

ISSN 1643-8183  
eISSN 2353-8139



Artykuł został opublikowany zgodnie ze standardami  
Libre Open Access i jest objęty warunkami licencji  
Creative Commons CC BY-ND 4.0 Międzynarodowe

Zeszyty Prawnicze  
26.2 / 2026, s. 171-194  
<https://doi.org/10.21697/zp.2026.26.2.08>

JAKUB CHEBA

<https://orcid.org/0009-0009-8632-6338>

e-mail: [jcheba75@gmail.com](mailto:jcheba75@gmail.com)

## MOŻLIWOŚĆ SĄDOWOADMINISTRACYJNEJ KONTROLI KONTRASYGNATY RZĄDOWEJ PREZESA RADY MINISTRÓW UDZIELANEJ AKTOM URZĘDOWYM WYDAWANYM PRZEZ PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

### 1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Asumptem do stworzenia niniejszego opracowania były orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lipca 2025 r. w sprawie o sygnaturze akt II GSK 432/25<sup>1</sup>, a także z 22 lipca 2025 r. w sprawie o sygnaturze akt II GSK 251/25<sup>2</sup>. Osobliwym elementem układu je łączącego było to, że zostały wydane na kanwie tego samego stanu faktycznego, a różny był tylko przedmiot rozstrzygnięcia. Mianowicie pierwsze z wymienionych dotyczyło *stricte* czynności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wobec postanowienia Prezydenta RP z 17 sierpnia 2024 r. nr 1131.18.2024 w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego<sup>3</sup>, natomiast drugie odnosiło się do merytorycznej analizy zarówno miejsca urzędu Prezydenta w strukturze administracji publicznej, jak i samej możliwości kontroli treści wydawanych przez niego aktów urzędowych. W odniesieniu do kontrasygnaty rządowej Naczelny Sąd Administracyjny nie poczynił jednak żadnych szczegółowych rozważań w zakresie jej charakteru prawnego, a tym

---

<sup>1</sup> Lex nr 3895060.

<sup>2</sup> Lex nr 3892909.

<sup>3</sup> M.P. z 2024 r., poz. 799.

samym możliwości objęcia jej samej zakresem władztwa judykacyjnego sądów administracyjnych. Zdaje się, że przyjęto *a limine* dopuszczalność takiej możliwości, nie zważając na konsekwencje w sferze stosunków prawnych i politycznych pomiędzy organami władzy wykonawczej, a także potencjalnego wpływu takiego rozwiązania na stabilność obrotu prawnego i pewności wydawanych przez te organy rozstrzygnięć. Stąd zasadna wydaje się próba dogłębszej analizy instytucji kontrasygnaty rządowej, zarówno pod względem źródła jej pochodzenia, jak i samej konstrukcji tej czynności, w odniesieniu do odpowiednich przepisów regulujących postępowanie sądownoadministracyjne.

## 2. KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ JAKO ŹRÓDŁO INSTYTUCJI KONTRASYGNATY RZĄDOWEJ

Zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem<sup>4</sup>. Wyłaniająca się z powyższego przepisu norma rangi ustrojowej konstituuje szczególny rozkład odpowiedzialności w zakresie działalności szeroko rozumianej egzekutywy, a mianowicie tworzy swoisty mechanizm współpodpisu Prezesa Rady Ministrów będący przejawem kontroli parlamentarnej aktów wydawanych przez Prezydenta RP<sup>5</sup>. Właściwe zrozumienie istoty tej instytucji wymaga umiejscowienia jej w szerszym kontekście prawnoustrojowym. Jest ona wynikiem przyjęcia dualistycznego modelu władzy wykonawczej, w ramach której uwzględniono zarówno urząd Prezydenta RP, jak i kolegialną Radę Ministrów, co wynika *expressis verbis* z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP. Ponadto, nie bez znaczenia pozostają regulacje odnoszące się do modelu ustrojowego urzędu Prezydenta RP zawarte w rozdziale V Konstytucji RP. Podjęcie próby odkodowania zarówno ich treści, jak i wzajemnego stosunku prowadzi do wniosku, że rudymmentarnym celem kontrasygnaty jest

---

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.); dalej: Konstytucja RP.

<sup>5</sup> K. Kozłowski, [w:] *Konstytucja RP, II: Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 144, Legalis/el., nb 1.

skoordynowanie działalności tych organów, a także ujednoczenie ich decyzji merytorycznych, co w konsekwencji prowadzić ma do integracji bieżącej polityki państwa, szczególnie w obszarach, gdzie kompetencje Prezydenta RP i Rady Ministrów w zakresie szeroko rozumianego kierownictwa państwowego mogą się krzyżować<sup>6</sup>.

Jeżeli chodzi o formę udzielenia kontrasygnaty, to należy stwierdzić, że brzmienie art. 144 ust. 2 Konstytucji RP nie pozostawia w tej kwestii wątpliwości – sprowadza się ona bowiem do udzielenia podpisu przez Prezesa Rady Ministrów pod osnową właściwego dokumentu obejmującego treść aktu urzędowego Prezydenta. Uznać więc należy, że z punktu widzenia czysto formalnego jest ona czynnością techniczną. W tym zakresie zarówno Prezes Rady Ministrów, jak i Prezydent są równorzędnymi podmiotami procesu decyzyjnego. Oznacza to, że w przypadku braku porozumienia pomiędzy nimi nie wystarcza tylko odmowa podpisania właściwego aktu, zasadne jest rozważenie przez Prezesa Rady Ministrów nawet złożenia dymisji<sup>7</sup>. Należy jednak podkreślić, że współczesny układ stosunków społeczno-politycznych nie powoduje w praktyce aż tak daleko idących skutków. Konsekwencje jej udzielenia sprowadzają się w istocie do dwóch wymiarów. Mianowicie, kontrasygnowany akt urzędowy wywołuje skutki prawne, gdyż konkretyzacja wynikającej z niego normy prawnej polega na powiązaniu sfery normatywnej ze sferą objętych jej działaniem odpowiednich stanów faktycznych<sup>8</sup>. Istotne jest również to, że od tego momentu stanowi on komponent systemu kontroli politycznej Sejmu<sup>9</sup>. Powyższe przejawia się w charakterze odpowiedzialności Prezesa Rady Ministrów, która będzie miała nie charakter osobisty, ale solidarny całego składu Rady Ministrów<sup>10</sup>. Najdalej idącym tego skutkiem może

---

<sup>6</sup> M. Kamiński, *Granice konstytucyjne instytucji kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP*, Przegląd Sejmowy 5/2023, s. 117.

<sup>7</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 144.

<sup>8</sup> M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 190-191.

<sup>9</sup> Wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 3/2006, poz. 32.

<sup>10</sup> R.P. Krawczyk, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Instytucja prezydenta w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, red. D. Górecki, Łódź 2017, s. 90.

okazać się realizacją konstruktywnego wotum nieufności, którego przebieg opisuje art. 158 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Niewątpliwie kontrasygnatę należy odczytywać jako element ograniczający autonomię decyzyjną piastuna urzędu prezydenta. Głównym argumentem przemawiającym za tak rozumianą jej rolę jest formalna metoda ujęcia prerogatyw prezydenckich zawarta w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Ustrojodawca bowiem poprzez negatywne wyliczenie aktów urzędowych Prezydenta RP niewymagających dla swej ważności podpisu kontrasygnującego przyjął w tym zakresie jako zasadę wymóg otrzymania tej zgody. W kontekście systemowym zabieg ten okazuje się przedsięwzięciem optymalnym, zwłaszcza że zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji RP kompetencją Rady Ministrów jest prowadzenie całokształtu polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa, jak również obowiązuje w tym zakresie zasada domniemania kompetencji w systemie władzy wykonawczej<sup>11</sup>. Dodatkowo, Prezydent RP ponosi odpowiedzialność wyłącznie konstytucyjną, w tym także za wydanie aktu urzędowego poddanego kontrasygnacie<sup>12</sup>. Zważyć należy, że nie jest wykluczona sytuacja, w której za sam akt kontrasygnowania odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu mógłby ponieść Prezes Rady Ministrów. Powyższe oznacza, że instytucja kontrasygnaty rządowej w swoisty sposób określa krąg podmiotów ponoszących odpowiedzialność polityczną za działalność głowy państwa, która ze względu na uwarunkowania ustrojowe takiej odpowiedzialności bezpośrednio nie ponosi (choćaby przed Sejmem)<sup>13</sup>. Słusznie w tym aspekcie zwraca uwagę Krzysztof Kozłowski, który odpowiedzialność polityczną Prezydenta zawężył tylko do potencjalnej możliwości braku jego reelekcji na drugą kadencję<sup>14</sup>. Jest to więc skutek uregulowany wyłącznie praktyką polityczną i wyborczą, niewywołujący istotnych konsekwencji

---

<sup>11</sup> K. Kozłowski, *op. cit.* komentarz do art. 144, *Legalis/el.*, nb 13.

<sup>12</sup> R.P. Krawczyk, *op. cit.*, s. 91.

<sup>13</sup> A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 249 i n. Zob. odmiennie A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 211 i n. – autorka wskazuje na pierwotny względem odpowiedzialności politycznej charakter kontrasygnaty rządowej.

<sup>14</sup> K. Kozłowski, *op. cit.*, komentarz do art. 144, *Legalis/el.*, nb 13.

w odniesieniu do właściwych norm prawnych regulujących szeroko rozumianą odpowiedzialność podmiotów władzy wykonawczej (przede wszystkim karną i konstytucyjną).

Podsumowując dotychczasowe rozważania oparte na ustrojowych podstawach prawnych analizowanej instytucji, uznać należy, że kontrasygnata rządowa jest swoistym mechanizmem służącym wdrożeniu równowagi w zakresie działalności podmiotów władzy wykonawczej<sup>15</sup>. Stanowi ona praktyczny refleks zasady kontroli politycznej, gwarantujący współpracę i koordynację działań pomiędzy Radą Ministrów a Prezydentem RP. Powyższe ma niebagatelne znaczenie z punktu widzenia integralności i sprawności działania instytucji publicznych, a także w zasadniczy sposób wpływa na rozkład odpowiedzialności zarówno w jej aspekcie politycznym, jak i konstytucyjnym.

### 3. KONTRASYGNATA JAKO ELEMENT STRUKTURALNY AKTU URZĘDOWEGO WYDAWANEGO PRZEZ PREZYDENTA RP

W celu jak najdokładniejszego zrozumienia istoty instytucji kontrasygnaty rządowej, a także charakteru skutków, jakie wiążą się z jej udzieleniem w sferze praw i obowiązków odpowiednich podmiotów, nie sposób nie poruszyć problematyki charakterystyki aktów urzędowych, którym nadaje ona moc obowiązującą, a także klasyfikacji działalności urzędu je wydającego. Powyższe pozwoli nakreślić szerszy kontekst relacji, w jakiej pozostaje sam akt udzielenia kontrasygnaty z bezpośrednią treścią odpowiedniego aktu, który sygnuje. Zgodnie z art. 142 ust. 1 i 2 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej wydaje rozporządzenia i zarządzenia na zasadach określonych w art. 92 i 93, a także postanowienia w zakresie realizacji jego pozostałych kompetencji. Już z samej tylko

---

<sup>15</sup> Zob. T. Demendecki, *Countersignature of the President of the Council of Ministers and the Correctness and Effectiveness of an Announcement on the Number of Judge Vacancies in the Supreme Court and the Supreme Administrative Court by the President of the Republic of Poland. A Few Remarks on the Legal Nature of an Official Act of the President of the Republic of Poland and the Scope of his Prerogatives*, Teka Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2020, s. 125-126.

pobieżnej analizie treści tych przepisów wyłania się podział czynności podejmowanych przez Prezydenta na te z zakresu działalności normatywnej (prawotwórczej) głowy państwa, jak i zawierających w swej treści normy o charakterze indywidualnym. Nie sposób jednak nie wyróżnić jeszcze jednej kategorii, a mianowicie czynności urzędowych Prezydenta RP, które są działaniami mającymi charakter bardziej ceremonialny, a związanymi z wykonywaniem klasycznych powinności głowy państwa, na przykład podpisywanie ustaw lub zwracanie się z orędziem<sup>16</sup>.

Ze względu na problematykę poruszaną w niniejszym artykule, a odnoszącą się do potencjalnej możliwości sądowej kontroli kontrasygnaty rządowej, szczególną uwagę należy skupić na postanowieniach wydawanych przez Prezydenta RP, gdyż jako jedyne z wyżej wymienionych rodzajów aktywności głowy państwa mogą, pod pewnymi warunkami, podlegać kontroli judykacyjnej sądów administracyjnych. Postanowienia Prezydenta RP należy zaklasyfikować jako przejaw jego kierownictwa na szczeblu państwowym. Są one podstawową formą jego działalności, jeżeli bowiem z odpowiedniego przepisu prawa nie wynika, że Prezydent powinien skutecznie swoją aktywność poprzez wydanie rozporządzenia lub zarządzenia, to należy przyjąć domniemanie<sup>17</sup>, że będzie on działał poprzez wydanie stosownego w tym zakresie postanowienia<sup>18</sup>.

Postanowienie Prezydenta RP jest formą merytorycznego rozstrzygnięcia, które zawiera w swej treści normy o charakterze jednostkowym. Oznacza to, że kierowane jest do indywidualnie oznaczonego podmiotu,

---

<sup>16</sup> Zob. odmiennie S. Patyra, *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szeniański, Lublin 2000, s. 216 i n.

Autor krytykuje pogląd odnoszący się do próby rozróżnienia aktu urzędowego prezydenta na akt prawny i inny akt urzędowy. Ostatnia z kategorii miałyby wobec tego cechować się brakiem możliwości wywołania skutków prawnych, a także tworzyć kategorię aktów, które nie byłyby aktami prawnymi.

<sup>17</sup> J. Ciapała, *Formy aktów urzędowych i instytucja kontrasygnaty w kontekście pozycji konstytucyjnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – wybrane zagadnienia*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczyńskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 304-306.

<sup>18</sup> A. Frankiewicz, *op. cit.*, s. 97.

a także nie może zawierać w sobie norm generalno-abstrakcyjnych, ponieważ jest przejawem działalności prawotwórczej sprawowanej poprzez wydawanie aktów urzędowych w postaci rozporządzeń i zarządzeń<sup>19</sup>. Brak im przy tym cechy samoistności w obrocie prawnym, gdyż każde władcze rozstrzygnięcie głowy państwa powinno być oparte na odpowiednim przepisie rangi konstytucyjnej lub ustawowej<sup>20</sup>. Zasadniczo podlegają one obowiązкови uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, chyba że mieszczą się w zakresie katalogu prerogatyw określonym w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP.

Odnosząc się do samego procesu wyposażenia postanowienia w merytoryczną treść przez głowę państwa, jednoznacznie należy stwierdzić, że ich ogłoszenie zawsze skorelowane jest z osobistym elementem prezydenckich uprawnień<sup>21</sup>. Oznacza to, że uprawniony do ich wydania jest tylko i wyłącznie Prezydent RP. W tym zakresie działa on w sposób autonomiczny, natomiast sama konieczność uzyskania kontrasygnaty w żadnym zakresie nie uchybia jego wyłącznej partycypacji w ostatecznym procesie decyzyjnym. Kontrasygnata rządowa odnosi się bowiem do zupełnie innej sfery – w tym zakresie prawnie irrelevantnej, a mianowicie odpowiedzialności czysto politycznej, w żaden sposób nie ingeruje bowiem w treść prezydenckiego postanowienia. To właśnie w tym znaczeniu jest jego elementem strukturalnym, a więc fenomenem mającym wymiar czysto parlamentarny, związany z szeroko pojętym zarządzaniem ryzykiem politycznym w sferze działalności dwuczłonnej egzekutywy.

W literaturze zwraca się uwagę, że szczególny charakter uprawnień Prezydenta RP wynikający z przepisów rangi konstytucyjnej i ustawowej, uwzględniający przy tym nietypową pozycję tego organu w szeroko rozumianej strukturze aparatu administracyjnego, czyni z wydawanych przez niego postanowień akty o charakterze ostatecznym, niepodlegające jakiegokolwiek instancyjnej kontroli – ani administracyjnej, ani

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 96.

<sup>20</sup> K. Kozłowski, [w:] *Konstytucja RP, II: Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 142, *Legalis/el.*, nb 18.

<sup>21</sup> *Ibidem*, nb 18.

sądowej<sup>22</sup>. Podstawowymi, klasycznymi już argumentami przemawiającymi za zasadnością tego stanowiska jest fakt, że akt urzędowy jest przejawem ściśle ustrojowego charakteru działalności Prezydenta RP, a sam ten urząd ze względu na konstytucyjnie ukształtowany status ustrojowy, a także sposób jego działania, niejako na styku trzech władz – ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej nie może być objęty zakresem obowiązywania administracyjnych norm kompetencyjnych, a więc zakwalifikowany jako tzw. realizator ustawowych zadań publicznych<sup>23</sup>. Tym samym nie może być rozumiany jako część klasycznego aparatu administracji państwowej. Teza ta przez wiele lat przyjmowana była w sposób aprioryczny przez sądownictwo sądowoadministracyjne, które konsekwentnie odmawiało możliwości kontroli treści merytorycznej aktów urzędowych wydawanych przez Prezydenta RP<sup>24</sup>. Z czasem jednak w judykaturze zaczęto odnosić się do problemu funkcjonalnego zakwalifikowania urzędu Prezydenta RP jako organu administracji publicznej. W tym celu dokonywano analizy źródła uprawnienia Prezydenta, na mocy którego został on wyposażony w możliwość władczego i jednostkowego rozstrzygnięcia, a także czy wydanie tego aktu przez głowę państwa powodowało bezpośrednią ingerencję w sferę praw i obowiązków jego adresata<sup>25</sup>. Powyższe kryteria pozwoliły przesądzić, czy istotnie tego rodzaju działalność można zaliczyć do szeroko rozumianego administrowania, a więc tym samym czy podlega ona kontroli sądowoadministracyjnej. Pozytywne odpowiedzi na wyżej przedstawione pytania pozwoliły rozpocząć proces analizy formy tej działalności. Przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 11 maja 2021 r. w sprawie o sygnaturze akt III OSK 3265/21 uznał, że postanowienie Prezydenta wydane w oparciu o art. 25 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) spełnia

---

<sup>22</sup> D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 62.

<sup>23</sup> M. Kamiński, *Granice konstytucyjne...*, s. 113-114.

<sup>24</sup> Zob. np. uchwała NSA w Warszawie z 9 listopada 1998 r., OPS 4/98, ONSA 1/1999, poz. 6.

<sup>25</sup> Wyrok NSA z 17 września 2024 r., III OSK 540/22, Lex nr 3769901.

wszystkie wymogi aktu z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.<sup>26</sup> Ma bowiem charakter władczy, a zarazem nie ma charakteru decyzji lub postanowienia, te są bowiem zaskarżalne na podstawie art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a. Nadto zostało ono wydane w sprawie indywidualnej, ma charakter publicznoprawny i dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa, co oznacza, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność<sup>27</sup>. Ostatnim najczęściej przytaczanym argumentem, z którego judykatura uczyniła niejako kryterium demarkacyjne funkcjonalnego charakteru działalności prezydenckiej w zakresie wydawania przez niego postanowień, jest zapewnienie możliwości sądowego kwestionowania działań mających wpływ na zakres praw i obowiązków adresata normy indywidualnej, wynikających ze stosunku prawnego łączącego ten podmiot z państwem. Zagadnienie to zostało z pełną mocą poddane analizie w tzw. precedensowym cyklu orzeczeń dotyczących przejścia sędziego w stan spoczynku. W postanowieniu NSA z 25 kwietnia 2019 r. w sprawie o sygnaturze II GZ 62/19<sup>28</sup> sąd ten stwierdził, że przyjęta w ustawie o Sądzie Najwyższym<sup>29</sup> zmiana organu w zakresie potwierdzania faktu przejścia w stan spoczynku lub przeniesienia do tego stanu nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji prawnoustrojowej sędziego poprzez pozbawienie tej osoby prawa zaskarżania aktów Prezydenta RP związanych z przejściem w stan spoczynku. Z tego więc powodu Prezydent RP na gruncie ustawy o Sądzie Najwyższym musi być traktowany jak organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, a tym samym

---

<sup>26</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.); dalej: p.p.s.a.

<sup>27</sup> W podobnym tonie NSA wypowiedział się również w wyroku z 30 września 2020 r., II GSK 295/20, Lex nr 3088562.

<sup>28</sup> Postanowienie NSA z 25 kwietnia 2019 r., II GZ 62/19, Lex nr 2673937.

<sup>29</sup> Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 622 ze zm.).

należy dopuścić możliwość merytorycznej kontroli wydawanych przez niego aktów urzędowych.

Zrewidowane stanowisko judykatury odnoszące się do konieczności rozróżnienia funkcjonalnego charakteru działalności głowy państwa z pewnością znalazło swoje źródło w najnowszych postulatach dyskursu krytyczno-polemicznego, które podzielało zastrzeżenia w odniesieniu do odstającego od obecnych realiów prawnych sposobu postrzegania urzędu Prezydenta jako pewnego rodzaju substytutu monarchy. O ile należy zgodzić się z Marcinem Kamińskim, że prezydenckie prerogatywy cechują się wysokim stopniem autonomii decyzyjnej, a ich podstawy normatywne odznaczają się niskim poziomem treściowym ze względu na niedookreśloną naturę norm konstytucyjnych i przez ten właśnie nieweryfikowalny sądowo zakres swobody w procesach ich konkretyzacji nie podlegają żadnej kontroli instancyjnej<sup>30</sup>, to zważywszy należy, że już upoważnienie ustawowe uprawniające głowę państwa do podejmowania w tym zakresie odpowiednich postanowień takich cech nie ma. Najczęściej kryteria te są obiektywne i na podstawie ich treści możliwe jest wypracowanie pewnego modelu kontroli, na podstawie którego sądy administracyjne będą władne wydać merytoryczne rozstrzygnięcie, określające, czy sposób zastosowania odpowiedniej normy ustawowej nie został dokonany z naruszeniem jej legalnego wzorca. Dodatkowo, należy przychylić się do stanowiska Jacka Jagielskiego, jakoby globalne podejście orzecznictwa co do przyjętych przez niego warunków oceny Prezydenta RP jako funkcjonalnego organu administracyjnego, a odznaczające się niemożliwością poddania wydawanych przez niego aktów urzędowych kontroli sądownoadministracyjnej, jest niezasadne<sup>31</sup>. Spowodowane jest to niespójnością znaczenia, jakim orzecznictwo obdarza argumentację w zakresie swoistego umiejscowienia tego urzędu.

---

<sup>30</sup> M. Kamiński, *Granice konstytucyjne...*, s. 114.

<sup>31</sup> 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, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2021, s. 239-240. Zob. również w podobnym tonie: A. Jakubowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, PiP 2/2023, s. 3-29.

Sprowadza się to do nadużywania argumentu o roli Prezydenta jako głowy państwa, oddającej jego majestat i niezależność. Często argumentem pojawiającym się w orzecznictwie jest fakt, który odnosi się do wykonywania prerogatyw przez urząd prezydencki, które miałyby być kompetencją opartą na jego nieograniczonej i autorytatywnej wężczy woli. Powyższe rozumowanie budzi istotne zastrzeżenia w odniesieniu do właściwego rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Przy okazji przeceniania samego procesu decyzyjnego pomija się samą treść merytoryczną aktu urzędowego, którego ewentualna analiza mogłaby prowadzić do wniosku, że jako zawierający wszystkie elementy właściwe dla na przykład klasycznie rozumianej decyzji administracyjnej mógłby z powodzeniem podlegać nadzorowi judykacyjnemu.

Powyższe uwagi w odniesieniu do instytucji kontrasygnaty rządowej zdają się pokazywać pewne prawidłowości. Mianowicie, niezależnie, czy akt urzędowy Prezydenta RP podlega obowiązkowi złożenia podpisu przez Prezesa Rady Ministrów, to w ostatecznym rozrachunku, w oparciu o wyżej wymienione kryteria, a także po uznaniu Prezydenta za organ funkcjonalny, kontroli sądowej podlega wyłącznie treść merytoryczna aktu urzędowego, która ze względu na uwarunkowania konstytucyjne przebiegu procesu decyzyjnego, a także brak jakiegokolwiek sformalizowania trybu postępowania w zakresie ustalenia wspólnego stanowiska pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów<sup>32</sup>, jest w pełni zależna od woli i stanowiska głowy państwa. Kontrasygnata rządowa w tym aspekcie nie pełni żadnej funkcji, która powodowałaby chociażby pośredni wpływ na sferę uprawnień i obowiązków podmiotu, do którego przedmiotowy akt urzędowy byłby adresowany. Relacja ta podkreśla również wtórny względem właściwej warstwy merytorycznej postanowienia charakter kontrasygnaty, który do momentu uzyskania właściwego współpodpisu pozostaje swoistym projektem (co już wywołuje istotne skutki w zakresie praktyki politycznej i sferze stosunków między Radą Ministrów

---

<sup>32</sup> R.P. Krawczyk, *op. cit.*, s. 93.

a Prezydentem), który na każdym etapie procedowania może podlegać następcej konwalidacji<sup>33</sup>.

#### 4. KONTRASYGNATA RZĄDOWA A GRANICE WŁADZTWA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

Podjęcie próby ustalenia dopuszczalności sądowej kontroli kontrasygnaty rządowej możliwe jest po uprzednim określeniu zakresu władztwa sądownoadministracyjnego, który to reguluje norma zawarta w art. 1 p.p.s.a. Właściwe odkodowanie jej treści wymaga jednakowoż uwzględnienia kontekstu ustrojowego, bowiem zgodnie z art. 175 ust. 1 i 184 Konstytucji RP wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Wobec powyższego wyłania się pierwszy istotny warunek dopuszczalności takiej kontroli, a mianowicie to, że kognicja sądów administracyjnych musi zawsze wynikać z konkretnego przepisu, umiejscowionego na poziomie ustawowym. Charakter i sposób redakcji art. 184 Konstytucji RP wyklucza możliwość jego bezpośredniego zastosowania w celu legitymizacji procesu kontroli przez sąd, jednak jest on przydatny w celu dokonania odpowiedniej interpretacji przepisu ustawy zwykle<sup>34</sup>. Drugim warunkiem skutecznego objęcia nadzorem judykacyjnym przez sąd administracyjny sprawy z zakresu administracji jest istnienie określonego wzorca kontroli, zawartego w normie prawnej<sup>35</sup>. Oznacza to, że sąd nie jest uprawniony do dokonania merytorycznego

---

<sup>33</sup> K. Kozłowski, *op. cit.*, komentarz do art. 144, Legalis/el., nb 12. Zob. również M. Kamiński, *Granice konstytucyjne...*, s. 117.

<sup>34</sup> L. Garlicki, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, komentarz do art. 184, s. 5.

<sup>35</sup> Uchwała NSA z 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 1/2010, poz. 1.

rozstrzygnięcia sprawy, ale jedynie do zbadania działalności organów administracji publicznej przez pryzmat kryterium legalności<sup>36</sup>. Powyższe jest skutkiem przyjęcia modelu administracyjnej jurysdykcji weryfikacyjnej<sup>37</sup> i pozostaje w zgodzie z art. 1 § 2 p.u.s.a.<sup>38</sup>, który stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Przejawia się ona w następujących aspektach: zgodności rozstrzygnięcia z prawem materialnym, zachowania właściwości postępowania i podziału reguł kompetencji<sup>39</sup>. Warunek istnienia odpowiedniego ustawowego wzorca kontroli pozwala wysnuć wnioski, że przez pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej należy rozumieć swoiste sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w postaci postępowania kontrolnego działalności odpowiednich organów mieszczących się w zakresie pojęcia administracji publicznej<sup>40</sup>. Określając cechy, jakimi powinna odznaczać się sama merytoryczna czynność kontroli podejmowanej przez sądy administracyjne, zważyć należy, że w literaturze wypracowano pewne kryteria, w oparciu o które powinna być ona sprawowana, a mianowicie: zewnętrżność, samoistność, fachowość i bezpośredniość<sup>41</sup>. Wszystko to oczywiście w ostatecznym rozrachunku odnosić się będzie do właściwego w tym zakresie legalnego wzorca wynikającego z przepisu ustawy.

---

<sup>36</sup> A. Kabat, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, komentarz do art. 1, Lex/el., pkt 2; wyrok WSA w Poznaniu z 13 listopada 2019 r., II SA/Po 237/19, Lex nr 2745687.

<sup>37</sup> J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. M. Wierzbowski<sup>8</sup>, Warszawa 2023, komentarz do art. 1, nb 25, Legalis/el.

<sup>38</sup> Ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1267); dalej: p.u.s.a.

<sup>39</sup> Zob. postanowienie TK z 4 lutego 1998 r., Ts 1/97, OTK 2/1998, poz. 18.

<sup>40</sup> J.P. Tarno, R. Batorowicz, *Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Połuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Rzeszów 2009, s. 344 i n.

<sup>41</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 19.

Pełne odkodowanie normy zawartej w art. 1 p.p.s.a. wymaga jednakowoż podjęcia próby interpretacji terminu administracji publicznej, któremu w niniejszym przepisie nadano znaczenie przedmiotowe. Oznacza to, że głównym kryterium pozwalającym na zakwalifikowanie danego działania do zakresu znaczeniowego tego pojęcia jest tzw. działalność organów państwowych, zarówno rządowych, jak i samorządowych oraz innych organów i instytucji, które mają przyznane kompetencje wykonywania właściwych zadań publicznych w zakresie ustawowo powierzonym<sup>42</sup>. Wypada w tym miejscu zwrócić uwagę, że w dotychczasowym dorobku orzeczniczym sądów administracyjnych odnotowano przypadki, w których wyżej wymienione, klasyczne już kryteria kwalifikacji nie znalazły zastosowania. Przykładowo, w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 maja 2016 r. w sprawie o sygn. akt IV SAB/Wa 187/16 stwierdzono, że kompetencja publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, przypisywana Prezesowi Rady Ministrów – Rządowemu Centrum Legislacji, nie odnosi się przedmiotowo do zakresu działania administracji publicznej – jako elementu władzy wykonawczej w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konstytucji RP<sup>43</sup>.

Działalność organów administracyjnych nie jest jednak jedynym przedmiotem nadzoru judykacyjnego sądownictwa administracyjnego. Obejmuje ona również ich działalność w znaczeniu tzw. funkcjonalnym (zob. część rozważań artykułu traktujących o zakresie działalności Prezydenta RP). Swoisty status niektórych instytucji przejawiający się w formie organizacyjnej, własnościowym aspekcie oraz specyfice przedmiotu działalności czyni niedopuszczalnym umieszczenie ich w ramach klasycznie rozumianej struktury administracyjnej państwa (np. organy zakładów administracyjnych czy samorządów zawodowych), natomiast pewne aspekty ich

---

<sup>42</sup> J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2023, komentarz do art. 1, nb 11, Legalis/el.

<sup>43</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z 30 maja 2016 r., IV SAB/Wa 187/16, Lex nr 2071578. Zob. jednak odmiennie postanowienie NSA z 25 kwietnia 2017 r., I OSK 126/17, Lex nr 2294823.

działań są właściwe tym z zakresu administrowania w znaczeniu przedmiotowym, mieszczą się więc one w zakresie dyspozycji art. 1 p.p.s.a.<sup>44</sup>

Odnosząc powyższe kryteria do uwarunkowań ustrojowych instytucji kontrasygnaty rządowej, należy uznać, że jest to przejaw działalności Prezesa Rady Ministrów, który nie może zostać zakwalifikowany jako równoważny znaczeniowo sprawie sądowoadministracyjnej. Brak jest w tym kontekście właściwego wzorca kontroli, który wyznaczałby zarówno granice, jak i właściwe kryteria podejmowanego nadzoru judykacyjnego. Kontrasygnata bowiem jest instytucją konstytucyjną<sup>45</sup>, natomiast niedopuszczalność bezpośredniego zastosowania art. 184 Konstytucji RP czyni powyższe przedsięwzięcie niemożliwym. Jak bowiem i w oparciu o jakie kryteria dokonać kontroli czynności, która ma w istocie charakter woluntarystyczny? Próbie uzasadnienia poglądu odmiennego nie sprzyja zarówno brak jakiegokolwiek sformalizowania procesu decyzyjnego w zakresie udzielania kontrasygnaty rządowej, jak i specyficzny jej stosunek do treści merytorycznej aktu urzędowego Prezydenta RP, który w zakresie skutków wywołuje wytworzenie nowego rozkładu odpowiedzialności, głównie politycznej w zakresie koordynacji działań z zakresu prowadzenia polityki państwa. Niemożliwe jest w takim układzie okoliczności również zastosowanie kryterium bezpośredniości, w zakresie, w jakim dokonuje się kontroli legalnej tej czynności. Dodatkowo, roli Prezesa Rady Ministrów nie można tutaj sprowadzić do klasycznego rozumienia, właściwego dla działalności typowego organu administracyjnego – jako wykonywania zadań publicznych w oparciu o upoważnienie ustawowe. Prezes Rady Ministrów działa tutaj jako element dwuczłonowej egzekutywy, który podejmuje działanie w oparciu o bezpośredni przepis rangi ustrojowej, a mający wywołać skutki w zakresie koordynacji działań władzy wykonawczej. Nie sposób więc wykrystalizować z tej czynności chociażby przejaw funkcjonalnego aspektu administrowania.

---

<sup>44</sup> Zob. postanowienie NSA z 10 listopada 1992 r., II SA 2068/92, ONSA 3/1993, poz. 69.

<sup>45</sup> Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z 1995 r., nr 11, s. 297.

W świetle powyższych rozważań nie sposób uznać zasadności stanowiska zaprezentowanego w postanowieniu NSA z 10 lipca 2025 r. (II GSK 432/25)<sup>46</sup>, w którym uchylono postanowienie WSA w Warszawie z 31 października 2024 r. (VI SA/Wa 3299/24)<sup>47</sup> w przedmiocie skargi na kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów wobec postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie uzasadnienia prawnego zdaje się, że najwyższa instancja sądownoadministracyjna *a limine* zajęła stanowisko o dopuszczalności zaskarżenia sądownoadministracyjnego kontrasygnaty rządowej. Powyższe można wywnioskować z faktu, że uchyliła postanowienie sądu I instancji w zakresie odrzucenia skargi (czym potwierdziła pośrednio dopuszczalność jej wniesienia w tym przedmiocie<sup>48</sup>), a także dopuściła skuteczność prawną czynności tzw. autokontroli dokonanej na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 9 września 2024 r., w wyniku której uwzględnił skargę i uchylił zaskarżony akt oraz odmówił udzielenia kontrasygnaty. Brak jednak w tym zakresie jakichkolwiek argumentów prawnych, które mogłyby uzasadnić stanowisko sądu. Nadmienić należy, że dla skutecznego dokonania autokontroli konieczne jest spełnienie następujących warunków: podmiot jej dokonujący musi być zaliczony do kategorii organów administracji publicznej, czynność kontrolowana musi przybrać jedną z form określonych w art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a. (zob. niżej), a sama procedura autokontroli musi zostać poddana kryteriom stosowanym przez sąd administracyjny (musi istnieć więc odpowiedni wzorzec kontrolny)<sup>49</sup>. W świetle zaprezentowanych wyżej uwag nie sposób przyjąć, że w niniejszym układzie podmiotowo-przedmiotowym wystąpił chociażby jeden z tych wymogów, a tym samym uznać należy, że Prezes Rady Ministrów nie miał możliwości cofnięcia udzielonej kontrasygnaty.

Przepis art. 1 p.p.s.a. wymaga również zestawienia go z normą wynikającą z art. 3 p.p.s.a., w połączeniu z tym ostatnim składa się bowiem

---

<sup>46</sup> Lex nr 3895060.

<sup>47</sup> Lex nr 3889549.

<sup>48</sup> Zob. art. 58 § 1 p.p.s.a.

<sup>49</sup> A. Kabat, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, komentarz do art. 54, pkt 9, Lex/el.

na kompleksową regulację granic właściwości sądów administracyjnych. Sposób jego redakcji pozwala zauważyć, że w obecnym stanie prawnym mamy do czynienia z zasadą *numerus clausus* rodzajów spraw sądowo-administracyjnych, co oznacza, że kognicja sądów administracyjnych ograniczona jest formami działania organów administracji wskazanymi między innymi w art. 3 § 1-3 p.p.s.a.<sup>50</sup> Konieczne wobec powyższego wydaje się przynajmniej podjęcie próby zakwalifikowania instytucji kontrasygnaty rządowej do jednej z nich.

Już tylko z samym względów konstrukcyjnych nie sposób uznać, że formą właściwą dla określenia czynności kontrasygnaty jest decyzja administracyjna. Za taką można uznać tylko oświadczenie woli organu administracyjnego wywołujące określone konsekwencje w sferze stosunku administracyjnego o charakterze materialnoprawnym, ewentualnie proceduralnym o charakterze władczym i jednostkowym, wydaną w trybie regulowanym odpowiednimi przepisami postępowania (m.in. w Kodeksie postępowania administracyjnego)<sup>51</sup>. W poglądach judykatury możemy spotkać również w odniesieniu do formy decyzji administracyjnej wymóg zachowania odpowiedniego minimum konstrukcyjnego, do którego należą: oznaczenie organu administracji, wskazanie adresata, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis reprezentanta organu<sup>52</sup>. Kontrasygnata rządowa, ze względu na swój charakter czynności technicznej, powyższych warunków oczywiście nie spełnia.

Na szczególną uwagę zasługuje jednak kategoria pojęciowa określona w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a odnosząca się do innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Zdaje się, że celowo została ona opisana przez ustawodawcę w sposób niedookreślony, a przez to pojemny, umożliwiając przede wszystkim orzecznictwu podporządkowanie kognicji sądów rozmaitych form działalności administracyjnej, niemieszczących się zasadniczo

---

<sup>50</sup> J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2023, komentarz<sup>8</sup> do art. 3, nb 3, Legalis/el., pkt 11.

<sup>51</sup> B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 22-23.

<sup>52</sup> Wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 9-10/1982, poz. 169.

w klasycznych kategoriach<sup>53</sup>. Zadaniem piśmiennictwa było również wyeksponowanie pewnych uniwersalnych kryteriów, dzięki którym możliwe będzie zaliczenie danego aktu lub czynności do wyżej wspomnianej kategorii. Uznano więc, że przedmiotem skargi do sądu administracyjnego mogą być akty lub czynności, które podejmowane są w sprawach indywidualnych, a więc skierowane do konkretnego adresata, mają charakter publicznoprawny, nie mają charakteru decyzji ani postanowienia i dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa<sup>54</sup>. Odniesienie powyższych kryteriów do czynności kontrasygnaty zdaje się powodować, że i taka forma działania administracji jest niewłaściwa dla technicznego określenia jej charakteru prawnego. Słusznie podnosi Barbara Adamiak, że zakres aktów i czynności określonych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. należy ograniczyć do tych wynikających z prawa administracyjnego materialnego, które wyłączają możliwość wydania decyzji lub postanowienia, wymagają potwierdzenia obowiązku lub uprawnienia, a dodatkowo zastosowania normy prawa materialnego, które powinno opierać się na sformalizowanej procedurze administracyjnej<sup>55</sup>. Procedura udzielenia podpisu Prezesa Rady Ministrów pozbawiona jest wszelkich aspektów formalnych, ogranicza się tylko i wyłącznie do złożenia podpisu pod treścią aktu urzędowego, co pozwala zaklasyfikować ją jako czynność materialno-techniczną, jednak nienoszącą cechy sprawczości wywołania bezpośrednich skutków dla adresata tego aktu<sup>56</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w odniesieniu do analizowanej kategorii musi istnieć ścisły związek pomiędzy ustaleniem, stwierdzeniem albo potwierdzeniem a możliwością realizacji uprawnienia wynikającego z przepisu prawa<sup>57</sup>. W przypadku

---

<sup>53</sup> K. Defecińska-Tomczak, Z. Kmiecik, *Dylematy typologii prawnych form działania administracji publicznej*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 54-55.

<sup>54</sup> B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, ZNSA 2/2006, s. 18; postanowienie NSA z 28 listopada 2006 r., I OSK 1756/06, Lex nr 2207747.

<sup>55</sup> B. Adamiak, *Z problematyki właściwości...*, s. 12.

<sup>56</sup> Zob. np. uchwała NSA z 8 września 2003 r., OPS 2/03, ONSA 1/2004, poz. 5.

<sup>57</sup> Postanowienie NSA z 16 listopada 2006 r., II GSK 193/06, Lex nr 288183.

analizowanej instytucji podkreślić należy, że nie wynika z niej żadne uprawnienie ani obowiązek organu kontrasygnującego w zakresie złożenia odpowiedniego podpisu, chociażby w sposób pośredni<sup>58</sup>. Dodatkowo, sama kontrasygnata odnosi się w tym aspekcie tylko do sfery skutków politycznej odpowiedzialności za wydany przez Prezydenta akt urzędowy. Osobliwy wydaje się również aspekt charakteru publicznoprawnego kontrasygnaty rządowej. Niewątpliwie czynność ta wynika z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, jednak norma z nich wynikająca odznacza się charakterem ustrojowym, związanym z koordynowaniem działań bieżącej polityki Rady Ministrów i głowy państwa i odpowiednim zaakcentowaniem odpowiedzialności politycznej. Nie sposób zaliczyć jej do przejawów działania w oparciu o przepisy administracyjnego prawa materialnego. Nie można na podstawie powyższego kryterium wyodrębnić zarówno odpowiedniego wzorca kontroli, jak i bezpośrednio odnieść go do uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa<sup>59</sup>. W tym bowiem zakresie odpowiednim adresatem jest Prezydent RP, któremu w pełni przysługuje możliwość merytorycznego rozstrzygnięcia danego zagadnienia.

W odniesieniu do szeroko rozumianej działalności Prezesa Rady Ministrów Naczelny Sąd Administracyjny wypracował swoiste wskazówki interpretacyjne pozwalające zakwalifikować pewne jej przejawy jako akty i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Przykładowo, w ocenie NSA aktywność Prezesa Rady Ministrów polegająca na dokonywaniu zmian na listach zadań gminnych rekomendowanych do dofinansowania oraz na zatwierdzaniu ostatecznej listy odnosi się w sposób bezpośredni do wymienionego uprawnienia jednostki samorządu terytorialnego wynikającego z art. 14 ust. 1 ustawy z 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych<sup>60</sup>, a działania Prezesa Rady Ministrów podejmowane na podstawie art. 26 ust. 1 oraz

---

<sup>58</sup> Co do dopuszczalności kryterium pośredniego wpływu pomiędzy treścią normy prawnej a sferą uprawnień i obowiązków zob. E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z 14.12.2002 roku, III SA/Gd 4182/01*, Orzecznictwo Sądów Polskich 10/2003.

<sup>59</sup> Odnośnie do kryterium publicznoprawnego zob. B. Adamiak, *Z problematyki właściwości...*, s. 18.

<sup>60</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 94.

ust. 3 pkt 1 wyżej wspomnianej ustawy wypełniają wszystkie elementy konstytutywne aktów i czynności, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.<sup>61</sup> Na taką tezę w ocenie najwyższej instancji sądowej złożyło się, oprócz spełnienia wszystkich wyżej wymienionych kryteriów ustawowych, doprecyzowanych tymi doktrynalno-orzecznictwymi, wystąpienie następujących warunków: istnienie odpowiedniego przepisu rangi ustawowej zawierającego w sobie normę materialno-administracyjną, możliwość przypisania urzędowi Prezesa Rady Ministrów charakteru organu administracji publicznej, a także bezpośrednio skutków, jakie wywołuje podjęte przez niego stanowisko w odniesieniu do sfery praw i obowiązków adresata normy (tutaj właściwej gminy). Ciekawym aspektem, na który sąd zwrócił uwagę, jest również zakres uznaniowości merytorycznej, w którą ustawodawca wyposażył przedmiotowy organ, a przybierającej postaci tzw. uznania administracyjnego. Zdaniem Jana Zimmermanna uznanie administracyjne polega na przyznaniu organom administracji publicznej możliwości dokonania wyboru dwóch lub więcej dopuszczalnych przez ustawę, a równowartościowych prawnie rozwiązań, przy czym wybór ten nie jest zupełnie dowolny i swobodny, ale jest ograniczony przez ustawodawcę w samej normie wprowadzającej uznanie<sup>62</sup>. Jest to również istotny aspekt, umożliwiający sądowi kontrolę legalną treści odpowiedniego aktu. Zwrócić uwagę należy, że sama czynność kontrasygnaty cechuje się jeszcze większym poziomem swobody organu jej dokonującego, bowiem nie działa on w oparciu o jakiegokolwiek kryteria pomocnicze ani nie jest związany żadnymi w tym zakresie ograniczeniami, co powoduje, że proces kontroli pod względem legalności tego aktu jest szczególnie utrudniony.

## 5. PODSUMOWANIE

Dokonując globalnego podsumowania wyżej zaprezentowanych rozważań, należy stwierdzić, że instytucja kontrasygnaty rządowej, ze

---

<sup>61</sup> Postanowienie NSA z 14 lipca 2020 r., I GSK 486/20, Lex nr 3078183.

<sup>62</sup> J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 116.

względu na charakterystyczne umiejscowienie w obrębie norm ustrojowych, a także swoiste oddziaływanie wyłącznie w odniesieniu do sfery skutków prawnych, jakie wywołuje akt urzędowy Prezydenta, nie zaś do jego merytorycznej treści, nie daje się zakwalifikować do żadnej z klasycznych form działalności administracji publicznej. Istotna jest również tutaj pozycja Prezesa Rady Ministrów, który podejmując decyzję w tym przedmiocie, dokonuje w istocie rozstrzygnięcia o charakterze politycznym. Należy je odróżnić od tzw. decyzji stosowania prawa, które rozdziela tzw. kryterium decyzyjne, bowiem decyzje polityczne opierają się głównie na konieczności zaakcentowania społecznie akceptowalnych wartości, natomiast rozstrzygnięcia prawne są wynikiem intelektualnego procesu wykładni normy prawnej<sup>63</sup>. Przedmiotowe rozstrzygnięcie Prezesa Rady Ministrów przyjmuje w znakomitej części walor polityczny, a jego charakter prawny przejawia się tylko w upoważnieniu konstytucyjnym, które jak już wspomniano, akcentuje swoisty rozkład odpowiedzialności politycznej i koordynuje kierunek polityki organów władzy wykonawczej. Nie sposób w takich okolicznościach wypracować odpowiedni model kontrolny, który nadzór judykacyjny mógłby z powodzeniem realizować. Dlatego, zgodnie z art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., sąd powinien odrzucić skargę w tym przedmiocie, jako że sprawa ta nie należy do właściwości sądu administracyjnego. Podnieść przy tym należy, że niezasadne są zarzuty odnoszące się do potencjalnego pozbawienia ochrony prawnej dlatego, że przejawiać się ona będzie w tych przypadkach, kiedy odpowiedni podmiot legitymujący się interesem prawnym zaskarży merytoryczną treść odpowiedniego aktu urzędowego Prezydenta. Warunkiem koniecznym skutecznego udzielenia w tym zakresie ochrony jest jednak możliwość przypisania działalności głowy państwa charakteru funkcjonalnego. Tylko w takim układzie podmiotowo-przedmiotowym możliwe byłoby skuteczne wniesienie skargi do sądu administracyjnego, który władny w tej kwestii będzie wydać właściwe orzeczenie merytoryczne.

---

<sup>63</sup> E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011, s. 94.

MOŻLIWOŚĆ SĄDOWOADMINISTRACYJNEJ KONTROLI KONTRASYGNETY  
RZĄDOWEJ PREZESA RADY MINISTRÓW UDZIELANEJ AKTOM  
URZĘDOWYM WYDAWANYM PRZEZ PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ  
POLSKIEJ

Streszczenie

Kontrasygnata rządowa jest czynnością techniczną, uregulowaną przepisami ustrojowymi polegającą na opatrzeniu podpisem Prezesa Rady Ministrów właściwego aktu urzędowego wydawanego przez Prezydenta RP. W ten sposób powoduje ona nadanie jego treści mocy powszechnie obowiązującej. Jej niejednoznaczny charakter prawny, nieuregulowany *de lege lata* zarówno co do sposobu jej udzielenia, jak i samej kwalifikacji formy, którą powinna ona przybrać, powoduje, że istotne z punktu widzenia praktyki prawnej, jak i politycznej wydaje się podjęcie rozważań z zakresu potencjalnej możliwości kontroli sądowoadministracyjnej tej czynności. Powyższe może mieć istotne znaczenie z punktu widzenia określenia władztwa sądowoadministracyjnego, rozkładu odpowiedzialności organów wchodzących w skład władzy wykonawczej, jak i stabilności obrotu (m.in. odnośnie do możliwości wycofania złożonego podpisu w trybie tzw. autokontroli przez Prezesa Rady Ministrów).

THE POSSIBILITY OF JUDICIAL AND ADMINISTRATIVE CONTROL  
OF THE PRIME MINISTER'S GOVERNMENT COUNTERSIGNATURE  
OF OFFICIAL ACTS ISSUED BY THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC  
OF POLAND

Summary

A government countersignature is a technical act regulated by constitutional provisions, and means that the Prime Minister's signature is put on an official act issued by the President of the Republic of Poland. This gives the countersigned document a universally binding force, but the ambiguous legal nature of this instrument, which has not been fully regulated by legislation currently in force, both as regards the manner of its issuance and the form it should take, gives grounds both from a legal and political perspective to consider the potential for the judicial and administrative review of its exercise. Such a measure may be significant for the definition of the scope of jurisdiction that may be exercised by the administrative court in this respect, the responsibility of particular institutions wielding executive power, and the stability of transactions (including the possibility of the Prime Minister withdrawing his countersignature by self-audit).

**Słowa kluczowe:** kontrasygnata rządowa; akt urzędowy; prezydent; prezes rady ministrów; władztwo sądownoadministracyjne.

**Keywords:** government countersignature; official act; the President of Poland; the Polish Prime Minister; the administrative court's authority.

**Data zgłoszenia artykułu do redakcji:** 10.09.2025

**Data zaakceptowania do druku:** 8.01.2026

**Finansowanie badań:** niniejsza publikacja nie otrzymała żadnego zewnętrznego wsparcia finansowego.

**Oświadczenie właściwej komisji etycznej:** nie dotyczy.

**Konflikt interesów:** autor deklaruje, że nie ma żadnego konfliktu interesów związanego z publikacją niniejszych badań.

### Literatura

Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.

Adamiak B., *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, ZNSA 2/2006, s. 7-19.

Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z 1995 r., nr 11.

Ciapała J., *Formy aktów urzędowych i instytucja kontrasygnaty w kontekście pozycji konstytucyjnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – wybrane zagadnienia*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzciańskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 298-311.

Defecińska-Tomczak K., Kmiecik Z., *Dylematy typologii prawnych form działania administracji publicznej*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 53-61.

Demendecki T., *Countersignature of the President of the Council of Ministers and the Correctness and Effectiveness of an Announcement on the Number of Judge Vacancies in the Supreme Court and the Supreme Administrative Court by the President of the Republic of Poland. A Few Remarks on the Legal Nature of an Official Act of the President of the Republic of Poland and the Scope of his Prerogatives*, Teka Komisji Prawniczej PAN – Oddział w Lublinie 2020, s. 125-136.

Drachal J., Jagielski J., Gołaszewski P., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2023, komentarz<sup>8</sup> do art. 1, Legalis/el.

Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.

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

Garlicki L., [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, komentarz do art. 184, s. 5-17.

- Jakubowski A., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, Państwo i Prawo 2/2023, s. 3-29.
- 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, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2021, s. 227-241.
- Kabat A., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, komentarz do art. 1, Lex/el.
- Kabat A., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, komentarz do art. 54, Lex/el.
- Kamiński M., *Granice konstytucyjne instytucji kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP*, Przegląd Sejmowy 5/2023, s. 107-137.
- Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011.
- Knosala E., *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011.
- Kozłowski K., [w:] *Konstytucja RP, II: Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 142, Legalis/el.
- Kozłowski K., [w:] *Konstytucja RP, II: Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 144, Legalis/el.
- Krawczyk R.P., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Instytucja prezydenta w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, red. D. Górecki, Łódź 2017, s. 85-98.
- Łętowska E., *Glosa do wyroku NSA z 14.12.2002 roku, III SA/Gd 4182/01*, Orzecznictwo Sądów Polskich 10/2003.
- Patyra S., *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szeniawski, Lublin 2000, s. 213-231.
- Rakowska A., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Tarno J.P., Batorowicz R., *Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Połuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Rzeszów 2009, s. 344-360.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.