

Sygn. akt VI SA/Wa 3299/24

POSTANOWIENIE

Dnia 31 października 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Tomasz Sałek

po rozpoznaniu w dniu 31 października 2024 r.
na posiedzeniu niejawnym
sprawy ze skargi Dariusza Zawistowskiego i Karola Weitzza
na kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów wobec postanowienia Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 sierpnia 2024 r. numer 1131.18.2024
w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej
Sądu Najwyższego

postanawia:

1. odrzucić skargę,
2. zwrócić skarżącemu Dariuszowi Zawistowskiemu kwotę 200 (*dwustu*) złotych uiszczoną tytułem wpisu sądowego od skargi,
3. zwrócić skarżącemu Karolowi Weitzowi kwotę 200 (*dwustu*) złotych uiszczoną tytułem wpisu sądowego od skargi.

UZASADNIENIE

Dariusz Zawistowski i Karol Weitz (*dalej także jako „Skarżący”*), wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, skargę na kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów wobec postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 sierpnia 2024 r. numer 1131.18.2024 w sprawie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego (M.P. poz. 779), zarzucając naruszenie:

a) art. 2, 7, 10 ust. 1 i 2, art. 142 ust. 1 i 2, art. 144 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (*Dz. U. z 1997 roku, Nr. 78, poz. 483, dalej także jako „Konstytucja RP”*) w związku z art. 15 § 3, art. 13 § 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (*tekst jednolity Dz. U. z 2024 r., poz. 622*), poprzez zaakceptowanie przez Premiera dokonania przez Prezydenta wyznaczenia osoby wykonującej funkcję przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego dokonującego wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, pomimo, że taka kompetencja Prezydenta jest sprzeczna z Konstytucją RP, tj. przepisami art. 2, 7, 10 ust. 1 i 2, art. 142 ust. 1 i 2, art. 144 ust. 1 i 2 Konstytucji;

b) art. 15 § 3, art. 13 § 3 w związku z art. 13a § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, w związku z art. 45 ust. 1, 179 i 187 Konstytucji RP poprzez zaakceptowanie przez Premiera faktu wyznaczenia przez Prezydenta na funkcję przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego dokonującego wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Cywilnej Sądu Najwyższego osoby nie mającej statusu sędziego Sądu Najwyższego;

c) art. 144 ust. 2 i 3 Konstytucji RP poprzez dokonanie przez Premiera kontrasygnaty, pomimo, że podpis Premiera nie odzwierciedlał jego rzeczywistej woli.

Mając na uwadze powyższe zarzuty Skarżący wnieśli o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu w całości przez Prezesa Rady Ministrów; ewentualnie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie; uwzględnienie skargi w trybie autokontroli jako w całości uzasadnionej, ewentualnie uchylenie zaskarżonego aktu w całości a także dopuszczenie i przeprowadzenie uzupełniającego dowodu z dokumentów, tj.: wydruku zaskarżonego aktu, na okoliczność jego wydania i treści; wydruku Zarządzenia nr 4/2024 Prezesa SN kierującego pracą Izby Cywilnej z dnia 3

września 2024 r. na okoliczność wystąpienia niebezpieczeństwa spowodowania trudnych do odwrócenia skutków oraz zasądzenie na rzecz Skarżących od Prezesa Rady Ministrów zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę Prezes Rady Ministrów wniósł o skierowanie sprawy do rozpatrzenia w trybie uproszczonym oraz umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego, wskazując, iż w dniu 9 września 2024 r. uchylił kontrasygnatę wobec postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 sierpnia 2024 r. nr 1131.18.2024 w sprawie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego oraz odmówił udzielenia kontrasygnaty wobec postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 sierpnia 2024 r. nr 1131.18.2024 w sprawie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna.

Podkreślenia wymaga, że badanie dopuszczalności skargi zawsze poprzedza jej ocenę merytoryczną. Sąd, badając z urzędu dopuszczalność skargi, ustala, czy nie zachodzi przesłanka do jej odrzucenia. Katalog zamknięty takich przesłanek zawiera art. 58 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (*tekst jednolity Dz.U. z 2024 r., poz. 935 tj., dalej też w skrócie jako „p.p.s.a.”*).

I tak, zgodnie z art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. sąd odrzuca skargę, gdy sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego. Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych została z kolei wskazana w art. 3 § 1 p.p.s.a., który stanowi, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności organów administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola ta, zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a. obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie;

4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 i 2760), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;

4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;

4b) opinie, o których mowa w art. 119zzl § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, i odmowy wydania tych opinii;

5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;

6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;

8) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;

9) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Ponadto, zgodnie z art. 3 § 2a i § 3 p.p.s.a. sądy administracyjne orzekają także w sprawach sprzeciwów od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.

(tj. od decyzji wydanych przez organ odwoławczy, w której uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje organowi I instancji sprawę do ponownego rozpatrzenia, gdy decyzja organu I instancji została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a zakres sprawy konieczny do wyjaśnienia ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie – przy przekazaniu sprawy organ odwoławczy powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy) oraz w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.

Mając na uwadze wyżej określony zakres właściwości sądów administracyjnych, stwierdzić należy, że przedmiot skargi, czyli złożenie przez Prezesa Rady Ministrów, na podstawie art. 144 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, podpisu pod aktem urzędowym Prezydenta Rzeczypospolitej, nie mieści się w katalogu spraw podlegających kontroli sądów administracyjnych. W świetle uregulowania w art. 3 § 2 p.p.s.a. właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, nie ulega przy tym wątpliwości, że kwestia oceny, czy dopuszczalna jest skarga do sądu administracyjnego na udzielenie przez Prezesa Rady Ministrów kontrasygnaty pod urzędowym aktem Prezydenta Rzeczypospolitej, obejmuje odpowiedź na pytanie, czy możliwe jest zakwalifikowanie tejże kontrasygnaty, jako ujętego w art. 3 § 2 pkt 4) p.p.s.a. aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. W ocenie Sądu oczywistym jest bowiem, że udzielenie kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów, nie odpowiada już *prima facie* żadnej z pozostałych, wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a., form działań organów administracji publicznej, podlegających zaskarżeniu w ramach postępowania sądownoadministracyjnego. Należy przy tym zauważyć, że także w skardze jej przedmiot określono jako: „*akt Prezesa Rady Ministrów („Premier”) dotyczący dokonania kontrasygnaty (podpisania) postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*”. Tym samym, pomimo braku przywołania przez Skarżących, konkretnego przepisu art. 3 § 2 p.p.s.a., w kontekście wykazania podstawy prawnej do wywiedzenia skargi na kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów, należy przyjąć, że, zdaniem Skarżących, mieści się ona właśnie w katalogu aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4) p.p.s.a. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że *ratio legis* uregulowania prawnego z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., rozszerzającego kontrolę sądu administracyjnego poza sferę decyzji lub

postanowień, jest związane z umożliwieniem sądowej kontroli również takich działań administracji publicznej, które dotyczą praw i obowiązków obywateli i innych podmiotów w sferze publicznej oraz z potrzebą zapewnienia im gwarancji procesowych w ich relacjach z organami administracji publicznej i w zakresie zadań realizowanych przez te organy (*T. Woś [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, H. Knysiak – Molczyk, M. Romańska, T. Woś (red.). Wydanie 5. Warszawa 2012, s. 69 – 70*). Tym samym mają oni zapewnioną ochronę na drodze sądowej w sytuacji, gdy odnoszący się do nich akt lub czynność ma cechy określone w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Mogą bowiem zaskarżyć do sądu administracyjnego takie akty i czynności organu administracji publicznej, a także bezczynność organu w tych sprawach, jak również żądać, aby sąd administracyjny orzekł o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa (art. 146 p.p.s.a.). Działania administracji, do których odnosi się omawiany przepis zostały scharakteryzowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z 3 września 2013 r., sygn. akt I OPS 2/13 (*ONSAiWSA 2014/1/2*), co pozwala przyjąć, że akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.:

a) mają charakter władczy, chociaż nie mają charakteru decyzji lub postanowienia, te bowiem są zaskarżalne na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 – 3 p.p.s.a.;

b) są podejmowane w sprawach indywidualnych;

c) mają charakter publicznoprawny, ponieważ tylko w tym zakresie działalność administracji została poddana kontroli sądów administracyjnych;

d) dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa, co oznacza, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem (*zaniechaniem określonego działania*) organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia (*obowiązku*) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność (*por. uchwały składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 4 lutego 2008 r. I OPS 3/07, z 3 września 2013 r. I OPS 2/13*).

Nadto akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4) p.p.s.a. każdorazowo musi odnosić się do przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który jednocześnie określa uprawnienia lub obowiązek (*A. Kabat, [w:] B. Dauter, B. Gruszczynski, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Zakamycze 2005, s. 23. i s. 25*).

Uwzględniając powyższe, w ocenie Sądu, nie można przyjąć, że złożenie przez Prezesa Rady Ministrów, na podstawie art. 144 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, podpisu pod aktem urzędowym Prezydenta Rzeczypospolitej, mieści się w granicach art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

I tak w myśl art. 144 ust. 1 Konstytucji RP, Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe. Z kolei zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP, akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

Zatem kontrasygnata aktów urzędowych głowy państwa sprowadza się do udzielenia podpisu przez Prezesa RM. W rezultacie powoduje to, że akt urzędowy Prezydenta RP powinien przybrać formę pisemnego dokumentu, na którym zostaną złożone dwa podpisy: prezydencki oraz Prezesa RM (*Konstytucja RP red. Safjan/Bosek 2016, wyd. 1/Kozłowski, Legalis C.H.BECK*). Konstytucja przyjmuje bowiem generalną zasadę, że akty urzędowe Prezydenta dla swej ważności wymagają podpisu (*tzw. kontrasygnaty*) Prezesa RM, który kontrasygnując je, ponosi za nie odpowiedzialność przed Sejmem. Chodzi tu o odpowiedzialność polityczną (*Konstytucja RP Banaszak 2012, wyd. 2, Legalis C.H.BECK*). Jak podkreśla Wiesław Skrzydło (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. VII, LEX 2013*), instytucja kontrasygnaty aktów głowy państwa związana jest z systemem parlamentarno-gabinetowym i zasadą politycznej nieodpowiedzialności Prezydenta przed parlamentem. Kontrasygnata nie jest przy tym czynnością ceremonialną, lecz konstrukcją, która służy wzięciu przez Prezesa Rady Ministrów - który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem - odpowiedzialności politycznej za akt Prezydenta, który nie odpowiada parlamentarnie za swoją decyzję (*p. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06*).

Tym samym także przesłanki stosowania odpowiedzialności Prezesa Rady Ministrów przed Sejmem, jak i jej skutki są natury politycznej. Tak ukształtowany model współpodpisu Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów, który, sygnując akt urzędowy Prezydenta RP, ponosi w tym zakresie odpowiedzialność polityczną, wyklucza możliwość uznania, że udzielenie kontrasygnaty stanowi sprawę z zakresu administracji publicznej. A jest to bezwzględnie konieczny element kwalifikujący skargę do sądu administracyjnego jako dopuszczalną (*por. postanowienie NSA z 16 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1364/07*). Działalność z zakresu administracji

publicznej obejmuje sprawy administracyjne, a więc zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej, wykonywane w formie władczej, którą cechuje jednostronność działania, moc wiążąca oraz dopuszczalność stosowania przymusu. Jednocześnie za zasadniczy element charakterystyczny dla określenia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, uważany być musi element władztwa administracyjnego (por. B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych*, art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ZNSA nr 2(5) 2006, s. 14-15).

Pod pojęciem „sprawa administracyjna” rozumie się więc sprawę powstałą wskutek żądania udzielenia jednostce uprawnienia albo wszczęcia z urzędu postępowania bezpośrednio w celu ograniczenia, cofnięcia uprawnienia administracyjnego lub nałożenia, zwolnienia, ograniczenia lub rozszerzenia obowiązku administracyjnego bądź potwierdzenia uprawnienia lub obowiązku, które wynikają z mocy samego prawa. Natomiast rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej jest takie działanie organu administracji publicznej, które podejmowane jest bezpośrednio w celu wywołania skutku prawnego i wywołujące ten skutek przez bezpośrednie władcze ukształtowanie sytuacji prawnej jednostki bądź prawem wymagane potwierdzenie uprawnień lub obowiązków (p. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2024 r. sygn. akt III OSK 768/24).

Skoro zatem w normie statuowanej w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. chodzi o zindywidualizowane w przepisie prawa, w odniesieniu do konkretnego podmiotu, uprawnienie albo obowiązek, które może on wykonywać samodzielnie, korzystając w tym zakresie z ochrony prawnej, to z pewnością takiego charakteru nie można przypisać złożeniu przez Prezesa Rady Ministrów, podpisu pod aktem urzędowym Prezydenta RP. Kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów ma bowiem miejsce w ramach współdziałania najwyższych organów władzy wykonawczej a jej celem jest osiągnięcie koordynacji ich działań (p. przywołany powyżej wyrok TK o sygn. K 4/06). Nie posiada ona tym samym cech rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, ani w znaczeniu procesowym, ani materialnym. Celem uzupełnienia należy jedynie zauważyć, że udzielenie kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów, nie może stanowić również decyzji, w rozumieniu art. 104 w zw. z art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2024 roku, poz. 572 ze zm., dalej w skrócie także jako „k.p.a.”). Decyzja jako akt administracyjny jest bowiem władczym, jednostronnym oświadczeniem woli organu administracji publicznej, złożonym w konkretnej sytuacji faktycznej, wobec

zindywidualizowanego adresata, niepodporządkowanego służbowo ani organizacyjnie składającemu oświadczenie organowi, po przeprowadzeniu sformalizowanego postępowania uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w przepisach o postępowaniach jurysdykcyjnych wyłączonych, zmierzającego do wyjaśnienia przesłanek doniosłych dla jego treści (*tak Knysiak-Sudyka Hanna (red.), Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz, wyd. III, Opublikowano: WKP 2023*). Nie można przy tym uznać za decyzje administracyjne aktów wydawanych w sferze, która nie jest regulowana przez materialne prawo administracyjne a także poza obszarem regulowanym przez przepisy o postępowaniu administracyjnym, co w oczywisty sposób wyklucza przypisanie charakteru decyzji, złożeniu przez Prezesa Rady Ministrów podpisu pod aktem urzędowym Prezydenta Rzeczypospolitej, bezpośrednio w oparciu o upoważnienie statutowane w art. 144 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższe determinuje także niemożność uznania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów za postanowienie, o którym mowa w art. 123 § 1 k.p.a., skoro w myśl tego przepisu może być ono wydane przez organ administracji publicznej wyłącznie w toku postępowania administracyjnego a z taką sytuacją nie mamy do czynienia na gruncie przedmiotowej sprawy.

W konsekwencji wniesienie skargi na kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów, wobec aktu urzędowego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, musi być traktowane jako niedopuszczalne, albowiem droga sądowa przed sądem administracyjnym nie jest środkiem do weryfikacji legalności działania Prezesa Rady Ministrów, wykonującego w tym przypadku przysługujące mu upoważnienie konstytucyjne, za które ponosi odpowiedzialność polityczną przez Sejmem. Na charakter kontrasygnaty jako instytucji konstytucyjnej, wskazał przy tym wyraźnie Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06.

W ocenie Sądu, za dopuszczalnością zaskarżenia do sądu administracyjnego kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, wobec aktu urzędowego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, nie przemawia przy tym przywołany w skardze wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2020 roku o sygn. akt II GSK 295/20, jak i glosa do niego autorstwa Anny Chmielarz-Grochal (*PiP 2022/4/167-178*). Dotyczą one bowiem zupełnie innej kwestii, związanej z oceną dopuszczalności wniesienia do sądu administracyjnego skargi na bezczynność Prezydenta RP w sprawie stwierdzenia daty przejścia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w stan spoczynku. Naczelny Sąd Administracyjny w tym

konkretnym przypadku uznał bowiem, że wykładnia prokonstytucyjna art. 39 w zw. z art. 111 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym musi prowadzić do uznania dopuszczalności zaskarżenia aktu Prezydenta RP stwierdzającego przejście sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, gdyż przyjęcie innej interpretacji prowadziłoby do naruszenia zasad wynikających z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, bo w istocie sędzia Sądu Najwyższego (*Naczelnego Sądu Administracyjnego*) zostałby pozbawiony możliwości jakiegokolwiek kwestionowania działań mających wpływ na zakres jego praw i obowiązków wynikających ze stosunku prawnego łączącego ten podmiot z państwem. Stąd też w tym akurat zakresie, zdaniem NSA, Prezydent RP na gruncie ustawy o Sądzie Najwyższym winien być traktowany jako organ w znaczeniu funkcjonalnym. Warto w tym miejscu podkreślić, że, jak podnosi w swoim komentarzu do Konstytucji RP (*pod redakcją Piotra Tulej*) Piotr Czarny: „*nie budzi wątpliwości, że Prezydent nie jest organem administracji w znaczeniu ustrojowym. Inaczej jest w przypadku odpowiedzi na pytanie, czy jest takim organem w znaczeniu funkcjonalnym. Pojęcie to odnosi się do sytuacji, gdy organ niebędący organem administracyjnym w znaczeniu ustrojowym będzie kompetentny do podjęcia decyzji stosowania materialnego prawa administracyjnego i ustanowienia nią normy indywidualnej. Prezydent mógłby zatem zostać uznany za organ administracji w ujęciu funkcjonalnym wówczas, gdyby stosował przepisy prawa administracyjnego, indywidualizując prawo materialne i kształtując stosunki prawne*”. I z takim też przypadkiem mamy do czynienia w sprawie, w której zapadł przywołany w skardze wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2020 roku o sygn. akt II GSK 295/20.

Tymczasem realia niniejszej sprawy są zupełnie odmienne, gdyż dotyczy ona złożenia przez Prezesa Rady Ministrów, w oparciu o upoważnienie uregulowane w art. 144 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, podpisu pod aktem urzędowym Prezydenta Rzeczypospolitej, w toku współdziałania obu organów władzy, sankcjonowanego odpowiedzialnością o charakterze politycznym po stronie Prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie złożenie przez Prezesa Rady Ministrów podpisu pod aktem urzędowym Prezydenta Rzeczypospolitej, nie stanowi w żadnej mierze rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej poprzez bezpośrednie władcze ukształtowanie sytuacji prawnej adresata, co wyklucza możliwość zakwalifikowania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, nie tylko jako decyzji lub postanowienia ale także jako aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4) p.p.s.a.

To zaś oznacza, że złożenie przez Prezesa Rady Ministrów podpisu pod aktem urzędowym Prezydenta Rzeczypospolitej, nie należy do kognicji sądów administracyjnych, zaś skarga w tym przedmiocie podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna, zgodnie z art. 58 § 1 pkt 1) p.p.s.a.

Tym samym nie jest możliwe, umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego, na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 w związku z art. 54 § 3 p.p.s.a., o co wnosi w odpowiedzi na skargę Prezes Rady Ministrów, powołując się na uwzględnienie skargi w trybie autokontroli poprzez uchylenie skarżonej kontrasygnaty. Zgodnie bowiem z art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, gdy postępowanie z innych przyczyn stało się bezprzedmiotowe. Podkreślić należy, że użycie w tym przepisie zwrotu normatywnego „*stało się bezprzedmiotowe*” oznacza, że chodzi w nim o przyczynę, która zaistniała dopiero w toku postępowania sądowoadministracyjnego, po wniesieniu skargi do sądu (*por. wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1114/18; postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2011 r., sygn. akt II GSK 1215/11, Legalis*). Przy czym braki formalne skargi, jej braki nieusuwalne, jak również nieopłacenie skargi stanowią podstawę nie do umorzenia postępowania, lecz do odrzucenia skargi (*p. R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Wyd. 7, Warszawa 2021*). Tym samym także przepis art. 54 § 3 p.p.s.a. znajdzie zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy w wyniku skutecznie wszczętego postępowania sądowoadministracyjnego, organ administracji publicznej w trybie autokontroli uchyli zaskarżony akt. Tymczasem w niniejszej sprawie kontrola kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów nie jest w ogóle objęta właściwością sądu administracyjnego. Skoro zatem przedmiotowa skarga jest dotknięta nieusuwalnym brakiem, gdyż dotyczy sprawy, która nie należy do właściwości sądu administracyjnego, Sąd nie mógł uwzględnić wniosku Prezesa Rady Ministrów o umorzenie postępowania sądowego w sprawie. W razie niedopuszczalności skargi postępowanie sądowe nie może się bowiem toczyć w ogóle, a zatem nie może zostać również umorzone.

Mając na uwadze powyższe, Sąd uznał, że w niniejszej sprawie nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego i w związku z tym należało ją odrzucić na podstawie art. 58 § 1 pkt 1) p.p.s.a. Wpis sądowy od skargi zwrócono na podstawie art. 232 § 1 pkt 1 p.p.s.a.