



Paulina Pietkun

mgr

Uniwersytet Wrocławski

adres e-mail: paulina.pietkun@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0002-2967-0935



Ochrona interesu prawnego związanego z przynależnością do wspólnoty samorządowej

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu została poruszona problematyka ochrony interesu prawnego związanego z przynależnością do wspólnoty samorządowej (interesu lokowanego w płaszczyźnie ustrojowej). W pierwszej części artykułu przedstawiono konteksty uczestnictwa w samorządowych formach demokracji bezpośredniej. W kolejnej części pracy wskazano inne przykłady instytucji, które mogą służyć ochronie interesu prawnego z powołaniem się na przynależność do wspólnoty samorządowej.

Celem pracy było zidentyfikowanie i wyróżnienie przypadków, w których powołanie się na przynależność do wspólnoty samorządowej jest wystarczające do treściowego skonstruowania interesu prawnego o ustrojowym pochodzeniu czy o ustrojowym charakterze. Przeprowadzona analiza pozwoliła jednak również na zidentyfikowanie i wyróżnienie interesu ustrojowego w ujęciu formalnym, lokowanego w płaszczyźnie prawa ustrojowego, opartego na samej przynależności do wspólnoty samorządowej (przy uwzględnieniu kluczowych atrybutów samorządowego administrowania, takich jak korporacyjność i samorządność). Interes ustrojowy członka wspólnoty samorządowej już w ujęciu merytorycznym (treściowym) – podobnie jak (poprzedzający go) jego formalny odpowiednik – wywodzony jest z przynależności do wspólnoty samorządowej i dotyczy bezpośrednio tej przynależności, tyle że sprowadzony jest do oddziaływania wpływającego bezpośrednio na merytoryczne aspekty samorządowej formy działania. Prowadzone rozważania objęły swoim zakresem również publiczne prawa podmiotowe w odniesieniu do możliwości udziału mieszkańców – członków

wspólnoty samorządowej w sprawowaniu władzy publicznej oraz możliwości współdziałania z administracją publiczną w załatwianiu niektórych spraw publicznych.

W pracy została zastosowana głównie analityczno-dogmatyczna metoda badań. W artykule wykorzystano opracowania monograficzne i artykuły naukowe z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz orzeczenia sądów administracyjnych.

Słowa kluczowe: interes prawny ustrojowy w ujęciu formalnym, interes prawny ustrojowy w ujęciu materialnym, publiczne prawo podmiotowe, samorządowe formy demokracji bezpośredniej

Wprowadzenie

Wspólnota samorządowa jest szczególnym terytorialnym związkiem mieszkańców, którego wyodrębnienie następuje w sposób przymusowy¹. W takiej perspektywie wspólnota samorządowa stanowi koncept ustrojowy. Przymusowo skupia ona swoich mieszkańców na podstawie kryterium miejsca zamieszkania (w zaproponowanym ujęciu akcent położony jest więc na bierny/korporacyjny charakter tego zrzeszenia²). Mieszkańcy gminy, powiatu i województwa, tworzący z mocy prawa wspólnotę samorządową³, w określonych warunkach⁴ mogą uczestniczyć w procesie rozstrzygnięcia o niektórych sprawach dotyczących wspólnoty/korporacji⁵, stając się wówczas jednocześnie współadministrującymi⁶.

W celu zachowania precyzji terminologiczno-pojęciowej oraz stworzenia kontekstu do identyfikowania tytułowego pojęcia interesu prawnego związanego z przynależnością do wspólnoty samorządowej, prowadzone rozważania należy

1 I. Niżnik-Dobosz, *Komentarz do art. 1 u.s.g.*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, LEX/el.

2 Zob. P. Lisowski, *Istota decentralizacji samorządowej (ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 465.

3 Na podstawie (odpowiednio): art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40), dalej jako: u.s.g.; art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 1526), dalej jako: u.s.p.; art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r., poz. 2094), dalej jako: u.s.w.

4 Rozumianych jako konieczność spełnienia przez członków wspólnoty samorządowej „formalnych warunków uczestnictwa”, np. dotyczących wieku czy posiadania określonego obywatelstwa.

5 Zob. P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 233–236.

6 P. Lisowski, *Skargi korporacyjno-samorządowe a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego – kontekst samorządowych form demokracji bezpośredniej*, „*Studia Iuridica*” 2020, t. 85, s. 63.

rozpocząć od zdefiniowania pojęcia sytuacji prawnej i administracyjnoprawnej oraz stosunku administracyjnoprawnego. Przez sytuację prawną można rozumieć: „każdą sytuację społeczną określonego podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane prawnie w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne”⁷. Jeśli sytuacja prawna jest regulowana przez przepisy prawa administracyjnego, to wówczas sytuację tę można kwalifikować jako sytuację administracyjnoprawną⁸. Stosunek administracyjnoprawny jest definiowany jako wzajemny układ zachowań między dwoma podmiotami, kwalifikowany przez prawo administracyjne, wyróżniający się spośród innych stosunków prawnych określonymi cechami⁹ (jest to węższy układ relacji niż ten wyróżniany w przypadku sytuacji administracyjnoprawnej). Stosunek administracyjnoprawny¹⁰ ogranicza się do oddziaływań o bezpośrednim charakterze i na tej płaszczyźnie osadzony jest interes/obowiązek prawny (bezpośrednie oddziaływanie dotyczy interesu/obowiązku prawnego, a nie „tylko” interesu faktycznego)¹¹.

Wacław Dawidowicz określił interes prawny jako „interes, który doznaje ochrony w obowiązującym porządku prawnym, albo inaczej – którego zaspokojenie jest przewidziane (dopuszczone) przez obowiązujące przepisy prawne”¹². Mieć interes prawny¹³ oznacza ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie którego można żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia potrzeby albo żądać zaniechania czynności organu sprzecznych z potrzebą¹⁴. Interes prawny z założenia ma charakter obiektywny, co odróżnia go od interesu faktycznego, który zasadniczo jest identyfikowany w sferze subiektywnych odczuć danego podmiotu¹⁵. Przyjmując, że uprawnienia i obowiązki jednostki mogą być

7 J. Boć, *Pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 368.

8 Ibidem, s. 369.

9 Cechy stosunku administracyjnoprawnego – zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 79–80.

10 W. Dawidowicz podkreślał, że stosunek administracyjnoprawny „powinien być wiązany nie z prawem administracyjnym, lecz raczej z poszczególnymi formami działania, które przyjmuje się za podstawę pojęcia prawa administracyjnego” – W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu, t. 1: Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 44.

11 M. Miemiec, *Stosunek administracyjnoprawny a sytuacja administracyjnoprawna*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne...*, Warszawa 2022, s. 126.

12 W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 25–26.

13 Por. A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 79–89.

14 Wyrok NSA z dnia 7 września 2017 r., II OSK 18/16, LEX nr 2393297.

15 A.S. Duda, *Interes...*, s. 74.

kształtowane przez każdy przepis prawa materialnego, procesowego i ustrojowego¹⁶, można dojść do wniosku, że przynależność do wspólnoty samorządowej w pewnych okolicznościach stanowi źródło interesu prawnego, a zatem możliwe jest wyróżnienie sytuacji, w których interes prawny ma wyłącznie lub zauważalnie ustrojowe pochodzenie czy ustrojowy charakter. Pojęcie interesu prawnego jest zazwyczaj przedstawiane jako kategoria administracyjnego prawa materialnego¹⁷, wydaje się jednak, że ten trudno dostrzegalny element ustrojowego pochodzenia/charakteru może w pewnych okolicznościach pozwalać na poszukiwanie źródeł interesu prawnego w prawie ustrojowym. Próbując przyporządkować pojęcie interesu prawnego o ustrojowym pochodzeniu/charakterze do podstawowych elementów stosunku administracyjnoprawnego, takich jak: podmioty, przedmiot i treść (czyli uprawnienia oraz obowiązki)¹⁸, należy wskazać, że interes prawny ustrojowy to treść stosunku administracyjnoprawnego.

Interes prawny o ustrojowym pochodzeniu/charakterze może więc dotyczyć:

- instytucji „czysto” ustrojowych (posiadających bezpośrednio/silne konotacje ustrojowe) – wśród których dominują samorządowe formy demokracji bezpośredniej¹⁹ (formy partycypacji społecznej)²⁰ związane z przynależnością do wspólnoty samorządowej;
- instytucji, które nie są „czysto” ustrojowe (nie stanowią zatem SFDB, są natomiast zauważalnie ustrojowe, ewentualnie mają charakter hybrydowy). Instytucje te mogą wykazywać się pochodzeniem z ustaw ustrojowych. Z uwagi na ich ustrojową proveniencję można uznać, że mają one niejako „ustrojowy charakter”, a powołana hybrydowość odnosi się do możliwości zidentyfikowania w ich konstrukcji elementów, które głównie służą ochronie procesowej. Jako przykłady tych instytucji należy wymienić: skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p. oraz art. 90 ust. 1 u.s.w., a także inne środki ochrony prawnej, takie jak: skarga

16 B. Adamiak przyjmuje, że „podstawę do ustalenia interesu prawnego mogą stanowić też ustawy ustrojowe” – B. Adamiak, *Legitymacja do złożenia skargi*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2020, s. 577; W. Chróścielewski, *Przedmiot postępowania administracyjnego*, w: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 514; wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 10 września 2002 r., II SA/Wr 1498/02, Legalis nr 73934.

17 M. Laskowska, *Interes prawny*, w: E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 95–99.

18 M. Miemiec, *Stosunek...*, s. 114–117.

19 Dalej również jako: „SFDB”.

20 Zob. J. Korczak, *Samorządowe formy demokracji bezpośredniej*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 571–584.

powszechna, prawo do składania wniosków i petycji²¹, których wniesienie można dodatkowo argumentować ustrojowo (powołując się na przynależność do wspólnoty samorządowej w celu wzmocnienia przedstawionej argumentacji; chociaż możliwość skorzystania ze wskazanych instytucji/środków ochrony prawnej nie ogranicza się w każdym wymienionym przypadku pod względem podmiotowym do mieszkańców/członków wspólnoty samorządowej²²).

Interesu prawnego, a tym bardziej interesu faktycznego²³, nie należy zrównywać z publicznym prawem podmiotowym, które istnieje:

wtedy, gdy jednostka (obywatel) czy inny podmiot o podobnej sytuacji prawnej, uregulowanej przez prawo administracyjne, może skutecznie domagać się od państwa czy innego podmiotu władzy publicznej określonego zachowania się bądź w sposób niezakłócony przez te podmioty podjąć działania mające na celu realizację jego interesu prawnego²⁴.

W przeciwieństwie do publicznego prawa podmiotowego²⁵ interes prawny jednostki może nie zostać uwzględniony przez właściwy organ administracji publicznej czy też przez sąd administracyjny²⁶.

Zamierzona w niniejszej pracy analiza będzie dotyczyła instytucji (trybów, środków prawnych) ustrojowych *sensu largo*²⁷, zmierzając jednak do wskazania, czy w ich ramach możliwe jest posługiwanie się motywacją o ustrojowym pochodzeniu/charakterze (ściślej: motywacją tylko ustrojową czy motywacją ustrojową w połączeniu z materialnoprawną) pod względem merytorycznym. Docelowo będzie chodziło o analizę tego, czy treść (przedmiot sytuacji administracyjnoprawnej czy stosunku administracyjnoprawnego) może wykazywać się statusem ustrojowym (tylko statusem ustrojowym lub statusem ustrojowym także w połączeniu z moty-

21 Odpowiednio dział VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 i 2185) oraz ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r., poz. 870).

22 Należy zauważyć, że skargi wnoszone na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p. oraz art. 90 ust. 1 u.s.w. pozwalają wykroczyć poza kryterium miejsca zamieszkania.

23 M. Kulesza, *Materiały do nauki prawa administracyjnego (z orzecnictwa sądowego)*, Warszawa 1989, s. 125.

24 Istotą publicznych praw podmiotowych są uprawnienia, a nie obowiązki – M. Miemiec, *Publiczne prawo podmiotowe*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 134.

25 „Prawo podmiotowe stanowi korelat określonego prawnie obowiązku administracji – jest to możliwość żądania od administracji oznaczonego zachowania się, przy ustalonym stanie faktycznym (władza związana)” – M. Kulesza, *Materiały...*, s. 125.

26 M. Miemiec, *Publiczne...*, s. 136.

27 Odnosząc się do zaproponowanego podziału na: „instytucje czysto ustrojowe” oraz „instytucje zauważalnie ustrojowe/instytucje o charakterze hybrydowym”.

wami materialnoprawnymi). Delimitacja między merytorycznym uzasadnieniem ustrojowym a (już) materialnym może w praktyce okazać się trudna. Dalsza część prowadzonej analizy skupi się na motywach *stricte* ustrojowych lub (przynajmniej) o przeważających motywacjach ustrojowych, incydentalnie sygnalizując przypadki o trudnej delimitacji (między *stricte* ustrojowym a materialnoprawnym uzasadnieniem). Wskazany kontekst ustrojowy będzie ukierunkowany na poszukiwanie interesu prawnego o ustrojowym pochodzeniu/charakterze, nie wykluczając z zakresu prowadzonych rozważań przypadków, w których możliwe wydaje się zidentyfikowanie publicznych praw podmiotowych osadzonych na płaszczyźnie ustrojowej²⁸.

O dopuszczalności identyfikowania interesu prawnego związanego z przynależnością do wspólnoty samorządowej w konsekwencji korzystania z SFDB

Problematyka ochrony interesu prawnego związanego z przynależnością do wspólnoty samorządowej nasuwa bezpośrednie skojarzenie z SFDB. Przy rozważaniach dotyczących SFDB należy zasygnalizować również kwestię kluczowych atrybutów samorządowego administrowania²⁹, a więc korporacyjności, samorządności i samodzielności (uzupełnianych o decentralizację i demokrację)³⁰, z których najistotniejsze znaczenie dla omawianej materii mają korporacyjność oraz samorządność.

Korzystanie z SFDB w praktyce może przybierać różne postaci. Punktem wyjścia dla prowadzonej analizy będzie więc każdorazowo sytuacja ustrojowo-prawna danego mieszkańca – członka określonej wspólnoty/korporacji³¹. Wydaje się, że w tej perspektywie nieuprawnione byłoby zrównywanie sytuacji faktycznej (i w pewnym zakresie również sytuacji prawnej) inicjatora, uczestnika oraz

28 Dla dalszej części prowadzonych rozważań istotną kwestią jest przyjęcie założenia dotyczącego możliwości kształtowania uprawnień i obowiązków jednostki również przez normy o ustrojowym pochodzeniu czy charakterze. Mając jednak na uwadze, że rzecz jest dyskusyjna, należy przytoczyć stanowisko W. Dawidowicza, który początkowo kwestionował przynależność norm ustrojowych do prawa administracyjnego, a następnie „prawo ustrojowe administracji państwowej” zaliczył do „tej samej rodziny, do której należą normy prawne stanowiące podstawę realizacji władzy publicznej w stosunku do społeczeństwa” – W. Dawidowicz, *Administratywiści a teoria prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 9, s. 49.

29 P. Lisowski, *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, w: K. Małyś-Sulińska, M. Stec (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020, s. 263.

30 P. Lisowski, *Istota decentralizacji samorządowej (ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 463–466.

31 Związana również z weryfikacją spełnienia formalnych warunków uczestnictwa.

podmiotu zainteresowanego wykorzystaniem danej samorządowej formy demokracji bezpośredniej (czy też docelowo – konsekwencją/wynikiem wykorzystania tej konkretnej formy)³².

W zakresie korzystania z SFDB możliwe jest wyróżnienie formalnych aspektów czy formalnej płaszczyzny interesu (uprawnienia do korzystania i uczestniczenia w SFDB) oraz jego merytorycznego odpowiednika (w ramach którego interes nie konsumuje się w samym akcie uczestnictwa w SFDB, lecz odnosi się do treści czy ustalenia, którego dotyczy procedowanie w ramach danej SFDB). Wobec tego należy wyróżnić dwie perspektywy – inicjator referendum może domagać się, by pewna kwestia została poddana głosowaniu referendalnemu (w tym zakresie można zidentyfikować po stronie inicjatora interes³³), jednakże w przypadku, gdy przeprowadzone referendum jest ważne i rozstrzygające (wiążące), po stronie inicjatora pojawia się uprawnienie do żądania respektowania i realizacji wyniku referendum, zmierzające w stronę publicznych praw podmiotowych.

W szerszej perspektywie możliwe jest zidentyfikowanie i wyróżnienie przynajmniej czterech etapów związanych z korzystaniem z SFDB:

- inicjowanie określonych działań,
- uczestniczenie w procesie podejmowania decyzji,
- w zależności od uzyskanego wyniku procesu decyzyjnego – wykonywanie lub odstąpienie od wykonywania założeń inicjatora czy przedmiotu referendum³⁴,
- kontestowanie wyników procesu decyzyjnego (ewentualnie kwestionowanie prawidłowości przeprowadzenia któregośkolwiek innego etapu procedowania wniosku czy przebiegu procesu decyzyjnego).

W przypadku konsultacji samorządowych, przyjmujących szczególną formę budżetu obywatelskiego³⁵, można wyróżnić następujące konteksty uczestnictwa: członek wspólnoty samorządowej – zgłaszający projekt, biorący czynny udział w głosowaniu, zainteresowany realizacją określonego projektu (z zastrzeżeniem że zainteresowanie to może przybierać różną motywację³⁶, np. członek wspólnoty

32 P. Lisowski, *Skargi...*, s. 69.

33 Nie przesądzać na tym etapie o charakterze tego interesu – czy będzie on w danych okolicznościach wyłącznie faktyczny, czy może (już) prawny.

34 W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na istnienie szczególnej prawnej „gwarancji” wykonania zwycięskiego projektu, przejawiającej się w obowiązku uwzględnienia w uchwale budżetowej gminy zadań wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego zgodnie z art. 5a ust. 4 u.s.g.

35 Uregulowanych odpowiednio w: art. 5a u.s.g., art. 3d u.s.p. oraz art. 10a u.s.w.

36 Ta indywidualna motywacja/perspektywa danego członka wspólnoty samorządowej nie jest badana (nie jest istotna) podczas kolejnych etapów korzystania z SFDB. W związku z tym wydaje

jest zainteresowany powodzeniem projektu w duchu *pro publico bono*, ewentualnie wykazuje motywację o charakterze indywidualnym). Przedstawione zestawienie powinno zostać uzupełnione o kontekst uczestnictwa (a właściwie o sytuację pominięcia czy wykluczenia) członka wspólnoty samorządowej, którego projekt nie został umieszczony na liście projektów poddanych pod głosowanie, a także członka wspólnoty samorządowej niedopuszczonego do udziału w głosowaniu.

Tytuł (legitymacja) do uczestniczenia w SFDB jest tytułem ustrojowym. Wobec tego zasadna wydaje się również próba identyfikacji interesu prawnego lokowanego w płaszczyźnie prawa ustrojowego³⁷. W perspektywie prowadzonych rozważań interes prawny o ustrojowym pochodzeniu czy charakterze (interes ustrojowoprawny) lokowany jest w płaszczyźnie prawa ustrojowego (bezpośrednio wykazuje się takim pochodzeniem czy kwalifikacją – szczególnie w ujęciu formalnym). Wydaje się jednak, że może – pod względem treściowym (merytorycznym) – wykazywać się także podobnie kwalifikowanymi tytułami, argumentacją, tj. o ustrojowym charakterze (np. jeśli inicjator referendum gminnego w sprawie odwołania wójta będzie uzasadniał taką inicjatywę w duchu *pro publico bono*). Nie można jednak wykluczyć, że perspektywy stwarzane przez wykorzystywanie SFDB w niektórych przypadkach otwierają możliwość nawiązywania do kontekstów, podstaw prawnych, motywacji o ściśle już materialnoprawnej proveniencji³⁸.

Potencjalne (bierne) prawo uczestniczenia w SFDB jest swego rodzaju interesem prawnym (wyraża się w uprawnieniu do uczestniczenia w referendum lokalnym), tyle że zamyka się w samej możliwości uczestniczenia (jest swego rodzaju impulsem startowym, po weryfikacji spełnienia formalnych warunków uczestnictwa po stronie uczestnika można bowiem zidentyfikować pewnego rodzaju roszczenie, którego treścią jest dopuszczenie do udziału w głosowaniu). Nie daje ono jeszcze gwarancji merytorycznych (treściowych) w kwestii tego, która z poddanych pod głosowanie opcji zwycięży. Odnosząc się ponownie do przykładu referendum lokalnego, udział (dopuszczenie do udziału) w referendum lokalnym pozwala uprawnionemu mieszkańcowi artykułować popieraną przez niego opcję. Jeżeli mieszkaniec skorzysta z tej możliwości (oddając na karcie do głosowania głos za lub przeciw, ewentualnie oddając głos nieważny), to taka artykulacja musi zostać

się, że wówczas następuje niejako oddalenie się od koncepcji (subiektywnego) interesu faktycznego i przynajmniej zwrócenie się w stronę interesu prawnego.

37 W tym przy uwzględnieniu również regulacji art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze sprost.).

38 Jak to zostało wskazane w części wstępnej prowadzonych rozważań – delimitacja między merytorycznym uzasadnieniem ustrojowym a (już) materialnym może być trudna.

wysłuchana (stanowi prawo mieszkańca do wypowiedzenia się czy bycia wysłuchanym, a docelowo wpłynie na wynik głosowania i zostanie ujawniona w zestawieniu danych liczbowych głosowania). Mieszkaniec nie ma jednak gwarancji, że popierana przez niego opcja ostatecznie zwycięży (o tym zadecyduje wynik głosowania referendalnego). Wydaje się, że prawo wyartykułowania treści głosu stanowi już także swego rodzaju przejaw interesu prawnego. W przypadku konsultacji samorządowych nie ma formalnych gwarancji, że ich wynik będzie przestrzegany³⁹, natomiast w przypadku referendum wiążącego⁴⁰ taką formalną gwarancję stanowi np. art. 65 ustawy o referendum lokalnym. W razie przyjęcia, że interes uczestników referendum lokalnego (głosujących za zwycięską opcją) ma także walory treściowe, wówczas interes ten może skłaniać się w stronę publicznego prawa podmiotowego (wyróżnianego w ramach zwycięskiej zbiorowości roszczenia o respektowanie wyniku referendum przez wszystkich członków wspólnoty samorządowej – w tym także przez mieszkańców głosujących za opcją, która przegrała). Należy zauważyć, że M. Kulesza w przedstawionym katalogu praw podmiotowych wskazał prawo podmiotowe do współdziałania z administracją w rozstrzyganiu spraw publicznych⁴¹. Natomiast W. Jakimowicz pośród szczególnych regulacji publicznych praw podmiotowych o treści pozytywnej wyróżnił roszczenia obywateli o uczestnictwo we władczej działalności państwa (tzw. polityczne publiczne prawa podmiotowe obywateli)⁴². M. Masternak-Kubiak i P. Kuczma pod pojęciem publicznych praw podmiotowych rozumieją sprawy z zakresu udziału obywatela w sprawowaniu władzy publicznej oraz współdziałanie obywateli z administracją publiczną w załatwianiu spraw publicznych z zakresu jej zadań⁴³.

Samorządowe formy demokracji bezpośredniej mają zbiorowy/grupowy charakter, wydaje się jednak, że w ich ramach możliwe jest wyodrębnienie (czasem skonfliktowanych) interesów poszczególnych członków wspólnoty samorządowej. Rozpatrując indywidualną sytuację danego członka wspólnoty samorządowej czy uczestnika, można zaobserwować zbieżne interesy (ewentualnie wystąpienie

39 Wobec tego po stronie głosujących, którzy opowiedzieli się za zwycięską opcją, można ewentualnie podjąć próbę identyfikacji swego rodzaju uprawnionych oczekiwań. Respektowanie wyniku konsultacji samorządowych jest działaniem budującym zaufanie obywateli (członków wspólnoty samorządowej), a podejmowanie przez uprawnione organy JST działań sprzecznych z wynikami konsultacji samorządowych w oczywisty sposób to zaufanie narusza.

40 Podobnie w przypadku wyników wyborów samorządowych.

41 M. Kulesza, *Materiały...*, s. 138.

42 W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 353.

43 M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)*, w: R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015, s. 259–281.

podwójnego interesu) co do prawa uczestnictwa w danej SFDB (w ujęciu formalnym) oraz prawa do oddania głosu czy głosu o określonej treści (w ujęciu merytorycznym). Przykładem jest sytuacja uczestnika referendum gminnego w przedmiocie samoopodatkowania⁴⁴ (realizującego prawo do uczestniczenia w samorządowej formie demokracji bezpośredniej), który głosuje przeciwko samoopodatkowaniu (realizującego prawo do oddania głosu o określonej treści, ponieważ nie chce zostać obciążony obowiązkiem uiszczania daniny, czy też nie zgadza się z wydatkowaniem przyszłych środków na określone zadanie/cel publiczny). Zgodnie z art. 9 ust. 3 u.r.l. wpływy z samoopodatkowania muszą zostać bezpośrednio powiązane z konkretnym zadaniem/celem publicznym, który ma zostać osiągnięty⁴⁵. Mieszkańcy – członkowie wspólnoty samorządowej w referendum lokalnym, w drodze głosowania, wyrażają swoją wolę odnośnie do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty⁴⁶ (tj., czy wyrażają wolę wydatkowania przyszłych wpływów na określone zadanie/cel publiczny). Wpływy z samoopodatkowania mieszkańców stanowią fakultatywne źródło dochodu gminy, w przypadku jednak, gdy określona większość głosujących opowie się za samoopodatkowaniem, to płacona danina nie ma charakteru dobrowolnego i obciąża wszystkich mieszkańców – członków wspólnoty samorządowej, w tym również tych, którzy głosowali przeciwko samoopodatkowaniu na określone zadanie/cel publiczny⁴⁷. Przyjmując założenie, że wpływy z samoopodatkowania w danej gminie zostałyby faktycznie wydatkowane na realizację innego zadania/celu publicznego niż ten określony w uchwale, to wydaje się, że każdy mieszkaniec – członek wspólnoty samorządowej ma interes prawny o ustrojowym pochodzeniu czy charakterze w kwestionowaniu prawidłowości realizacji referendalnego wyniku procesu decyzyjnego, bez względu na treść głosu oddanego w referendum.

Należy wskazać, że zasadniczo sama tylko przynależność do wspólnoty samorządowej (z uwagi na bierny charakter korporacyjności⁴⁸) nie przesądza jeszcze o treści artykułowanego w danym przypadku interesu – ten będzie wyznaczany *ad hoc* (nie przekłada się jeszcze na możliwość konsumowania w warunkach interesu

44 Art. 54 ust. 2 u.s.g.

45 P. Kryczko, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 54*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, LEX/el.

46 J. Glumińska-Pawlic, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 54*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2021, LEX/el.

47 Por. J. Glumińska-Pawlic, L. Zacharko, *Samoopodatkowanie jako szczególna forma władztwa finansowego gminy*, w: Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 362–373.

48 Korporacyjnie motywowana perspektywa „z” + „dla” – tak: P. Lisowski, *Skargi...*, s. 63.

prawnego, ale daje do tego legitymację⁴⁹; w niektórych przypadkach konieczne jest dołączenie, uzupełnienie, a nawet zmiana kwalifikacji ustrojowej na materialnoprawną). Możliwe jest natomiast zidentyfikowanie i wyróżnienie przypadków, w których powoływanie się na samą przynależność do wspólnoty samorządowej wystarcza do treściowego skonstruowania interesu prawnego (związanego z tą przynależnością; interes treściowy członka wspólnoty samorządowej wywodzi się wówczas z przynależności do wspólnoty samorządowej i tej przynależności bezpośrednio dotyczy). Powołanie się na przynależność do wspólnoty może stanowić niezbędny początkowy warunek formalny, natomiast nie gwarantuje jeszcze (a przynajmniej nie w każdym przypadku) udzielenia ochrony interesowi prawnemu danego członka wspólnoty⁵⁰.

Wydaje się również, że w niektórych przypadkach sama ekspektatywa uczestnictwa w SFDB czy w głosowaniu warunkuje istnienie kwalifikowanego interesu po stronie członka wspólnoty samorządowej. Przykładem może być ekspektatywa udziału w debacie nad raportem o stanie gminy⁵¹. Zainteresowany członek wspólnoty samorządowej może kwestionować w takich okolicznościach zarówno uchwałę określającą szczegółowe zasady udziału w debacie nad raportem o stanie gminy (jeśli taka uchwała w sposób nieuprawniony ograniczałaby mieszkańcom możliwość zabrania głosu w debacie), jak również przypadki faktycznego niedopuszczenia go do udziału w debacie (np. z uwagi na nastanie późnej pory w dniu obrad, w którym to przewidziano jego udział w debacie).

Inne przykłady instytucji, które mogą służyć ochronie interesu prawnego z powołaniem się na przynależność do wspólnoty samorządowej

Nie ulega wątpliwości, że SFDB są szczególnie predysponowane do analizowania tytułowej materii, nie muszą jednak wyczerpywać tej listy. Interes o ustrojowym pochodzeniu czy charakterze to interes związany z przynależnością do wspólnoty samorządowej. Niezależnie od wymienionych instrumentów jako pozostałe przykłady środków ochrony interesu prawnego członków wspólnoty samorządowej

⁴⁹ W niektórych przypadkach warunkowaną również spełnieniem dodatkowych wymagań uczestniczenia w SFDB.

⁵⁰ Por. wyrok NSA OZ w Katowicach z dnia 1 lipca 1999 r., II SA/Ka 2458/98, LEX nr 39413. Należy jednocześnie wskazać, że w perspektywie ustrojowej niewątpliwie preferowane są przypadki interakcji wewnątrzsamorządowych – przykładem mogą być „potyczki” z komisarzem wyborczym – zob. P. Lisowski, *Skargi...*, s. 70–71.

⁵¹ Art. 28aa u.s.g.

należy wskazać również: skargi wnoszone na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p. oraz art. 90 ust. 1 u.s.w., skargę powszechną, prawo do składania wniosków i petycji⁵², a także instytucje służące ochronie interesu prawnego udziału w wyborach samorządowych przewidziane w Kodeksie wyborczym.

Mając na uwadze przedstawione dotychczas cztery etapy, w odniesieniu do których możliwe jest zidentyfikowanie interesu o ustrojowym pochodzeniu/charakterze z perspektywy mieszkańców – członków wspólnoty samorządowej, należy wskazać, że prawnie irrelevantny pozostaje sam fakt uczestnictwa (ewentualnego braku uczestnictwa) w SFDB. Badaniu nie podlega również treść np. oddanego głosu. Bez znaczenia pozostaje przyczyna, dla której członek wspólnoty samorządowej, uprawniony do udziału w referendum przykładowo w przedmiocie likwidacji szkoły publicznej, głosuje przeciwko tej likwidacji. Opowiedzenie się „przeciw” motywuje tym, że jego dzieci uczęszczają do tej placówki – wówczas przeważają „motywy indywidualne”. Jest zwolennikiem edukacji dzieci w mniejszych grupach, ponieważ taka forma zapewnia wyższy ogólny poziom świadczonych usług edukacyjnych (motywacja w duchu *pro publico bono*).

Wydaje się natomiast, że mieszkaniec – członek wspólnoty samorządowej, spełniający wszystkie kryteria formalne, któremu bezzasadnie odmówiono/uniemożliwiono/ograniczono możliwość wykorzystania SFDB czy też udziału w głosowaniu, przy zastosowaniu odpowiedniego ciągu argumentacyjnego będzie mógł wykazać naruszenie jego interesu prawnego o ustrojowym pochodzeniu czy charakterze, a nawet będzie legitymował się interesem prawnym w zaskarżeniu aktu prawa miejscowego. Mając na uwadze przedstawione koncepcje dotyczące objęcia pojęciem publicznych praw podmiotowych spraw z zakresu udziału obywatela w sprawowaniu władzy publicznej, wydaje się, że sam udział w SFDB (czy nawet szerzej – etap inicjatywny oraz etap uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji) można rozważać w kategoriach publicznych praw podmiotowych. Mieszkaniec – członek wspólnoty samorządowej nie może zostać pozbawiony tego prawa, a jedynie może zdecydować, że (samodzielnie lub w grupie osób uprawnionych) nie przedstawi inicjatywy referendalnej czy nie weźmie udziału w głosowaniu. W zależności od okoliczności faktycznych danego przypadku wykluczonemu mieszkańcowi będą przysługiwały różne tryby w zakresie zaskarżenia aktu prawa miejscowego

52 M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo...*, s. 259–281. W kontekście trudności kwalifikacyjnych, a zwłaszcza w kontekście wnoszenia petycji – prawo do petycji jest publicznym prawem podmiotowym, to składającemu petycję zależy przecież na uzyskaniużądanego zachowania podmiotu administrującego o charakterze pozytywnym bądź negatywnym (przychylając się tym samym do identyfikacji środka służącego ochronie interesu faktycznego) – zob. K. Burski, *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2021, s. 109–118.

(należy jednocześnie zauważyć, że część środków zaskarżenia będzie miała charakter grupowy). W przypadku podjęcia uchwały w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych, która to następnie uniemożliwi części mieszkańców oddanie głosu w wyborach samorządowych, środek zaskarżenia przysługuje grupie co najmniej piętnastu wyborców, którzy mogą zaskarżyć taką uchwałę do komisarza wyborczego⁵³. W przypadku decyzji w sprawie odmowy wpisania do rejestru wyborców zainteresowanemu mieszkańcowi przysługuje już indywidualne prawo do wniesienia skargi do właściwego miejscowo sądu rejonowego. Podobna ocena może obejmować przypadek nieuzasadnionego ograniczenia kręgu mieszkańców biorących udział w konsultacjach dotyczących wydzielenia z określonej miejscowości jej części w celu utworzenia innej (nowej) miejscowości poprzez przyjęcie, że osoby, które zamieszkują w części miejscowości, której obszar zostanie zmniejszony poprzez wydzielenie części do nowej miejscowości, nie są zainteresowane tą kwestią, a więc nie mają interesu w uczestniczeniu w procesie decyzyjnym⁵⁴. Z pełną świadomością należy stwierdzić, że istnieje znaczna kategoria spraw, w których motywacja ustrojowa nie stanowi samoistnej podstawy do stwierdzenia istnienia interesu prawnego po stronie skarżącego⁵⁵.

Wnioski

Poszukując odpowiedzi na zasygnalizowany problem badawczy, czy można mówić o ochronie interesu prawnego związanego z przynależnością do wspólnoty samorządowej, wydaje się, że możliwe jest zidentyfikowanie interesu prawnego o ustrojowym pochodzeniu czy charakterze. O ile sama tylko przynależność do wspólnoty samorządowej nie stanowi w każdym przypadku samodzielnego lub wystarczającego źródła interesu prawnego⁵⁶, to wydaje się, że możliwe jest przedstawienie pewnej sekwencji argumentacyjnej, w której to budowane jest uprawnienie o ran-

53 Art. 13 k.w.

54 „Negowanie w późniejszych procedurach podejmowania ważnych dla mieszkańców uchwał obowiązku przeprowadzania konsultacji, stanowi deprecjonowanie uprawnień wspólnoty samorządowej, godząc w istotę samorządu. Tworząc samorząd terytorialny dokonało się upodmiotowienie jego mieszkańców, a co za tym idzie, mieszkańcy ci muszą być wyposażeni w określone uprawnienia przysługujące im *in corpore*” – zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 listopada 2018 r., III SA/Kr 823/18, LEX nr 2585946.

55 Por. postanowienie NSA z dnia 14 stycznia 2022 r., III OSK 4896/21, LEX nr 3347412; wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., II OSK 474/18, LEX nr 2456681; wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 marca 2014 r., III SA/Lu 691/13, LEX nr 1522917.

56 Tak np. W. Kisiel, *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 3, s. 43.

dze interesu prawnego ustrojowego (z zastrzeżeniem że w perspektywie ustrojowej niewątpliwie preferowane są interakcje wewnątrzsamorządowe).

Wydaje się, że możliwe jest zidentyfikowanie i wyróżnienie przypadków, w których powoływanie się na samą przynależność do wspólnoty samorządowej wystarcza do treściowego skonstruowania interesu prawnego (związanego z tą przynależnością; interes treściowy członka wspólnoty samorządowej wywodzi się z przynależności do wspólnoty samorządowej i tej przynależności bezpośrednio dotyczy – obejmuje wskazane instytucje czysto ustrojowe). W niektórych przypadkach przynależność do wspólnoty samorządowej może stanowić punkt odniesienia dla konstruowania interesu prawnego w ujęciu formalnym/materialnym (być pewnego rodzaju punktem wyjścia, impulsem startowym, ewentualnie służyć wzmocnieniu argumentacji). W razie skorzystania z instytucji, które wykazują się pochodzeniem z ustaw ustrojowych⁵⁷, ewentualnie z innych środków ochrony prawnej (biorąc pod uwagę ich zróżnicowanie na podstawie kryterium skuteczności w zapewnieniu ochrony prawnej), konieczne będzie uzupełnienie przedstawianej argumentacji o treść materialnoprawną (pamiętając, że motywy materialnoprawne mogą niejako przeważać w docelowej konstrukcji interesu prawnego).

W części podsumowującej należy również zwrócić uwagę na kontekst publicznych praw podmiotowych mieszkańca – członka wspólnoty samorządowej. Jeśli uprawnione jest przyjęcie, że udział w sprawowaniu władzy publicznej oraz współdziałanie obywateli z administracją publiczną w załatwianiu spraw publicznych z zakresu jej zadań stanowi kategorię publicznych praw podmiotowych, to wydaje się, że w kontekście przynależności do wspólnoty samorządowej możliwe jest zidentyfikowanie przejawów publicznych praw podmiotowych, które mogą zostać w sposób niezakłócony zrealizowane przez mieszkańca – członka wspólnoty samorządowej.

Bibliografia

- Adamiak B., *Legitymacja do złożenia skargi*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2020.
- Boć J., *Pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Burski K., *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2021.

⁵⁷ Np. skarg wnoszonych na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p. oraz art. 90 ust. 1 u.s.w.

- Chróścielewski W., *Przedmiot postępowania administracyjnego*, w: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018.
- Dawidowicz W., *Administratywiści a teoria prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo”, 1992, nr 9 (559).
- Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu, t. 1: Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965.
- Dawidowicz W., *Pisma wybrane. Gdańska koncepcja prawa administracyjnego*, wybór: T. Bąkowski, E. Bojanowski, wstęp E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa–Gdańsk 2022.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Glumińska-Pawlic J., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 54*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2021.
- Glumińska-Pawlic J., Zacharko L., *Samoopodatkowanie jako szczególna forma władztwa finansowego gminy*, w: Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Kisiel W., *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 3.
- Korczak J., *Samorządowe formy demokracji bezpośredniej*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Kryczko P., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 54*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.
- Kucharska A., *Przedmiot interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym*, „Przełęcz Prawa Publicznego” 2009, nr 6.
- Kulesza M., *Materiały do nauki prawa administracyjnego (z orzecznictwa sądowego)*, Warszawa 1989.
- Laskowska M., *Interes prawny*, w: E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Lisowski P., *Istota decentralizacji samorządowej (ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Lisowski P., *Skargi korporacyjno-samorządowe a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego – kontekst samorządowych form demokracji bezpośredniej*, „Studia Iuridica” 2020, t. 85.
- Lisowski P., *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, w: K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020.

- Masternak-Kubiak M., Kuczma P., *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)*, w: R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015.
- Miemiec M., *Publiczne prawo podmiotowe*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Miemiec M., *Stosunek administracyjnoprawny a sytuacja administracyjnoprawna*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Niżnik-Dobosz I., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 1*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Protection of the legal interest related to membership in a self-government community

Summary

This study addresses the protection of the legal interest related to membership in a self-government community. The first part of the article discusses the contexts of participation in self-government forms of direct democracy. The next section of the article provides other examples of institutions that can protect the legal interest arising from membership in a territorial self-government community.

Ultimately, the aim of the study has been to identify and distinguish cases in which membership in a self-government community is sufficient for formulating the content of a legal interest of systemic origin/systemic nature. The analysis has also allowed for the “prior” identification and distinction of a systemic interest in formal terms, located at the level of systemic law, based on the membership in a self-government community (considering the key attributes of self-governing administration, such as corporateness and self-governance). The systemic interest of a member of a self-government community in substantive (content-related) terms, just like its (preceding) formal counterpart, is derived from and directly concerns membership in a self-government community, with the proviso that it is understood in terms of an influence directly affecting the substantive aspects of the self-governing form of action. The discussion also covers public subjective rights in the context of the possibility of participation of residents – members of the self-governing community – in the exercise of public authority and the possibility of interaction with the public administration in settling certain public matters.

The article uses primarily an analytical-dogmatic research method. It draws on monographs and scholarly articles on the studies of administrative law and administrative court judgments.

Keywords: legal interest, public subjective rights, self-government forms of direct democracy

CYTOWANIE

Pietkun P., *Ochrona interesu prawnego związanego z przynależnością do wspólnoty samorządowej*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 5 (vol. 46), 129–145, DOI: 10.18276/ais.2023.46-09.