Kognicja sądów administracyjnych wobec kontroli legalności prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów

Artykuł ocenia wpływ aktów urzędowych wydawanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na sytuację prawną osoby fizycznej, która może, ze względu na zachowanie Prezydenta RP, zaspokoić swój interes prawny i uzyskać uprawnienie. Omówiono również ewentualną dopuszczalność kontroli sądu administracyjnego nad wykonywanymi kompetencjami Prezydenta RP. Przeważający pogląd wśród doktryny przemawia za brakiem kompetencji sądu zarówno powszechnego, jak i administracyjnego w zakresie oceny zachowania najwyższego organu państwowego. Przedmiotowy brak kognicji sądowej uniemożliwia sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, co stanowi przeszkodę dla możliwości realizacji podstawowych praw jednostki. W artykule przedstawiono racje za i przeciw uznaniu kompetencji sądu administracyjnego i potencjalne skutki kontroli prawnej.

SŁOWA KLUCZOWE: prezydent, prerogatywa, właściwość, dyskrecjonalność, prawo do sądu

Jurisdiction of administrative courts in legal control of President's prerogative to nominate judges

The article assesses the impact of the legal acts of the President of the Republic of Poland on individual legal standing. Anyone may in virtue of the President's actions, satisfy their legal interest and acquire rights. Potential admissibility of administrative court's review of the President's executive competences is also discussed. A majority of the scholarly opinions and of jurisdiction is that neither common nor administrative courts have the competence to assess actions of the highest state authority in this matter. No jurisdiction in this scope prevents administering justice and thus is an obstacle in exercising fundamental rights by an individual. The article presents arguments for and against recognition of the administrative court's competence and potential effects of legal review.

KEY WORDS: president, prerogative, jurisdiction, discretionary power, legal ability

* **Ariel Axel Sławiński**, student V roku studiów magisterskich na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, ariel.slawinski@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-1526-8304>

I. Wstęp

Analiza zagadnienia związanego z pozycją ustrojową Prezydenta RP została rozlegle ujęta w literaturze przedmiotu. Powszechnie nie ulega wątpliwości, że Prezydent RP jest organem władzy państwowej, który posiada kompetencje zarówno ustrojowe, jak i właściwe dla organu administracji publicznej¹. Istota sporu polega na przeprowadzeniu demarkacji pomiędzy pierwszym a drugim ujęciem, czego przykładem jest kompetencja do odmowy udzielenia obywatelstwa polskiego. Postanowienia wydawane przez Prezydenta RP były wielokrotnie zaskarżane przed sądami administracyjnymi. Wykształcone orzecznictwo okazało się jednolite: sądy administracyjne nie są uprawnione do kontroli legalności postanowień Prezydenta RP w tym zakresie².

W niniejszym opracowaniu analizie zostały poddane inne prerogatywy mające wpływ na sytuację prawną konkretnej jednostki. Doktryna, dokonując podziałów kompetencji wyłącznych Prezydenta RP, nie wprowadza takiego *criterium divisionis*³, jednakże na podstawie lektury przepisów można uznać, że do wspomnianych prerogatyw należą nadawanie orderów i odznaczeń, stosowanie prawa łaski oraz powoływanie sędziów. Z punktu widzenia procesu stosowania prawa, prawo łaski podlega kognicji sądu powszechnego⁴, natomiast nie można uznać za zmianę sytuacji prawnej w zakresie przyznawanych praw lub obowiązków jednostki nadania jej orderu i odznaczenia państwowego, ponieważ jest to kompetencja o charakterze historycznego uprawnienia głowy państwa⁵. Z powyższego wynika, że w analizie należy skupić się na postanowieniu w przedmiocie powołania na stanowisko sędziowskie. W ciągu 20 lat stosowania Konstytucji RP dwukrotnie zdecydowano się na wydanie postanowień o odmowie powołania na stanowisko sędziowskie⁶. Doktryna odmiennie niż w przypadku postanowienia o odmowie nadania obywatelstwa polskiego uznała, że sąd administracyjny jest uprawniony do oceny legalności postanowienia Prezydenta RP. Racje za i przeciwko powyższemu zostały rozważone w przedmiotowym opracowaniu. Z uwagi na nierozwiniętą praktykę orzeczniczą dotyczącą przedmiotowej kompetencji w artykule posiłkowano się również poglądami wyrażonymi w rozstrzygnięciach sądów dotyczących pozostałych prerogatyw w odniesieniu do powołania sędziów.

II. Prerogatywa Prezydenta RP a decyzja administracyjna

Zagadnieniem wymagającym analizy jest charakter prawny prerogatywy Prezydenta RP. Zgodnie z treścią art. 142 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

¹ Wyrok NSA z 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2196/11, LEX nr 1145090.

² Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPS 4/98, ONSA 1999/1/6.

³ K. Weitz, *Komentarz do art. 179 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1046.

⁴ Uchwała SN z 31 maja 2017 r., sygn. akt I KZP 4/17, OSNKW 2017/7/37.

⁵ M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 179 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 230.

⁶ M.P. z 2008 r. nr 4, poz. 38; M.P. z 2016 r. poz. 696.

z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm. [dalej: Konstytucja RP]) Prezydent RP w celu realizacji kompetencji, o ile przepis nie przewiduje formy rozporządzenia lub aktu prawa wewnętrznego (zarządzenia), wydaje postanowienia. Prerogatywa Prezydenta RP ma wysokie znaczenie dla aktów władzy państwowej — historycznie uznaje się ją za pierwotną względem ustawy, gdyż ma źródło w dekretach władzy monarszej, które dopiero wraz z rozwojem demokracji zostały zastąpione przez ustawy⁷. Mniejszościowa część doktryny uznaje ponadto, że inne organy państwowe również posiadają kompetencje zbliżone w charakterze prawnym do prerogatywy; jako przykład podaje się Prezesa Rady Ministrów⁸. Niemniej z uwagi na silny mandat Prezydenta RP związany z faktem powołania piastuna niniejszego organu przez suwerena w wyborach powszechnych można założyć, że prerogatywa jest aktem podlegającym wyłącznie Konstytucji RP, a na jej treść nie może mieć wpływu ustawodawca zwykły⁹.

Doktryna prawa administracyjnego w przeważającej większości uznaje, że każda forma prawnego działania administracji publicznej, z braku odmiennej regulacji, powinna być traktowana jak decyzja administracyjna¹⁰, co określa się pojęciem domniemania decyzji administracyjnej¹¹. W ocenie Tadeusza Wosia: „Przez pojęcie «decyzja administracyjna» należy rozumieć władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej (lub innego podmiotu sprawującego w zleconym mu zakresie funkcje administracji publicznej), skierowane do zewnętrznego adresata, rozstrzygające indywidualną sprawę administracyjną (autorytatywnie konkretyzujące administracyjnoprawny stosunek materialny), podjęte na podstawie i w celu konkretyzacji generalno-abstrakcyjnych norm prawnych powszechnie obowiązujących oraz normy kompetencyjnej, w trybie i w formie przewidzianej normami proceduralnymi, kończące administracyjne postępowanie jurysdykcyjne”¹². Jak jednak wspomniano, Prezydent RP nie jest organem administracji publicznej *sensu stricto*. Ponadto w przypadku postanowienia w przedmiocie nadania obywatelstwa polskiego nie następuje jego doręczenie podmiotowi ubiegającemu się o obywatelstwo, a jedynie Kancelaria Prezydenta wydaje zaświadczenie o wydaniu i treści postanowienia¹³. Przeciwno możliwości oceny prawnej realizacji kompetencji wyłącznych przez Prezydenta RP opowiedziała się judykatura¹⁴ oraz doktryna¹⁵.

⁷ M. Masternak- Kubiak, *op. cit.*, s. 233.

⁸ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2018, s. 379–383.

⁹ Wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09, OTK ZU 2012/nr 6A/63.

¹⁰ Odmienne K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 308–315.

¹¹ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 7–21.

¹² T. Woś, *Komentarz do art. 3*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 125.

¹³ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2016, s. 153.

¹⁴ Postanowienie NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1890/12, LEX nr 1269636.

¹⁵ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 95; P. Sarnecki, *Głosa II do wyroku NSA z 22 IX 1994 r. II SA 695, 696 698-712/94*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4(8), s. 407–410.

Podsumowując, stwierdzić należy, że w ocenie orzecznictwa postanowienie Prezydenta RP jest odrębną formą stosowania prawa, aktem administracyjnym *sensu stricto* niebędącym decyzją administracyjną¹⁶. Niemniej w ocenie doktryny, jeżeli chodzi o podmiot wydający decyzje administracyjne i inne akty zaskarżalne na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 [dalej: p.p.s.a.]), pojęcie organu administracji publicznej należy interpretować rozszerzająco¹⁷, tak aby zapewnić jak największą ochronę obywateli przed działaniem władzy publicznej¹⁸.

III. Konstytucyjne uwarunkowania postanowień Prezydenta RP

W doktrynie panuje spór co do charakteru prawnego prerogatywy i jej dyskrecjonalności. Podaje się przykłady sytuacji, gdy zaniechanie ze strony Prezydenta RP skutkowałoby deliktem konstytucyjnym — w węższym znaczeniu powinien on być rozumiany jako czyn wskazanego w Konstytucji RP podmiotu popełniony w zakresie urzędowania lub w związku z zajmowanym stanowiskiem, zawiniony, naruszający przepisy Konstytucji RP bądź ustawy, które jednak nie mają charakteru karnego, gdyż wówczas ich złamanie stanowi przestępstwo uzasadniające odpowiedzialność karną¹⁹. Brak zarządzenia wyborów parlamentarnych lub zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu zakłóciłoby realizację zasad ustrojowych oraz uniemożliwiłoby odnowienie pełnomocnictwa dla przedstawicieli przez suwerena, co bez wątpienia byłoby czynnością *contra legem*. Niemniej wydaje się, że podobne rozumowanie nie może mieć zastosowania odnośnie do pozostałych prerogatyw²⁰.

W doktrynie obecne jest stanowisko, że ustrojowy charakter prerogatywy polega wyłącznie na zwolnieniu od obowiązku uzyskania kontrasygnaty ze strony Prezesa Rady Ministrów²¹. W pozostałym zakresie Prezydent RP jest związany przepisami ustawy zasadniczej i obowiązany do ich bezwzględnego wykonywania. Przeciwnicy powyższej koncepcji podają jako kontrargument brzmienie art. 126 Konstytucji RP, zgodnie z którym Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Nie wydaje się jednak racjonalna argumentacja zakładająca, że niniejszy przepis o charakterze normy dyrektywy mógł być podstawą kompetencji głowy państwa. Należy przypomnieć, że kompetencja nie może być dowolna i powinna posiadać ramy ustawowe (w tym przypadku konstytucyjne) oraz umożliwić

¹⁶ J. Starościk, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 83.

¹⁷ T. Woś, *op. cit.*, s. 115.

¹⁸ B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11, s. 46–47.

¹⁹ B. Naleziński, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 436.

²⁰ J. Ciapała, *Status ustrojowy prezydenta jako głowy państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, nr 2, s. 13–28.

²¹ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 110.

dokonanie weryfikowalnej subsumpcji stanu faktycznego ze stanem prawnym wynikającym z brzmienia przepisu, czyli innymi słowy: możliwości oceny zachowania organu państwowego, które miałyby wypełnić określone przepisami prawa przedmiotowego przesłanki będące warunkiem *sine qua non* ważności aktu urzędowego. Słusznie podnosi się, że z niniejszego przepisu wynika wyłącznie, iż oświadczenia Prezydenta RP mają najwyższą doniosłość prawno-polityczną, nie są natomiast skuteczne jako oświadczenia woli względem pozostałych organów państwowych²². Przedmiotowe stwierdzenie sprzyja koncepcji prezydenta jako reprezentacyjnej głowy państwa oraz arbitra, który z braku wyraźnego przepisu konstytucyjnego może oddziaływać wyłącznie siłą autorytetu. Ponadto trudne do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego byłoby uznanie wykonywania kompetencji przez Prezydenta RP nie jako samoistnych środków prawnych dla dobra wspólnego, tylko dla interesów ugrupowania politycznego, z którego się wywodzi, co — jak już wspomniano — nie byłoby do pogodzenia z rolą arbitra.

Konstytucja RP jako akt bazowy dla całego systemu prawnego powinien być interpretowany w szerszej perspektywie, z uwzględnieniem celów, które dane przepisy mają spełniać. Skoro Prezydent RP jest bezwzględnie związany przepisem Konstytucji RP, dlaczego kompetencja do powołania sędziów nie przysługuje bezpośrednio Krajowej Radzie Sądownictwa, która przeprowadza postępowanie w celu uzyskania nominacji sędziowskiej? Gdyby działanie Prezydenta RP było „formalnością”, nadawanie takiej kompetencji byłoby zbędne i pozbawione praktycznego sensu²³. Nie należy jednak zgadzać się z twierdzeniem Jerzego Ciapały odnośnie do sformułowania przepisów konstytucyjnych z punktu widzenia wyrażenia modalnych, z którego miałyby wynikać ograniczenie interpretacji prerogatywy do kwestii dodania do określonych czynności urzędowych, tj. „zarządza”, „stosuje”, „powołuje”, wyrażenia modalnego „może”, co tylko wtedy mogłoby uzasadniać możliwość niedokonania aktu urzędowego²⁴. Trzeba zastanowić się bowiem, czy przykładowo brak zastosowania w Konstytucji RP określenia „Prezydent RP może zastosować prawo łaski” może prowadzić do wniosku, że głowa państwa jest związana każdym wnioskiem o wykonanie uprawnienia i w konsekwencji ułaskawiania każdego wnioskującego.

Należy zauważyć, że podobne zagadnienie co do interpretacji prerogatyw głowy państwa poruszyła doktryna francuska, gdzie prezydent V Republiki stosował ułaskawienie wobec podmiotów zbiorowych (stowarzyszeń, syndykatów), jednak w przeciwieństwie do Polski judykatura stwierdziła brak właściwości sądów przy hierarchicznym ocenianiu aktów wydanych na podstawie ustawowej z odesłania konstytucyjnego zgodnie z koncepcją *loi-écran*²⁵. Koncepcja ta zakłada, że sądy powszechne i administracyjne są

²² J. Ciapała, *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4(87), s. 33.

²³ Odmienne R. Piotrowski, *Sędziowie a władza wykonawcza. Wybrane problemy konstytucyjne*, „Studia Iuridica” 2008, t. 48, s. 211–213.

²⁴ J. Ciapała, *Charakter kompetencji Prezydenta...*, s. 38.

²⁵ J. Morand-Deviller, *Cours de Droit Administratif*, Paris 2005, s. 222; C. Węgliński, *Teoria loi-écran i bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy we Francji*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2018, nr 2, s. 149–151.

wyłączone z możliwości kontroli aktów ustawodawczych i rządowych z normami wyższego rzędu (np. konstytucją) — w tym celu konieczny był rekurs ustawodawczy. Ograniczenie kontroli sądowej dotyczy również legalności czy zasadności aktów rządowych, tj. *actes de gouvernement*, do których zalicza się wykonywanie prerogatyw prezydenta V Republiki. W odniesieniu do tej kategorii aktów dopuszczalna jest jednak kontrola czysto proceduralna, w której zakresie mieści się prawidłowość jego wydania, ratyfikacji czy opublikowania oraz tryb postępowania²⁶. Wobec tego doktryna francuska stanęła na stanowisku, że jedyną dopuszczalną kontrolą nad działalnością urzędową prezydenta jest odpowiedzialność konstytucyjna, nie istnieje zaś możliwość zmiany bądź uznania bezskuteczności władczego rozstrzygnięcia głowy państwa.

Ostatecznie w wyniku stanowiska piśmiennictwa²⁷ zdecydowano się na zmianę konstytucji poprzez dodanie do przepisu „Prezydent stosuje prawo łaski” słów „wobec podmiotów indywidualnych”. Jednocześnie należy zauważyć, że każde państwo odrębnie reguluje kwestie związane z aktami urzędowymi głów państw, ale ich omawianie jest bezcelowe z uwagi na ubogą praktykę związaną z brakiem kontrowersji w ich stosowaniu. Wyłącznie przykład francuski był relewantny do podniesienia w przedmiotowej kwestii. Zdaniem rodzimej judykatury sądy są uprawnione do wykładni postanowień konstytucyjnych i oceny skuteczności aktu łaski, czego przyczyną była uchwała składu siedmiu sędziów SN z 31 maja 2017 r. w sprawie I KZP 4/17.

Nie można się jednak w pełni zgodzić z Piotrem Czarnym, że w zakresie dopuszczalnego doprecyzowania przez ustawę zakresu kompetencji Prezydenta RP jest wskazywanie przez niego sądu, w którym sędzia ten będzie pełnił urząd, wyłączając tym samym kompetencje pozostałych organów władzy sądowniczej, a takie rozwiązanie nie narusza konstytucyjnej zasady niezależności sądów²⁸. Należy bowiem wskazać, że kandydat na urząd sędziego aplikuje na konkretny wakat w konkretnym sądzie, zaś Krajowa Rada Sądownictwa wnioskuję do Prezydenta RP o powołanie kandydata na urząd sędziego w konkretnym sądzie. Prezydent RP jest w przypadku akceptacji wniosku Krajowej Rady Sądownictwa związany jego zakresem i w przypadku, gdyby wyłącznie powołał określoną osobę na sędziego bez wskazania miejsca wykonywania obowiązków służbowych, wynikałoby to z wakatu, na który osoba ta aplikowała. Jeżeliby jednak odwołać się do art. 55 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. — Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 365), kompetencja ta wynika z ustawy i jest nieodłącznie związana z ustawowym trybem powoływania sędziów, nie stanowi zaś dodatkowej kompetencji, gdyż Prezydent RP nie mógłby wyznaczyć innego miejsca wykonywania funkcji sędziowskiej niż wynikające z wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Relewantna z punktu widzenia niniejszej dyskusji doktrynalnej byłaby sytuacja, w której

²⁶ T. Chauvin, „Akt rządowy” (*l'acte de gouvernement*) w systemie prawa francuskiego, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, red. W. Stańkiewicz, T. Stawecki, Warszawa 2011, s. 444–447.

²⁷ P. Türk, *Le droit de grâce présidentiel à l'issue de la révision du 23 juillet 2008*, „Revue Française de Droit Constitutionnel” 2009, nr 3, s. 513–516 i przytoczone tam piśmiennictwo.

²⁸ P. Czarny, *Realizacja konstytucyjnych uprawnień Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 84–85.

Prezydent RP bez jakiegokolwiek podstawy ustawowej w przypadku uregulowania postępowania nominacyjnego bez powiązania z wakatami w konkretnych sądach wskazywałby wraz z powołaniem miejsce wykonywania obowiązków służbowych. Prezydent RP realizuje więc wyłącznie kompetencję powołania sędziego, przy czym miejsce pełnienia obowiązków służbowych wynika z wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Nie narusza to konstytucyjnej zasady niezależności sądów, tym bardziej że decyzja ta jest podejmowana przez Krajową Radę Sądownictwa, a następuje zmiana sądu, w którym sędzia orzeka, zachodzi bez udziału Prezydenta RP.

Na uwagę zasługuje wyrok czeskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego uchylający rozstrzygnięcie sądu niższej instancji, w którym uznano niedopuszczalność złożenia skargi na negatywne rozstrzygnięcie prezydenta republiki w przedmiocie powołania na stanowisko sędziowskie²⁹. W wyroku tym Najwyższy Sąd Administracyjny uznał, że rozstrzygnięcie prezydenta republiki o niepowołaniu do pełnienia stanowiska sędziowskiego podlega kontroli sądowoadministracyjnej. Najwyższy Sąd Administracyjny stwierdził również, że prezydent republiki, powołując sędziego, działa jako organ administracji publicznej. Rozważania poczynione przez czeski Najwyższy Sąd Administracyjny nie mogą być jednak relewantne w przypadku polskiego porządku prawnego głównie z tego powodu, że powołanie sędziów przez prezydenta republiki wymaga kontrasygnaty przewodniczącego rządu (art. 63 ust. 3 Konstytucji Republiki Czeskiej). W postępowaniu w przedmiocie powołania na urząd sędziowski nie bierze natomiast udziału żaden organ zbliżony do Krajowej Rady Sądownictwa, powołanie sędziów zależy od wniosku rządu republiki do prezydenta republiki. Zastrzeżenia te wskazują na odmienny system regulacji mechanizmu wzajemnej kontroli władz i gwarantowania niezależności władzy sądowniczej, stąd przeciwnie, mogą być odczytane jako argument wyłączający kognicję sądu administracyjnego do kontroli prerogatywy prezydenta, gdyż Konstytucja RP zapewnia inne mechanizmy gwarancji niezależności władz, w tym zwłaszcza główną rolę organu sądowniczego przy prowadzeniu postępowania nominacyjnego. Przede wszystkim jednak w orzeczeniu tym stwierdzono, że pod pewnymi warunkami (nieokreślonymi) prezydent republiki ma prawo do niepowołania na stanowiska sędziowskie, co dowodzi istnienia uznania administracyjnego, które jednak jest limitowane kontrolą sądową.

Wiele argumentów za nieistnieniem kompetencji do odmowy powołania sędziego w ramach przepisu art. 179 Konstytucji RP przedstawia Jarosław Sułkowski³⁰. Przede wszystkim to Krajowa Rada Sądownictwa jest organem stojącym na straży niezawisłości sądownictwa i niezależności sędziów. Organ ten jest wyłącznie kompetentny do merytorycznej oceny kandydatów. Wydaje się jednak, że określenie w przepisach ustawowych i wnioskach do Prezydenta RP, że Krajowa Rada Sądownictwa dokonuje opiniowania kandydatów, nie może oznaczać podejmowania merytorycznej decyzji w przedmiocie

²⁹ Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego w Republice Czeskiej z 27 kwietnia 2006 r., 4 Aps 3/2005, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4(87), w przekładzie J. Sułkowskiego, s. 304–310.

³⁰ J. Sułkowski, *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4(87), s. 51–52; w dalszej części akapitu przedstawiam kolejno argumenty J. Sułkowskiego i replikę do nich.

powołania do pełnienia urzędu sędziowskiego. Kolejnym argumentem jest panujący w czasie obowiązywania Konstytucji RP zwyczaj niekwestionowania rozstrzygnięć Krajowej Rady Sądownictwa przez Prezydenta RP. Należy jednak podnieść, że w konstytucji z 1952 r. brakowało rozstrzygnięcia, kto powołuje sędziów — istniało w tym zakresie odesłanie do ustawy, zaś precedens w Konstytucji RP powstał po dziesięciu latach od jej obowiązywania. W mojej ocenie nie można mówić o powstaniu zwyczaju w tak krótkim czasie. Podnosi się ponadto, że Konstytucja RP nie przewiduje kompetencji do niepowołania sędziego, a nawet gdyby przewidywała, rozstrzygnięcie takie wymagałoby uzyskania kontrasygnaty premiera przez Prezydenta RP. Należy w tym miejscu po raz kolejny przywołać argument dotyczący „stosowania prawa łaski”, gdyż również w tym zakresie Konstytucja RP nie przewiduje kompetencji do nieudzielenia prawa łaski, a w przypadku, gdy Prezydent RP postanawia nie zastosować prawa łaski w konkretnym wypadku, nie konsultuje tego z Prezesem Rady Ministrów i nie przedstawia dokumentu urzędowego w celu uzyskania kontrasygnaty. Odnosnie do konieczności uzyskania kontrasygnaty, skoro kompetencja do niepowołania sędziego wynika z przepisu Konstytucji RP umieszczonego w art. 144, to rozstrzygnięcie takie mieści się w zakresie prerogatywy. Dodatkowo praktyka ustrojowa wskazuje, że Prezydent RP, w zakresie stosowania kompetencji kreacyjnych, przy powoływaniu określonych osób na stanowiska nie przedstawia określonych aktów urzędowych Prezesowi Rady Ministrów celem udzielenia kontrasygnaty. Tytułem przykładu należy wskazać wyznaczenie przez Prezydenta RP przedstawiciela w Krajowej Radzie Sądownictwa i jego odwołanie, chociaż czynności te nie są wymienione w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP³¹. Wreszcie podnosi się, że władza sądownicza jest władzą odrębną od innych, zaś umiejscowienie przepisu art. 179 Konstytucji RP bezpośrednio pod gwarancjami odrębności i niezawisłości władzy sędziowskiej świadczy o tym, jak istotne jest powoływanie sędziów w perspektywie tych dwóch wartości. Wydaje się, że gdyby takie założenie przyświecało ustrojodawcy, wyeliminowałby całkowicie z procesu nominacyjnego organy władzy innej niż sądownicza i nie umieszczałby dokładnie tego samego znaczeniowo przepisu w rozdziale ustawy zasadniczej dotyczącym Prezydenta RP. Na takie rozstrzygnięcie tej kwestii wskazuje moim zdaniem dodatkowo uregulowanie art. 44a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 84), stanowiące, że wraz z wnioskiem o powołanie sędziego Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia Prezydentowi RP dokumentację innych kandydatów, którzy wzięli udział w postępowaniu nominacyjnym. Skoro zatem Prezydent RP miałby być związany wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa i ewentualnie tylko w wyjątkowych przypadkach miałby kompetencję do odmowy powołania na stanowisko sędziowskie, posiadanie tej dokumentacji byłoby zbędne. Jedynie na marginesie, celem uzupełnienia rozważań co do swobody Prezydenta RP w stosowaniu Konstytucji RP, należy odnieść się do problemu beczynności lub przewlekłości postępowania. Zgodnie z oceną judykatury zachowania Prezydenta RP nie można odnieść do kategorii beczynności administracyjnej i skarga złożona do sądu administracyjnego w celu jej usunięcia jest

³¹ M.P. z 2015 r. poz. 1104; M.P. z 2010 r. nr 74, poz. 942.

bezskuteczna³². Powyższa interpretacja wydaje się zbyt szeroka, zwłaszcza pod kątem spraw związanych z dostępem do informacji publicznej, ponieważ narusza to fundamentalne prawo obywatela wynikające z Konstytucji RP. Nawet gdyby uznać zatem związanie Prezydenta RP wnioskiem o nadanie obywatelstwa polskiego czy o powołanie sędziów, nie istnieją środki prawne, które mogłyby być podjęte dla przymusu wykonania obowiązku głowy państwa. Również Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z istotą prerogatywy określenie Prezydentowi RP czasu na wykonanie uprawnienia, argumentując to racjonalnością działania ustrojodawcy — skoro określono czas na wykonanie niektórych prerogatyw w ustawie zasadniczej, to niewskazanie terminu realizacji pozostałych było działaniem świadomym³³. Ponadto nawet potencjalne uznanie zachowania Prezydenta RP za delikt konstytucyjny przez Trybunał Stanu nie zastąpi oświadczenia woli, *ergo* do nabycia uprawnienia przez jednostkę nie dojdzie.

Również w odniesieniu do powyższego należy uznać, że wydanie przez Prezydenta RP rozstrzygnięcia negatywnego ostatecznie determinuje prawa i obowiązki jednostki, zaś pozostawanie w bezterminowej beczynności jest niekorzystne dla jej sytuacji prawnej. Stąd także celowościowo należałoby uznać, że w zakresie prerogatywy mieści się wydanie rozstrzygnięcia negatywnego, gdyż w rezultacie nie powoduje to stanu niepewności prawnej, jak miałoby to miejsce w przypadku beczynności, której nie można przeciwdziałać środkami prawnymi przysługującymi jednostce.

Uważam zatem, że nie można wskazać przekonujących argumentów negujących kompetencję Prezydenta RP do odmowy powołania sędziego, natomiast względy natury historii pochodzenia uprawnień głowy państwa oraz celowość udziału przedstawiciela władzy wykonawczej w procesie powoływania sędziów, która nie ogranicza się wyłącznie do akceptowania wniosków Krajowej Rady Sądownictwa, przemawiają za uznaniem, że Prezydent RP w zakresie kompetencji określonej w art. 179 Konstytucji RP może odmówić powołania sędziego. Wykonywanie tej kompetencji nie wymaga zaś uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów z uwagi na akcesoryjny względem redakcji przepisu charakter tej kompetencji, ogólne zamierzenia ustrojodawcy do wyłączenia przedstawicieli Rady Ministrów od wpływania na wymiar sprawiedliwości dające się odczytać z całości uregulowań konstytucyjnych, jak również akceptowane w praktyce konstytucyjnej niestosowanie kontrasygnaty przy kreacji składów organów i innych urzędów państwowych.

IV. Podstawy kontroli postanowień Prezydenta RP

Należy zatem zbadać, czy legalność aktów administracyjnych głowy państwa podlega kognicji sądowej. W tym celu należy przeanalizować przepisy prawa procesowego kreujące po stronie podmiotu uprawnienie procesowe do wystąpienia ze skargą. Dla rozstrzygnięcia powyższego konieczne jest zbadanie katalogu podmiotowego

³² Wyrok WSA w Warszawie z 15 maja 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 106/14, LEX nr 1476639.

³³ Wyrok TK z 5 czerwca 2012 r. ...

i przedmiotowego. Najpierw jednak należy zauważyć, że zgodnie z art. 184 w zw. z art. 177 Konstytucji RP sądy administracyjne są sądami szczególnymi, więc ich kompetencja do rozstrzygnięcia sprawy musi znaleźć odzwierciedlenie w przepisach o właściwości. Zgodnie z wykładnią systemową art. 25 i 26 p.p.s.a. stroną w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest strona postępowania administracyjnego, podmiot na prawach strony oraz podmiot administracyjny, który wydał akt administracyjny będący przedmiotem zaskarżenia. Przede wszystkim należy ustalić, czy jednostka, która jest adresatem administracyjnego oświadczenia woli, jest stroną. Art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256) statuuje, że stroną jest podmiot posiadający interes prawny związany z działaniem bądź zaniechaniem organu administracji publicznej (należy zwrócić uwagę na szeroki zakres pojęcia w ramach kodeksu postępowania administracyjnego). Sądownictwo akceptuje pogląd, że interes prawny można wykazać na podstawie wskazania normy prawnej, której obraza nastąpiła wraz z decyzją organu³⁴. Przyjęcie zatem przez skarżącego, że Prezydent RP nie posiada kompetencji do odmowy powołania na stanowisko sędziowskie, powinno wskazywać na normę art. 179 Konstytucji RP. Orzecznictwo akcentuje jednak, że postępowanie w przedmiocie nadania obywatelstwa polskiego jest postępowaniem odrębnym (szczególnym) względem jurysdykcyjnego oraz nie podlega reżimowi kodeksu postępowania administracyjnego³⁵ (postępowanie zostało uregulowane w przepisach szczególnych w ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim — tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 347).

Od strony przedmiotowej natomiast istotne są uregulowania dotyczące kognicji sądu do badania określonych aktów. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1–9 § 2a i § 3 p.p.s.a. sądy administracyjne mają kompetencje kontroli zarówno aktów administracyjnych, jak i aktów normatywnych oraz badają bezczynność bądź przewlekłość postępowania. Z przedstawionych w drugim punkcie ustaleń wynika, że prerogatywa Prezydenta RP w zakresie rozstrzygnięć w przedmiocie praw i wolności jednostek nie stanowi decyzji administracyjnej, nie może być zatem przedmiotem kontroli przez sąd administracyjny na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., co zostało ponadto potwierdzone w orzecznictwie, które wskazało, iż prerogatywa, choć ma charakter zbliżony w skutkach do decyzji administracyjnej (decyzji w znaczeniu funkcjonalnym³⁶), ze względu na charakter ustrojowy nie może być z nią zrównana. Argumentem przeciwko uznaniu postanowienia Prezydenta RP za decyzję administracyjną nie może być natomiast kwestia nazewnicza³⁷, ponieważ spełnia ono minimalne kryteria określone przez orzecznictwo, czyli wskazanie organu, adresata, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis³⁸. Należy jednak zauważyć, że

³⁴ Wyrok NSA z 24 listopada 1999 r., sygn. akt IV SA 1866/97, LEX nr 48704.

³⁵ Postanowienie WSA w Warszawie z 17 lutego 2005 r., sygn. akt II SAB/Wa 197/04 (niepubl.).

³⁶ Postanowienie WSA w Warszawie z 24 sierpnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1274/17, LEX nr 2350869.

³⁷ J. Jendrośka, *Komentarz do art. 104 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1986, s. 187.

³⁸ Wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 1163/81, OSPiKA 1982/9–10/169.

zgodnie z tendencją najnowszego orzecznictwa uznaje się kognicje sądów administracyjnych w rozstrzyganiu spraw i zrównanie z decyzjami administracyjnymi wydawanych w nich rozstrzygnięć, które *prima facie* trudno za takie uznać — tytułem przykładu należy wskazać wydawane przez kluby sportowe zakazy klubowe³⁹ uniemożliwiające udział w meczach i innych wydarzeniach sportowych czy rozstrzygnięcia dziekana izby samorządu zawodowego sprawującego nadzór nad przebiegiem kształcenia zawodowego (nowsze orzecznictwo określa przedmiotowe rozstrzygnięcia wprost decyzjami)⁴⁰. Powyższemu służyło m.in. szerokie rozumienie postanowienia „rozstrzygającego co do istoty”⁴¹.

W mojej ocenie rozstrzygnięcie Prezydenta RP wynika z określonego stosunku materialnoprawnego, jakim jest relacja przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych do kompetencji wynikającej z art. 179 Konstytucji RP. Prezydent RP w sposób władczy i zewnętrzny oddziałuje na prawa i obowiązki. Piśmiennictwo wskazuje dodatkowo, że gwarantowane w Konstytucji RP prawa i wolności obywatelskie mogą stanowić uzasadnienie roszczeń jednostek przeciwko organom władzy publicznej⁴². Kwalifikacja Prezydenta RP jako organu administracji publicznej jest irrelevantna dla oceny istnienia stosunku administracyjnoprawnego, ponieważ sam kodeks postępowania administracyjnego określa, że decyzje administracyjne mogą być wydawane przez inne podmioty niż organy administracji publicznej. Jedynie charakter prawny rozstrzygnięcia i skutek w zakresie praw i obowiązków jednostki powinien być brany pod uwagę przy badaniu tego zagadnienia. Uważam zatem, że — pomimo iż przeważają odmienne twierdzenia — postanowienie Prezydenta RP stanowi decyzję administracyjną.

Nawet gdyby jednak uznać, że decyzja administracyjna jest niewłaściwą instytucją prawną, rozstrzygnięcie głowy państwa można odnieść do instytucji określonej w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ponieważ w wyniku postanowienia o powołaniu na stanowisko sędziowskie jednostka nabywa uprawnienie zgodne z jej interesem prawnym (wnioskiem). Orzecznictwo podaje następujące przesłanki, których spełnienie jest konieczne, żeby sąd administracyjny mógł orzekać na mocy omawianego przepisu. Po pierwsze, skarżony akt musi mieć inną formę prawną niż decyzja czy postanowienie (w znaczeniu kodeksu postępowania administracyjnego a nie aktu urzędowego Prezydenta RP) kończące sprawę bądź szczególne, którego kontrola sądowa w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego jest dopuszczalna⁴³. Po drugie, rozstrzygnięcie musi być skierowane wobec podmiotu „zewnętrznego” (w mojej ocenie

³⁹ Postanowienie NSA z 2 października 2012 r., sygn. akt I OSK 2220/12, LEX nr 1219448.

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 8 lutego 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 1725/06, LEX nr 342587.

⁴¹ R. Stankiewicz, *Postanowienia organu administracji jako przedmiot kontroli sądu administracyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2010, nr 3–4, s. 172.

⁴² T. Kuczyński, *Z problematyki postępowania w sprawie powołania sędziów sądu administracyjnego*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzecińskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 453.

⁴³ Postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z 14 stycznia 2009 r., sygn. akt II GPS 7/08, ONSAiWSA 2009/3/51.

w rozumieniu art. 93 Konstytucji RP *a contrario*)⁴⁴. Po trzecie, adresatem oświadczenia woli musi być podmiot indywidualny (czyli możliwy do zidentyfikowania na podstawie aktu)⁴⁵. Po czwarte, stwierdzenie, czy zachowanie organu można określić jako czynność konwencjonalną (a zatem rozstrzygnięcie), z braku innych możliwości powinno zostać ustalone zgodnie z przepisami prawa cywilnego⁴⁶. Po piąte, zachowanie się organu powinno być czynnością publiczną, co należy interpretować w ten sposób, że czynność ma charakter władczy i jednostronny⁴⁷. Pewną wątpliwość można podnieść w zakresie wskazania przez ustawodawcę wymagania, by dany akt lub czynność dotyczyły uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa. O ile w przypadku uznania, że po stronie Prezydenta RP leży obowiązek powołania kandydata na urząd sędziego, przesłanka ta niewątpliwie będzie spełniona, o tyle w przypadku przyjęcia innego poglądu, nie wydaje się zasadne stwierdzenie, że określonej jednostce przysługuje prawo do pełnienia urzędu sędziego. Nie możemy mówić więc w tym wypadku o uprawnieniu materialnoprawnym zawartym w regulacji ustrojowej. Należy jednak wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych uznano za dopuszczalne zaskarżenie rozstrzygnięcia w przedmiocie postępowania kwalifikacyjnego na specjalizację lekarską⁴⁸, choć również w tym wypadku trudne jest znalezienie w regulacjach dotyczących wykonywaniu zawodu lekarza przepisu stanowiącego materialnoprawną podstawę uprawnienia jednostki. Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrujący skargi kasacyjne niepowołanych sędziów doszedł jednak do przekonania, że w przypadku powołania sędziego nie można mówić o uprawnieniu lub obowiązku wynikającym z przepisu prawa. Uargumentowano to jednak charakterem prawnym kompetencji Prezydenta RP. Charakter ten jednak moim zdaniem nie determinuje, czy w przypadku powołania sędziego postanowienie dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa⁴⁹. Również podnoszona w tym orzeczeniu kwestia uznaniowości rozstrzygnięcia Prezydenta RP pozostaje moim zdaniem irrelevantna co do spełnienia przesłanki dopuszczalności.

Ponadto przepis art. 5 pkt 3 p.p.s.a. traktujący o wyłączeniu właściwości sądu administracyjnego w zakresie odmowy mianowania na stanowiska bądź powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej może świadczyć *a contrario* o dopuszczalności badania rozstrzygnięć w przedmiocie powołania na pozostałe stanowiska, o ile takiemu rozstrzygnięciu możemy nadać charakter administracyjnoprawny (co zostało opisane w drugim punkcie) z uwagi na treść zasady *exceptiones non sunt extendae*, co znajduje poparcie w doktrynie⁵⁰. Dodatkowo omawiany przepis stanowi

⁴⁴ Wyrok NSA z 4 lutego 1998 r., sygn. akt II SA 1367/97, ONSA 1998/4/139.

⁴⁵ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 16 grudnia 2013 r., sygn. akt II GPS 2/13, ONSAiWSA 2014/6/88.

⁴⁶ Postanowienie NSA z 21 lutego 1997 r., sygn. akt I SA 264/97, ONSA 1997/ 4/182.

⁴⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z 13 października 2009 r., sygn. akt I SA/Gd 220/09, LEX nr 524668.

⁴⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt III SA/Gl 841/18, CBOSA.

⁴⁹ Wyrok NSA z 7 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 858/17, CBOSA.

⁵⁰ A. Wasilewski, *Sądowa kontrola administracji a problem prawa do sądu*, [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 348–349.

in fine o dopuszczalności badania przez sądy administracyjne spraw w przedmiocie odmowy mianowania lub powołania, jeżeli przedmiotowe działanie organu stanowiło obowiązek publicznoprawny. Skoro zatem zdaniem części doktryny Prezydent RP jest związany wnioskami Krajowej Rady Sądownictwa, rozstrzygnięcia wydawane w drodze prerogatywy powinny być możliwe do oceny z punktu widzenia legalności.

Powyższe rozumowanie nie znalazło odzwierciedlenia w orzecznictwie sądów administracyjnych, które stwierdzały swoją niewłaściwość w rozstrzyganiu spraw w przedmiocie indywidualnych aktów Prezydenta RP z uwagi na „dyskrecjonalne uprawnienia niepodlegające kontroli sądowej”. Uznano, że brak możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego aktu odmowy nadania obywatelstwa nie narusza zasady prawa do sądu, która wynika *explicite* z art. 45 Konstytucji RP oraz pośrednio z zasady demokratycznego państwa prawnego z uwagi na ograniczenie z innej zasady, suwerenności narodu, ponieważ Prezydent RP jako najwyższy przedstawiciel narodu decyduje w jego imieniu, kogo do tej dziejowej, historycznej i politycznej wspólnoty włączyć. Obligatoryjne pojmowanie przedmiotowej kompetencji należałoby uznać za wypaczenie celu instytucji nadania obywatelstwa, która powinna mieć zastosowanie wyłącznie w ekstrakordynaryjnych sytuacjach, w przeciwieństwie do wynikających z ustawy pozostałych sposobów nadania obywatelstwa, ponieważ wtedy są to decyzje administracyjne wydawane przez organy administracji publicznej *sensu stricto*.

Przedmiotowe ograniczenie nie istnieje zatem w odniesieniu do oceny postanowień związanych z powołaniem sędziów, gdzie argumentację za prawem do sądu wzmacnia dodatkowo nie tyle interes jednostki, co system trójpodziału władz oraz niezależności władzy sądowniczej czy sprzężona z nią zasada niezawisłości sędziowskiej. Arbitralne rozstrzygnięcia Prezydenta RP zarówno w zakresie powoływania sędziów, jak i ewentualnego stosowania prawa łaski naruszyłyby „jądro kompetencyjne”, jakim jest monopol sądów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości czy wymagania co do bezstronności lub apolityczności osób zajmujących stanowiska sędziowskie⁵¹. Oceniając orzecznictwo dotyczące przedstawionych zagadnień, należy zauważyć brak ewolucji poglądu co do możliwości kontroli władczych rozstrzygnięć głowy państwa po wydaniu uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 9 listopada 1998 r. w sprawie OPS 4/98. Wojewódzkie Sądy Administracyjne w drodze postanowień stwierdzały niedopuszczalność rozpoznawania skargi z uwagi na niemożność kontroli uznaniowych i dyskrecjonalnych aktów najwyższego przedstawiciela RP. Również Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się w orzecznictwie do pozycji ustrojowej Prezydenta RP, wskazywał na fakt wykonywania przez niego kompetencji bezpośrednio na podstawie Konstytucji RP, z czego wynika niemożność jakiegokolwiek ważenia czy porównania do aktów wyższego stopnia, niezależnie od pełnej dyskrecjonalności sprawowania władzy przez Prezydenta RP⁵².

⁵¹ Wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04, OTK ZU 2005/7A/81.

⁵² Postanowienia TK z 12 czerwca 2013 r. i 5 marca 2014 r., sygn. akt Ts 36/13; postanowienia TK z 12 czerwca 2013 r. i 5 marca 2014 r., sygn. akt Ts 37/13; postanowienia TK z 12 czerwca 2013 r. i 5 marca 2014 r., sygn. akt Ts 38/13; postanowienia TK z 12 czerwca 2013 r. i 5 marca 2014 r., sygn. akt Ts 39/13 (niepubl.).

Trybunał Konstytucyjny podniósł ponadto, że Prezydent RP w zakresie wykonywanej przez siebie władzy, nawet ingerując w domenę pozostałych organów państwowych, postępuje zgodnie z prawem, a ocena wykonywania dyskrejonalnych uprawnień przez sądy jest niedopuszczalna, ponieważ są to wyjątki wymienione w Konstytucji RP, czyli jest to działanie posiadające podstawę prawną⁵³.

Należy zauważyć, że Jarosław Sułkowski pomimo przedstawienia wielu argumentów za brakiem możliwości istnienia dowolności rozstrzygnięć Prezydenta RP i dopuszczających sądową kontrolę tych rozstrzygnięć zwraca uwagę, że potrzebna byłaby zmiana Konstytucji RP oraz wprowadzenie regulacji dotyczących kontroli administracyjnej rozstrzygnięć indywidualnych Prezydenta RP⁵⁴. Z uwagi więc na to, że niniejszy artykuł nie traktuje o stanie prawnym *de lege ferenda*, a wyłącznie *de lege lata*, należy uznać, że zgodnie z Konstytucją RP odmowa powołania na stanowisko sędziowskie stanowi prerogatywę, której sposób wykonywania nie może być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego, jednakże tylko wtedy, gdy uznamy ją za warunek dopuszczalności skargi, tj. charakter prawny prerogatywy determinuje brak drogi sądowej (jej treść stanowi przesłankę formalną, a nie materialną).

V. Możliwe rozstrzygnięcia sądów w kontroli prerogatyw realizowanych przez Prezydenta RP i ich skutki

W mojej ocenie przedstawiona w poprzednim punkcie argumentacja nie jest w pełni poprawna. Rozstrzygnięcie Prezydenta RP spełnia przesłanki kontroli na podstawie art. 3 § 1 pkt 4 p.p.s.a., postanowienie powinno podlegać zatem rozważeniu przez sądy administracyjne. Ewentualne uznanie dyskrejonalności Prezydenta RP powinno wpłynąć na oddalenie skargi, nie zaś jej odrzucenie. Dyskrejonalność jest swoistą formą uznania administracyjnego, którego badanie należy co prawda do kompetencji sądów administracyjnych, jednakże w zasadzie jedynie skrajne naruszenie przepisu czy swoboda interpretacji wpływa na zmianę treści decyzji organu przez sąd. Należy pamiętać, że zgodnie z utrwaloną opinią doktryny i orzecznictwa sądy administracyjne sprawują kontrolę wyłącznie pod kątem legalności, wyłączwszy stosowanie zasad słuszności i sprawiedliwości społecznej. Jedynie uznanie koncepcji związanej prerogatywy do powoływania sędziów mogłoby zatem prowadzić do zmiany treści rozstrzygnięcia Prezydenta RP. Niemniej czynność konwencjonalna głowy państwa ma charakter prawno-ustrojowy, należy więc *a contrario* podać w wątpliwość skuteczność ewentualnego orzeczenia konstytucyjnego o nadaniu uprawnienia przez sąd administracyjny na podstawie art. 145a § 3 p.p.s.a. Orzekanie przez sądy administracyjne w przedmiocie powołania sędziego stanowiłoby rażące naruszenie zasady trójpodziału władzy, zatem pomimo prawnej dopuszczalności wniesienia skargi i ewentualnego rozstrzygnięcia na korzyść jednostki faktycznie jej sytuacja nie ulegnie poprawie. Problemu nie rozwiązałoby

⁵³ Wyrok TK z 5 czerwca 2012 r. ...

⁵⁴ J. Sułkowski, *op. cit.*, s. 63–66.

również rozpoznawanie sprawy przez sąd powszechny, ponieważ jedynym dopuszczalnym w ramach prawa rozwiązaniem byłoby uznanie istnienia prawa do bycia sędzią bez możliwości wyegzekwowania wykonania obowiązku przez Prezydenta RP.

VI. Postanowienia Prezydenta RP a prawo do sądu, proporcjonalność władzy publicznej

Jak wspomniano, w ocenie judykatury niedopuszczalność kontroli sądowej niektórych rozstrzygnięć Prezydenta RP nie stanowi naruszenia prawa do sądu, o ile jest usprawiedliwiona realizacją innej zasady konstytucyjnej. Niemniej zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny niedopuszczalne jest całkowite wyeliminowanie danej zasady ustrojowej kosztem innej, wykładnia nie może prowadzić do wartościowania poszczególnych przepisów⁵⁵. Omawiane zagadnienie nie ma na celu rozważenia zasadności posiadania przez jednostkę prawa do sądu, ponieważ jest to uprawnienie związane, ale nie samodzielne.

Możliwość żądania od organów państwa rozstrzygnięcia sprawy przez niezależny sąd ma na celu zabezpieczenie innych praw jednostki. Zdaniem Marcina Stębelskiego w przypadku powołania sędziów jest to prawo do korzystania ze służby publicznej na jednakowych zasadach przez obywateli posiadających pełnię praw publicznych wynikające z art. 60 Konstytucji RP, które niewątpliwie jest naruszane w przypadku, gdy rozstrzygnięcia są dowolne i arbitralne. Jest to sprzeczne z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do państwa⁵⁶. Tadeusz Kuczyński wskazuje dodatkowo, że rozstrzygnięcie takie narusza zasadę wolności pracy i równego traktowania, gdyż w przeciwieństwie do transparentnych kryteriów stosowanych przez Krajową Radę Sądownictwa Prezydent RP postępuje arbitralnie i całkowicie uznaniowo⁵⁷.

Działanie ze strony Prezydenta RP dowolnie rozstrzygającego o nadaniu uprawnienia jednostce niewątpliwie może naruszać gwarancję realizacji prawa obywatelskiego. Zgodnie z nauką prawa konstytucyjnego ingerencja w realizację praw jednostki jest możliwa, jednakże ograniczona poprzez zachowanie zasady proporcjonalności oraz nie-naruszania istoty prawa. W ocenie Aleksandra Stępkowskiego zasada proporcjonalności w europejskiej tradycji prawnej pojawiła się w celu rozstrzygania sporów pomiędzy interesem prywatnym a publicznym, z tym że niewątpliwie ich rozstrzyganie musi być niezależne od obydwu stron. Wyrazem realizacji przedmiotowej zasady było powstanie w XIX w. systemu sądownictwa administracyjnego, a następnie konstytucyjnego, mającego na celu wyznaczenie ram dyskrejonalności oraz swobodnego uznania władzy publicznej. Należy dodać, że zasada proporcjonalności w niemieckim systemie prawnym zaczęła funkcjonować również w odniesieniu do zasad stanowienia prawa, nie zaś

⁵⁵ Wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, OTK ZU 2007/9A/108.

⁵⁶ M. Stębelski, *Glosa do postanowienia NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1883/12*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 1, s. 123.

⁵⁷ T. Kuczyński, *op. cit.*, s. 452.

wyłącznie jego stosowania⁵⁸. Można mieć jednak zastrzeżenia co do pełnej relewantności rozumienia zasady proporcjonalności w odniesieniu do zachowania Prezydenta RP, ponieważ wykonywanie prawnoustrojowej kompetencji nie może być odnoszone do kategorii przydatności i konieczności (uregulowanie wynika z kontekstu historycznego oraz świadomego podziału kompetencji pomiędzy różne organy władzy państwowej), a jedynie być przedmiotem oceny co do zasadności i praktyczności, co nie ma wpływu na sytuację prawną jednostek.

Z opinii przedstawionej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka wynika, że nieracjonalne i godzące w realizację prawa obywatela wynikającego z art. 60 Konstytucji RP jest uznanie, że wyłącznie pierwsze stadium postępowania o uzyskanie statusu sędziego może być objęte kontrolą sądową, natomiast akt urzędowy Prezydenta RP miałby być z niej wyłączony. Oznaczałoby to wypaczenie rozumienia owej kompetencji głowy państwa jako wykonywania działań o charakterze służebnym wobec niezawisłości sędziowskiej i realizacji zasad demokratycznego państwa prawnego, do czego został zobligowany w wyniku przepisów ustawy zasadniczej⁵⁹.

Uznanie powyższej argumentacji musiałoby jednak prowadzić do zmiany utrwalonego w orzecznictwie poglądu stanowiącego o charakterze prawnym prerogatywy Prezydenta RP⁶⁰, ponadto — jak już wspomniano — orzeczenie sądu nie mogłoby mieć charakteru konstytutywnego, a zatem sytuacja jednostki nie uległaby ostatecznie zmianie.

VII. Podsumowanie

Zbadanie zagadnienia dopuszczalności kontroli sądowej postanowień Prezydenta RP nie może być dokonywane bez odniesienia do koncepcji i roli ustrojowej prerogatywy oraz możliwości dochodzenia przez jednostkę uprawnień gwarantowanych przez prawo. Doktryna konsekwentnie przyjmowała brak dopuszczalności oceniania przez władzę sądowniczą dyskrejonalnych uprawnień głowy państwa. Dopiero precedensy prezydenta Lecha Kaczyńskiego i prezydenta Andrzeja Dudy doprowadziły do wykryształizowania się stanowisk odmiennych, przemawiających przede wszystkim za koncepcją prerogatywy obowiązku oraz możliwości badania przez sądy wykonywania władzy przez głowę państwa. Istotne znaczenie dla wyjaśnienia badanego sporu mają dorobek nauki i praktyki prawa związane z prawami człowieka, które pozwoliły

⁵⁸ A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej*, Warszawa 2010, s. 159.

⁵⁹ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Dlaczego sposób powoływania sędziów ma znaczenie dla obywatela? czyli o znaczeniu postępowania w sprawie odmowy powołania sędziów przez Prezydenta*, <<http://www.hfpr.pl/wpcontent/uploads/2017/11/HFPC-niepowolani-sedziowie-11-2017.pdf>>, dostęp 31 III 2018.

⁶⁰ Nie można w niniejszym artykule pomijać kwestii nasilających się prób kontestowania przez sądy prawidłowości powołania określonych osób na stanowiska sędziego. Problem wymaga omówienia w oddzielnym opracowaniu, wskazać trzeba jednak na postanowienie NSA z 26 listopada 2019 r., sygn. akt I OZ 550/19 (niepubl.), w którym odrzucono skargę o wznowienie postępowania opartą na podstawie nieprawidłowego powołania sędziego przez Prezydenta RP.

spojrzeć na problem z całkowicie innej perspektywy: jednostki pokrzywdzonej arbitralnym działaniem organu władzy publicznej. Sądownictwo administracyjne prezentuje niezmienny pogląd zarówno co do dyskrejonalnego charakteru prerogatywy, jak i braku kognicji do przeprowadzenia postępowania, co wydaje się niezrozumiałe, ponieważ zgodnie z ustawowymi przepisami o właściwości sądu szczególnego postanowienie Prezydenta RP można uznać za decyzję administracyjną lub inny akt z zakresu administracji publicznej. Niemniej niezależnie od wyjaśnienia wątpliwości związanych zarówno z charakterem prawnym kompetencji wyłącznych, jak i dopuszczalnością kontroli sądowej nie istnieje możliwość związania Prezydenta RP orzeczeniem sądu ani nadania uprawnienia jednostce w sposób zastępczy. Również Trybunał Konstytucyjny z uwagi na indywidualność aktu oraz procedowanie przez Prezydenta RP w drodze bezpośredniego stosowania Konstytucji RP uznaje się za niewłaściwy do wyjaśnienia istniejących wątpliwości prawnych. Co więcej, orzecznictwo sądu konstytucyjnego stoi na stanowisku dyskrecjonalności uprawnień głowy państwa oraz celowości wprowadzenia konkretnych kompetencji konstytucyjnych jako wyjątków od potencjalnie naruszanych zasad ustrojowych.

W mojej ocenie spór dotyczący zakresu prerogatywy Prezydenta RP pozostaje bez znaczenia dla przedmiotu badania niniejszego artykułu, dopóki sądownictwo administracyjne nie zmieni stanowiska i nie stwierdzi swojej kognicji do badania legalności postanowień Prezydenta RP. To zaś może nastąpić dopiero po uprzednim podjęciu uchwały zgodnie z przepisami art. 267 p.p.s.a. Również wtedy jednak przyjęcie dopuszczalności formalnej kontroli rozstrzygnięć indywidualnych Prezydenta RP, przykładowo przez uznanie ich za decyzje administracyjne, może pozostać bez znaczenia dla stwierdzenia zasadności przedstawionej skargi z dwóch względów. Po pierwsze, nie istnieją właściwe wzorce kontroli rozstrzygnięcia (poza przepisem art. 179 Konstytucji RP), a po drugie, uznanie, że postanowienia Prezydenta RP są dyskrejonalne, przez co w pełni uznaniowe, może doprowadzić do stwierdzenia przez sądy administracyjne, iż odmowa powołania na stanowisko sędziowskie mieści się w zakresie dopuszczalnego uznania administracyjnego, co wtórnie wyłącza możliwość uchylenia bądź zmiany tego rozstrzygnięcia.

W moim przekonaniu obecne standardy zapewnienia obywatelowi prawa do sądu oraz mechanizmy wzajemnej kontroli władz powinny stanowić o dopuszczalności sądowej kontroli rozstrzygnięć Prezydenta RP w przedmiocie powołania na stanowisko sędziowskie, jednakże tryb administracyjnoprawny pozostaje wątpliwy co do możliwości zmiany rozstrzygnięcia Prezydenta RP i następnie wykonania orzeczenia. Kwestia kwalifikacji prawnej prerogatywy i zakresu kompetencji Prezydenta RP pozostanie w zakresie oceny zasadności, a nie dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego. Odrębną dla niniejszego artykułu kwestią jest kognicja sądu cywilnego bądź sądu pracy w zakresie ustalenia, czy po stronie Prezydenta RP leży obowiązek powołania na stanowisko sędziowskie (nawiązania stosunku pracy). Ostatecznie należy stwierdzić, że przedmiotowy problem powinien być rozwiązywany wyłącznie w odniesieniu do płaszczyzny prawnej, nie zaś politycznej.

Bibliografia

ŹRÓDŁA

A k t y p r a w n e

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. — Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 365.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 347.
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 84.

O r z e c z n i c t w o

- Postanowienia TK z 12 czerwca 2013 r. i 5 marca 2014 r., sygn. akt Ts 36/13 (niepubl.).
- Postanowienia TK z 12 czerwca 2013 r. i 5 marca 2014 r., sygn. akt Ts 37/13 (niepubl.).
- Postanowienia TK z 12 czerwca 2013 r. i 5 marca 2014 r., sygn. akt Ts 38/13 (niepubl.).
- Postanowienia TK z 12 czerwca 2013 r. i 5 marca 2014 r., sygn. akt Ts 39/13 (niepubl.).
- Postanowienie NSA z 21 lutego 1997 r., sygn. akt I SA 264/97, ONSA 1997/4/182.
- Postanowienie NSA z 2 października 2012 r., sygn. akt I OSK 2220/12, LEX nr 1219448.
- Postanowienie NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1890/12, LEX nr 1269636.
- Postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z 14 stycznia 2009 r., sygn. akt II GPS 7/08, ONSAiWSA 2009/3/51.
- Postanowienie WSA w Warszawie z 17 lutego 2005 r., sygn. akt II SAB/Wa 197/04 (niepubl.).
- Postanowienie WSA w Warszawie z 24 sierpnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1274/17, LEX nr 2350869.
- Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 9 listopada 1998 r., sygn. akt OPS 4/98, ONSA 1999/1/6.
- Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 16 grudnia 2013 r., sygn. akt II GPS 2/13, ONSAiWSA 2014/6/88.
- Uchwała SN z 31 maja 2017 r., sygn. akt I KZP 4/17, OSNKW 2017/7/37.
- Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego w Republice Czeskiej z 27 kwietnia 2006 r., 4 Aps 3/2005, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4(87), w przekładzie J. Sułkowskiego.
- Wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 1163/81, OSPiKA 1982/9–10/ 169.
- Wyrok NSA z 4 lutego 1998 r., sygn. akt II SA 1367/97, ONSA 1998/4/139.
- Wyrok NSA z 24 listopada 1999 r., sygn. akt IV SA 1866/97, LEX nr 48704.
- Wyrok NSA z 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2196/11, LEX nr 1145090.
- Wyrok NSA z 7 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 858/17, CBOSA.
- Wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04, OTK ZU 2005/7A/81.
- Wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, OTK ZU 2007/9A/108.
- Wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09, OTK ZU 2012/6A/63.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 13 października 2009 r., sygn. akt I SA/Gd 220/09, LEX nr 524668.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt III SA/Gl 841/18, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z 8 lutego 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 1725/06, LEX nr 342587.
- Wyrok WSA w Warszawie z 15 maja 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 106/14, LEX nr 1476639.

PIŚMIENNICTWO

- Adamiak B., *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 11.
- Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Dom Organizatora, Toruń 2005.
- Chauvin T., „Akt rządowy” (*l’acte de gouvernement*) w systemie prawa francuskiego, [w:] *Dyskrecjonalność w prawie*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawecki, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Ciapała J., *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4(87).
- Ciapała J., *Status ustrojowy prezydenta jako głowy państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, nr 2.
- Czarny P., *Realizacja konstytucyjnych uprawnień Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Dlaczego sposób powoływania sędziów ma znaczenie dla obywatela? czyli o znaczeniu postępowania w sprawie odmowy powołania sędziów przez Prezydenta*, <<http://www.hfhr.pl/wpcontent/uploads/2017/11/HFPC-niepowolani-sedziowie-11-2017.pdf>>.
- Jagielski J., *Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Jagielski J., *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1998.
- Jendrośka J., *Komentarz do art. 104 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1986.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Kuczyński T., *Z problematyki postępowania w sprawie powołania sędziów sądu administracyjnego*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzciańskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- Masternak-Kubiak M., *Komentarz do art. 179 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Morand-Deville J., *Cours de Droit Administratif*, Montchrestien, Paris 2005.
- Naleziński B., [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Piotrowski R., *Sędziowie a władza wykonawcza. Wybrane problemy konstytucyjne*, „Studia Iuridica” 2008, t. 48.
- Sarnecki P., *Glosa II do wyroku NSA z 22 IX 1994 r. II SA 695, 696 698-712/94*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4(8).
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Zakamycze, Kraków 2000.
- Stankiewicz R., *Postanowienia organu administracji jako przedmiot kontroli sądu administracyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2010, nr 3–4.
- Starościk J., *Prawne formy działania administracji*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1957.
- Stębel M., *Glosa do postanowienia NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1883/12*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 1.
- Stępkowski A., *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej*, Liber, Warszawa 2010.

- Sułkowski J., *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4(87).
- Türk P., *Le droit de grâce présidentiel à l’issue de la révision du 23 juillet 2008*, „Revue Française de Droit Constitutionnel” 2009, nr 3.
- Wasilewski A., *Sądowa kontrola administracji a problem prawa do sądu*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Dom Organizatora, Toruń 1999.
- Weitz K., *Komentarz do art. 179 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Węgliński C., *Teoria loi-écran i bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy we Francji*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2018, nr 2, <https://doi.org/10.26330/ppuw.2018.01.17>.
- Woś T., *Komentarz do art. 3*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005.