

POSTANOWIENIE

Dnia 27 września 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodnicząca: Sędzia NSA Małgorzata Masternak-Kubiak (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 27 września 2023 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich
od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 13 marca 2023 r. sygn. akt I SAWa 1815/22
odrzucającego skargę Rzecznika Praw Obywatelskich
na czynność Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r.
w przedmiocie przyjęcia bez zmian projektu rozporządzenia w sprawie zmiany granic
niektórych gmin

postanawia:

oddalić skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Paulina Gromulska
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 13 marca 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 1815/22, odrzucił skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na czynność Rady Ministrów w przedmiocie przyjęcia bez zmian projektu rozporządzenia w sprawie zmiany granic niektórych gmin.

W uzasadnieniu Sąd pierwszej instancji wskazał, że Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z dnia 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. W ocenie Rzecznika, czynność została podjęta z naruszeniem art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) – dalej: „u.s.g.” w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

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

Odrzucając skargę Sąd pierwszej instancji wskazał, że zaskarżona czynność nie może być uznana za czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, określoną w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 259 ze zm.) - dalej: „P.p.s.a.”. 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 na podstawie ustaw szczególnych (art. 3 § 3 P.p.s.a.).

Z kolei przedmiotem aktów i czynności, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., 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 konkretność nie występuje. Rozporządzenie o zmianie granic gminy samo w sobie nie tworzy praw i obowiązków gminy. Akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, podlegające kognicji sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., podejmowane są wyłącznie w sprawach indywidualnych. Skarżący reprezentuje w tym zakresie interes zbiorowy.

Kompetencje związane z kształtowaniem terytorium gmin, zgodnie z art. 4 u.s.g., przyznane zostały Radzie Ministrów, która stosownie do art. 146 ust. 1 Konstytucji RP prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną RP. 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. Wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia, ustalającego zmianę granic gmin stanowi czynność z zakresu stanowienia prawa i jest to prerogatywa Rady Ministrów, co wynika wprost z przepisów Konstytucji RP oraz u.s.g. Do procedury związanej z wydawaniem przez Radę Ministrów tego rodzaju rozporządzeń nie znajdują zastosowania przepisy K.p.a. Ponadto, 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.

Z powyższych względów Wojewódzki Sąd administracyjny w Warszawie odrzucił skargę, na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 i § 3 P.p.s.a.

Skargę kasacyjną od powyższego postanowienia wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich. Zaskarżając rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji w całości, zarzucił naruszenie:

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.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz o rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Rzecznik wskazał, że formułując swoją skargę do Sądu pierwszej instancji, 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”. 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 rozporządzeniu, zaś motywując odrzucenie skargi posługuje się argumentami odnoszącymi się do niedopuszczalności objęcia kontrolą sądowoadministracyjną samego rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r. Rzecznik wskazał również, że 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., 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 P.p.s.a., gdyż 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 casu*. W odniesieniu do zakwestionowanej w

niniejszej sprawie czynności, ten warunek pozostaje, zdaniem Rzecznika, zrealizowany.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rada Ministrów wniosła o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do wniosku strony skarżącej kasacyjnie o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie, podać należy, iż zgodnie z art. 182 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie. Zaskarżone rozstrzygnięcie stanowi tego rodzaju postanowienie. Nadto Naczelny Sąd Administracyjny nie będąc związany wnioskiem strony i uwzględniając zawartą w art. 7 P.p.s.a. zasadę szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania rozpoznał skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym.

Przechodząc w pierwszej kolejności do rozpoznania zarzutu naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 141 § 4 zd. pierwsze w zw. z art. 166 P.p.s.a., poprzez rozpoznanie przez Sąd *meriti* skargi na rozporządzenie Rady Ministrów, które nie było przedmiotem tej skargi wskazać należy, że jak wynika z treści pisma z dnia 15 czerwca 2022 r., będącego skargą wniesioną przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Sądu pierwszej instancji: „zaskarżam czynność rady Ministrów z 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.”. Co prawda w przytoczonym w skardze kasacyjnej fragmencie skargi z dnia 15 czerwca 2022 r. w istocie Rzecznik pisze, że „składając niniejszą skargę, nie kwestionuje ani rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r., ani żadnego z jego elementów” to jednakże już w następnym zdaniu pisze, iż „objęta niniejszą skargą czynność polegająca na przyjęciu projektu rozporządzenia, jakkolwiek stanowi element procesu prowadzącego do wydania aktu, będącego przynajmniej pod względem formy (czy też „nazwy”) aktem stanowienia prawa, ma - ze względu na swój przedmiot (rozstrzygnięcie dotyczące zmian granic gmin) - charakter czynności z zakresu administracji publicznej, do której kontroli uprawnione są sądy

administracyjne.”. Również w punkcie I uzasadnienia skargi nazwanym „Przedmiot zaskarżenia” czytamy, że „zaskarżoną czynnością, Rada Ministrów, działając w trybie obiegowym, przyjęła projekt rozporządzenia w sprawie zmiany granic niektórych gmin”.

Z uwagi na powyższe nie sposób uznać, że Sąd pierwszej instancji nieprawidłowo odczytał zawarty w skardze przedmiot zaskarżenia, którym jak wynika wprost z przytoczonych fragmentów skargi była 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.

Tym samym zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 141 § 4 zd. pierwsze w zw. z art. 166 P.p.s.a. nie okazał się zasadny. Sąd Wojewódzki prawidłowo określił przedmiot sprawy – co wykazano powyżej - szczegółowo opisał dotychczasowy przebieg postępowania, wskazał zakres prowadzonej kontroli sądowej, przedstawił zarzuty skargi, wyjaśnił również dlaczego uznał skargę za niedopuszczalną wraz z przytoczeniem podstawy faktycznej i prawnej.

Przechodząc do rozpoznania zarzutu naruszenia przez Sąd *meriti* art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., który dotyczy charakteru prawnego zaskarżonej czynności i dopuszczalności skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na tego rodzaju czynność, wskazać należy, że nie ulega wątpliwości, iż przedmiotowa czynność nie jest decyzją ani postanowieniem, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 1 – 3 P.p.s.a. Rozstrzygnięcia zatem wymaga, czy czynność ta stanowi akt z zakresu administracji publicznej, dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, inny niż decyzja lub postanowienie, a więc akt lub czynność, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a.

W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że kategoria tego rodzaju aktów lub czynności charakteryzuje się następującymi cechami. Po pierwsze, nie są to decyzje ani postanowienia. Po drugie, mają charakter zewnętrzny, tj. są skierowane do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi. Po trzecie, są skierowane do indywidualnego podmiotu, a więc nie mają charakteru generalnego. Po czwarte, mają charakter publicznoprawny (należą do materii z

zakresu administracji publicznej i mają charakter władczy). Po piąte, dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz po szóste, podejmowane są przez podmiot wykonujący administrację publiczną. Te elementy określa się jako konstytuujące pojęcie aktu lub czynności z art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. (zob. np. M. Maciejko, *Zakres znaczeniowy określenia „akty i czynności z zakresu administracji publicznej” w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2017 r., nr 1, s. 59-76; uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt I OPS 14/13, ONSAiWSA 2015, nr 1, poz. 2). Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wskazywał na niedopuszczalność skargi na akt administracyjny, gdy jego treść nie niesie za sobą określonych obowiązków nakładanych na stronę skarżącą.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedmiotowa czynność nie jest aktem rozstrzygającym indywidualną sprawę z zakresu administracji publicznej. Przede wszystkim nie ma charakteru zewnętrznego, ponieważ stanowi wyłącznie element procedury stanowienia prawa przez uprawniony do tego konstytucyjny organ państwa. Ma zatem charakter wewnętrzny. Nie jest również skierowana do indywidualnego podmiotu i nie ingeruje w sposób władczy w sferę danej jednostki. Jak już wyżej wskazano, jest to jedynie etap procedury prawodawczej, zawierający stanowisko Rady Ministrów co do przedkładanego Prezesowi Rady Ministrów projektu rozporządzenia. Ewentualne skutki względem danej gminy wywołuje dopiero wejście w życie rozporządzenia, które jednak również nie podlega kontroli wojewódzkiego sądu administracyjnego i co nie jest w tej sprawie kwestionowane. Ponadto, żaden przepis szczególny nie przewiduje sądowej kontroli tego rodzaju czynności. Czynność ta, niemająca w istocie cech aktu władczego i niebędąca decyzją administracyjną, nie odpowiada cechom aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. (por. wyrok NSA z dnia 16 maja 2023 r., sygn. III OSK 735/23, LEX nr 3555527).

Uzasadniało to więc odrzucenie skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 P.p.s.a. o czym prawidłowo orzekł Sąd pierwszej instancji.

Z tych względów, na podstawie art. 184 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji postanowienia.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Paulina Gromulska
sekretarz sądowy