

Sygn. akt I SA/Wa 1815/22

POSTANOWIENIE

Dnia 13 marca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący asesor WSA Nina Beczek

po rozpoznaniu w dniu 13 marca 2023 r.

na posiedzeniu niejawnym

sprawy ze skargi **Rzecznika Praw Obywatelskich**

na czynność Rady Ministrów

w przedmiocie przyjęcia bez zmian projektu rozporządzenia w sprawie zmiany granic niektórych gmin

postanawia:

odrzucić skargę.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Aneta Suhecka

referent

Uzasadnienie

Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 15 czerwca 2022 r. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na czynność Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w przedmiocie przyjęcia bez zmian projektu rozporządzenia z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany granic niektórych gmin w zakresie, w jakim czynność ta odnosi się do zmiany z dniem 1 stycznia 2022 r. granic gminy Kleszczów i gminy Bełchatów przez włączenie do dotychczasowego obszaru gminy Bełchatów obszaru obrębu ewidencyjnego Wola Grzymalina, o powierzchni 2061,59 ha, z gminy Kleszczów.

Zaskarżonej czynności skarżący zarzucił, że została podjęta z naruszeniem art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP poprzez przyjęcie projektu rozporządzenia zmieniającego granice gmin w sposób dowolny, w oderwaniu od ustawowych i konstytucyjnych dyrektyw dokonywania takich zmian i wniósł o stwierdzenie jej bezskuteczności w zaskarżonym zakresie.

Rzecznik podkreślił, że przyjęcie projektu rozporządzenia przez Radę Ministrów nie jest równoznaczne z wydaniem rozporządzenia, gdyż Prezes Rady Ministrów ma kompetencje do zarządzenia reasumpcji. Dopiero nieskorzystanie z tej kompetencji i podpisanie przyjętego przez Radę Ministrów projektu jest równoznaczne z wydaniem rozporządzenia (§ 93 ust. 1 pkt 1 oraz § 96 regulaminu w zw. z art. 24 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów). Wówczas projekt zyskuje walor ostateczności, stając się rozporządzeniem Rady Ministrów.

W ocenie skarżącego, zaskarżona czynność jest czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. O władcym charakterze rozstrzygnięcia Rady Ministrów w przedmiocie przyjęcia projektu rozporządzenia zmieniającego granice gmin świadczy to, że wpływa ono na prawa i obowiązki innych podmiotów zarówno bezpośrednio (w odniesieniu do gmin, których granice mają zostać zmienione), jak i pośrednio (członków wspólnot samorządowych gmin, podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie gmin). O indywidualnym charakterze przyjęcia projektu rozporządzenia w sprawie zmiany granic gmin świadczy stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w sprawach o sygnaturach S 6/09 i S 1/19 stwierdził, że pomimo że rozporządzenia zaliczają się do aktów prawa powszechnie obowiązujących, to te wydawane na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie

gminnym zawierają postanowienia, które indywidualnie określają granicę gmin i materialnie i zbliżają się w swym charakterze prawnym do decyzji administracyjnych.

Skarżący wyjaśnił, że kwestia zmiany granic gmin jest sprawą z zakresu administracji publicznej. Dokonana przez Radę Ministrów czynność wpływa negatywnie na uprawnienia gmin, których obszar ma zostać w wyniku realizacji rozporządzenia uszczuplony, przede wszystkim pozbawi je dochodów z podatków od nieruchomości, leśnego i rolnego, a także uprawnienia do władztwa planistycznego na obszarze gminy. Zaskarżona czynność jest skierowana do indywidualnego podmiotu, prowadzi do ukształtowania indywidualnej sytuacji określonych podmiotów, w szczególności gmin objętych zmianą granic.

W odpowiedzi na skargę, Rada Ministrów, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, wniosła o odrzucenie skargi z uwagi na to, że zaskarżona czynność nie należy do katalogu spraw podlegających kognicji sądu administracyjnego, ewentualnie o jej oddalenie, jako niezasadnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Na wstępie wyjaśnienia wymaga, że w przypadku wniesienia skargi, sąd administracyjny w pierwszej kolejności bada jej dopuszczalność ustalając m.in., czy mieści się w katalogu spraw należących do właściwości sądu administracyjnego. W przypadku stwierdzenia braku kognicji sądu administracyjnego do rozpoznania sprawy, taka skarga podlega odrzuceniu, stosownie do art. 58 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 3 § 2 tej ustawy, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne 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 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 i 2185), postępowań

określonych w działach IV, V i VI ustawy z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 i 2707), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 813, 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;
- 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 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Sądy administracyjne orzekają także w sprawach sprzeciwów od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę (art. 3 § 2a i § 3 powołanej ustawy).

Powyższe wyliczenie stanowi katalog zamknięty, a zatem kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie wyłącznie w sprawach ściśle przez ustawę określonych. W konsekwencji, sprawy dotyczące aktów lub czynności organów, niewymienionych w art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie są objęte właściwością sądu administracyjnego.

Jak wynika ze skargi, Rzecznik Praw Obywatelskich *de facto* zaskarżył niewprowadzenie zmian w przyjętym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2022 r., dotyczącym ustalenia granic niektórych gmin.

Wobec powyższego przede wszystkim należało rozważyć, czy tak określony przez skarżącego przedmiot skargi, może być uznany za czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, określoną w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalone jest stanowisko, że akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 tej ustawy mają charakter władczy, chociaż nie mają charakteru decyzji administracyjnej lub postanowienia, te bowiem są zaskarżalne na podstawie art. 3 § 2 pkt 1-3 powołanej ustawy, są podejmowane w sprawach indywidualnych, muszą mieć charakter publicznoprawny i muszą dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy wskazać trzeba, że zaskarżona czynność nie stanowi innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, wymienionych w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozporządzenie Rady Ministrów jest aktem normatywnym, stanowiącym przejaw działalności organu prawotwórczego. Rozporządzenie Rady Ministrów, a także czynności podejmowane przez uprawnione podmioty w ramach procesu tworzenia prawa, nie podlegają kontroli sądu administracyjnego również i na podstawie ustaw szczególnych (art. 3 § 3 powyższej ustawy). Sąd podziela stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, że przedmiotem aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 powołanej ustawy, jest określony i zindywidualizowany stosunek administracyjny (uprawnienie lub obowiązek), którego źródłem jest przepis prawa powszechnie obowiązującego. Są to zatem takie akty lub czynności, w których występuje podwójna konkretność (podmiotowa i przedmiotowa), przez wskazanie indywidualnego uprawnienia lub obowiązku oznaczonego podmiotu administrowanego. W odniesieniu do zaskarżonej czynności oraz rozporządzenia Rady Ministrów taka zaś konkretność nie występuje. Rozporządzenie o zmianie granic gmin samo w sobie praw i obowiązków gmin nie tworzy. Akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, podlegające kognicji sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 powołanej ustawy, podejmowane są wyłącznie w sprawach indywidualnych. Skarżący reprezentuje zaś wyłącznie w tym zakresie interes zbiorowy, z jego charakteru prawnego wynikający.

Należy podzielić pogląd pełnomocnika Rady Ministrów, wyrażony w odpowiedzi na przedmiotową skargę, że kompetencje związane z kształtowaniem terytorium gmin,

Sygn. akt I SA/Wa 1815/22

zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), przyznane zostały Radzie Ministrów, która zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji RP prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Kompetencja Rady Ministrów do tworzenia, dzielenia i znoszenia gmin jest następstwem obowiązków związanych z kształtowaniem zasadniczego podziału terytorialnego państwa, którego podstawową jednostką, na co wskazuje art. 164 ust. 1 Konstytucji RP, jest gmina, przez którą należy rozumieć wspólnotę samorządową tworzoną przez mieszkańców gminy oraz odpowiednie terytorium. Zatem wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia, ustalającego zmianę granic gmin stanowi czynność z zakresu stanowienia prawa, zaś prerogatywa dla Rady Ministrów w tym przedmiocie wynika wprost z przepisów ustawy zasadniczej oraz ustawy o samorządzie gminnym. Do procedury związanej z wydawaniem przez Radę Ministrów tego rodzaju rozporządzeń, nie znajdują w żadnej mierze zastosowania przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.

Sąd wyjaśnia również, że w piśmiennictwie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwrócono uwagę na to, że część rozporządzeń ma charakter nienormatywny, albowiem sensem ich wydania jest często dokonanie jedynie czynności konwencjonalnych. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego na rozporządzenie musi być traktowane, jako niedopuszczalne, albowiem droga sądowa przed sądem administracyjnym nie jest środkiem do weryfikacji legalności działania organu konstytucyjnego, który wykonując upoważnienie ustawowe, zawarł w akcie prawnym rangi rozporządzenia określoną regulację prawną. Kognicja sądu administracyjnego w sferze kontroli działalności administracji pojmowanej najszerzej, a więc obejmującej również działalność prawotwórczą aparatu administracyjnego, oparta jest na ścisłym rozgraniczeniu funkcji sprawowania wymiaru sprawiedliwości przynależnej sądom (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP) i funkcji kontroli konstytucyjności prawa, która należy do Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 Konstytucji RP). Na gruncie wykładni art. 8, art. 178 ust. 1 i art. 184 Konstytucji nie podlega wątpliwości istnienie kompetencji sądów do incydentalnej kontroli przepisu rangi podustawowej w sprawie indywidualnej, w której przepis ten może być zastosowany. To uprawnienie sądów musi być jednak w sposób zasadniczy odróżnione od zakresu orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności z normami wyższego rzędu aktów podustawowych w zakresie pełnym, ze skutkiem *erga omnes* (art. 188 pkt 3 Konstytucji). W świetle rozłącznego podziału tych dwu form kontroli, sprawą sądoadministracyjną nie może stać się weryfikacja

legalności zaskarżonego do sądu administracyjnego rozporządzenia, mimo że stanowi ono niewątpliwie przejaw działania administracji.

W doktrynie problem odnoszący się do braku mechanizmu określającego zasady kontroli legalności rozporządzeń o charakterze nienormatywnym został już zauważony (por. *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport Wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 176-177). Podkreśla się bowiem, że brakuje jednoznacznych kryteriów podziału aktów formalnie nazwanych rozporządzeniami na takie, które mają materialne cechy aktu normatywnego i takie, których treść wykazuje cechy aktu indywidualno-konkretnego. Wynika to przede wszystkim z faktu, że dychotomiczny podział norm prawnych na normy generalno-abstrakcyjne i normy indywidualno-konkretnie nie jest podziałem wyczerpującym, poza tym każda z wyróżnionych czterech cech normy prawnej (abstrakcyjność, konkretność, generalność i indywidualność) ma charakter stopniowalny (por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 402).

Wypowiadając się na temat przepisów administracyjnych, mających charakter mieszany, jako „trzeciej” formie działania administracji, M. Bogusz zauważa, że problem niejednoznaczności charakteru aktów prawnych ma swoje źródło w tym, że niejednokrotnie akty stosowania prawa wyrażają normy wykraczające poza zakres norm indywidualno-konkretnych i z drugiej strony, odnaleźć można akty stanowienia prawa oparte na normach prawnych o węższym zakresie, aniżeli normy generalno-abstrakcyjne. Określeniu prawnego charakteru działania administracji nie służy również to, że faza ustalania faktów, traktowana jako kluczowy element procesu stosowania prawa, występować może również w procesie stanowienia prawa, pełniąc w tym wypadku przesłankę wydania aktu normatywnego (por. M. Bogusz, *Przepisy administracyjne, jako forma działania administracji (w:) Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod. red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 395-396).

Z kolei, S. Wronkowska, odnosząc się do rozporządzeń niewykazujących pełnych cech abstrakcyjności i generalności, zwraca uwagę na często zachodzący pomiędzy rozporządzeniem a ustawą związek funkcjonalny. Wyraża się on w tym, że część rozporządzeń „nieklasycznych” wykazuje cechy „współprawotwórcze” z tego powodu, że normy prawne odtworzone na podstawie ustawy nie mogą funkcjonować bez postanowień skonkretyzowanych aktem wykonawczym. Okoliczność ta wskazywałaby, zdaniem autorki, na konieczność objęcia również tego rodzaju aktów kontrolą sprawowaną przez Trybunał Konstytucyjny (por. S. Wronkowska, opr. cyt., s. 89).

Sygn. akt I SA/Wa 1815/22

Rozporządzenie Rady Ministrów wydane jest więc na podstawie upoważnienia ustawowego. W świetle powyższych rozważań nie sposób przyjąć, aby przyjęcie bez zmian projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin podlegało zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Zatem, kierując się treścią art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stwierdzić należy, że przedmiot skargi nie mieści się w żadnej z wymienionych wyżej ustawowych kategorii spraw podlegających jurysdykcji sądów administracyjnych. Brak jest także przepisu szczególnego, który przewidywałby możliwość zaskarżenia kwestionowanej czynności.

Z powyższych względów Sąd odrzucił skargę, na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 i § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Aneta Suhecka

referent