



Warszawa, 04-04-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.600.3.2022.ŁK

Naczelny Sąd Administracyjny

za pośrednictwem

Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie

**Skarżący kasacyjnie: Rzecznik Praw
Obywatelskich**

Organ: Rada Ministrów

Uczestnicy:

1) Gmina Kleszczów

2) Gmina Bełchatów

sygn. I SA/Wa 1815/22

Skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 173 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259 – dalej „p.p.s.a.”), zaskarżam w całości postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 marca 2023 r., sygn. I SA/Wa 1815/22, odrzucające skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na czynność Rady Ministrów z 27

grudnia 2021 r. w przedmiocie przyjęcia bez zmian projektu rozporządzenia w sprawie zmiany granic niektórych gmin.

Zaskarżonemu postanowieniu, w oparciu o art. 174 pkt 2 p.p.s.a. zarzucam, że zostało wydane z mającym wpływ na wynik sprawy naruszeniem:

- 1) art. 141 § 4 zd. pierwsze w zw. z art. 166 p.p.s.a. poprzez sporządzenie uzasadnienia zaskarżonego postanowienia w sposób niepozwalający na kontrolę instancyjną, przejawiające się przedstawieniem argumentacji odnoszącej się do dopuszczalności skargi na rozporządzenie Rady Ministrów, które nie było przedmiotem skargi Rzecznika;
- 2) art. 58 § 1 pkt 1 i § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. poprzez wadliwe odrzucenie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich w sytuacji gdy powinna ona podlegać rozpoznaniu w trybie właściwym dla kontroli innych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej.

Mając powyższe na względzie, wnoszę o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

Jednocześnie, stosownie do wymogu wynikającego z art. 176 § 2 p.p.s.a., wnoszę o rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie.

Uzasadnienie

1. Postanowieniem z 13 marca 2023 r., sygn. I SA/Wa 1815/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na czynność Rady Ministrów z 27 grudnia 2021 r. w przedmiocie przyjęcia bez zmian projektu rozporządzenia w sprawie zmiany granic niektórych gmin. W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia Sąd stwierdził w pierwszej kolejności, że „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”¹.

- Przechodząc do przedstawienia charakterystyki aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Sąd wskazał, że „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 [...] przedmiotem aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 [...] jest określony 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 samo w sobie praw i obowiązków gmin nie tworzy. Akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, podlegające kognicji sądu administracyjnego [...] podejmowane są wyłącznie w sprawach indywidualnych. Skarżący reprezentuje zaś wyłącznie w tym zakresie interes zbiorowy, z jego charakteru prawnego wynikający”². W dalszej części uzasadnienia Sąd szeroko wskazał charakter prawny rozporządzenia Rady Ministrów stwierdzając, że „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 i ustawy o samorządzie gminnym. Do procedury związanej z wydawaniem przez Radę Ministrów tego rodzaju rozporządzeń, nie

¹ S. 3 in fine uzasadnienia zaskarżonego postanowienia; tu i w dalszych przypisach numeracja stron za doręczonym Rzecznikowi odpisem postanowienia, gdzie strona zawierająca rubrum i sentencję postanowienia nie jest oznaczona numerem, a numeracja stron rozpoczyna się od jego uzasadnienia.

² S. 4 uzasadnienia zaskarżonego postanowienia.

znajdują w żadnej mierze zastosowania przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.”³

3. W ocenie Sądu, „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 regulacji prawnej”⁴. Sąd zwrócił uwagę na odrębne tryby sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy oraz kontroli konstytucyjności prawa, sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny wskazując, że „w świetle rozłącznego podziału tych dwu form kontroli, sprawą sądowoadministracyjną nie może stać się weryfikacja legalności zaskarżonego do sądu rozporządzenia, mimo że stanowi ono niewątpliwie przejaw działania administracji”⁵.
4. Kolejno Sąd przedstawił poglądy doktryny prawa, odnoszące się do wydawania rozporządzeń „o charakterze nienormatywnym”, do których zaliczył rozporządzenia Rady Ministrów dotyczące zmian granic gmin. Zwrócił w szczególności uwagę na brak „jednoznacznych kryteriów podziału aktów formalnie nazwanych rozporządzeniami na takie, które mają materialne cechy aktu normatywnego i takie, których treść wykazuje cechy aktu indywidualno-konkretnego”⁶. Swoje rozważania Sąd podsumował zaś stwierdzeniem, że „rozporządzenie Rady Ministrów wydane jest więc na podstawie upoważnienia ustawowego. W świetle powyższych rozważań nie sposób przyjąć, aby przyjęcie

³ S. 5 ab initio uzasadnienia zaskarżonego postanowienia.

⁴ S. 5 in medio uzasadnienia zaskarżonego postanowienia.

⁵ S. 5 in fine – s. 6 ab initio uzasadnienia zaskarżonego postanowienia.

⁶ S. 6 uzasadnienia zaskarżonego postanowienia.

bez zmian projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin podlegało zaskarżeniu do sądu administracyjnego.”⁷.

5. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżone orzeczenie zapadło z mającym wpływ na wynik sprawy naruszeniem przepisów postępowania wskazanych w zarzutach niniejszej skargi z poniżej wskazanych względów.
6. Stosownie do art. 141 § 4 zd. pierwsze p.p.s.a., uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, że przepis ten (stosowany odpowiednio do postanowień na mocy art. 166 p.p.s.a.) może być samoistną podstawą kasacyjną, jeżeli uzasadnienie sporządzone jest w sposób uniemożliwiający kontrolę instancyjną zaskarżonego wyroku⁸. Tego rodzaju sposób sporządzenia uzasadnienia jest definiowany jako stan, w którym nie ma możliwości jednoznacznej rekonstrukcji podstawy rozstrzygnięcia⁹. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie dopuścił się takiego właśnie uchybienia.
7. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że treść motywów przedstawionych w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia nie odnosi się do przedmiotu (czynności), do której sądowoadministracyjnej kontroli zmierzała skarga Rzecznika. Podkreślić wypada, że przedmiotem zaskarżenia była w niniejszej sprawie „czynność Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w przedmiocie przyjęcia bez zmian projektu rozporządzenia 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

⁷ S. 7 ab initio uzasadnienia zaskarżonego postanowienia.

⁸ Por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 stycznia 2023 r., sygn. I GSK 553/22; z 17 stycznia 2023 r., sygn. III OSK 1804/21; z 25 stycznia 2023 r., sygn. II GSK 908/22; to i dalsze powoływane orzeczenia sądów administracyjnych opubl. w CBOSA.

⁹ Por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 stycznia 2006 r., sygn. II GSK 332/05.

ewidencyjnego Wola Grzymalina, o powierzchni 2061,59 ha, z gminy Kleszczów”¹⁰. Formułując swoją skargę, Rzecznik akcentował szczególnie, że nie zmierza nią do kontroli rozporządzenia, jakie zostało wydane w następstwie dokonania kwestionowanej przez siebie czynności. Wskazywał wprost, że „składając niniejszą skargę, **nie** kwestionuje ani rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r., ani żadnego z jego elementów. Nie domaga się też wyeliminowania rozporządzenia z systemu prawa ani, tym bardziej, odwrócenia skutku (zmiany granic), jaki wywołało jego wejście w życie. Oczekuje natomiast dokonania przez sąd administracyjny oceny zgodności z przepisami prawa materialnego czynności poprzedzającej jego wydanie.”¹¹.

8. Mimo jednoznacznego określenia w skardze przedmiotu kontroli sądowoadministracyjnej, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie z nieznanych względów przyjął z jednej strony, że tym przedmiotem jest bezczynność (?) Rady Ministrów we wprowadzeniu zmian w przyjętym rozporządzeniu¹², zaś motywując odrzucenie skargi posługuje się argumentami odnoszącymi się do niedopuszczalności objęcia kontrolą sądowoadministracyjną samego rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r. („w odniesieniu do [...] rozporządzenia Rady Ministrów taka konkretność nie występuje. Rozporządzenie o zmianie granic gmin samo w sobie praw i obowiązków gmin nie tworzy”; „[...] wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia, ustalającego zmianę granic gmin stanowi czynność z zakresu stanowienia prawa [...]”; „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”; „w doktrynie problem odnoszący się do braku mechanizmu

¹⁰ S. 2 ab initio skargi Rzecznika z 15 czerwca 2022 r.

¹¹ S. 8 in medio skargi Rzecznika z 15 czerwca 2022 r.

¹² „Rzecznik Praw Obywatelskich de facto zaskarżył niewprowadzenie zmian w przyjętym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2022 r., dotyczącym ustalenia granic niektórych gmin.” – s. 3 in fine uzasadnienia zaskarżonego postanowienia.

określającego zasady kontroli legalności rozporządzeń o charakterze nienormatywnym został już zauważony [...]”), czego nota bene Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionował.

9. W treści uzasadnienia zaskarżonego postanowienia odnaleźć można w zasadzie jedno sformułowanie, które potencjalnie może pozwalać na dekodowanie przyczyny odrzucenia skargi Rzecznika Praw Obywatelskich. Na s. 4 uzasadnienia Sąd stwierdził bowiem, że „[...] zaskarżona czynność nie stanowi innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa [...]; w odniesieniu do zaskarżonej czynności oraz rozporządzenia Rady Ministrów [...] konkretność nie występuje”. W połączeniu z kilkakrotnie podkreślaną przez Sąd okolicznością, że akty i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. podejmowane są w sprawach indywidualnych, przypuszczać można, że motywem, jaki legł u podstaw odrzucenia skargi Rzecznika mogło być niestwierdzenie konkretnego i indywidualnego charakteru przedmiotu zaskarżenia. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie sposób jednak przyjąć, by tak przedstawione motywy rozstrzygnięcia realizowały wymogi wynikające z art. 141 § 4 p.p.s.a. Gdyby nawet uznać, że Sąd dokonał oceny rzeczywistego przedmiotu zaskarżenia w niniejszej sprawie pod kątem art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (oceny, czy czynność skonkretyzowana w skardze Rzecznika może podlegać zaskarżeniu do sądu administracyjnego), to ograniczenie się w tym względzie wyłącznie do **stwierdzenia**, że przedmiot skargi nie spełnia jednego z elementów konstytuujących „inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” jakim jest indywidualno-konkretny charakter, przy braku jakiegokolwiek argumentacji za tym przemawiającej, trudno uznać uzasadnienie za wyjaśniające podstawę prawną rozstrzygnięcia¹³.
10. Z daleko posuniętej ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez Naczelny Sąd Administracyjny, że sporządzone w opisany wyżej sposób uzasadnienie kwestionowanego postanowienia realizuje jednak wymogi art. 141 § 4 p.p.s.a., Rzecznik podnosi także zarzut naruszenia w związku z wydaniem zaskarżonego postanowienia art. 58 § 1 pkt 1 i § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 4

¹³ Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 grudnia 2018 r., sygn. II FSK 900/18.

p.p.s.a. Wbrew stwierdzeniu zawartemu przez Sąd w uzasadnieniu postanowienia z 13 marca 2023 r., czynność będąca przedmiotem skargi Rzecznika cechuje się konkretnością i indywidualnym charakterem.

11. Indywidualny i konkretny charakter rozstrzygnięć administracyjnych jest w orzecznictwie definiowany jako stan, w którym z konkretnych przepisów wynika, że dla określonych uprawnień lub obowiązków jednostki wymagane jest jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnego stosunku administracyjnoprawnego¹⁴. W ocenie Rzecznika w przypadku zmian granic pomiędzy gminami warunki te są w pełni spełnione. Podkreślić trzeba, że w świetle przepisów ustaw samorządowych (na gruncie niniejszej sprawy art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), terytorium jest – obok mieszkańców – immanentnym elementem składowym pojęcia jednostki samorządu terytorialnego. Determinuje ono w szczególności „zasięg” obowiązków (wykonywanych zadań własnych i zleconych, w tym zadań obligatoryjnych) ciężących na jednostce samorządu terytorialnego. Innymi słowy, poprzez nadanie lub odebranie określonego terytorium danej jednostce, następuje nic innego, jak skonkretyzowanie zasięgu terytorialnego zadań wykonywanych przez tę jednostkę. Wykonując przyznaną sobie kompetencję do determinowania podziału terytorialnego kraju, Rada Ministrów rozstrzyga wiążąco o tym, na jakim obszarze poszczególne jednostki samorządu terytorialnego zobligowane są wykonywać zadania.
12. Taki charakter rozstrzygnięć Rady Ministrów w przedmiocie zmiany granic wynika zresztą wprost z kształtu procedury prowadzącej do podejmowania przez Radę Ministrów tego rodzaju rozstrzygnięć. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym przyznają „**zainteresowanym**” jednostkom samorządu terytorialnego przymiot quasi stron postępowania prowadzącego do zmiany granic, dysponujących kompetencją do zainicjowania procedury (por. art. 4 ust. 2 u.s.g.), jak również do przedstawienia własnego stanowiska odnośnie do proponowanej zmiany (art. 4a ust. 1 u.s.g.). Jedną z materialnoprawnych przesłanek, jakimi powinna się kierować Rada Ministrów przy podejmowaniu tych rozstrzygnięć pozostaje przy tym „zdolność wykonywania zadań

¹⁴ Por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2022 r., sygn. II GSK 784/22.

publicznych” (art. 4 ust. 3 u.s.g.). Można w tym miejscu postawić retoryczne pytanie, czym jest wymieniony przez ustawodawcę „interes” jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli uznać by, że rozstrzygnięcia Rady Ministrów nie konkretyzują ich indywidualnej sytuacji prawnej.

13. Stwierdzenie Sądu odnoszące się do rzekomego braku „indywidualno-konkretnego” charakteru kwestionowanej przez Rzecznika w niniejszej sprawie czynności nie wytrzymuje krytyki także biorąc pod uwagę treść uzasadnienia postanowienia z 13 marca 2023 r., w ramach którego Sąd podkreśla trafnie „indywidualno-konkretny” charakter, wydawanych w efekcie rozstrzygnięć takich, jak kwestionowane w niniejszej sprawie, rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie zmiany granic gmin. Sąd wskazał, 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”¹⁵, a „w doktrynie problem odnoszący się do braku mechanizmu określającego zasady kontroli legalności rozporządzeń o charakterze nienormatywnym został już zauważony”¹⁶. Istotnie bowiem w orzecznictwie trybunalskim wielokrotnie zwracano uwagę na fakt, że rozstrzygnięcia Rady Ministrów w przedmiocie zmian granic gmin nie mają charakteru normatywnego, a indywidualnie określają granicę pomiędzy sąsiadującymi gminami¹⁷ i materialnie zbliżają się w swym charakterze prawnym do typowych decyzji administracyjnych¹⁸. Biorąc pod uwagę taki, przyznany przez Sąd wprost, charakter rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie zmiany granic, nie sposób uznać za trafny jednoczesnego poglądu, jakoby czynność polegająca na przyjęciu projektu rozporządzenia pozbawiona była cech indywidualno-konkretnych.

¹⁵ S. 5 in medio uzasadnienia zaskarżonego postanowienia.

¹⁶ S. 6 ab initio uzasadnienia zaskarżonego postanowienia.

¹⁷ Por. postanowienie z 5 listopada 2009 r., sygn. S 6/09.

¹⁸ Por. postanowienie z 12 czerwca 2019 r., sygn. S 1/19.

14. Konkludując, Rzecznik podkreśla w ślad za inicjującą niniejsze postępowanie skargą (pkt. 25-27 tejże), że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym nie wyklucza się a priori możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego aktów i czynności podjętych w ramach procesu kończącego się wydaniem aktu, który przynajmniej co do formy ma charakter aktu normatywnego. Warunkiem ewentualnej dopuszczalności tego rodzaju skargi pozostaje wykazanie, że normy wynikające z danego aktu lub czynności mają charakter indywidualny i konkretny, co należy oceniać ad casu¹⁹. W odniesieniu do zakwestionowanej w niniejszej sprawie czynności, ten warunek pozostaje zrealizowany.
15. Mając powyższe na względzie, podtrzymując w pełni stanowisko wyrażone w inicjującej niniejsze postępowanie skardze, wnoszę jak na wstępie.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

¹⁹ Por. m.in. uzasadnienie postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 stycznia 2019 r., sygn. II GSK 2093/18