



Joanna Bigos
mgr
Uniwersytet Wrocławski
e-mail: joanna.bigos2@uwr.edu.pl
ORCID: 0000-0001-8703-4446



Interes prawny jednostki samorządu terytorialnego w perspektywie tzw. rozporządzenia terytorialnego Rady Ministrów

Streszczenie

Artykuł traktuje o interesie prawnym jednostki samorządu terytorialnego w perspektywie tzw. rozporządzenia terytorialnego. Zakresem podmiotowym rozważań objęto gminę, powiat i województwo samorządowe, co obligowało do poszukiwania źródeł tegoż interesu w ustrojowym prawie administracyjnym, a co za tym idzie – w normach ustrojowych z uwzględnieniem ich specyfiki zarówno konstrukcyjnej, jak i treściowej. Przyjęte założenie badawcze doprowadziło do wniosku, że jeśli jednostka samorządu terytorialnego jest konstrukcją/instytucją prawa ustrojowego, to co do zasady jej interes prawny powinien wykazywać się tożsamą kwalifikacją. Przedmiotem rozważań stała się natomiast szczególna pozycja narażonej na zmniejszenie substratu materialnego, a więc biernej, jednostki samorządu terytorialnego w kontekście tzw. rozporządzenia terytorialnego. Rozporządzenie to jest szczególnym aktem prawnym, wydawanym przez Radę Ministrów, którego treść dotyczy zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego poprzez tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie oraz ustalenie granic gmin i powiatów oraz zmienianie granic województw. Asymetria w pozycji jednostek samorządu terytorialnego, która uwidoczniła się w tym procesie, prowadzi do pewnej sprzeczności, która nie dotyczy tego, czy jednostka samorządu terytorialnego, której substrat materialny ulega uszczupleniu, ma interes prawny, ale tego, że mogą jej nie przysługiwać żadne środki służące ochronie przynależnego jej interesu prawnego. W artykule zastosowano, zgodnie z tezą P. Wszółka, że „jedynie wykorzystanie wielu dopełniających

się wzajemnie metod gwarantuje pełne osiągnięcie celów badawczych¹, różne metody badawcze właściwe prawu administracyjnemu. W najszerszym zakresie wykorzystano metodę analityczno-dogmatyczną. Materiałem źródłowym były akty prawne, komentarze do ustaw, literatura oraz orzecznictwo sądowe.

Słowa kluczowe: interes prawny ustrojowy, jednostka samorządu terytorialnego, rozporządzenie „terytorialne”, asymetria, ochrona interesu prawnego

Wprowadzenie

Przedmiotem analizy jest ustrojowa perspektywa interesu prawnego, przedstawiona na przykładzie tzw. rozporządzenia terytorialnego, a więc materii stosunkowo rzadko poddawanej monograficznej analizie, trudnej a przy tym ważkiej, dotyczącej bowiem istoty jednostki samorządu terytorialnego². Kontekst prowadzonych rozważań dotyczący tzw. rozporządzenia terytorialnego, co do zasady, zawężony jest do tych, które bezpośrednio dotyczą zmiany granic JST (odrębności będą bowiem widoczne w przypadkach rozporządzeń dotyczących miasta stołecznego Warszawy oraz związku metropolitalnego). Ważność rozważań wzmacniają także zagadnienia pozostające w tle głównego tematu, a więc kwestie konsultacji samorządowych i referendum lokalnych, które związane są z procedurą wydawania rozporządzenia „terytorialnego”.

Rozporządzenie „terytorialne” różni się od tzw. rozporządzenia proceduralnego, w którym wyznaczany jest tryb postępowania m.in. przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin bądź powiatów oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach. W dokonywanych w tekście ustaleniach i w przyjętej dla ich realizacji perspektywie badawczej preferuje się pozycję biernej JST, a więc tej, która jest narażona na uszczuplenie jej substratu materialnego w wyniku uchwalenia rozporządzenia „terytorialnego”.

Przyjęta metoda identyfikacji interesu prawnego umożliwia wyróżnienie dwóch, mocno ze sobą powiązanych, elementów tytułowej problematyki. Po pierwsze, wyróżnienie interesu prawnego jako pojęcia nastawionego na aspekty treściowe, w klasycznym ujęciu związane z uprawnieniami i obowiązkami; po drugie – elementu dotyczącego środków prawnych, które służą ochronie interesu prawnego,

1 P. Wszolek, *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznawania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8, s. 26.

2 Jednostka samorządu terytorialnego dalej zwana „JST”.

mając w tym kontekście na uwadze znaczenie osobowości, podmiotowości³ i sądowej ochrony samodzielności JST⁴. Dokonywane w toku analizy ustalenia odnośnie do środków zaskarżenia będą zawężone do treści art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵, ze świadomością potencjalnego zastosowania art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁶ i odpowiadającego mu art. 87 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym⁷ w kontekście skargi organu stanowiąco-kontrolnego biernej JST do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy bądź powiatu o wystąpieniu z wnioskiem o zmianę granic JST⁸. Jak już jednak podnoszono, docelowa analiza dotyczy tzw. rozporządzenia terytorialnego, wspomniana uchwała podejmowana jest natomiast na etapie poprzedzającym jego wydanie i jej rolą jest niejako inicjowanie postępowania legislacyjnego w tym zakresie. Wykazanie się w tym względzie przez JST ustrojowym interesem prawnym jest zatem potencjalne i odbywa się w kontekście tego rozporządzenia, ale nie dotyczy go bezpośrednio.

Wyjaśnień wymaga jeszcze kwestia podstawowa, czyli wskazanie norm prawa ustrojowego jako źródeł interesu prawnego JST w omawianym kontekście. Takie nastawienie badawcze wydaje się naturalne, ponieważ JST jest instytucją prawa ustrojowego, które – w uproszczeniu mówiąc – określa organizację aparatu administracyjnego oraz jego funkcje i zadania⁹, w tym sposób tworzenia i likwidacji podmiotów prawa administracyjnego (a zatem JST), ich strukturę, kompetencje organów, rodzaj i zakres relacji pomiędzy poszczególnymi elementami struktury administracji publicznej i – co ważne z perspektywy wybranego tematu – reguluje szczególną kwestię podziału terytorialnego kraju na potrzeby działania organów administracji publicznej. Należy zatem założyć – wyjściowo – że interes prawny JST powinien wykazywać się taką samą kwalifikacją, a więc źródłem w normie prawa ustrojowego. Zastrzeżenie to dokonywane jest z pełną świadomością, że

3 Na ten temat zob. więcej: P. Lisowski, *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, w: M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020, s. 259–292.

4 Na ten temat zob. więcej: J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej zwana „Konstytucją RP”.

6 Dz.U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.

7 Dz.U. z 2022 r., poz. 1526, dalej: u.s.p.

8 H. Izdebski, *Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Wybrane aspekty prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 7–8, s. 61.

9 Podobnie również L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Ustrojowe prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 11.

perspektywa interesu prawnego JST czasami może być rozpatrywana w kontekście materialnoprawnym. Jak się jednak wydaje, kwalifikacja interesu JST ze względu na jej status administrującego zawsze ma źródło i zwińczenie ustrojowe, a jedynie jego kontekst może być materialnoprawny.

Jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot ustrojowego interesu prawnego

W doktrynach państw europejskich przez pewien czas decentralizacja władzy publicznej była utożsamiana z pojęciem samorządu terytorialnego¹⁰, pomimo że na każdym etapie rozwoju układu zdecentralizowanego poza samorządem terytorialnym wyróżniano w nauce także zdecentralizowane osoby prawa publicznego (w tym korporacje prawa publicznego, podmioty autonomiczne i przedsiębiorstwa¹¹). Taki stan rzeczy istniał więc pomimo świadomości, że samorząd terytorialny jest szczególnym typem decentralizacji. Współcześnie definicje samorządu lokalnego państw europejskich bazują na legalnej definicji wskazującej, że (lokalny) samorząd terytorialny „oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”¹². W rodzimym porządku prawnym decentralizacja władzy publicznej i wyodrębnienie samorządu terytorialnego przyjęły formę zasad konstytucyjnych¹³, zgodnie z którymi skonstatować można, że samorząd terytorialny jest układem relacji pomiędzy administrującymi (a więc służy identyfikacji relacji, jakie pomiędzy nimi zachodzą) oraz wskazuje na korporacyjny charakter tej formy decentralizacji. W takim układzie muszą zatem istnieć podmioty administracji publicznej, którymi w przypadku decentralizacji samorządowej w typie terytorialnym są wyróżnione w tytułowej sferze JST¹⁴.

¹⁰ Tak chociażby T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 124.

¹¹ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 88.

¹² Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze sprost.), art. 3 ust. 1.

¹³ Pierwszą z nich dekoduje się z treści art. 15 ust. 1 Konstytucji RP. Zasada samorządu terytorialnego została wywiedziona w sądownictwie, wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2018 r., sygn. II GSK 4424/16, LEX nr 2612257.

¹⁴ O różnicy pomiędzy pojęciami samorządu terytorialnego i jednostki samorządu terytorialnego pisał P. Lisowski, *Samorząd terytorialny a jednostka samorządu terytorialnego – rozważania semantyczne*, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 439–449.

Jednostka samorządu terytorialnego to odrębny od państwa, wtórny, podmiot administracji publicznej w postaci związku publicznoprawnego¹⁵, który w swojej istocie składa się z substratu osobowego, a więc wspólnoty mieszkańców oraz zmateralizowanego substratu w postaci terytorium¹⁶. W sensie organizacyjnym jest ona korporacją terytorialną o obowiązkowym charakterze przynależności¹⁷ osób zamieszkujących na jej prawnie wyznaczonym terytorium i jest ona samodzielnym względem państwa podmiotem prawa publicznego¹⁸. Podstaw istnienia JST należy szukać w konstytucyjnych zasadach decentralizacji władzy publicznej¹⁹ oraz pomocniczości²⁰, a także w związanym z nimi zasadniczym podziale terytorialnym państwa²¹. Gminę, powiat i samorząd województwa jako ustrojowo-organizacyjne formy – podmioty zdecentralizowane terytorialnie²² – już w Konstytucji RP²³, a następnie w treści ustrojowych ustaw samorządowych²⁴ wyposażono w prawo własności i inne prawa majątkowe, ich samodzielność poddano ochronie sądowej, ale – co najistotniejsze – zostały one upodmiotowione, tj. wyposażone w osobowość zarówno administracyjnoprawną i cywilnoprawą²⁵. Cechy te, a więc osobowość prawna JST i zdolność do czynności prawnych jej organów, umożliwiają realizację podstawowego

15 Podobnie I. Niżnik-Dobosz, *Wprowadzenie*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587896882/694322?keyword=Ustawa%20o%20samorz%C4%85dzie%20gminnym.%20Komentarz&toHit=1&cm=SFIRST> (dostęp 21.11.2022).

16 Wskazują na to chociażby przepisy art. 15 ust. 1 oraz 16 ust. 1 Konstytucji RP.

17 Tak również Z. Niewiadomski, *Teoretyczne podstawy samorządu, w tym samorządu terytorialnego*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, t. I, Warszawa 2022, s. 43.

18 Art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

19 Art. 15 ust. 1 Konstytucji RP.

20 Preambuła oraz art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

21 Art. 15 Konstytucji RP.

22 Wydaje się, że literalna wykładnia brzmienia art. 165 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje bezpośrednio na warunkowanie możliwości utworzenia innej niż gmina jednostki samorządu lokalnego jednoczesnym wprowadzeniem w drodze regulacji ustawowej samorządu regionalnego. W ustawie zasadniczej przewidziano jednak możliwość ustawowego wprowadzenia jedynie jednostek regionalnych.

23 Art. 165 Konstytucji RP.

24 Pod pojęciem ustrojowe ustawy samorządowe rozumieć należy: u.s.g.; u.s.p. oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 z późn. zm.), dalej: u.s.w.

25 Tak chociażby P. Tuleja, *Samorząd terytorialny jako sprawujący władzę publiczną*, w: M. Stec, K. Małys-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020, s. 85. Na temat osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego więcej A. Wróbel, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego – istota samorządu terytorialnego, zasady i pojęcia podstawowe*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa...*, s. 323–329.

celu istnienia JST, jakim jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty lokalnej bądź regionalnej poprzez wykonywanie przez organy przynależnych tym podmiotom zadań publicznych, adresowanych w bezpośredni sposób do zrzeszenia mieszkańców danego terytorium. Co ważne, JST jest upodmiotowiona zawsze, zarówno podczas działania w sferze *imperium*, jak i w sferze *dominium*, co przekłada się na posiadanie interesu prawnego i możliwość poszukiwania prawnych środków jego ochrony²⁶.

O tak zwanym rozporządzeniu terytorialnym Rady Ministrów

Szczegółowy kształt zasadniczego podziału terytorialnego państwa jest ustanawiany przez Sejm w drodze ustawy, jednak zmiany społeczne, gospodarcze i kulturowe w pewnych sytuacjach determinują konieczność rewizji i incydentalnego²⁷ wprowadzania modyfikacji w podziale terytorium w formie tzw. rozporządzenia terytorialnego. W tym przypadku, w modelowym ujęciu, Rada Ministrów podejmuje obiektywną decyzję o tym, czy zrealizować delegację prawotwórczą i dokonać odstępstwa od ugruntowanej w orzecznictwie zasady stabilności granic JST²⁸.

Użyte w tytułowej sferze sformułowanie tzw. rozporządzenie terytorialne to pojęcie formułowane w języku prawniczym²⁹, pod którym należy rozumieć fakultatywne, niesamoistne akty prawne ustanowione w wyniku dekoncentracji funkcji prawodawczej na rzecz naczelnego organu administracji publicznej (Radę Ministrów). Upoważnienie ustawowe do wydania takiego rozporządzenia stanowią art. 4 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2–3 u.s.g., art. 3 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2–6 u.s.p., a także art. 5a ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa³⁰. Wskazane przepisy wsparte są treścią aktów wykonaw-

26 Należy mieć jednak świadomość, że istnieją sytuacje, w których takie przełożenie nie będzie identyfikowalne.

27 Pod tym sformułowaniem należy rozumieć, co zaznaczał niejednokrotnie w orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (dalej zwany „TK”), że wszelkie zmiany w zakresie zasadniczego podziału terytorialnego kraju powinny być wprowadzane jako ściśle reglamentowane odstępstwo od zasady względnej stabilizacji granic JST, a rolą Rady Ministrów jest przeprowadzenie procesu legislacyjnego w sposób, który umożliwi obiektywne potwierdzenie konieczności wprowadzenia tych zmian w odniesieniu do wszystkich JST, których zmiany te będą dotyczyły.

28 Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK-A 2003/8/85.

29 P. Lisowski, *Jednostki podziału terytorialnego w regulacjach ustawy o samorządzie powiatowym*, w: J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej – Wrocław, 7–8 marca 2005 r.*, Wrocław 2005, s. 70.

30 Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. nr 96, poz. 603 ze zm.). Podstawy prawnej dla wydania rozporządzenia terytorialnego Rady Ministrów nie należy szukać w u.s.w.

czych³¹, dzięki czemu istnieje kompleksowa regulacja procedury dotyczącej tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia, ustalania granic, nadawania statusu JST. Konstatając, należy stwierdzić, że rozporządzenie „terytorialne” to akt prawny o szczególnym charakterze w formie rozporządzenia wydawany przez Radę Ministrów, którego przedmiotem jest szeroko rozumiane wprowadzanie zmian w terytorium JST. Rozporządzenie to docelowo wywiera skutki w składzie wspólnoty samorządowej oraz w zasadniczym podziale terytorialnym kraju poprzez tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie oraz ustalenie granic gmin i powiatów oraz zmienianie granic województw.

Omawiane rozporządzenie jest aktem prawnym o szczególnym charakterze. Co do zasady klasyczne rozporządzenie jako akt normatywny zawiera normy generalne i abstrakcyjne, jednak w przypadku tzw. rozporządzenia terytorialnego charakter zawartych w nim norm jest odmienny, można określić je jako indywidualne³². Zagadnienie charakteru prawnego rozporządzenia „terytorialnego” było przedmiotem licznych rozstrzygnięć dokonywanych przez TK. Początkowo w orzecznictwie sądu konstytucyjnego uznawano, że rozporządzenie to należy uznać za akt normatywny, rozstrzyga ono bowiem o kwestiach stosunków prawnych i w związku z tym może stanowić przedmiot kontroli hierarchicznej TK. Linia orzecznicza zmieniła się jednak w 2009 roku po wydaniu rozstrzygnięcia przez pełen skład sędziów, kiedy to wywiedziono, że badanie treści rozporządzenia „terytorialnego” opiera się bardziej na analizie stanu faktycznego niż badaniu kwestii prawnych. W wyniku przyjęcia tej interpretacji odstąpiono od orzekania w przedmiocie zgodności tzw. rozporządzenia terytorialnego z aktami wyższej rangi, przy czym, co warto zauważyć, nie podważono w żadnym z rozstrzygnięć podmiotowej legitymacji JST do wystąpienia z wnioskiem o kontrolę TK w tym zakresie oraz nie podniesiono kwestii interesu prawnego JST.

Poza wskazanym charakterem norm oba opisane kierunki orzecznicze TK zasadniczo opierają się na założeniu, że tym, co determinuje szczególny charakter rozporządzenia „terytorialnego” jest także skutek, jaki ono wywołuje, a więc dokonanie czynności konwencjonalnej i brak charakteru prawotwórczego. Ten typ

31 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin u siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz.U. z 2014 r., poz. 310). W odniesieniu do samorządu województwa mowa o rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie zmiany granic województw małopolskiego i śląskiego (Dz.U. nr 62, poz. 630) oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie zmiany granic województwa podkarpackiego i małopolskiego (Dz.U. nr 93, poz. 823).

32 W wyżej wskazanym wyroku TK zaznaczył, że akt ten nosi znamiona konkretności.

rozporządzenia w nauce prawa administracyjnego określany jest aktem hybrydowym i wyodrębniony został przez B. Dolnickiego jako indywidualny akt normatywny³³, a więc nowa prawna forma działania organu administracji publicznej³⁴.

Biorąc pod uwagę analizowane argumenty, należy zgodzić się ze stanowiskiem, że rozporządzenie „terytorialne” ma dwuskładnikową naturę, jest ono jednocześnie aktem stosowania i stanowienia prawa, jednak nie można odmówić mu charakteru prawnego³⁵. Sam TK podkreślił, że:

materia zmiany granic gmin (...) dotyczy rozstrzygnięcia spraw o charakterze jednostkowym, konkretnym, jednakże przybierających postać aktu normatywnego – rozporządzenia Rady Ministrów (...) i koryguje ono odpowiednio także podział terytorialny kraju oraz wpływa kształtującą na zdolność wykonywania zadań publicznych przez te gminy, a także na prawa polityczne i interesy ich mieszkańców³⁶.

Jak się wydaje, rozporządzenie to należy uznać za akt normatywny także dlatego, że w momencie wejścia w życie zawartych w nim norm, a ściślej w chwili materializowania się skutków ich zastosowania, oddziałują one na przebieg obowiązywania i stosowania prawa, np. w zakresie właściwości miejscowej organów JST, modelowany jest w sposób generalny zakres zadań JST i zdolność ich organów do realizacji. Dodatkowo normy te poprzez zmianę przynależności terytorialnej jednostki w pewnym zakresie wpływają na prawa i obowiązki mieszkańców i innych podmiotów prawa na danym terytorium³⁷.

33 B. Dolnicki, *Indywidualny akt normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6, s. 56–64.

34 Sygnalizacyjnie tylko można wskazać na potencjalne zastosowanie znanej w doktrynie koncepcji generalnego aktu administracyjnego autorstwa E. i M. Szewczykó, jednak w aktualnym stanie prawnym taka klasyfikacja komplikowałaby kwestię trybu ochrony interesu prawnego biernej JST. M. Szewczyk, E. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.

35 Jako jeden z argumentów można przywołać chociażby argumentację TK, który w wyroku z dnia 27 listopada 2000 r., sygn. U 3/00, OTK 2000/8/293 wskazał, że adresatami aktów ustalających granice powiatu będą wszystkie podmioty prawa, które w zakresie swoich działań (faktycznych lub prawnych, prywatnych bądź urzędowych) zetkną się z problemem przynależności danego obszaru do określonego powiatu, a nie tylko do zainteresowanych JST.

36 Wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK-A 2006/7/80 oraz z dnia 5 grudnia 2006 r., sygn. U 2/06, OTK-A 2006/11/168.

37 M. Mączyński, *Zmiana granic pomiędzy gminami: ocena rządowej polityki zmian w podziale terytorialnym pozostaje poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 1 (45), s. 162.

O interesie prawnym wywodzonym z prawa ustrojowego

W kontekście problematyki JST zagadnienie interesu prawnego, a więc osobistego, konkretnego i aktualnego interesu chronionego przepisami prawa³⁸, nabiera szczególnego znaczenia. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny³⁹ w wyroku z dnia 25 stycznia 2010 roku⁴⁰, po pierwsze, pojęcie interesu prawnego należy ujmować w kategoriach obiektywnych. W orzecznictwie podkreśla się, że mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej⁴¹. W doktrynie, ale uprzednio w orzecznictwie sądów administracyjnych, ujawniła się tendencja do szerokiego pojmowania źródeł normatywnych interesu prawnego⁴². Już w postanowieniu NSA z 27 września 1990 roku wskazano, że:

źródłem interesu prawnego lub uprawnienia jest zawsze norma prawna, albo ogólna i abstrakcyjna (akt normatywny), albo też jednostkowa i konkretna (decyzja stosowania prawa). Interes prawny lub uprawnienie nie musi mieć podstawy w przepisach materialnych prawa administracyjnego. (...) Nie można wyłączyć, iż prawne umocowanie owych interesów lub uprawnień tkwić będzie bezpośrednio w przepisach ustawy samorządowej, a nawet bezpośrednio Konstytucji⁴³.

W wyroku NSA z 10 września 2002 roku stwierdzono, że:

interes prawny to interes wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Każdy z tych przepisów może kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. Nie można zatem zawęzić interesu prawnego jednostki wyłącznie do przepisów prawa materialnego. Przyjęcie poglądu, że normy ustrojowe nie mogą kształtować interesów jednostki jest nieuzasadnione i sprzeczne z prawem⁴⁴.

38 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 września 2020 r., sygn. III SA/Wr 4/20, LEX nr 3110536.

39 Dalej w tekście „NSA”.

40 Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. II OSK 1865/09, LEX nr 560892.

41 Wyrok NSA z dnia 22 lutego 1984 r., sygn. I SA 1748/83, LEX nr 1689510 oraz z dnia 27 września 1999 r., sygn. IV SA 1285/98, LEX nr 47898.

42 Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2005 r., sygn. II OSK 341/05, LEX nr 190951; wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2005 r., sygn. II OSK 507/05, LEX nr 188979.

43 Wyrok NSA z dnia 27 września 1990 r., sygn. SA/Wr 952/90, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 1991 r., s. 35–41. Postanowienie to dotyczyło interesu prawnego wywodzonego na gruncie art. 101 ust. 1 u.s.g., wydaje się jednak, że wskazanej treści uzasadnienia można nadać uniwersalne znaczenie.

44 Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 10 września 2002 r., sygn. II SA/Wr 1498/02, OwSS 2003/1/18.

W doktrynie podobny pogląd wyraziła B. Adamiak⁴⁵.

Postępowanie legislacyjne zmierzające do wydania tzw. rozporządzenia terytorialnego dotyczy niewątpliwie praw, jakie przysługują JST w omawianym procesie, oraz tych praw, które będą skutkiem wprowadzenia norm rozporządzenia w życie. Zasady i tryb zmiany granic nie są wywodzone wprost z regulacji konstytucyjnej, ale stanowią elementy ustaw i aktów wykonawczych do nich. Na podstawie przepisów wywodzonych z regulacji kilku aktów normatywnych można wskazać, że prawodawca przewidział dwa tryby uchwalenia rozporządzenia „terytorialnego” dotyczącego terytorium gminy i powiatu oraz jeden tryb dla wprowadzenia zmian w terytorium województwa. Wydanie tzw. rozporządzenia terytorialnego w odniesieniu do terytorium gminy i powiatu może odbywać się z urzędu i na wniosek, w przypadku zaś terytorium województwa jedynie z urzędu. Niektóre z gmin i powiatów – z perspektywy konkretnych już procedur – otrzymały zatem legitymację do inicjowania procesu legislacyjnego⁴⁶.

Interesujący w kontekście powiązania możliwości wprowadzania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju w drodze tzw. rozporządzenia terytorialnego wydaje się wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w którym wskazano, że zakresu interesu prawnego nie można ograniczać jedynie do spraw związanych z uprawnieniami lub obowiązkami materialnoprawnymi, a interes prawny w regulacji ustrojowej to interes sprawowania rzetelnego urzędu⁴⁷, co w przypadku JST można wiązać z koniecznością zaspokajania potrzeb wspólnot lokalnych.

Podsumowując, można stwierdzić, że w przypadku JST przede wszystkim identyfikowalny typ interesu prawnego to interes prawny ustrojowy, w dalszej kolejności, w oznaczonych przypadkach, może znajdować zastosowanie interes prawny materialny. Identyfikacji takiej można dokonać, odnosząc się chociażby do kwestii upodmiotowienia JST, jej osobowości administracyjnoprawnej i cywilnoprawnej oraz konieczności realizacji zadań publicznych, której podstawa prawna zawarta jest w przepisach ustrojowego prawa administracyjnego. Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, istotne jest bowiem to, by w wyniku zakończenia

45 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno administracyjne*, Warszawa 2015, s. 413.

46 Dr K. Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna spółka komandytowa, *Ekspertyza prawna w przedmiocie założeń nowelizacji przepisów ustawy o samorządzie gminnym dotyczących przeprowadzania zmian granic gmin*, s. 17, http://www.zgwrp.pl/attachments/article/1584/2019_11_04__3Konferencja%20Toru%C5%84_%20za%C5%82%20ekspertyza%20prawna%20-%20zmiana%20granice%20gmin.pdf (dostęp 15.11.2022).

47 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 maja 2020 r., sygn. II SA/Ol 122/20, LEX nr 3007702.

danej sprawy zmianie uległa czyjaś „sfera prawna”⁴⁸, z czym niewątpliwie mamy do czynienia w przypadku zmian w terytorium JST.

Ochrona interesu prawnego JST w kontekście rozporządzenia „terytorialnego”

Analizie należy poddać jeszcze stan prawny oraz ustalenia doktryny związane z drugim z aspektów wymienionych na wstępie, a więc ochronie interesu prawnego JST w procedurze zmiany granic i służących temu środkach prawnych, z uwzględnieniem poczynionych już zawężeń. Przedstawione zasadnicze założenia obowiązujących przepisów prawa dają podstawę do tego, by zgodzić się ze stanowiskiem doktryny wyrażonym przez K. Ziemskiego, że zmiana granic JST objęta analizowanym postępowaniem legislacyjnym dotyczy w sposób bezpośredni praw JST, w tym w sposób szczególnie, realny i bezpośredni interesu prawnego tej, której terytorium może zostać uszczuplone, a obecny kształt regulacji skutkuje *de iure* i *de facto* uprzywilejowaniem jednej z nich⁴⁹ – poprzez wyznaczenie JST biernie i czynnie uczestniczących w procesie legislacyjnym. Taki stan rzeczy dla części JST oznacza brak możliwości ochrony swojego statusu prawnego oraz samodzielności i prowadzi do jawnej asymetrii w pozycji JST, w obliczu czego należałoby podać w wątpliwość kwestię konstytucyjności (zgodności z Konstytucją RP) tak skonstruowanych przepisów.

Warto nadmienić, że obowiązujące przepisy prawa nie przewidują administracyjnej ścieżki weryfikacji wydanego tzw. rozporządzenia terytorialnego przez Radę Ministrów. Jest to oczywiste, biorąc pod uwagę, że procedurze tej nie nadano statusu postępowania administracyjnego, jak również nie przewidziano odpowiedniego stosowania przepisów K.p.a.⁵⁰ Oznacza to, że jakakolwiek kontrola oparta na kryterium legalności dokonywana będzie jedynie w formie kontroli sprawowanej przez TK⁵¹ – przy założeniu, że uzna on swoją właściwość – z uwagi na to, że w kognicji

48 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2007 r, sygn. III SA/Lu 414/07, LEX nr 340163; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. I OSK 2006/11, LEX nr 1107471; wyrok WSA w Opolu z dnia 10 marca 2020 r., sygn. II SA/Op 451/19, LEX nr 2923257. Tak również S. Płażek, *Art. 24*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587896928/694368?keyword=Ustawa%20o%20samorz%C4%85dzie%20gminnym.%20Komentarz&toHit=1&cm=SFIRST> (dostęp 21.11.2022).

49 Dr K. Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna spółka komandytowa, *Ekspertyza...*, s. 37.

50 Jak wskazywane jest w doktrynie, takie ukształtowanie rodzi wiele trudności.

51 Art. 191 ust. 3 Konstytucji RP. TK orzeka jedynie w granicach wniosku, a jego kognicją objęta jest hierarchiczna kontrola zgodności norm prawnych (z aktów stanowienia prawa), czyli ocena zgodności z aktami normatywnymi wyższego rzędu.

sądów administracyjnych nie pozostaje badanie aktów normatywnych podejmowanych przez organy centralne. Możliwość kontroli przez sąd konstytucyjny istnieje obecnie tylko nominalnie, w utrwalającej się linii orzeczniczej TK odmawia bowiem przymiotu normatywności tzw. rozporządzeniu terytorialnemu, a przez to wyklucza możliwość weryfikacji (w tym wycofania z obrotu prawnego) takiego rozporządzenia w sposób inny niż ich derogacja. Warto też zwrócić uwagę na konsekwencje poglądu wyrażonego w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 18 lutego 2003 roku, K 24/02⁵² (który, co prawda, dotyczy likwidacji gmin warszawskich w drodze ustawy, jednak merytorycznie odpowiada założeniom realizowanym w formie rozporządzenia „terytorialnego”), w którym sąd konstytucyjny potwierdził możliwość dokonywania zmian w zakresie terytorium, ale zastrzegł, że ich weryfikacja przez TK będzie dotyczyła tylko aspektów proceduralnych. Oznacza to bowiem, że faktycznie nie ma możliwości merytorycznej ochrony interesu prawnego JST. W przypadku braku rozpoznania sprawy przez TK nie ma środka ochrony interesu prawnego JST.

Przypadek związku metropolitalnego

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedno zagadnienie. Interes prawny JST, a ściślej rzecz ujmując – gminy – na podobnych zasadach mógłby zostać wywiedziony w odniesieniu do tych podstawowych JST, które na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 roku w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”⁵³ zostały w nim przymusowo zrzeszone. Akt ten również należy zakwalifikować do tzw. indywidualnych aktów normatywnych, dotyczących materialnego substratu JST. W tym przypadku rozporządzenie zostało wydane na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej, który sporządził go na podstawie wniosku Rady Miasta Katowice. Procedura wymagała zasięgnięcia opinii rad gmin, które miały wejść w skład związku metropolitalnego oraz Sejmiku Województwa Śląskiego⁵⁴. Co znamienne, opinie te nie musiały w praktyce zostać wyrażone, a ponadto nie wszystkie musiały dokonywać pozytywnej oceny zasadności złożenia wniosku, a to w ostateczności mogło skutkować przymusowym zrzeszeniem konkretnych gmin województwa śląskiego w związku metropolitalnym. Dodatkowo należy nadmienić, że prawodawca nie przewidział mechanizmów ochrony samodzielności takich

52 OTK-A 2003/2/11.

53 Dz.U. poz. 1290.

54 W tym wojewody.

gmin ani procedur umożliwiających im podjęcie następczej decyzji (decyzji *ex post*) o rezygnacji z członkostwa w takim zrzeszeniu. Na podstawie wskazanego rozporządzenia w sprawie utworzenia związku metropolitalnego stworzono więc przymusowe zrzeszenie gmin, a przepisy prawa nie przewidują możliwości wystąpienia bądź wyłączenia gminy niezainteresowanej współpracą w takiej formie ze związku metropolitalnego.

Wnioski

Obowiązujący w RP zasadniczy podział terytorialny państwa to nie tylko zagadnienie związane z materialnym, czyli geodezyjnym podziałem obszaru kraju. Podział ten ma doniosłe znaczenie dla ustroju, a więc zorganizowania aparatu administracyjnego i wykonywania zadań publicznych przez organy JST. Jest to znaczące z uwagi na to, że JST jako wspólnoty samorządowe o określonym terytorium wykonują zadania publiczne (gmina znaczną ich część⁵⁵), a więc realizują tzw. władztwo publiczne. Ze względu na *ratio* bytu JST i powiązaną z tym ściśle kwestię zasadniczego podziału terytorialnego kraju już w przepisach konstytucyjnych wyznaczono przesłanki, które mają determinować kształt podziału zasadniczego kraju⁵⁶. Oznacza to brak możliwości niczym nieskrępowanego, swobodnego wprowadzania takich zmian, z drugiej jednak strony oznacza, że dokonany pierwotnie zasadniczy podział terytorialny kraju, w ściśle określonych okolicznościach i przy istnieniu obiektywnych przesłanek uzasadniających jego niezbędność, celowość i proporcjonalność, może, a nawet powinien podlegać weryfikacji. Należy zatem skonstatować, jak już stwierdzono w doktrynie, że trwałość stosunków terytorialnych nie jest bezwzględna.

W przypadku wprowadzania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa doprowadza się do ingerencji w obszar już ukonstytuowanych i funkcjonujących korporacji terytorialnych, które mają chronioną sądownie osobowość publicznoprawną i cywilnoprawną oraz samodzielność. W przypadku JST przede wszystkim identyfikowalny typ interesu prawnego to interes prawny ustrojowy, w dalszej kolejności, w oznaczonych przypadkach, może znajdować zastosowanie interes prawny materialny. Taką kwalifikację należy bezpośrednio wiązać z kwestią upodmiotowienia JST, jej osobowością administracyjnoprawną i cywilnoprawną oraz koniecznością realizacji zadań publicznych, których podstawy prawne zawarte są w przepisach ustrojowego prawa administracyjnego. Możliwość istnienia

55 Art. 164 ust. 3 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 u.s.g.

56 Art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

interesu prawnego wywodzonego z przepisów ustrojowego prawa administracyjnego potwierdzano w orzecznictwie NSA i TK. Wielokrotnie w swoim orzecznictwie sąd konstytucyjny podkreślał, że stabilność granic gmin i ich samodzielność jest chroniona już normami ustawy zasadniczej. Oznacza to, że musi istnieć podstawa ich interesu prawnego. Analiza obecnego kształtu procedury legislacyjnej związanej z uchwaleniem tzw. rozporządzenia terytorialnego daje podstawę do dekodowania interesu prawnego JST z przepisów ustaw ustrojowych, które ją upodmiotowiają. Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że kryterium zdolności wykonywania zadań publicznych odwołuje się do możliwości realizacji zadań JST i kompetencji jej organów w sposób zdecentralizowany. O jego spełnieniu przesądzać więc będą przede wszystkim możliwości pozyskania dochodów własnych z jej terytorium (z fizycznego obszaru danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju) oraz zgromadzenia tam odpowiedniej bazy majątkowej. Jednostka samorządu terytorialnego została bowiem powołana w celu wykonywania zadań publicznych. Jej kształt przestrzenny powinien więc być środkiem, który umożliwia pełną i prawidłową realizację tego celu, a nie stanowić jej ograniczenie.

Ochrona interesu prawnego JST w kontekście tzw. rozporządzeń terytorialnych jest mocno ograniczona. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest urzeczywistnianie zmian terytorialnych w formie hybrydowego rozporządzenia podejmowanego przez naczelny organ administracji publicznej – Radę Ministrów. Forma rozporządzenia wyklucza możliwość ochrony interesu prawnego JST w postępowaniu administracyjnym, jak również w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Jedyną przewidzianą prawnie, choć nieskuteczną obecnie możliwością ochrony interesu prawnego, jaką może wykorzystać JST, której granic dotyczy rozporządzenie, jest wniesienie skargi dotyczącej stwierdzenia niezgodności danego rozporządzenia terytorialnego z aktami normatywnymi wyższej rangi do TK, który w tym zakresie uznałby swoją właściwość. Nawet jednak w obliczu takiego wydarzenia, zgodnie z orzecznictwem sądu konstytucyjnego dokonywałby on jedynie weryfikacji trybu prowadzenia postępowania legislacyjnego zmierzającego do wydania rozporządzenia „terytorialnego”, a nie dokonywałby kontroli merytorycznej, co w dalszym ciągu oznacza *de facto* brak środków służących ochronie przynależnego biernej JST interesu prawnego. Przeprowadzona analiza wskazuje zatem na jednoznaczną asymetrię w pozycji konstytucyjnie równych sobie JST w kontekście tzw. rozporządzenia terytorialnego z uwagi na to, że pomimo posiadania przez bierną JST interesu prawnego w procesie finalizowanym uszczupleniem jej substratu materialnego nie istnieją prawne mechanizmy ochrony jej samodzielności.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne*, Wrocław 2015.
- Bielecki L., Ruczkowski P. (red.), *Ustrojowe prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Dolnicki B., *Indywidualny akt normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6.
- Dr K. Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna spółka komandytowa, *Ekspertyza prawna w przedmiocie założeń nowelizacji przepisów ustawy o samorządzie gminnym dotyczących przeprowadzania zmian granic gmin*, www.zgwrp.pl/attachments/article/1584/2019_11_04__3Konferencja%20Toru%C5%84_%20za%C5%82%20ekspertyza%20prawna%20-%20zmiana%20granic%20gmin.pdf.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Izdebski H., *Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Wybrane aspekty prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 7–8.
- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
- Lisowski P., *Jednostki podziału terytorialnego w regulacjach ustawy o samorządzie powiatowym*, w: J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej – Wrocław, 7–8 marca 2005 r.*, Wrocław 2005.
- Lisowski P., *Samorząd terytorialny a jednostka samorządu terytorialnego – rozważania semantyczne*, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Lisowski P., *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, w: M. Stec, K. Małyśa-Sulińska (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020.
- Mączyński M., *Zmiana granic pomiędzy gminami: ocena rządowej polityki zmian w podziale terytorialnym pozostaje poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 1 (45).
- Niewiadomski Z., *Teoretyczne podstawy samorządu, w tym samorządu terytorialnego*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, t. I, Warszawa 2022.
- Niżnik-Dobosz I., *Wprowadzenie*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Płażek S., *Art. 24*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Szewczyk M., Szewczyk E., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.
- Tuleja P., *Samorząd terytorialny jako sprawujący władzę publiczną*, w: M. Stec, K. Małyśa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020.

Wróbel A., *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego – istota samorządu terytorialnego, zasady i pojęcia podstawowe*, w: I. Lipowicz, *System prawa samorządu terytorialnego. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, t. I, Warszawa 2022.

Wszolek P., *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznawania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8.

Legal interest of a unit of local government in the perspective of the so-called territorial regulation of the Council of Ministers

Summary

The article addresses the legal interest of a unit of local government in the perspective of the so-called territorial regulation. The subjective scope of the considerations covers the municipality, powiat and self-governing voivodeship, which obliges to search for the sources of this interest in the organizational administrative law. This involves an examination of organizational norms, taking into account their construction and content specificity. The research assumption adopted leads to the conclusion that if a unit of local government is a structure or institution of organizational administrative law, then, in principle, its legal interest should be qualified in the same way and derive from the same source. The subject of consideration, however, is the special position of a unit of local government exposed to the reduction of the material substrate, and thus passive, in the context of the so-called territorial regulation. This regulation is a special legal act issued by the Council of Ministers, aiming to alter the boundaries of a unit of local government by creating, merging, dividing and abolishing, as well as determining the boundaries of municipalities and poviats, and changing the boundaries of voivodships. It is worth noting that the asymmetry in the position of units of local government, which manifests itself in this process, leads to a certain contradiction. This contradiction does not concern whether the unit of local government, whose material substrate is depleted, has a legal interest, but rather that it may not be entitled to any measures to protect its legal interest. Administrative law research methods have been applied to varying degrees in preparing the text, with the analytical-dogmatic method playing a dominant role. Source materials for writing the article include -legal acts, commentaries and court case law.

Keywords: legal interest based on organizational administrative law, unit of local government, “territorial” regulation, asymmetry, protection of legal interest

CYTOWANIE

Bigos J., *Interes prawny jednostki samorządu terytorialnego w perspektywie tzw. rozporządzenia terytorialnego Rady Ministrów*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 5 (vol. 46), 21–36, DOI: 10.18276/ais.2023.46-02.