., wyd. 8, nb 13.

²³ B. Adamiak, op. cit., s. 9. Zob. również postanowienie NSA z 28 XI 2006 r., sygn. akt I OSK 1756/06, LEX nr 2207747.

²⁴ B. Adamiak, op. cit., s. 9.

²⁵ Postanowienie NSA z 16 XI 2006 r., sygn. akt II GSK 193/06, LEX nr 288183. Zob. jednak stanowisko odmienne: E. Łętowska, *Głosa do wyroku NSA z 14.08.2002 roku, II SA/Gd 4182/01*, OSP 2003, nr 10, poz. 135.

²⁶ A. Kabat, *Art. 3, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. B. Dauter, A. Kabata, M. Niezgodki-Medek, Warszawa 2016, s. 64.

właściwych nie pozwala na zakwalifikowanie kontrasygnaty do żadnej z analizowanych form. Jak już wspomniano, akty stanowią grupę bardziej sformalizowanych form działalności administracji, przybierających przeróżne formy (np. zaświadczenia, wykazy), natomiast czynności uznać należy za działania faktyczne, które w wyniku realizacji powodują aktualizację w zakresie praw i obowiązków, jakie przepis przewiduje w konsekwencji ich podjęcia²⁷. Wobec powyższego kontrasygnata nie może zostać uznana za rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy jako czynność niemająca bezpośredniego związku z zakresem uprawnień i obowiązków kształtowanych przez akt urzędowy głowy państwa. Nie potwierdza ich również w żaden sposób.

3. Wpływ komentowanego orzeczenia na praktykę polityczno-prawną kooperujących ze sobą ośrodków władzy wykonawczej

Dokonując generalnej oceny głosowanego judykatu, należy jednoznacznie negatywnie odnieść się do poczynionych na jego kanwie rozważań, które oscylując wokół generalnej tezy o „możliwości wycofania kontrasygnaty w trybie tzw. autokontroli”, nie zawierają żadnych w tym zakresie *stricte* jurydycznych rozważań. Podkreślenia wymaga, że przyczyni się ono, zważywszy na ogólnospołeczne wzmoczenie niepewności w zakresie skuteczności nadania mocy obowiązującej aktom urzędowym Prezydenta RP (szczególnie w zakresie możliwości wycofania udzielonej pod aktem urzędowym kontrasygnaty rządowej), do zmniejszenia stabilizacji życia politycznego w zakresie koordynacji działań organów szeroko pojętej egzekutywy. Przejawiać się będzie to przede wszystkim *pro futuro* w możliwości cofnięcia udzielonej przez Prezesa Rady Ministrów kontrasygnaty w trybie uregulowanym w art. 54 § 3 p.p.s.a., jako że wniesienie skargi w tym przedmiocie powoduje, w ocenie najwyższej instancji sądowoadministracyjnej, zainicjowanie postępowania sądowoadministracyjnego. W takim układzie podmiotowo-przedmiotowym niesłusznie uznano, że Prezesowi Rady Ministrów przysługuje status organu administracyjnego, który mógłby w jego ra-

²⁷ M. Jaśkowska, *Akty i czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jako przedmiot kontroli*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Niczyporuka, S. Fundowicza, Lublin 2003, s. 168.

mach dokonać autokontroli²⁸. Wyżej przeprowadzona krytyczna polemika zdaje się przemawiać za stanowiskiem zgoła odmiennym. Z całą mocą trzeba podkreślić, że możliwość umorzenia postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., tj. „z innych przyczyn”, zaistniała na kanwie niniejszego stanu faktycznego i prawnego z powodu dobrowolnego wycofania przez uprawnione podmioty żądania udzielenia ochrony prawnej, a nie z powodu skutecznego wycofania kontrasygnaty rządowej udzielonej przez Prezesa Rady Ministrów, ponieważ ta skutecznie nie mogła dojść do skutku, wobec faktu nieposiadania przez nią cech charakterystycznych dla aktu lub czynności administracyjnej i jako takiej niepodlegającej kognicji sądów administracyjnych. Zwrócić uwagę należy również na niesłuszność argumentu odnoszącego się do rzekomego pozbawienia ochrony prawnej podmiotów wnoszących w tym przedmiocie skargę, gdyż ta zapewniona będzie w momencie wniesienia skargi na odpowiedni akt urzędowy Prezydenta RP, który w tym zakresie działa jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, co aktualizuje możliwość sądowoadministracyjnej kontroli treści aktów przez niego wydawanych na podstawie właściwych w tym zakresie kryteriów²⁹. Nie ma przy tym dostatecznych argumentów, zarówno prawnych, jak i praktycznych, przemawiających za nieuzasadnioną ingerencją w sferę stosunków politycznych, która w konsekwencji może doprowadzić do zaburzenia równowagi w zakresie działalności organów egzekutywnych, a tym samym naruszenia fundamentalnych zasad legalizmu i trójpodziału władzy wynikających z art. 7 i art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2(5), s. 7–20.
- Chmielarz-Grochal A., *Kontrola sądowoadministracyjna aktu Prezydenta RP stwierdzającego datę przejścia sędziego w stan spoczynku. Glosa do wyroku NSA z dnia 30 września 2020 r., II GSK 295/20*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 4, s. 167–178.
- Drachal J., Jagielski J., Stankiewicz A., *Art. 1*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2023/el.
- Drachal J., Jagielski J., Stankiewicz A., *Art. 3*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2023/el.

²⁸ Zob. wyrok NSA z 4 IV 2019 r., sygn. akt SK 114/18, LEX nr 2705378.

²⁹ Zob. postanowienie NSA z 22 VII 2025 r., sygn. akt SK 251/25, LEX nr 3892909.

- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.
- Hauser R., Drachal J., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa–Zielona Góra 2003.
- Jaśkowska M., *Akty i czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jako przedmiot kontroli*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Nicyporuka, S. Fundowicza, Lublin 2003, s. 160–176.
- Kabat A., *Art. 3*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. B. Dauter, A. Kabata, M. Niezgódki-Medek, Warszawa 2016/el.
- Kozłowski K., *Art. 144*, w: *Konstytucja RP, Tom II: Komentarz do art. 87–243*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016/el.
- Łętowska E., *Glosa do wyroku NSA z 14.08.2002 roku, II SA/Gd 4182/01*, OSP 2003, nr 10, poz. 135, s. 135–143.
- Rakowska A., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Skrzydło W., *Konstytucja RP. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2012.
- Tarno J.P., *Art. 1*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011/el.
- Zubik M., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 71–89.