

ZBIGNIEW KMIĘCIAK¹

Ukryty wymiar ochrony udzielanej w wyniku wniesienia skargi do sądu administracyjnego (refleksje związane z aktem cofnięcia kontrasygnaty przez premiera)²

Wpłynął: 5.11.2024. Akceptacja: 25.11.2024

Streszczenie

W wyniku skargi do sądu administracyjnego dwóch sędziów premier skorzystał z trybu autokontroli i uchylił swoją kontrasygnatę aktu urzędowego prezydenta. Jest to prawdziwy precedens w dziejach polskiego konstytucjonalizmu. Dopuszczalność kontroli sądowej aktów prezydenckich podejmowanych w sprawach indywidualnych nie powinna jednak budzić wątpliwości. Podlegają one bowiem ogólnemu reżimowi kontroli określone w ustawie z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Doświadczenia innych systemów prawnych wskazują, że akty centralnych organów władzy wykonawczej nie są, z pewnymi wyjątkami, wyłączone spod takiej kontroli. Przekonuje o tym analiza orzecznictwa np. czeskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego, który uznaje swoją właściwość w sprawach powoływania na stanowiska sędziowskie.

Słowa kluczowe: sąd administracyjny, skarga, autokontrola administracji, kontrasygnata aktu prezydenta, walcząca demokracja.

¹ Prof. dr hab. Zbigniew Kmieciak – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego (Polska), sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku; e-mail: zkmieciak@wpia.uni.lodz.pl; ORCID: 0000-0002-1297-4940.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

ZBIGNIEW KMIECIAK

The Hidden Dimension of the Protection Granted as a Result of Filing a Complaint with an Administrative Court (Reflections on the Act of Withdrawal of Countersignature by the Prime Minister)³

Abstract

Following a complaint to an administrative court by two judges, the Prime Minister used the self-revision procedure and revoked his countersignature of the President's official act. This is a true precedent in the history of Polish constitutionalism. Yet, the permissibility of judicial review of presidential acts performed in individual cases should not give rise to any doubts. This is because such acts are subject to the general control regime set forth in the Act of 30 August 2002 – Law on Proceedings before Administrative Courts. What we can learn from other judicial systems indicates that the acts of central executive authorities are not, with some exceptions, exempt from such supervision. An analysis of the judicial decisions of, for instance, the Supreme Administrative Court of the Czech Republic, which recognises its jurisdiction over appointments of judges serves as a convincing example.

Keywords: administrative court, complaint, self-revision of administration, countersignature of presidential act, militant democracy.

³ The research in this article has not been supported financially by any institution.

Metodologiczne tło problemu

Głośna sprawa wzruszenia przez premiera – w trybie autokontroli uregulowanym w art. 54 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)⁴ – kontrasygnaty dotyczącej aktu urzędowego (postanowienia) prezydenta w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, zapewne długo jeszcze będzie przyciągać uwagę doktryny i praktyki prawniczej. Być może doczeka się ona także bardziej przekrojowych oraz dogłębnych studiów i analiz teoretycznych, uwzględniających zarówno jej aspekt konstytucyjny, jak i prawoadministracyjny. Jest to z wszech miar pożądane, bowiem przegląd wypowiedzi dużej części przedstawicieli świata nauki, a tym bardziej publicystyki prawniczej, mediów i polityki, uwidacznia daleko posunięty schematyzm i jednostronność prezentowanych ocen. Rzecz w tym, że wiele z nich ogranicza się do powielenia prostego – zdawałoby się – obrazu konstrukcji unormowanej przez art. 144 Konstytucji, w oderwaniu od jej związków ze zwykłym ustawodawstwem i pominięciem zasad wykładni systemowej, niezbędnej przy rozstrzyganiu tego rodzaju, co omawiana, wątpliwości. Kwalifikowanie pewnych zjawisk, zachowań i zdarzeń w kategoriach przypisanych tylko do jednej gałęzi albo obszaru prawa jest od lat powtarzanym (czy tylko u nas?) błędem, polegającym na ignorowaniu ich złożoności. W konsekwencji samo prawo zaczynamy postrzegać czysto dogmatycznie, dzieląc i izolując od siebie to, co tworzy albo przynajmniej powinno tworzyć spójną całość. Zapominamy przy tym o konwencjonalności przyjmowanych podziałów i metod badawczych oraz ich funkcji. Rozpatrywany *casus*, będący dla jednych co najwyżej godnym uwagi precedensem, dla innych zaś – prawdziwym wstrząsem, uzmysławia to z pełną mocą. Skłania on jednocześnie do pytań, z którymi prędzej czy później będzie próbowała uporać się praktyka orzecznicza i które – jak sądzę – wygenerują dalsze, niemałe dylematy. Czy jednak rozwój prawa jako narzędzia regulacji nie sprowadza się właśnie do przełamywania utartych stereotypów, podważania pozornie niewzruszalnych tez i odchodzenia od ukształtowanych niegdyś nawyków, niewytrzymujących konfrontacji z szybko zmieniającą się rzeczywistością?

⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1634.

Osobliwość sporu zainicjowanego skargami sędziów Sądu Najwyższego

Czynność cofnięcia przez premiera 9 września 2024 r. kontrasygnaty w sprawie wyznaczenia przez prezydenta przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, w przeddzień posiedzenia tego gremium została – jak wiadomo – podjęta w rezultacie skarg dwóch sędziów Sądu Najwyższego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wniesionych do niego dwutorowo: 1) w zakresie odnoszącym się do aktu urzędowego prezydenta – bezpośrednio do sądu, 2) w zakresie dotyczącym aktu kontrasygnaty – za pośrednictwem premiera, który stosując art. 54 § 3 p.p.s.a., respektując terminologię tego przepisu, uchylił kontrasygnatę (rozumianą jako zgoda na wyznaczenie przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego) i odmówił ponownej kontrasygnaty, co wypełniło dyspozycję przepisu ujętego w zdaniu drugim wskazanej jednostki redakcyjnej. Zgodnie z przepisami art. 54 § 3 p.p.s.a. organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, jest władny, „w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania”. Według § 3 zdanie drugie, w razie wniesienia skargi na decyzję, uwzględniając ową skargę w całości, „organ uchyła zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję”. W rozważanym przypadku wydanie nowej decyzji, a dokładnie (o czym mowa w kolejnym akapicie) – podjęcie ponownego rozstrzygnięcia w przedmiocie zgody premiera, koniecznej dla nadania aktowi urzędowemu prezydenta przymiotu prawnej skuteczności, przybrało postać odmowy, co zamknęło z wynikiem negatywnym drogę postępowania (akt prezydencki wypadł z obrotu prawnego). Wypada jednocześnie zaznaczyć, że nie znalazł tu zastosowania przepis § 3 zdanie trzecie, który stanowi: „Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa”. Użyte w tym przepisie kluczowe słowo „czy” rodzi po stronie właściwego organu obowiązek odnotowania jednej z dwóch postaci kwalifikowanego naruszenia prawa (będącego prejudykatem dla dochodzenia ewentualnych roszczeń strony), lecz wyłącznie wtedy, gdy w jego ocenie taka wadliwość zaistniała. Wprowadzając to unormowanie, ustawodawca zadbał o to, aby uruchomienie trybu autokontroli i wyeliminowanie przez to mechanizmu orzekania i ferowania stosownych ocen przez sąd administracyjny nie pogarszało sytuacji prawnej strony. Oznacza to, że wbrew pojawiającym się niekiedy opiniom wystąpienie wady określonej jako brak podstawy prawnej albo rażące naruszenie prawa nie jest obligatoryjną przesłanką zastosowania art. 54 § 3 p.p.s.a.

Dla celu prowadzonych wywodów niezbędne jest ponadto określenie prawnej istoty ustanowionego przez art. 144 ust. 2 Konstytucji trybu współdziałania prezydenta i premiera, a tym samym natury wydawanych według tego reżimu aktów i – w tym kontekście – ustalenie, co było przedmiotem skarg wniesionych przez dwóch sędziów Sądu Najwyższego. Z faktu zastosowania przez premiera przepisu art. 54 § 3 zdanie drugie p.p.s.a zdaje się wynikać, że czynność autokontroli uznano za równoznaczną z wydaniem decyzji, czyli aktu indywidualnego, o którym stanowi art. 3 § 2 pkt 1 tej ustawy. Czy można bowiem inaczej interpretować zawarty w pierwszym z uregulowań zwrot: „W przypadku skargi na decyzję [...]”? To z kolei zmusza do udzielenia odpowiedzi na dość zaskakujące – zwłaszcza dla konstytucjonalistów – pytanie, czy w sprawie wyznaczenia przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego powinny znaleźć zastosowanie przepisy art. 106 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵ o trybie współdziałania w postępowaniu przed organem administracji publicznej. Szczegółowe roztrząsanie tego zagadnienia wykracza poza ramy niniejszego opracowania. W mojej ocenie wystarczy poprzestać na stwierdzeniu, że uzależnienie przez art. 144 ust. 2 Konstytucji od podpisu premiera „ważności” aktu urzędowego prezydenta, tożsamej z uzyskaniem przez taki akt mocy prawnej, nakazywałoby widzieć w nim raczej decyzję wspólną dwóch podmiotów, a nie odrębną decyzję, której wydanie „bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu” uzasadniałoby zastosowanie instytucji wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.)⁶. Przy braku wspomnianego podpisu mielibyśmy zatem do czynienia z aktem bezwzględnie nieważnym (nieistniejącym), a nie wzruszalnym w postępowaniu nadzwyczajnym⁷. Wszczęcie w stosunku do tego aktu trybu uregulowanego w art. 106 k.p.a. byłoby więc bezprzedmiotowe, gdyż zgodnie z Konstytucją złożenie podpisu przez premiera ma być czynnością kończącą postępowanie, podejmowaną poza jego fazą instrukcyjną, a nie tym, co dokumentuje wyrażone w tej fazie – w przewidzianej formie procesowej – stanowisko⁸.

⁵ T.j. – Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.

⁶ Kontrasygnata powinna przecież „stanowić wyraz współpracy i zgody prezydenta i premiera na dany akt urzędowy” – tak J. Ciapała, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (pozycja konstytucyjna oraz wybrane zagadnienia z praktyki instytucjonalnej)*, „Państwo i Prawo” 2022, 10, s. 245.

⁷ Jak podnosi L. Garlicki, akt prezydenta „nabiera ważności (a więc m.in. prawnej skuteczności) dopiero po uzyskaniu kontrasygnaty, głowa państwa nie ma możliwości działania wbrew woli rządu”. Kontrasygnata jest w takim razie formą „ograniczenia pozycji głowy państwa i wymuszenia tego, by obydwie segmenty władzy wykonawczej – Prezydent i rząd – zajmowały jednolite stanowisko” – tak w pracy: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2024, s. 305.

⁸ Z. Kmiecik, *Zakres ochrony wynikającej z prawa unijnego i krajowego w sprawach przeniesienia sędziego bez jego zgody do innego sądu lub między wydziałami tego samego sądu. Związanie oceną prawną zawartą w wyroku TS a dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na postanowienie Prezydenta RP o wyznaczeniu sędziego*

Jak sygnalizuje Piotr Czarny, kontrasygnacie podlega „akt już wydany (podpisany) przez Prezydenta, o ile nie jest objęty wyłączeniem”. Jednak – jak dodaje – praktyka poszła w innym kierunku, gdyż „Prezydent przekazuje premierowi (niepodpisany przez siebie) »projekt« dokumentu i dopiero po uzyskaniu kontrasygnaty akt jest podpisywany przez Prezydenta”⁹. Paradoksalnie, taka kolejność czynności przemawiałaby za wypracowaniem formuły współdziałania dwóch najwyższych organów władzy wykonawczej w sprawach objętych reżimem k.p.a., odpowiadającej założeniom trybu określonego w art. 106 tej ustawy. Czy zdeterminowana okolicznościami o charakterze pozaprawnym, lecz odbiegająca od wzorca konstytucyjnego praktyka może przesądzać o procesowej kwalifikacji ich zachowania? Jestem zdania, że nie, co ostatecznie prowadzi do konkluzji o całkowicie autonomicznym charakterze konstrukcji ukształtowanej przez art. 144 ust. 2 Konstytucji¹⁰.

Zaaprobowanie tezy, że postanowienie wyznaczające przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego jest aktem wspólnym prezydenta i premiera nie pozostawia najmniejszych wątpliwości co do przedmiotu wniesionych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skarg. Był nim ów akt traktowany jako integralne, choć podejmowane dwuetapowo rozstrzygnięcie, bez względu na to, jaką nazwę nagłówkową mu nadano, a nie rozpatrywane osobno: kontrasygnata premiera i postanowienie prezydenta. Stosownie do art. 54 § 1 p.p.s.a. skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono. Organ taki uzyskuje, od dnia otrzymania skargi, obwarowaną terminem 30 dni zdolność do dokonania autokontroli, jeśli spełnione zostaną przesłanki uwzględnienia skargi w całości (1) i tylko w zakresie jego właściwości (2). Premier skorzystał z tej kompetencji, realizowanej zawsze – co wymaga podkreślenia – z inicjatywy skarżącego. *De facto* załatwił on sprawę, nie wykraczając poza zakres posiadanego umocowania prawnego i w granicach zarzutów skarżących, uchylając uprzednią zgodę (nie podpis jako taki, będący przecież niczym innym, jak uzewnętrznieniem aktu woli organu). Ponieważ przywrócony został stan zawisłości sprawy, odmówił zaakceptowania propozycji prezydenta co do obsadzenia stanowiska przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego¹¹. Załatwienie sprawy po myśli skarżących, przy

do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej SN. Glosa do wyroku TS z 6.10.2021 r., C-487/19, „PiP” 2023, 9, s. 177.

⁹ P. Czarny, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 430.

¹⁰ Z. Kmiecik, *Zakres ochrony...*, s. 177.

¹¹ Uwzględnienie przez organ skargi w całości nie jest w żadnym wypadku tożsame z załatwieniem nowej sprawy, gdyż taka się nie toczy. Dochodzi natomiast do załatwienia sprawy ponownie, w sposób odbiegający od poprzedniego – tak w bogato zilustrowanym orzecznictwie sądowym opracowaniu A. Kabata, *Instytucja autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, [w:] I. Skrzydło-

cofnięciu – po upływie niedługiego czasu – skarg sędziowskich wniesionych bezpośrednio do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (zawierających zarzuty skierowane wobec czynności prezydenta), uczyniło postępowanie sądowo-administracyjne bezprzedmiotowym i stworzyło podstawę do jego umorzenia. Sztuczne rozdzielanie przedmiotu skarg nie wpłynęło oczywiście na zdolność premiera do wprawienia w ruch mechanizmu autokontroli ukształtowanego przepisami art. 54 § 3 p.p.s.a., choć z pewnością nieco zamazało obraz sprawy, przynajmniej w jej procesowym aspekcie.

Postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29.10.2024 r., VI SA/Wa 3316/24, na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. odrzucono skierowaną do prezydenta skargę jako niedopuszczalną, gdyż – jak stwierdzono – jego postanowienie wyznaczające przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego „nie mieści się w sferze administracji publicznej, podległej kognicji sądów administracyjnych, ale stanowi wyłącznie akt urzędowy o charakterze ustrojowym”, tj. taki, który związany jest z organizacją wewnętrzną tegoż Sądu. Odrzucenie skargi umotywowano tym, że „oświadczenie o cofnięciu skargi nie mogło być ocenione jako skuteczne, bowiem cofnięcie niedopuszczalnej skargi nie mogło odnieść skutku”. Zgodnie z art. 60 p.p.s.a. skarżący ma prawo cofnąć skargę, a jego wola wiąże sąd, jednak ten ostatni „uzna cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności”. Niestety, Sąd nie wyjaśnił czy doszło do ziszczenia się jednej z tych przesłanek, najwyraźniej zapominając, że samo przekonanie o niedopuszczalności skargi jest – w świetle art. 60 *in fine* p.p.s.a. – okolicznością niewystarczającą do odmowy uwzględnienia dokonanego cofnięcia skargi. Zaniechał on również wskazania, czy czynność ta, a w konsekwencji – odrzucenie skargi, w której zakwestionowano postanowienie prezydenta, pozbawiło skuteczności prawnej akt premiera o uchyleniu kontrasygnaty, wydany w następstwie wniesienia odrębnej skargi.

Zakres i charakter kompetencji autokontrolnych w postępowaniu sądowo-administracyjnym

Wyróżniającą cechą uregulowania, które tworzą przepisy art. 54 § 3 p.p.s.a., jest jego liberalizm. Wnoszenie skarg do sądów administracyjnych za pośrednictwem organów administracji, których działania, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie

-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 314.

postępowania jest przedmiotem zaskarżenia, sprzyja korzystaniu przez nie z kompetencji autokontrolnych, bez angażowania w sprawę sądu, co samo w sobie służy ochronie interesu publicznego i interesu stron¹². W literaturze eksponowany jest fakt uchylecia się przez ustawodawcę od określenia przesłanek uwzględnienia przez organ administracji skargi w całości, w zakresie swojej właściwości. Nie zawsze jednak z faktu tego wyprowadza się poprawne wnioski. Zdaniem Tadeusza Wosia, skoro „organ administracji publicznej dokonuje autokontroli zaskarżonej decyzji niejako w zastępstwie sądu administracyjnego”, należałoby przyjąć, że przy braku stosownych przepisów szczególnych jest on „uprawniony i zobowiązany uczynić to w takim samym zakresie jak sąd administracyjny [...], a więc wyłącznie »pod względem zgodności z prawem«”¹³. Poglądowi temu przeciwstawiłbym argument, że ustawodawca nie bez powodu zaniechał wskazania, czym ma się kierować organ, uwzględniając skargę, celowo pozostawiając mu szersze możliwości weryfikacji własnych działań i zaniechań, niż te, którymi dysponuje sąd administracyjny. Organ ten działa nie tyle „w zastępstwie sądu administracyjnego”, ile raczej jako „dobry administrator”, który ma szansę naprawienia wszelkich popełnionych przez siebie błędów i dostrzeżonych niedociągnięć oraz załatwienia sprawy co do meritum, bez konieczności włączenia się sądu w rozstrzygnięcie zaistniałego sporu. Zasadność tego stanowiska ujawnia się zwłaszcza wtedy, gdy organ administracyjny działa w warunkach szeroko zakreślonych luzów decyzyjnych, w szczególności interpretacyjnego i wyboru konsekwencji. Rozgraniczenie względów legalności i słuszności/celowości zachowania natrafia w takich przypadkach na poważne przeszkody, które zdecydowanie łatwiej ominąć administracji niż sądownictwu. Czy naruszeniem prawa będzie np. wybór spośród kilku wariantów rozstrzygnięcia akurat tego, który w subiektywnym przekonaniu strony jest dla niej mniej korzystny niż zakłada to – uwzględniając zobiektywizowane kryteria – stosujący przepis zawierający upoważnienie do uznania organ administracyjny?

Co równie ważne, organ dokonujący autokontroli w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. nie podlega tak ostrym wymaganiom formalnym, jak sąd administracyjny. Stopień rygoryzmu czynności podejmowanych w tej fazie postępowania jest znacznie mniejszy niż w fazie postępowania przed sądem. Z przepisów obowiązującego prawa nie wynika obowiązek organu przeprowadzania z urzędu, w sposób autorytatywny i ze skutkiem wiążącym, badania dopuszczalności skargi z przyczyn podmiotowych lub przedmiotowych. Na etapie postępowania przed sądem administracyjnym paradygmatem takiej, dyskwalifikującej skargę oceny, jest jej odrzucenie

¹² Zob. A. Kabat, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 180.

¹³ Zob. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 477–478 oraz powołane przez niego publikacje innych autorów.

(art. 58 p.p.s.a.). W sytuacjach wzbudzających wątpliwości organ powinien co najwyżej odstąpić od zastosowania art. 54 § 3 p.p.s.a., dając wyraz swoim zapatrywaniom w odpowiedzi na przekazaną sądowi skargę.

Casus urzędniczego błędu, niedopatrzenia, które zdarzyło się przy podpisywaniu dokumentów przez premiera, jest rodzajem uchybienia dającego się łatwo naprawić właśnie w trybie autokontroli zainicjowanej skargą do sądu administracyjnego. Tym, co wywołało obiekcje i zastrzeżenia bądź nawet otwartą krytykę analizowanego sposobu wyeliminowania skutków dostrzeżonej pomyłki, jest konstytucyjny kontekst całego zdarzenia i jego ciężar gatunkowy. Pod rządami obowiązującej konstytucji po raz pierwszy doszło do cofnięcia kontrasygnaty premiera, a nastąpiło to w warunkach pogłębiających się antagonizmów pomiędzy nim i prezydentem, albo według innej optyki – rządzącymi obecnie i w latach 2015–2023. Czy może przeto dziwić podsycany politycznie spór co do konstytucyjności i zgodności z ustawodawstwem aktu autokontroli premiera? Przez jedną z jego stron jest on odbierany jako wynik dopuszczalnego prawnie zabiegu, zgodnego z wszelkimi kanonami sztuki prawniczej, przez drugą zaś – jako rezultat nadużycia prawa, triku pozwalającej na wybrnięcie z niewygodnej wizerunkowo dla premiera sytuacji. Ocenę tę dodatkowo komplikuje niedostatek wiedzy z pogranicza prawa konstytucyjnego i administracyjnego oraz kontrowersje, które wynikły ze zderzenia się dwóch opcji: bardziej zachowawczego spojrzenia na funkcjonowanie zakotwiczonych w ustawie zasadniczej instytucji, traktowanych jako święte i nienaruszalne oraz będącego wytworem ostatnich dziesięcioleci, pragmatycznego poglądu, zorientowanego na ochronę praw jednostkowych i upatrującego w procedurach typu kontrolnego podstawowej gwarancji praworządności. Do wątku tego powracam jeszcze w podrozdziale pt. *Akty chronione konstytucyjnie czy wyłamujące się ze standardów wynikających z Konstytucji?*

Dopuszczalność zaskarżenia aktu autokontroli premiera

Kwestia objęcia zakresem kontroli sądownoadministracyjnej aktów urzędowych prezydenta, w tym także tych, które podlegają trybowi kontrasygnaty, od dawna jest przedmiotem żywej dyskusji¹⁴. Od wyniku ustaleń, czy w konkretnej sprawie przysługuje zainteresowanym droga sądowa, gdyż dysponują oni legitymacją skargową, a kwestionowane działanie lub bezczynność mieści się w kognicji sądu

¹⁴ Szerzej na ten temat, z odwołaniem się do innych publikacji oraz obcych doświadczeń – Z. Kmiecik, *Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw*, „PiP” 2023, 7, s. 3 i n., tegoż: *O pojęciu tzw. prerogatyw prezydenckich raz jeszcze*, „PiP” 2024, 1, s. 7 i n.

(art. 3 § 2 – 3 p.p.s.a.), zależy oczywiście ocena dopuszczalności zastosowania przez właściwy organ art. 54 § 3 p.p.s.a. Podjęty w rezultacie uruchomienia ustanowionej nim procedury akt jest zaskarżalny do sądu administracyjnego na ogólnych zasadach, z czego płynie wniosek, że zweryfikowanie poprawności zachowania premiera w postaci cofnięcia kontrasygnaty wymagałoby wniesienia kolejnej skargi, tym razem nie na akt urzędowy prezydenta (będący w istocie aktem wspólnym dwóch podmiotów), tylko podjętą 9 września 2024 r. czynność samego premiera mającą za podstawę przepis o autokontroli. Wyłania się pytanie: kto byłby do tego legitymowany, a więc zdolny do zainicjowania procedury kontrolnej. W myśl art. 50 § 1 p.p.s.a., uprawnionym do tego jest każdy, kto ma w tym interes prawny, a ponadto prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, o ile brała udział w postępowaniu administracyjnym. Prawo to przysługuje również innym podmiotom, według zasad określonych w przepisach ustaw szczególnych (art. 50 § 2 p.p.s.a.). Tym, kogo interes faktyczny przemawiałby za wniesieniem skargi, byłaby niewątpliwie osoba wyznaczona przez prezydenta do pełnienia funkcji przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Nie dysponuje ona jednak interesem prawnym, gdyż ten drugi musi mieć charakter indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, jak też znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania właściwego przepisu prawa materialnego¹⁵. Tymczasem w sprawie, w której premier udzielił kontrasygnaty, chodziło o powierzenie funkcji organizacyjnej, a nie o przyznanie osobistego uprawnienia (dokonanie zmiany w sferze jednostkowych praw lub obowiązków)¹⁶. Czy z uwagi na niewielkie prawdopodobieństwo ponownego zastosowania przez niego trybu autokontroli, można wyobrazić sobie zaniechanie formalnego badania w przewidzianym ustawowo trybie, z wiążącymi dla biegu postępowania konsekwencjami, legitymacji procesowej osoby, która wnosi skargę (uchylenie się od sprawdzenia przez sąd, czy posiada ona interes prawny w jej wniesieniu)?

¹⁵ Zob. J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 248, z odesłaniem do poglądów W. Klonowieckiego.

¹⁶ Z. Kmiecik, *Wybory w SN obarczone wadą prawną*, „Rzeczpospolita”, 12 września 2024 r., s. A14.

Akty chronione konstytucyjnie czy wyłamujące się ze standardów wynikających z Konstytucji?

Sztandarowym argumentem wysuwany przez tych, którzy uznają cofnięcie kontrasygnaty przez premiera w trybie uregulowanym przepisami art. 54 § 3 p.p.s.a. za działanie prawnie niedopuszczalne, jest przekonanie, że akty rządowe prezydenta w ogóle nie podlegają kontroli sądowej albo – w innym ujęciu – są chronione konstytucyjnie. Pomijana jest jednak przez nich okoliczność, że wyznaczenie osoby pełniącej funkcję przewodniczącego zgromadzenia jednej z izb Sądu Najwyższego uregulowały przepisy (art. 13 § 3 w związku z art. 15 § 3 *ab initio*) ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym¹⁷, a nie konstytucja. Uczynienie użytku z tej kompetencji wykracza więc poza materię konstytucyjną i zakres zadań przypisanych tradycyjnie głowie państwa, z natury rzeczy pozostających w bliskim związku ze sferą polityki. Nie znaczy to wszakże, że zarówno ta, jak i inne z kompetencji powierzonych w ostatnim czasie prezydentowi, ukształtowano w oderwaniu od zamysłów *stricte* politycznych. Przeciwnie, odcisnęły one widoczne piętno na ustanowionych rozwiązaniach, włączonych do naszego porządku prawnego intencjonalnie, z wyraźnym zamiarem skomplikowania procesów rządzenia (blokowania niezbędnych zmian). Tym m.in. można wytłumaczyć „ekspansję” aktów rządowych prezydenta, prowadzącą do zwichnięcia jego ustrojowej roli¹⁸. Czy w sprawach przez nie rozstrzyganych mielibyśmy – bacząc na swoistość stworzonego reżimu, z narzuconym konstytucyjnie elementem kontrasygnaty premiera – wyłączyć kontrolę sądową? Nietrudno odgadnąć, jak odbiłoby się to na standardzie ochrony praw jednostki i zaciążyło na wizerunku państwa, deklarującego respektowanie rządów prawa.

Rodzima wizja konstytucyjnej ochrony pewnej grupy aktów władzy, równoznacznej z objęciem ich immunitetem sądowym, w szczególności tych z nich, które kojarzone są z wykonywaniem prerogatyw prezydenckich, nie jest – co wydaje się bezdyskusyjne – tak uzasadniona doktrynalnie i udokumentowana orzecnictwem sądowym, jak koncepcje, które wykreowała praktyka w innych systemach prawnych, w tym *justiciability* (Zjednoczone Królestwo) i *actes de gouvernement* (Francja). W pierwszym z nich z dezaprobatą spotkały się próby wytyczania obszarów, w których prerogatywy Korony miałyby być szczególnie chronione, tj. nie podlegać kontroli sądowej. Negatywną ocenę wyliczenia ich na tzw. liście Lorda Roskilla uzasadniono tym, że dopuszczenie poglądu, według którego da się wyodrębnić grupę prerogatyw „absolutnie nienaruszalnych”, jest nie do pogodzenia ze

¹⁷ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 622.

¹⁸ Według E. Łętowskiej, zjawisko to pojawiło się wtedy, „gdy inne części egzekutywy (rząd) wraz z władzą czysto polityczną (partią rządzącą) podjęły po 2015 r. wysiłki w celu kolonizacji judykatury” – zob. E. Łętowska, *Falszywa etykieta*, „Rzeczpospolita”, dodatek Prawo z 11.04.2023, s. D2.

współczesnym rozumieniem „przedmiotu” jako jedyne go wyznacznika prawa do kwestionowania danego działania (aktu) na drodze sądowej¹⁹. Tym, co je wyłącza jest jedynie niezdolność sądu do rozpoznania sprawy, uwarunkowana jej naturą, a nie typem wykonywanej przez jakiś organ władzy i jej źródłem²⁰. Doktrynę *justiciability* przywołuje się wtedy, gdy widoczny jest brak standardów sądowych lub możliwych do zrekonstruowania przez sędziów, czego dobrym przykładem są akty „wysokiej polityki” (*high policy*) czy też związane z realizacją celów o charakterze „politycznym”. Od sędziów nie można bowiem – jak się przyjmuje – oczekiwać wykonywania zadań, które „nie są sądowe lub są niewykonalne”²¹.

Odmiennymi argumentami wsparte są założenia francuskiej koncepcji „aktów rządu”, ukształtowanej w toku działalności orzeczniczej Rady Stanu. Ze zrozumiałych powodów towarzyszyło jej dążenie do zapobiegania konfliktom z rządem i parlamentem w sprawach dotyczących wzajemnych relacji władz konstytucyjnych lub polityki zagranicznej. Swoiście pojmowane samoograniczenie Rady Stanu uznano wobec tego za „dobrowolnie płaconą cenę” za zachowanie niezależności i autorytetu sądownictwa administracyjnego (będącego formalnie częścią aparatu władzy wykonawczej), oddanie pola w sytuacji, w której sąd prawdopodobnie i tak nie byłby w stanie narzucić swojego zdania władzy politycznej, narażając się na zbędne ryzyko nieposzanowania powagi rzeczy osądzonej ferowanych wyroków²². Orzecznictwo sądowe nie dostarcza satysfakcjonującej odpowiedzi na pytanie o kryteria wyodrębnienia spośród ogółu aktów władzy wykonawczej tej ich grupy, której istnienie podporządkowane jest wypełnianiu funkcji rządu. Ustalenia w tym przedmiocie wyróżnia znaczny stopień kazuistyki, której przy-

¹⁹ Lord E. Roskill nie dostrzegał jakiegokolwiek logicznego powodu do tego, aby fakt czerpania władzy z prerogatywy, a nie z ustawy, miał „pozbawiać obywatela prawa do zakwestionowania sposobu jej wykonywania, które posiadałby, gdyby źródłem władzy było prawo ustawowe”. W obydwu tych przypadkach chodzi przecież o akt władzy wykonawczej. Za niepodlegającą kontroli sądowej uznawał on tylko niektóre uprawnienia prerogatywne o charakterze „wrażliwym”, dotyczące np. zawierania traktatów, obrony królestwa, przyznawania szczytów, rozwiązywania parlamentu lub powoływania ministrów” – D. Torrance, *The Royal Prerogative and Ministerial Advice*, House of Commons Library, 24 October 2023 s. 96.

²⁰ Zob. A. Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow 2011, s. 272–273 oraz R. Mastermann, *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution. Judicial Competence and Independence in the United Kingdom*, Cambridge 2011, s. 99–100.

²¹ Tak w ramach wykładu wygłoszonego 27 listopada 2017 r. w Middle Temple na cześć Francisa Manna, zastępca Prezesa Sądu Najwyższego – Lord J. Mance, *Justiciability*. Pozyskano z: <https://www.supremecourt.uk/docs/speech-171127.pdf> (dostęp: 18.12.2023). Autor sygnalizuje jednocześnie niejasność, a nawet zdradliwość pojęcia *justiciability*, używanego jako kategoria zbiorcza, będącego czymś w rodzaju *portmanteau*.

²² Zob. R. Chapus, *L'acte de gouvernement, montre ou victime?*, Recueil Dalloz, Chronique II, 1958, s. 5–10 oraz S. Braconnier, *France* [w:] J.-B. Auby (red.), *Codification of Administrative Procedure*, Bruxelles 2014, s. 190–191; z polskich opracowań – przekrojowe studium R. Puchty, *Granice sądowej kontroli aktów prawnych organów władzy wykonawczej – doświadczenia francuskie*, „PiP” 2024, 7, s. 67.

czyn doszukuje się w trudnościach towarzyszących wykazaniu „nierozzerwalnego związku” aktu z kształtowaniem relacji ustrojowych z władzami konstytucyjnymi bądź wypełnianiem zadań państwa w sferze stosunków międzynarodowych. Nie brak głosów, że objęcie aktów rządzenia immunitetem sądowym daje się uzasadnić o tyle, o ile mechanizmy *checks and balances* funkcjonujące w obrębie władz konstytucyjnych rekompensują w pełni brak kontroli sądu administracyjnego²³. W przekonaniu niektórych uznanych autorytetów akty te, wobec przebiegającej dynamicznie ewolucji prawa publicznego, są obecnie anachronizmem, pozostałością konstrukcji wyrosłych w innych czasach²⁴. We Francji, w ślad za ugruntowanym stanowiskiem europejskiej nauki prawa, zgłaszana jest też ustawicznie wątpliwość, czy pozostawienie tego rodzaju aktów władzy poza zakresem kontroli sądowej nie narusza mającej rangę konstytucyjną zasady państwa prawnego²⁵.

Cofnięcie kontrasygnaty premiera a doktryna *militant democracy* (demokracji walczącej/zdolnej do obrony)

Akt autokontroli premiera dotyczący kontrasygnaty prezydenckiego postanowienia zbiegł się z jego, podaną do publicznej wiadomości, deklaracją podejmowania przez rząd działań odpowiadających idei demokracji walczącej. Nieznajomość tego pojęcia przez odbiorców informacji, w konfrontacji z ich oceną sytuacji politycznej, która zarysowała się po wyborach parlamentarnych z 15 października 2023 r., wzbudziła nawet w przestrzeni medialnej pewną konsternację, by nie powiedzieć niepokój. Zaczęto zastanawiać się, czy rządzący chcą działać na granicy prawa albo niezgodnie z jego duchem i literą. Obawy te rozproszyła w jakiejś mierze dopiero wiadomość, że „demokracja walcząca” to nazwa własna doktryny wyłożonej przez prominentnego niemieckiego konstytucjonalistę i politologa, zbiegłego w 1933 r. do Stanów Zjednoczonych – Karla Loewensteina, w opublikowanym tam dwuczęściowym artykule. Po II wojnie światowej zyskała ona wielką popularność i do dziś jest źródłem inspiracji dla badań naukowych, jak też impulsem i wskazówką dla formułowania programów politycznych, przede wszystkim tam, gdzie doszło do deformacji i wynaturzeń liberalnej demokracji. W opublikowanym w 1937 r. artykule Karl Loewenstein twierdził, że upadłym europejskim demokracjom brakowało skutecznych środków obrony przed nowoczesnymi ruchami antyde-

²³ R. Puchta, *Granice sądowej...*, s. 67–68.

²⁴ Tak w powołanej już publikacji z przełomu lat 50. i 60. ubiegłego wieku R. Chapus, *L'acte de gouvernement...*, s. 6.

²⁵ Z opracowań na ten temat zob. zwłaszcza Å. Frändberg, *From Rechtsstat to Universal Law-State*, Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2014, s. 50.

mokratycznymi. Terminem „walcząca demokracja” (według współczesnych, polskich przekładów uwzględniających kontekst operowania tym pojęciem – „demokracja zdolna do obrony”) posłużył się, opisując demokrację gotową do walki, wyposażoną w solidne mechanizmy konstytucyjne, aby przeciwstawić się autokracie, który w głosowaniu powszechnym zdobył władzę²⁶. Wrogowie demokracji wykorzystają – jak podkreślał – gwarantowane im wolności, aby rozbić porządek demokratyczny od wewnątrz, egzekwując jednocześnie swoje indywidualne prawa od rządu. Autor wywodził w związku z tym, że samozachowawcze państwo demokratyczne musi być przygotowane do użycia nadzwyczajnych uprawnień (np. delegacji partii politycznej) i czasowego zawieszenia podstawowych praw człowieka, gdyby instytucjonalna praworządność była zakłócana albo sabotowana.

W swoim artykule Karl Loewenstein skoncentrował się na analizie zjawiska upadku demokracji w hitlerowskich Niemczech, ukazując jednak mechanizm, który może znaleźć (i znajduje) zastosowanie w różnych miejscach, czasie, warunkach ustrojowych i okolicznościach. Faszyzm postrzegał on jako „politycznie najskuteczniejszą technikę we współczesnej teorii”²⁷. Według niego zastosowano ją z zamiarem systematycznego dyskredytowania porządku demokratycznego i uczynienia go niewykonalnym, przez co ostatecznie sparaliżowano przypisane mu funkcje „aż do zapanowania chaosu”. Paradoksalnie, demokracja nie była zdolna „zabronić wrogom swojego istnienia używania demokratycznych instrumentów”. Dzięki temu, faszyzm – pod osłoną prawnie uznanej partii politycznej – „otrzymał wszystkie możliwości instytucji demokratycznych”. Sprzyjała temu kolosalna propaganda adresowana do tych, którzy byli „najbardziej wrażliwymi celami”. Ogólne niezadowolenie skupiło się na namacalnych celach (Żydzi, masoni, bankierzy, sieci handlowe). Rozwinięto do perfekcji metodę ustawicznego powtarzania zestawu haseł, wysuwania przesadnych stwierdzeń i dokonywania uproszczeń oraz rozgrywania różnych grup społecznych przeciwko sobie. Odwoływanie się do emocji (w tym poczucia krzywdy narodowej, narastających zagrożeń, symboliki patriotycznej), a nie rozumu, weszło do arsenału stosowanych systematycznie środków. Technika ta – jak przekonywał Karl Loewenstein – mogła odnieść zwycięstwo tylko w warunkach, jakie oferują instytucje demokratyczne. Jej sukces opierał się na doskonałym dostosowaniu do demokracji. Demokracja i właściwa dla niej tolerancja zostały wykorzystane do własnego zniszczenia. Pod przykrywką realizacji praw podstawowych i respektowania zasad praworządności, antydemokratyczna machina została – zgodnie z prawem – zbudowana i uruchomiona²⁸.

²⁶ Zob. K. Loewenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I, II, „The American Political Science Review 1937”, XXXI(3 i 4), s. 417 i n. oraz 638 i n.

²⁷ K. Loewenstein, *Militant Democracy...*, I, s. 423.

²⁸ *Ibidem*, s. 423–424.

Przesłanie płynące z nauk Karla Loewensteina nie legitymizuje – jak chcieliby to widzieć niektórzy – działań sprzecznych z prawem, choć (co trudno ukryć) jest zachętą do wykorzystania wszelkich, dających się z niego wywieść luzów decyzyjnych²⁹. Postulowane przez Autora zabiegi będą zawsze rodzajem zachowań w granicach obowiązującego prawa, a nie wykraczających poza nie. Zapewne tak też trzeba interpretować słowa premiera o walczącej demokracji, nacechowane poczuciem realizmu, a nie dążeniem do zaostrzania walki politycznej w niełatwej sytuacji dla borykającego się z rozlicznymi problemami państwa.

Konkluzje

Casus cofnięcia kontrasygnaty premiera w uregulowanym ustawowo trybie auto-kontroli, zainicjowanym skargami wniesionymi do sądu administracyjnego, jest interesującym precedensem, który skłania do podzielenia się kilkoma refleksjami. Przede wszystkim odsłania on ukryty, zwykle niedostrzegany lub bagatelizowany, wymiar ochrony udzielanej na drodze postępowania sądownoadministracyjnego, bez wypowiedzenia się samego sądu co do zasadności podniesionych zarzutów, lecz uznania przez właściwy organ administracji racji skarżących. Skorzystanie przez premiera z kompetencji określonych w art. 54 § 3 p.p.s.a. wyczerpuje znamiona remonstracji niesamoistnej w jej klasycznej postaci. Podobnie traktowano niegdyś czynienie użytku z unormowania zawartego w art. 90 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym³⁰. Stanowił on, że gdy na decyzję organu wniesiono skargę do sądu administracyjnego, stosuje się odpowiednio przepis ust. 1. Zgodnie zaś z nim, jeśli władza wydająca decyzję uznała, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie, mogła sama ją zmienić, „o ile w decyzji tej nie nabyły praw osoby inne”. Przepis art. 54 § 3 p.p.s.a. nie wprowadził takiego zastrzeżenia, zresztą nawet gdyby je ustanowiono, nie miałyby ono zastosowania w sprawie powierzenia przewodnictwa Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów jednej z izb Sądu Najwyższego (w takim przypadku

²⁹ Z uwagą tą współgra wypowiedź L. Garlickiego, że uznanie zmian ostatniego ośmioletnia za wpisujące się w ramy „konstytucjonalizmu abuzywnego, wyklucza jakąkolwiek tolerancję dla »działań psujących«, których rzeczywistym celem jest odejście od obowiązującego porządku konstytucyjnego (jego niszczenie). To jest, jak akcentuje Autor, »cel »zły«, służący niszczeniu konstytucji, więc pozbawiony wszelkiej legitymacji. Działania naprawcze – często stanowiące odwrotność działań psujących – służą zaś celowi legitymowanemu, jakim jest przywrócenie stanu wymaganego przez konstytucję». Może to – jak zauważa następnie – „tworzyć szerszy margines akceptacji dla działań naprawczych znajdujących się na granicy prawa. Nie tworzy jednak jakiejś *carte blanche* dla ustalania zakresu oraz intensywności tych działań” – L. Garlicki, *Co pozostało z Konstytucji RP? – Diagnoza i terapia*, opracowanie o charakterze komentarza do Raportu Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego: *Stan przestrzegania Konstytucji RP w okresie IX kadencji Sejmu RP (2019–2023)*, 2023, materiał powielony, s. 11.

³⁰ Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm., utraciło moc – Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

nie dochodzi do nabycia praw w rozumieniu przepisów prawa administracyjnego). O zakwalifikowaniu aktu autokontroli jako formy remonstracji, czyli niedoskonałego środka prawnego (rodzaju prośby), przesądza fakt, że z kompetencją organu administracyjnego, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, nie koresponduje w żadnym wypadku roszczenie proceduralne strony o uruchomienie wobec niej administracyjnego trybu ochrony³¹. Jedynie od woli organu zależy, czy to uczyni z pozytywnym dla niej skutkiem, czy też pozostawi dokonanie kontroli swojego zachowania, choć wyłącznie z punktu widzenia jego zgodności z prawem, sądowi administracyjnemu³².

Nieporozumieniem jest według mnie doszukiwanie się w konstytucyjnym umocowaniu dokonywania przez premiera kontrasygnaty, generalnej przeszkody do poddania kontroli sądowej aktów urzędowych prezydenta. Wśród nich można przecież wyróżnić takie, które ze względu na swój charakter podlegają kognicji sądów administracyjnych. W odniesieniu do aktów wyliczonych w art. 144 ust. 3 konstytucji Ewa Łętowska nie wahała posłużyć się przemawiającym do wyobraźni zwrotem: „konglomerat różnych bytów”³³. Tym bardziej trafnie oddaje on heterogeniczną naturę dużo szerszego zbioru aktów, o których mowa w ust. 2 tego przepisu. Poza omówioną pokrótce w pkt 5 artykułu praktyką, jaka ukształtowała się w toku działalności orzeczniczej sądów brytyjskich i francuskich, jednoznacznego wsparcia dla tezy o dopuszczalności sądowej kontroli pewnej grupy aktów prezydenckich dostarcza całkowicie jasne stanowisko organu korzystającego z tego samego dorobku europejskiej kultury prawnej, co polskie sądy, tj. czeskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego. Ilustruje je wyrok z 27.04.2006 r.³⁴, w którym przyjął on, że kompetencje prezydenta republiki w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu sędziego są pochodną jego usytuowania w ramach władzy wykonawczej jako organu administracyjnego *sui generis* (*pravomoc prezydenta republiky jmenovat soudce*

³¹ Z. Kmieciak, *Wszczęcie postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017, s. 154 i n.

³² Szerzej na temat istoty i typologii remonstracji – Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 304 i n. oraz E. Szewczyk, *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018, s. 35 i n. oraz 89 i n.

³³ E. Łętowska, *Falszywa etykieta...*, s. D2, podobnie – J. Jagielski, *W sprawie pozycji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie administracji publicznej i wykonywania funkcji administracji*, [w:] *Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnemu Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021 (numer specjalny), s. 238–239. Drugi z autorów przekonująco argumentuje, że czym innym są kompetencje prezydenta „do działań w sferze ustrojowej i funkcjonowania mechanizmów władzy [...], a czym innym uprawnienia o charakterze osobistym [...], tudzież kompetencje dotyczące rozstrzygania w sprawach indywidualnych, związanych z kształtowaniem sytuacji prawnej jednostki”. Działania podejmowane w ramach wykonywania prerogatyw niosą – wobec tego – ze sobą „różne treści, wśród których daje się zidentyfikować również takie, jakie charakteryzują funkcję administracji”.

³⁴ Č.j. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006, seš. 8.

je výrazem jeho postavení v rámci moci výkonné jako „správního úřadu“ *sui generis*). W tej roli występuje wówczas, gdy spełnione są łącznie dwie przesłanki: wykonywanie powierzonej mu władzy jest związane ustawą (*je vázán zákonem*), a decyzja służąca wykonaniu tej władzy dotyka publicznych praw podmiotowych konkretnych osób (*jeho rozhodnutí při výkonu takové pravomoci zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob*)³⁵. Według komentującego ten judykat Dawida Kryski podmiot, którego prawa mogą zostać naruszone, nie powinien być pozostawiony bez ochrony, co prowadzi do tezy, że „prezydent republiki jest organem administracyjnym (w znaczeniu funkcjonalnym), tj. w pewnym zakresie sprawuje administrację” – *prezident republiky je správním orgánem (ve funkčním smyslu), tedy že v určitém rozsahu vykonává veřejnou správu*³⁶. Ustalenia orzecznictwa Najwyższego Sądu Administracyjnego wyznaczyły podstawę do dychotomicznego rozróżnienia aktów prezydenckich opatrywanych konsekwentnie nazwą konstytucyjnych i administracyjnych (*akty ústavní a akty správní*). Koncepcja ta zakłada, że akty konstytucyjne, bez względu na to, czy wymagają kontrasygnaty premiera albo upoważnionej przez niego osoby, nie podlegają kontroli sądowej. Z kolei akty administracyjne są nią objęte na ogólnych zasadach odnoszących się do działalności administracji publicznej³⁷.

Czy odważna i raczej odbiegająca od utrwalonego w nauce prawa konstytucyjnego schematu myślenia decyzja premiera o uwzględnieniu w całości, w trybie autokontroli skargi dwóch sędziów Sądu Najwyższego, wpłynie motywująco na aktywność sędziowską, a w konsekwencji na modyfikację dość zachowawczej – jak dotychczas – linii orzecznictwa polskich sądów administracyjnych? Jeśli tak się stanie, otworzy się przed nami nowy etap realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, a w świetle tego, o czym przed laty pisał Karl Loewenstein – zdecydowanego zbliżenia się do wariantu konstytucji „normatywnej” i jednoczesnego odchodzenia od jej „nominalnej” formuły³⁸. Odnoszę wrażenie, że w tym celu trzeba zdecydowanie wzmocnić zespół sankcji służących wykonywaniu postanowień

³⁵ Cyt. za: D. Kryska, *Srovnání českého a polského správního soudnictví*, Praha 2013, s. 238.

³⁶ D. Kryska, *Srovnání...*, s. 242. Sąd uznał też za dopuszczalne zaskarżenie aktu izby poselskiej czeskiego parlamentu, gdy ta występuje w roli organu administracji w materialnym (funkcjonalnym) sensie – s. 244–245.

³⁷ D. Kryska, *Srovnání...*, s. 242, z polskiej literatury – Z. Kmiecik, *Prezydent RP jako...*, s. 8–9.

³⁸ Zob. K. Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago 1957, wydanie niemieckie – *Verfassungslehre*, Tübingen 1959 (w tłumaczeniu Rüdiger Böhnnera – wydanie nakładem Mohr Siebeck, Tübingen 2000). Autor, uchodzący za czołowego przedstawiciela konstytucyjnego realizmu, dokonał następującej klasyfikacji konstytucji według ich wpływu na rządy prawa: 1) konstytucje normatywne – w pełni skuteczne, co wyraża się zgodnością systemów politycznych z ich postanowieniami); 2) konstytucje nominalne – o ograniczonej skuteczności, z uwagi na to, że praktyczne wdrażanie ich przepisów jest utrudnione przez struktury władzy politycznej i gospodarczej (przepisy te nie są co do zasady wiernie stosowane); 3) konstytucje semantyczne – odzwierciedlające wizję polityczną, ale pozostające bez wpływu na rządy prawa.

konstytucji i aktów niższej rangi, zerwać z syndromem określonym kiedyś wdzięcznie przez Włochów jako *deficit esecutivo*³⁹. W gruncie rzeczy jesteśmy świadkami eksperymentu o znaczeniu ustrojowym, który może odwrócić nie tylko sposób postrzegania konstytucji oraz technik stosowania owego aktu, lecz także jego związków z ogółem instytucjonalnych gwarancji praworządności wyprowadzanych z przepisów zwykłego ustawodawstwa.

Bibliografia

- Bettini R., *Legislazione e politiche in Italia*, Milano 1990.
- Borkowski J., Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Braconnier S., *France* [w:] J.-B. Auby (red.), *Codification of Administrative Procedure*, Bruxelles 2014.
- Carroll A., *Constitutional and Administrative Law*, Harlow 2011.
- Chapus R., *Lacte de gouvernement, montre ou victime?*, Recueil Dalloz, Chronique II, 1958.
- Ciapała J., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (pozycja konstytucyjna oraz wybrane zagadnienia z praktyki instytucjonalnej)*, „Państwo i Prawo” 2022, 10.
- Czarny P. [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Frändberg Å., *From Rechtsstat to Universal Law-State*, Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2014. doi: 10.1007/978-3-319-06784-1.
- Garlicki L., *Co pozostało z Konstytucji RP? – Diagnoza i terapia*, opracowanie o charakterze komentarza do Raportu Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego: *Stan przestrzegania Konstytucji RP w okresie IX kadencji Sejmu RP (2019–2023)*, 2023.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2024.
- Jagielski J., *W sprawie pozycji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie administracji publicznej i wykonywania funkcji administracji*, [w:] *Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021 (numer specjalny).
- Kabat A., *Instytucja autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sędziu Administracyjnym*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Kabat A., [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Kmieciak Z., *O pojęciu tzw. prerogatyw prezydenckich raz jeszcze*, „PiP” 2024, 1.
- Kmieciak Z., *Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw*, „PiP” 2023, 7.

³⁹ Zob. R. Bettini, *Legislazione e politiche in Italia*, Milano 1990, s. 65 i n.

- Kmieciak Z., *Wszczęcie postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym*, [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.
- Kmieciak Z., *Wybory w SN obciążone wadą prawną*, „Rzeczpospolita”, 12 września 2024.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kmieciak Z., *Zakres ochrony wynikającej z prawa unijnego i krajowego w sprawach przeniesienia sędziego bez jego zgody do innego sądu lub między wydziałami tego samego sądu. Związanie oceną prawną zawartą w wyroku TS a dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na postanowienie Prezydenta RP o wyznaczeniu sędziego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej SN. Glosa do wyroku TS z 6.10.2021 r., C-487/19, „PiP” 2023, 9.*
- Kryśka D., *Srovnání českého a polského správního soudnictví*, Praha 2013.
- Loewenstein K., *Militant Democracy and Fundamental Rights*, I, II, „The American Political Science Review” 1937, XXXI(3 i 4).
- Loewenstein K., *Political Power and the Governmental Process*, Chicago 1957, wydanie niemieckie – *Verfassungslehre*, Tübingen 1959 (w tłumaczeniu Rüdigera Börnera – wydanie nakładem Mohr Siebeck, Tübingen 2000). doi: 10.2307/194810.
- Łętowska E., *Falszywa etykieta*, „Rzeczpospolita”, dodatek Prawo z 11.04.2023.
- Mance J., *Justiciability*. Pozyskano z: <https://www.supreme.court.uk/docs/speech-171127.pdf> (dostęp: 18.12.2023)
- Mastermann R., *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution. Judicial Competence and Independence in the United Kingdom*, Cambridge, doi: 10.1017/CBO9780511933820.
- Puchta R., *Granice sądowej kontroli aktów prawnych organów władzy wykonawczej – doświadczenia francuskie*, „PiP” 2024, 7.
- Szewczyk E., *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018.
- Torrance D., *The Royal Prerogative and Ministerial Advice*, House of Commons Library, 24 October 2023.
- Woś T., [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.