

Jakub Sychowiec

Prezydent RP jako organ administracji publicznej

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest próba oceny statusu Prezydenta RP jako organu administracji publicznej. W doktrynie prawa administracyjnego oraz orzecznictwie sądowym możemy spotkać różne stanowiska w tym zakresie. Problem zaklasyfikowania głowy państwa jako organu administracji jest trudny z powodu szczególnej pozycji ustrojowej jak i politycznej, która została mu przypisana przepisami Konstytucji RP. Oceny dokonywał będę z trzech perspektyw. Po pierwsze, Konstytucji RP, po drugie, definicji legalnej pojęcia „organ administracji publicznej” zawartej w Kodeksie postępowania administracyjnego i po trzecie, z perspektywy definicji tworzonych doktrynie prawa administracyjnego. Problem ten ma szersze znaczenie, którego w tym artykule rozwijał nie będę, mianowicie w zakresie w jakim Prezydent RP zostanie uznany za organ administracji publicznej możliwa będzie kontrola jego działalności (lub ewentualnie bezczynności i przewlekłości) przez sądy administracyjne.

1. Wstęp

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest jednym z dwóch (obok Rady Ministrów) podmiotów sprawujących w Polsce władzę wykonawczą (art. 10 ust. 2 Konstytucji RP¹). Jego status jako organu administracji publicznej jest przedmiotem sporów w doktrynie prawa administracyjnego². Kontrowersje wzbudza również – wśród autorów ten status mu przyznających – zaklasyfikowanie głowy państwa jako centralnego organu administracji³. W niniejszym artykule spróbuję odpowiedzieć na pytanie – czy (i jeśli tak to w jakim zakresie) Prezydent może zostać uznany za organ administracji publicznej. Oceny będę dokonywał z trzech perspektyw. Po pierwsze z perspektywy Konstytucji RP, po drugie przez pryzmat definicji legalnej, która została zawarta w art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04. 1997r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.

² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 241.

³ Zob. szerzej M. Cherka, M. Wierzbowski, *Centralne organy administracji państwowej*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.) *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, s. 246 – 247.

postępowania administracyjnego⁴, po trzecie zaś z punktu widzenia przyjmowanych w doktrynie prawa administracyjnego cech, jakie powinien spełniać określony podmiot, aby można było go określić mianem organu administracji publicznej.

2. Perspektywa konstytucyjna

Zanim przejdę do problemu uznania Prezydenta RP za organ administracji na gruncie konstytucyjnym, chciałbym poczynić kilka istotnych uwag o charakterze terminologicznym.

Konstytucja RP posługuje się pojęciami „organ władzy publicznej” (np. art. 7), organ administracji publicznej (np. art. 79) oraz „administracja publiczna” (np. art. 184). Są to pojęcia ze sobą powiązane, ale nie należy stosować ich jako synonimów, ponieważ zakres znaczeniowy każdego z nich jest inny. Racjonalny prawodawca, a zatem także ustrojodawca, do oznaczenia jednakowych pojęć używa jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza tymi samymi określeniami.

Najszerszym znaczeniowo zwrotem jest „organ władzy publicznej”. Pojęcie to na gruncie Konstytucji RP należy rozumieć szeroko. W jego zakres wchodzi zarówno organy państwa, jak i inne organy władzy publicznej, które realizują władztwo publiczne⁵. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie⁶ wskazał, że pojęcie „władzy publicznej” obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Zdaniem sądu konstytucyjnego, w tym pojęciu mieszczą się także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Natomiast nazwa „organ” oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej. Tak przyjęte rozumienie pojęcia „organ władzy publicznej” oznacza, że możemy mieć w praktyce dwie możliwe sytuacje. W pierwszej z nich organ władzy publicznej będzie jednocześnie organem administracji publicznej (np. wójt, burmistrz, prezydent miasta). W drugiej organ władzy publicznej nie będzie organem administracji publicznej (np. Sejm, Senat). Oznacza to, że z faktu, iż Konstytucja RP przyznaje Prezydentowi status organu władzy publicznej, nie można wyciągnąć wniosku, że jest on organem administracji publicznej.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej jako k.p.a.

⁵ P. Tuleja, *art. 7*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1 – 86*, Legalis 2016.

⁶ Np. wyrok TK z 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK nr 1/2001, poz. 256.; wyrok TK z 20.01.2004 r., SK 26/03, OTK-A nr 1/2004, poz. 3; wyrok TK z 4.12.2012 r., U 3/11, OTK-A nr 11/2012, poz. 131.

Konstytucja RP posługuje się również pojęciem „administracji publicznej”. W doktrynie prawa administracyjnego odnaleźć można różne definicje tego wyrażenia. Dla przykładu wskazać można, że zdaniem H. Izdebskiego i M. Kuleszy „administrację publiczną rozumie się jako zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”⁷. I. Lipowicz wskazuje natomiast, że jest to „system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych we władztwo państwowe oraz środki materialnotechniczne”⁸. Zdaniem J.S. Langroda to „planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – suma urzędów, którymi dysponują”⁹. Można zatem stwierdzić, że między pojęciem „administracji publicznej” a pojęciem „organ administracji publicznej” zachodzi taka relacja, że organy administracji publicznej stanowią część administracji publicznej.

Po wstępnych uwagach terminologicznych przejdę teraz do problemu rozumienia pojęcia „organu administracji publicznej” na gruncie konstytucyjnym. Interpretując pojęcia zawarte w ustawie zasadniczej pamiętać należy o tym, że mogą one mieć inne znaczenie niż nadawane im przez ustawy zwykłe. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „nie można (...) przyjąć, że definicje pewnych pojęć zawarte w ustawach zwykłych są wiążące przy nadawaniu znaczenia przepisom Konstytucji. Proces interpretacji musi przebiegać w przeciwnym kierunku: to normy konstytucyjne narzucają kierunek wykładni przepisów innych ustaw”¹⁰. Jak słusznie wskazał P. Tuleja zasada ta dotyczy również zakazu prostej transpozycji pojęcia „organu administracji” z przepisów k.p.a. na poziom konstytucyjny¹¹.

Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wskazywał na to, że za organ administracji publicznej jest uznawany każdy podmiot – niezależnie od tego czy formalnie należy do struktury administracji – w którego kompetencjach leży wydawanie rozstrzygnięć władczych, kształtujących sytuację prawną (praw i obowiązków) konkretnych osób¹². Trybunał wskazuje też, że władztwo administracyjne nie musi być wykonywane jedynie przez organy

⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne.*, Warszawa 2004, s. 93.

⁸ I. Lipowicz [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 27-28.

⁹ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej.*, Kraków 2003, s. 191.

¹⁰ Wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK nr 3/2000, poz. 87.

¹¹ Zdanie odrębne P. Tulei do postanowienia TK z 19.06.2012 r., SK 37/08, OTK-A nr 6/2012, poz. 69.

¹² Tak np. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27.05.2008 r. SK 57/06, OTK-A nr 4/2008, poz. 63.

państwa, lecz przepis szczególny lub powierzenie może upoważniać do podejmowania działań władczych również podmioty, które nie są usytuowane w systemie organów władzy publicznej, np. stowarzyszenia lub podmioty prawa prywatnego¹³. W doktrynie prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę na konieczność szerokiej i funkcjonalnej wykładni tego określenia¹⁴. W ramach szerokiej interpretacji wskazuje się, że nie ma znaczenia, dla zakwalifikowania danego podmiotu jako organu administracji publicznej, pozycja ustrojowa konkretnego podmiotu. W związku z tym organami w rozumieniu konstytucyjnym mogą być również podmioty sprawujące w Polsce władzę ustawodawczą lub sądowniczą, a także organy niemieszczące się w podziale władzy (np. NIK, RPO, NBP) – w zakresie, w jakim działalność danego organu będzie polegała na wykonywaniu administracji publicznej (np. w zakresie udostępniania informacji publicznej)¹⁵.

Biorąc pod uwagę powyższe można wyróżnić dwie cechy konstytuujące konstytucyjne rozumienie pojęcia organu administracji publicznej. Po pierwsze, nie ma znaczenia formalna przynależność danego podmiotu do struktur administracji czy jego pozycja ustrojowa. Po drugie, konieczne jest posiadanie władztwa administracyjnego, rozumianego jako możliwość kształtowania sytuacji prawnej podmiotów trzecich.

Skoro nie ma znaczenia charakter ustrojowy danego organu, to dokonując oceny czy Prezydent RP jest organem administracji w sensie konstytucyjnym wystarczy sprawdzić, czy spełnia on drugą cechę, a zatem czy jest on wyposażony we władztwo. Moim zdaniem, nie jest możliwe ustalenie *in abstracto*, czy głowa państwa wypełnia wyżej wspomniany warunek. Każdy przypadek należy badać odrębnie. Można zatem stwierdzić, że będą takie czynności, przy których władztwo będzie występowało, ale i takie, gdzie go nie będzie.

Do pierwszej grupy można zaliczyć np. obowiązki wynikające z ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁶. Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 tej ustawy podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej jest organ władzy publicznej (przepis ten realizuje na poziomie ustawowym normę wyrażoną w art. 61 Konstytucji, który to w ust. 1 przyznaje obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej). Nie ulega wątpliwości, że do tej kategorii podmiotów zaliczyć można Prezydenta

¹³ Wyrok TK z 13.03.2013 r. K 25/10, OTK-A nr 3/2013, poz. 27.

¹⁴ M. Romańska [w:] M. Romańska (red.), *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, Legalis 2012.

¹⁵ M. Wiącek, *Art. 184*, [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243.*, Legalis 2016.

¹⁶ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 z późn. zm.

RP, co potwierdzają judykatura¹⁷ i doktryna¹⁸. Jeżeli zdecyduje on o odmowie udzielenia dostępu do informacji publicznej to, na podstawie art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jest on zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej, do której stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. W takiej sytuacji można powiedzieć, że Prezydent kształtuje sytuację prawną (prawo do uzyskania informacji) podmiotu trzeciego, za pomocą władztwa administracyjnego i w związku z tym będzie traktowany jako organ administracji publicznej.

Do drugiej grupy można zaliczyć szereg czynności głowy państwa, które pozbawione są władztwa i wynikają z pozycji, jaką ma w konstytucyjnym ustroju państwa. Jako przykłady można podać: ogłoszenie orędzia, prawo do inicjatywy ustawodawczej, wyznaczenie terminu pierwszego posiedzenia Sejmu nowej kadencji, powołanie członków Rady Ministrów. W takich sytuacjach nie będzie można – moim zdaniem – mówić o Prezydencie jako organie administracji publicznej.

Konkludując należy stwierdzić, że z perspektywy konstytucyjnej Prezydent RP może być organem administracji publicznej, lecz takie jego zaklasyfikowanie będzie miało miejsce tylko wtedy, kiedy spełni obie, wyżej wskazane cechy, kształtujące pojęcie organu administracji w rozumieniu ustawy zasadniczej.

3. Perspektywa Kodeksu Postępowania Administracyjnego

Kodeks postępowania administracyjnego definicję legalną „organu administracji publicznej” ujmuje w art. 5 § 2 pkt 3¹⁹. Zgodnie z tym przepisem przez organy administracji publicznej rozumie się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy państwowe i inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji lub w sposób milczący.

Na gruncie powyższej definicji w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że można wyróżnić dwie kategorie organów²⁰. Do pierwszej zaliczyć można podmioty,

¹⁷ Tak np. wyrok WSA w Warszawie z 11.0.2004 r., II SAB 391/03, nr LEX 169533.

¹⁸ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Art. 4*, [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, LEX 2016.

¹⁹ Na marginesie można dodać, że definicja ta różni się w pewnym stopniu od definicji zawartej w projekcie ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego (art. 5 ust. 1 pkt. 2), druk sejmowy 3942, Sejm VI kadencji.

²⁰ D. Gut, M. Jaśkowska, J. Jaworski, K. Łuczak, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Postępowanie sądoadministracyjne*, Warszawa 2021, s.126.

którym na mocy ustawy lub porozumień powierzone zostało wykonywanie władztwa administracyjnego (organy w znaczeniu funkcjonalnym/szerokim), a do drugiej, organy administracji rządowej oraz samorządowej (organy w znaczeniu ustrojowym/wąskim).

Wobec powyższego należy dokonać teraz oceny czy Prezydent RP jest organem administracji publicznej w chociażby jednym z dwóch wyżej wskazanych znaczeń.

Rozpocznę od ustalenia czy głowa państwa jest organem w znaczeniu ustrojowym, gdyż tu sprawa wydaje się prostsza. Judykatura stoi obecnie na stanowisku, że głowa państwa nie jest organem administracji w znaczeniu ustrojowym²¹. Ten pogląd wydaje mi się uzasadniony zważywszy na to, że ustawodawca nie zdecydował się w omawianym przepisie zastosować żadnego zwrotu wskazującego, że wyliczenie organów w nim zawarte ma charakter otwarty (np. nie zastosował zwrotu „w szczególności”). Ponadto, jak wyżej wskazałem, pod tym pojęciem rozumie się organy administracji rządowej i samorządowej, a Prezydent nie należy do żadnej z tych dwóch kategorii. Pozostaje zatem rozważenie, czy należy on do grupy organów administracji w znaczeniu funkcjonalnym (szerokim).

Kodeks postępowania administracyjnego wskazuje, że o organie w znaczeniu szerokim można mówić wtedy, gdy ustawa lub porozumienie przekazuje danemu podmiotowi możliwość rozstrzygnięcia spraw indywidualnych w drodze decyzji lub milczącego załatwienia sprawy (art. 5 § 2 pkt. 3 w związku z art. 1 pkt. 2 k.p.a.). Na podstawie tej definicji można wskazać, że kodeks charakteryzuje tę grupę podmiotów poprzez wskazanie na sposób ich umocowania do rozstrzygnięcia spraw oraz formę prawną w jakiej sprawa jest załatwiana.

W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że organem w znaczeniu funkcjonalnym może być każdy podmiot, któremu ustawa przyznaje kompetencje z zakresu prawa administracyjnego niezależnie od tego, czy stanowi część struktury państwa, czy też innego podmiotu niż państwo²². Podkreśla się również, że kategoria tych podmiotów jest bardzo szeroka i zróżnicowana; przynależność do niej w zasadzie nie jest uwarunkowana sprecyzowanymi cechami bądź właściwościami strukturalnymi podmiotu, lecz przypisaniem mu kompetencji jurysdykcyjnej²³.

Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego o organie administracji w znaczeniu funkcjonalnym można mówić w przypadku, gdy organ niebędący organem

²¹ Tak np. NSA w postanowieniu z 7.12.2017 r., I OSK 858/17, nr LEX 2804297.

²² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 47-48.

²³ T. Kielkowski [w:] *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, W. Chróścielewski, G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 1.*, Warszawa 2018, s. 92.

w znaczeniu ustrojowym będzie kompetentny do podjęcia decyzji stosowania materialnego prawa administracyjnego i ustanowienia nią normy indywidualnej²⁴.

Biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, że Prezydent RP może być – w określonych sytuacjach – organem administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym²⁵. Jako przykład takiego zaklasyfikowania głowy państwa w orzecznictwie można podać uznanie go przez NSA²⁶ za organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym w zakresie przenoszenia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku na podstawie art. 111 w związku z art. 37 ustawy o Sądzie Najwyższym w brzmieniu z dnia 3 kwietnia 2018 r.²⁷. W sprawie dotyczącej nadania tytułu profesorskiego Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „sprawa nadania tytułu profesora (...) jest sprawą indywidualną z zakresu stosowania prawa administracyjnego (...). Nadanie tytułu profesora samo w sobie rozstrzyga o uprawnieniach indywidualnej osoby w konkretnej sprawie. (...) Z tego względu postanowienie Prezydenta RP o nadaniu tytułu profesora, jak wskazuje się w nauce prawa administracyjnego, jest władczym rozstrzygnięciem sprawy indywidualnej danej jednostki.” Wobec takiego stanowiska NSA można stwierdzić, że również i w tym zakresie można uznać Prezydenta za organ administracji w znaczeniu szerokim.

Podsumowując, z perspektywy definicji legalnej zawartej w art. 5 § 2 pkt. 3 k.p.a. głowa państwa nie będzie mogła zostać zaliczona do grupy organów administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym. Będzie natomiast możliwe jej zakwalifikowanie do grupy organów w znaczeniu funkcjonalnym, jeżeli spełni określone ustawowo przesłanki tzn. będzie w drodze przepisów ustawy lub w wyniku porozumienia uprawniony do rozstrzygania spraw indywidualnych podmiotów w konkretnej sprawie.

4. Perspektywa doktryny prawa administracyjnego

Na koniec chciałbym dokonać oceny statusu Prezydenta RP jako organu administracji publicznej przez pryzmat definicji doktrynalnych tego pojęcia.

J. Zimmermannem wskazuje, że organ administracji publicznej to podmiot, którego cechuje wyodrębnienie organizacyjne, prawne umocowanie do działania oraz wyposażenie we władztwo²⁸. Wyodrębnienie organizacyjne polega na tym, że choć organ jest podmiotem

²⁴ Postanowienie NSA z 7.12.2017 r., I OSK 858/17, nr LEX 2804297.

²⁵ Tak też NSA w postanowieniu z 30.09.2020 r. II GSK 295/20.

²⁶ Postanowienie NSA z 18.04.2019 r. II GZ 51/19, LEX nr 2656008.

²⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1443.

²⁸ J. Zimmermann, op. cit., s.181-183.

znajdującym się w strukturze państwa lub samorządu terytorialnego, to można wskazać kryteria, według których jest możliwe jego odróżnienie od innych organów lub innych podmiotów administracji publicznej. Prawne umocowanie do działania oznacza, że aby organ mógł podejmować określone czynności musi mieć do tego podstawę prawną (wynika to wprost z konstytucyjnej zasady legalizmu). Trzecią cechą jest wyposażenie organu we władztwo administracyjne, a więc możliwość jednostronnego ukształtowania przez organ administracji stanu prawnego, zwłaszcza sytuacji prawnej podmiotu podporządkowanego, którym jest podmiot administrowany lub jednostka organizacyjna administracji, co wiąże się z możliwością stosowania przymusu państwowego, w celu zapewnienia zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym ustalonym autorytatywnie przez administrację²⁹.

Inne – bardzo szerokie – ujęcie zakłada, że organami administracji są wszystkie organy nienależące do sfery władzy ustawodawczej i sądowniczej, a przypisane do sfery władzy wykonawczej³⁰.

Według definicji sformułowanej przez J. Bocia, organ administracji publicznej to człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego) spełniający następujące cechy: znajduje się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, jest powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, a także działa w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji³¹.

Mimo tego, że powyższe definicje różnią się od siebie, można na ich podstawie wskazać kilka cech, które stanowią niezbędne minimum, aby dany podmiot mógł być uznany za organ administracji publicznej.

Po pierwsze, musi działać on na podstawie ustawy. Po drugie, jest wyposażony we władztwo administracyjne, dzięki czemu może konkretyzować generalne i abstrakcyjne normy prawa administracyjnego. Trzecią cechą jest, z jednej strony, jego przynależność do struktury państwa, a z drugiej to, że istnieją cechy odróżniającego go od pozostałych podmiotów usytuowanych w tej strukturze.

Prezydent RP jest podmiotem przynależącym do systemu organów państwa, ale wyodrębnionym organizacyjnie. Wskazuje na to odrębne uregulowanie ustroju głowy państwa w Konstytucji RP (art. 126 – 145), wyposażenie go w szczególne uprawnienia (przede wszystkim o charakterze ustrojowym) oraz przyporządkowanie mu urzędu

²⁹ M. Szewczak, *Władztwo administracyjne* [w:] I. Wieczorek, J. Szymanek (red.) *Słownik pojęć w administracji publicznej*, Łódź 2018, s. 218.

³⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 93 i n.

³¹ J. Boć [w:] J. Boć, *Prawo administracyjne*, 2007, s. 129 i n.

pomocniczego (Kancelarii Prezydenta RP). Spełnia on zatem trzecią cechę z wskazanej wyżej definicji. W przypadku pierwszej i drugiej cechy nie jest możliwe abstrakcyjne wskazanie czy głowa państwa je spełnia. Wszystko zależy będzie od konkretnej sprawy. Jeżeli jej analiza doprowadzi do wniosku, że przy dokonywaniu przez Prezydenta danej czynności występuje ustawowa podstawa działania oraz władztwo administracyjne, to będzie można, moim zdaniem, wskutek wypełnienia wszystkich trzech wyżej wskazanych cech, uznać ten podmiot za organ administracji publicznej w rozumieniu doktryny prawa administracyjnego.

5. Konkluzje

Zakwalifikowanie Prezydenta RP jako organu administracji publicznej nie jest sprawą prostą. Wynika to ze szczególnej pozycji głowy państwa w polskim systemie politycznym i prawnym. Warto zwrócić uwagę, że oceniając status Prezydenta zarówno przez pryzmat Konstytucji RP, definicji legalnej zwartej w Kodeksie Postępowania Administracyjnego, jak i z punktu widzenia definicji doktrynalnych, warunki jakie muszą być spełnione, aby zakwalifikowanie go jako organu administracji miało charakter pozytywny, są w zasadzie bardzo podobne. We wszystkich trzech przypadkach wymagane jest dokonywanie czynności na podstawie ustaw oraz wyposażenie we władztwo administracyjne. Mimo tych podobieństw można dostrzec również różnice. Na gruncie konstytucyjnym pojęcie organu administracji publicznej jest rozumiane w sposób autonomiczny i szerszy, niż na gruncie ustawowym czy doktrynalnym. Zdarzyć może się zatem, że choć według przepisów ustawowych lub doktryny dany podmiot nie będzie organem administracji, to z punktu widzenia konstytucyjnego takie zakwalifikowanie go będzie możliwe.

Mimo spornego statusu Prezydenta RP jako organu administracji publicznej, uważam, że nie powinno się z góry ani odmawiać, ani przyznawać przynależności to tej grupy podmiotów publicznych. Wszystko zależy od tego, jaką konkretnie czynność badamy. Głowa państwa będzie zatem organem np. gdy wyda decyzję o odmowie dostępu do informacji publicznej. Nie będzie nim jednak przede wszystkim wtedy, kiedy wykonywać będzie swoje kompetencje ustrojowe np. zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu, powoływanie Rady Ministrów lub zwoływanie posiedzenia Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Summary

President of the Republic of Poland as a public administration body

The article's subject is an attempt to status the assessment of the President of the Republic of Poland as a public administration body. In the doctrine of administrative law and jurisprudence, we can notice different opinions in this regard. The problem of classifying the President as an authority is difficult to settle since his role in the constitutional and political system is special. I try to solve this problem from three perspectives. First, the elements of the Polish constitution, second, Code of Administrative Procedure and third, in view of the doctrine of administrative law. This problem has a broader meaning, which I will not elaborate on in this article, namely to the extent that the President of the Republic of Poland is recognized as a public administration body, it will be possible to control his activity (or possibly inactivity and lengthiness) by administrative courts.

Jakub Sychowiec

Student IV roku prawa stacjonarnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Wykaz literatury:

1. Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
2. Chróścielewski W., Łaszczyca G., Matan A. (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część I.*, Warszawa 2018,
3. Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.
4. Gut D., Jaśkowska M., Jaworski J., Łuczak K., Wilbrandt-Gotowicz M., *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2021.
5. Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z. (red.) *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2015.
6. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne.*, Warszawa 2004.
7. Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej.*, Kraków 2003.

8. Romańska M. (red.), *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, Legalis 2012.
9. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1 – 86*, Legalis 2016.
10. Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243.*, Legalis 2016.
11. Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III*, LEX 2016.
12. Wieczorek I., Szymanek J. (red.) *Słownik pojęć w administracji publicznej*, Łódź 2018.
13. Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996.
14. Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.
15. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.