

Piotr Lisowski

Wydział Prawa, Administracji Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski

e-mail: piotr.lisowski@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0002-8154-3167

**SKARGI KORPORACYJNO-SAMORZĄDOWE
A SAMODZIELNOŚĆ JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO – KONTEKST SAMORZĄDOWYCH
FORM DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ**

**CORPORATE AND SELF-GOVERNMENTAL COMPLAINTS
AND THE INDEPENDENCE OF THE ENTITIES OF TERRITORIAL
SELF-GOVERNMENT – THE CONTEXT OF THE SELF-
GOVERNMENTAL FORMS OF DIRECT DEMOCRACY**

Abstract

The independence of the entities of territorial self-government (of the bodies of these self-governing associations) should assume corporateness and self-governance as both the basic and intended features of territorial self-government. As the members of relevant territorial corporations, commune (district, province) inhabitants should have the legal ability to emphasise that territorial self-government derives “from” a territorial corporation, should create opportunities for acting “through” this corporation and “for” the corporation and its members. The legal remedies serving this end include the relatively unresearched and undeveloped measure of corporate and self-governmental complaints (that can be filed with the court by a member of a specific territorial corporation in regard with the in/activity of their home territorial self-government entity).

KEYWORDS

corporation, self-governance, independence, corporate and self-governmental complaint

SŁOWA KLUCZOWE

korporacja, samorządność, samodzielność, skarga korporacyjno-samorządowa

1. WPROWADZENIE DO NIETYPOWEJ PERSPEKTYWY KORPORACYJNO-SAMORZĄDOWEJ

Współczesna polska perspektywa niewątpliwie pozwala – w istocie klasycznie – zaliczyć do kluczowych atrybutów samorządu terytorialnego korporacyjność, samorządność i samodzielność (z niezbędnymi nawiązaniem do decentralizacji i demokracji). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego¹ i jej sądowa ochrona to zatem jeden z bezspornych aksjomatów, kanonów, klasycznych filarów samorządowego administrowania – cieszący się poparciem doktrynalnym², potwierdzonym normatywnie³. Stanowi atrybut ustrojowy lokowany w sferze *ad extra*, znajdujący jednak pierwotny impuls w sferze *ad intra*, tj. w korporacyjności i „kontynuującej” ją samorządności (o silnych konotacjach demokratycznych), sprowadzającej się do aktywnego już konsumowania korporacyjnych właściwości konstrukcyjnych terytorialnego związku samorządowego. I właśnie to swego rodzaju uwikłanie, pytanie o to, *czy i jak* przebiegają relacje między ww. atrybutami samorządowo-organizowanej administracji publicznej, a dokładniej – o wpływ korporacyjności i samorządności na tę samodzielność, stanowi punkt wyjścia dla zamierzonej w tym przypadku analizy.

Należy zatem zacząć od przywołania następujących ustaleń: „(...) samorządowe samoadministrowanie nie ogranicza się »tylko« do osobowej proveniencji

¹ Dalej: j.s.t.

² Np.: A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, *passim*; I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, *passim*; J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, *passim*; I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, *passim*.

³ Zob. w szczególności: art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.), art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 207, poz. 124, z późn. zm.).

konstrukcji jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu prawa (dającej pretekst do wyrażania ustrojowych konotacji wspólnoty/korporacji przyimkiem »z«). Przechodzi bowiem w bardziej zaawansowaną ustrojowo fazę, polegającą na bezpośrednim rozstrzygnięciu przez mieszkańców gminy (powiatu, województwa) o niektórych sprawach dotyczących danej wspólnoty/korporacji (...) kojarzenie właściwości konstrukcyjnych samorządu terytorialnego z fazą »poprzez« pozwala ujmować wspólnotę samorządową/korporację terytorialną już nie jako podmiot administracji, lecz jako władzę tego podmiotu. Mieszkańcy – np. gminy – z których »składa się« dana gmina (jako jednostka samorządu terytorialnego) stają się jej władzą (w zakresie dopuszczonym obowiązującymi *in concreto* regulacjami co do prawa głosowania w: wyborach samorządowych, referendum lokalnym, konsultacjach samorządowych, w ramach budżetu obywatelskiego). Ich *sui generis* korporacyjne udziały przechodzą więc z kontekstu »z« (nich) do zastosowania w opcji »poprzez« (nich). Dzięki temu docelowe przeznaczenie administrowania poprzez samorząd terytorialny – wyrażane hasłem kojarzącym korporacyjne konotacje wspólnoty samorządowej z hasłem »dla« (nich) – osiąga ustrojowy wyraz na poziomie instytucji stwarzających mieszkańcom możliwość funkcjonowania w randze władz danej jednostki samorządu terytorialnego⁴.

W konsekwencji zamierzona analiza wyjdzie od – po pierwsze – weryfikacji zbilansowania tej samodzielności z „poprzedzającą” ją korporacyjnością i bezpośrednio z nią związaną samorządnością. Warto bowiem sprawdzić, czy samodzielność się od tych wcześniejszych, rzecz można założycielskich i konstytuujących, *sui generis* insygniów samorządu terytorialnego nie alienuje. Zważywszy zaś na rolę pełnioną w kontekście samorządowego administrowania przez gwarancję sądowej ochrony samodzielności j.s.t. zasadne jest – po drugie – ukierunkowanie tej analizy na, w pewnym sensie, odwrotną perspektywę, tj. stawiającą pytania o to, czy można tę sądowo chronioną samodzielność organów j.s.t. kontestować, kwestionować, kontrolować, weryfikować z pozycji *stricte* samorządowych (motywowanych korporacyjnie – tj. ww. perspektywa „z” + „dla”) i czy można się przed nią chronić też pod egidą sądową (czyli czy może dojść do konfrontacji prawa do sądu z ww. sądową ochroną samodzielności?).

Nie ulega przy tym wątpliwości, że perspektywa 30 lat⁵ stanowi już okres dostarczający wieloaspektowych tytułów do weryfikowania założeń i praktyki zarówno ww. ustrojowego paradygmatu, jak i zamierzonej w tym przypadku konfrontacji o wewnątrzsamorządowym przebiegu. Punktem wyjścia dla niej będą zaś następujące pytania:

⁴ P. Lisowski, *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, (w:) M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020, s. 279.

⁵ Właściwa dla optyki gminnej; w przypadku powiatu i województwa – to o 9 lat mniej.

– czy samodzielność gminy, powiatu i województwa (jako podmiotu administracji publicznej) uwzględnia, respektuje swoją korporacyjno-samorządową proveniencję (w powyżej zarysowanym znaczeniu)⁶?

– czy można ją kwestionować z pozycji korporacyjno-samorządowych z wykorzystaniem drogi sądowej (inaczej rzecz ujmując – czy może dojść do poddawania bezpośredniej kontroli sądowej form działania/bezczynności organów j.s.t. z powołaniem się na przynależność do wspólnoty samorządowej)⁷?

Analiza będzie się więc skupiać na sprawdzeniu, czy samodzielność j.s.t. w porządku prawnym (i praktyce jej stosowania) uwzględnia atrybut korporacyjności wraz z kontynuującą go samorządnością.

Wbrew pozorom powyższe pytania nie są niestety niepotrzebne i nie stanowią zabiegu retorycznego. Okazuje się bowiem, że oczywistość osadzania samodzielności j.s.t. na samorządności wyrastającej z korporacyjności, uzasadniania jej istnienia oraz „przebieg”/„treści” korporacyjnymi właściwościami konstrukcyjnymi j.s.t.⁸, korporacyjno-samorządowymi mechanizmami sprawowania władzy w ramach takiego podmiotu administracji publicznej⁹ oraz korporacyjnym przeznaczeniem/wektorowaniem samorządowego administrowania¹⁰ – nie w każdym z ww. aspektów/ujęć równomiernie i w każdym przypadku daje o sobie znać na etapie konstruowania i konsumowania samodzielności j.s.t. Innymi słowy, nie zawsze samodzielność uwzględnia samorządność i korporacyjność w pierwotnym znaczeniu i przeznaczeniu, czasami traktuje je bowiem pretekstowo, a bywa, że alienuje się od samorządności/korporacyjności, ignoruje je. Rodzi się więc pytanie o przyczyny braku symbiozy, właściwego wyważenia „interesów” między ww. atrybutami i deficytu pożądanej synergii między nimi. Na ile brak homeostazy w tych relacjach wynika z patologii praktyki administrowania, niedociągnięć modelu normatywnego, czy też braku właściwego wsparcia ze strony doktryny.

Samorządowy jubileusz bezspornie wyznacza wystarczająco już bogaty w doświadczenia (z zakresu praktyki administracyjnej, normatywnej, orzecznictwej), konstatacje i kontestacje okres – stwarzający warunki do formułowania ocen, wniosków, postulatów – z wielu perspektyw i o zróżnicowanym przeznaczeniu. Charakter opracowania przesądza o ograniczonym i syntetycznym zakresie prowadzonej analizy. Z tego powodu ograniczy się ona do aspektów administracyjnoprawnych (przede wszystkim w kontekście kognicji sądów

⁶ Ten wątek będzie kontynuowany – zob. w szczególności pkt 3 niniejszego opracowania.

⁷ A zatem, czy możliwa jest sądowa ochrona korporacyjności (samorządności) przed sposobem korzystania przez organy j.s.t. z samodzielności j.s.t. (w ocenie członka/-ów danej wspólnoty samorządowej – ochrona przed alienującym się od danej korporacji terytorialnej używaniem samodzielności j.s.t.).

⁸ Korporacja w ww. ujęciu „z”; koncept/ujęcie statyczne, wyjściowe.

⁹ Korporacja w ww. ujęciu „poprzez”; koncept/ujęcie dynamiczne, korporacja w działaniu.

¹⁰ Korporacja w ww. ujęciu „dla”.

administracyjnych¹¹). Formuła artykułu przesądziła również o skoncentrowaniu uwagi na relacjach wewnątrzsamorządowych związanych z samorządowymi formami demokracji bezpośredniej¹². Dalsze rozważania będą się więc skupiać na sprawdzeniu, czy, a jeśli tak – to na jakich zasadach – motywacja, dla której korporacja ujmowana w ww. konwencji „z”, może stanowić dla członków wspólnoty samorządowej uzasadnienie dla kwestionowania efektów korzystania z samodzielności j.s.t. przez organy tych podmiotów administracji publicznej.

Przyjmując zarazem jedną z doktrynalnych klasyfikacji samorządowych reakcji strukturalnych, docelowo rozważania będą dotyczyć samorządowych relacji wewnętrznych *sensu largo* – w zakresie skoncentrowanym na relacjach z udziałem władzy korporacji terytorialnej *sensu stricto* (z akcentem na relacje w układzie władza korporacji terytorialnej *sensu stricto*/wspólnota samorządowa, mieszkańcy gminy/powiatu/województwa – organy jednostki samorządu terytorialnego/organy korporacji terytorialnej jako podmiotu administracji publicznej)¹³.

2. PROBLEMATYKA KORPORACYJNIE-SAMORZĄDOWO MOTYWOWANEJ SĄDOWEJ KONTROLI FORM DZIAŁANIA ORGANÓW J.S.T. – USTALENIA DOOKREŚLAJĄCE

Doktryna, co zrozumiałe, poświęca wiele uwagi interakcjom zachodzącym między korporacjami terytorialnymi (wspólnotami samorządowymi) a organami danej j.s.t., skupiając w tym zakresie uwagę na relacjach (w tym – w randze stosunków prawnych), związanych z wykorzystywaniem samorządowych form demokracji bezpośredniej. Tym razem jednak nie chodzi o tę klasyczną optykę badawczą, lecz – w jej kontekście – o weryfikowanie dostępności poddawania bezpośredniej kontroli sądowej administracyjnoprawnych form działania/bezczynności organów administracji samorządowej przez członków korporacji terytorialnej (korporacji jako władzy podmiotu administracji publicznej określonej

¹¹ Przypadki sprawowania w warunkach bezpośredniej kontroli przez sądy powszechne będą brane pod uwagę (sygnalizacyjnie) wtedy, gdy będą dotyczyły władczych form działania organów administracji samorządowej.

¹² Czterema wyżej wymienionymi (klasycznymi). Sygnalizowane ograniczenia pozostawiły zatem poza zasięgiem rozważań materię związaną z organizacją i funkcjonowaniem zebrania wiejskiego, ogólnego zebrania mieszkańców – jako organów uchwałodawczych odpowiednich jednostek pomocniczych gminy.

¹³ Więcej na ten temat: P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 254 i 257–287.

przez prawodawcę mianem j.s.t.)¹⁴, co ważne z pozycji *stricte* korporacyjno-samorządowych. W konsekwencji, docelowo zamierzona analiza będzie skoncentrowana na poszukiwaniu legitymacji skargowej członków korporacji terytorialnej – w zakresie ograniczonym do argumentacji bezpośrednio nawiązującej do korporacyjno-samorządowego statusu skarżącego (a więc takiej, dla której bezpośrednim punktem odniesienia nie jest sytuacja materialnoprawna administrowanego, lecz sytuacja ustrojowoprawna takiej osoby jako członka danej korporacji terytorialnej – a zatem jako współadministrującego).

Nietypowość przyjmowanej perspektywy polega także na tym, że preferowany indywidualizm lokowany jest w kontekście dominującego paradygmatu preferującego zbiorowość. Korporacja to zbiorowość, co sprzyja – w administracji publicznej osadzonej konstrukcyjnie na korporacyjności – konieczności silnego kojarzenia jej organizacji i funkcjonowania z takim zbiorowym kontekstem i wymiarem. Dobry to moment na zapytanie o to, czy w takich warunkach możliwa jest *sui generis* indywidualna emancypacja w ramach korporacji terytorialnej? Czy członek takiego publicznoprawnego zrzeszenia może w płaszczyźnie ustrojowej artykułować swoje potrzeby i – co najważniejsze – może w takim kontekście zaskarżyć do sądu administracyjnego działania/zaniechania organu macierzystej j.s.t.? W konsekwencji, czy dysponuje prawem do sądu w kontekście sądowej ochrony samodzielności „swojej” j.s.t.? Czy w takim przypadku może dojść do konfrontacji, w której prawo do sądu członka korporacji terytorialnej przeciwstawiane będzie sądowej ochronie samodzielności organów j.s.t.?

Poza zasięgiem przyjmowanej perspektywy badawczej pozostaną więc np. przypadki wnoszenia skarg – na podstawie: art. 101 i art. 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 87 i art. 88 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 90 i art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁵ – przez osoby prawne, innego typu jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne i innego typu samorządowe jednostki organizacyjne). Chodzi bowiem o poszukiwanie (w ww. kontekście) skarżących nie tylko lokowanych w strukturach administracji samorządowej, lecz także usytuowanych w samym epicentrum władzy korporacji terytorialnej *sensu stricto*, wcześniej więc wchodzących w skład korporacji terytorialnej jako podmiotu władzy publicznej. Innymi słowy, dalsze rozważania skupią uwagę na członkach korporacji terytorialnej (członkach wspólnoty samorządowej; miesz-

¹⁴ Od tego momentu preferowane już będzie tego typu określenie języka prawniczego – celem uniknięcia zagrożeń implikowanych polisemicznością języka prawnego w tym zakresie. W tym bowiem względzie jest mowa o (np.): mieszkańcach (gminy, powiatu, województwa); wspólnotach samorządowych (i ich członkach); mieszkańcach j.s.t. jako członkach wspólnoty samorządowej; osobach stale zamieszkujących na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki; społecznościach lokalnych.

¹⁵ Odpowiednio: Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.; dalej: u.s.g.; Dz.U. z 2020 r., poz. 920; dalej: u.s.p.; Dz.U. z 2020 r., poz. 1668; dalej: u.s.w.

kańcach gminy/powiatu/województwa), a więc na osobach fizycznych *in concreto* wykazujących się trzema ww. konotacjami korporacyjno-samorządowymi, tj. spełniającymi zarówno wymóg „z”, jak i „poprzez” oraz „dla”. Zauważyć przy tym warto, że powyższe konotacje typu „z” bardziej akcentują pierwotny moment konstruujący daną korporację terytorialną (można przyjąć, że w tym zakresie przeważają aspekty korporacyjne w statycznej wersji). Z kolei konotacjom korporacyjnym podsumowywanym określeniem „poprzez” bliżej do akcentowania dynamicznych już właściwości konstrukcyjnych samorządności. Natomiast związki wyrażone zwrotem „dla” wydają się już w miarę równoprawnie łączyć tropy korporacyjne z samorządowymi.

Co również warto zaznaczyć, tak rygorystycznie wyznaczany korporacyjno-samorządowy profil „poszukiwanego” skarżącego przesądza też o tym, że poza zainteresowaniem pozostaną także przypadki wykorzystywania powyższych trybów skargowych przez piastunów funkcji szeroko rozumianych samorządowych funkcjonariuszy publicznych (np. przez zastępcę wójta, starostę, dyrektora szkoły samorządowej). Co więcej, do tej pomijanej grupy zaliczeni zostaną „nawet” funkcjonariusze piastujący funkcje o silnych konotacjach korporacyjno-samorządowych, a więc ci, w stosunku do których obowiązuje cenzus pozostawania członkiem danej korporacji terytorialnej oraz samorządowy tryb wyborczy. Zatem także sytuacje, w których np. osoby pełniące mandat radnego czy wójta, piastujące urząd sołtysa wnoszą – względem organu stanowiącego i kontrolnego/organu wykonawczego macierzystej gminy – skargę na podstawie art. 101/101a u.s.g.¹⁶, też nie będą pasować do przyjętego w tym przypadku profilu badawczego. O takiej kwalifikacji przesądziło to, że wykonywanie/pełnienie ww. mandatu/funkcji zakłada brak przyzwolenia dla partykularnego korzystania z korporacyjno-samorządowej ich genezy i przeznaczenia – nawet w przypadku, formalnie wolnego, mandatu radnego¹⁷. Tego rodzaju wymóg wyraźniej obowiązuje w stosunku do organów administracji samorządowej – te przecież *ex definitione* (choć nie zawsze *expressis verbis*)¹⁸ są zobligowane do odpowiedniego

¹⁶ Warto przypomnieć, że w analizowanym kontekście chodzi o skargę bezpośrednio związaną z ich statusem samorządowego funkcjonariusza, a więc niedotyczącą interesów/uprawnień tych osób jako członków danej korporacji terytorialnej. Nie chodzi więc np. o skargę wnoszoną na postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez daną osobę jako właściciela nieruchomości poddanej regulacjom tego aktu prawa miejscowego (lecz o skargę wnoszoną przez tę osobę powołującą się na to, że jest radnym w radzie, która podjęła tę uchwałę).

¹⁷ Trudno przecież inaczej zinterpretować konsekwencje obowiązywania następującego tekstu ślubowania radnego (*podkr. P.L.*): „Wierny Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję uroczyście obowiązki radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie **dobro mojej gminy i jej mieszkańców**” – art. 23a ust. 1 u.s.g.

¹⁸ Aczkolwiek w odniesieniu do organu wykonawczego gminy znalazło to wyraz w tekście ślubowania składanego przed objęciem tego urzędu (*podkr. P.L.*): „Obejmując urząd wójta (burmistrza, prezydenta) gminy (miasta), uroczyście ślubuję, że dochowam wierności prawu, a powierzony mi urząd sprawować będę tylko **dla dobra publicznego i pomyślności mieszkańców gminy (miasta)**” – art. 29a ust. 1 u.s.g.

(na podstawie i w granicach prawa) wyważania interesów (publicznego – ze wszystkimi jego odcieniami – z indywidualnym/-i). Tego rodzaju uwarunkowania – pomimo możliwego różnicowania ich znaczenia – sprawiają, że przy wnoszeniu skarg na podstawie dwóch ww. przepisów (w zakresie dotyczącym wykonywania ww. mandatu/pełnienia funkcji) ww. funkcjonariusze samorządowi są uwikłani w szerszą perspektywę obowiązującą przy administrowaniu. Jako *hic et nunc* administrujący nie mogą (nie powinni) się od niej uwolnić, przez co ich ewentualne akcesy do wykorzystania skargi z art. 101/101a u.s.g. nie legitymują się w takich przypadkach uprawnieniem do wolnego (wręcz partykularnego – w znaczeniu braku uwikłania w konieczność wyważania interesów¹⁹) wykorzystywania argumentacji o korporacyjno-samorządowej proveniencji. Inaczej rzecz ujmując, co prawda np. radni też nawiązują w takiej sytuacji do konotacji odwołującej się do korporacyjnego kontekstu „z”, jednak ciągle pozostają jako strukturalnie predysponowani i zarazem zobligowani (w ramach formuły „poprzez”) do systemowego uwzględniania płaszczyzny „dla”.

Reasumując, poszukiwane będą regulacje prawne, które pozwalają członkowi korporacji terytorialnej indywidualnie zaskarżyć do sądu administracyjnego administracyjnoprawną formę działania/bezczynność organu macierzystej j.s.t. W razie ich znalezienia – tj. w przypadku wykazania istnienia umocowania do wnoszenia tzw. korporacyjno-samorządowej skargi do sądu administracyjnego (zgodnie z przyjętymi założeniami – pod pewnymi warunkami zostaną też uwzględnione tryby adresowane do sądu powszechnego) – stosowne unormowania zostaną poddane odpowiedniej do potrzeb analizie.

3. W POSZUKIWANIU KORPORACYJNO-SAMORZĄDOWYCH SKARG NA ADMINISTRACYJNOPRAWNE FORMY DZIAŁANIA/ BEZCZYNNOŚĆ ORGANÓW MACIERZYTEJ J.S.T. – KONTEKST SAMORZĄDOWYCH FORM DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ (INTRODUCTIO)

Nie ulega wątpliwości, że „na co dzień” członek danej korporacji terytorialnej wchodzi z macierzystą j.s.t. (poprzez jej administrację) przede wszystkim w relacje o materialnoprawnych konotacjach. W ich kontekście dysponuje klasycznymi środkami prawnymi możliwymi do wykorzystania w płaszczyźnie procesowej: proceduralnej (odwołania, zażalenia, ponaglenia, wnioski o weryfikację decyzji/postanowień w trybach nadzwyczajnych) i spornoadministracyjnej

¹⁹ Acz z poszanowaniem porządku prawnego.

(co do zasady skarga do sądu administracyjnego²⁰). Zgodnie z przyjętymi założeniami tego rodzaju możliwości nie mieszczą się jednak w proponowanej koncepcji korporacyjno-samorządowej skargi (do – przede wszystkim²¹ – sądu administracyjnego²²).

Zamierzone poszukiwania tego rodzaju skarg będą natomiast dotyczyć płaszczyzn relacji związanych z samorządowymi formami demokracji bezpośredniej. Nie chodzi jednak o właściwe im możliwości korporacyjno-samorządowego oddziaływania na organy j.s.t., ale o – ewentualne – związane z nimi możliwości zaskarżania przez członków danej korporacji terytorialnej do sądu form działania organów j.s.t. (bezczynności z ich strony). Pytanie brzmi więc następująco: czy w związku z wyborami samorządowymi, referendum lokalnym, konsultacjami samorządowymi czy też budżetem obywatelskim możliwe jest, aby np. mieszkaniowiec danej gminy mógł próbować „przypilnować” – indywidualnie i z pozycji korporacyjno-samorządowych – by każda z tych form władzy korporacji terytorialnej *sensu stricto* właściwie oddziaływała na organy danej j.s.t.?

Wyniki tak ukierunkowanego indagowania w pierwszym momencie nieco zaskakują, z czasem jednak – po uwzględnieniu dających o sobie znać uwarunkowań systemowych – znajdują pewne wytłumaczenie, aczkolwiek trudno raczej przyjąć, że zyskują pełne usprawiedliwienie. Okazuje się bowiem, że mamy w tym kontekście do czynienia z dość ograniczonym zastosowaniem możliwości asekurowania tych form korporacyjno-samorządowego oddziaływania, możliwością zaskarżania przez członka danej korporacji terytorialnej do sądu administracyjnego (sądu powszechnego) administracyjnoprawnych form działania/bezczynności administracji samorządowej dotyczących konstytuowania się samorządowych form demokracji bezpośredniej lub efektów ich zastosowania.

²⁰ Poza przypadkami, w których sprawy załatwione na forum administracyjnym w drodze decyzji podlegają bezpośredniej kontroli sądów powszechnych.

²¹ Postępowanie przed sądami powszechnymi będzie brane pod uwagę tylko w wyjątkowych przypadkach (zob. przypis 11).

²² *Nota bene*, dla materialnych spraw administracyjnych mogą mieć znaczenie konotacje z korporacyjnością, aczkolwiek – co do zasady – sprowadzają się one do częstego wyznaczania właściwości miejscowej poprzez nawiązanie do kryterium zamieszkania (co ciekawe, daje się w tym względzie zauważyć tendencje do odchodzenia od tego typu zależności, np.: sprawy dotyczące dowodów osobistych czy zmiany imienia lub nazwiska). W niektórych jednak przypadkach miejsce zamieszkania zyskuje na znaczeniu – zob. sprawy z zakresu pomocy społecznej. Nie ulega przecież wątpliwości, że przy rozstrzyganiu o przyznaniu tego rodzaju świadczeń (pieniężnych, niepieniężnych) zauważalną rolę odgrywa przynależność do grona danej korporacji terytorialnej (o bezpośrednie oddziaływanie takiego znaczenia trudniej zaś np. przy załatwianiu wniosku o zmianę imienia czy ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu). Co do zasady natomiast samorządność stanowi atrybut irrelevantny z punktu widzenia rozpatrywania i załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych.

4. PERSPEKTYWA WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH

W kontekście **wyborów samorządowych** wypada zacząć od stwierdzenia wskazującego na to, że logika ich organizowania przesądza o tym, iż wyborcy nie mają bezpośredniego wpływu na zarządzanie wyborów. W tym zakresie (inaczej niż w odniesieniu do pozostałych samorządowych form demokracji bezpośredniej) odpada więc kontekst rozważań związanych z wnioskowaniem o ich zastosowanie. Jeżeli zaś chodzi o podział gminy na obwody głosowania (stałe i odrębne), to począwszy od dnia 1 stycznia 2019 r. – na mocy zmian wprowadzonych przez ustawę z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²³ – tego rodzaju ustalenia należą już do kompetencji komisarza wyborczego²⁴. W obecnym stanie prawnym tego rodzaju ustaleń nie dokonuje się więc już w drodze uchwały rady gminy. Powyższa zmiana przesądza o tym, że w razie wykorzystania środków zaskarżenia przewidzianych w art. 12 § 13 i 14 k.wyb.²⁵, nie dojdzie już do wniesienia skargi o korporacyjno-samorządowej motywacji w stosunku do formy działania organu gminy. Obecnie bowiem wnoszona w takim przypadku skarga nie dotyczy już uchwały rady gminy²⁶, lecz postanowienia – najpierw komisarza wyborczego, potem – PKW. Skoro doszło więc w tym zakresie do „odsamorządowienia” formy działania administracji, to możliwe obecnie wniesienie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie doprowadzi już do postępowania sądowoadministracyjnego, którego strony będą rekrutować się z układu charakterystycznego dla relacji *stricto* korporacyjnych (tj. zachodzących między daną korporacją terytorialną/jej członkiem a organem danej j.s.t.). Nie negując zatem możliwości wnoszenia takiej skargi ze ściśle korporacyjno-samorządowych pobudek, nie da się już obecnie wykazać, że prowadzić ona będzie do konfrontacji wewnątrzsamorządowej.

²³ Dz.U. z 2018 r., poz. 130, z późn. zm.

²⁴ Art. 12 § 2, 4 i 11–14 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020 r., poz. 1319); dalej: k.wyb. Zob. jeszcze art. 13 i art. 13a k.wyb. Dotyczą one wszystkich wyborów – dalsza analiza skupi się już jednak na kontekście wyborów samorządowych.

²⁵ W pierwszym przypadku – w razie wniesienia skargi do Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) na postanowienie komisarza wyborczego dokonujące podziału na obwody głosowania; w drugim – w razie wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie PKW dotyczące ww. skargi na postanowienie komisarza wyborczego.

²⁶ Zob. art. 12 § 13 k.wyb. w pierwotnym brzmieniu, obowiązującym do dnia 31 grudnia 2018 r. *Nota bene*, w tamtym stanie prawnym ustawodawca *explicite* przewidywał skargę na uchwałę rady gminy do komisarza wyborczego, zastrzegając, że od postanowienia komisarza wydawanego w takiej sprawie „nie przysługuje środek prawny”. W tym kontekście judykatura uznała jednak, że tego rodzaju uchwały były aktami prawa miejscowego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., II OSK 2001/09, CBOSA). Taki pogląd zyskał też wsparcie doktrynalne (K. Właźlak, *Wybrane aspekty wyborów samorządowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3, s. 84).

W uzupełnieniu warto jeszcze zauważyć, że zarówno w pierwotnym, jak i w obecnym stanie prawnym legitymacja skargowa znajdująca umocowanie w przepisach Kodeksu wyborczego przysługuje co najmniej 15 wyborcom. Dają więc o sobie znać konsekwencje dominującego – w kontekście korporacji/korporacyjności – paradygmatu preferującego zbiorowe atrybuty i konotacje tego zjawiska strukturalno-organizacyjnego. Jak widać, w tym przypadku tego rodzaju wpływy znajdują dość daleko idące przełożenie: wykluczają bowiem możliwość indywidualnego wnoszenia takiej skargi przez jednego członka danej korporacji terytorialnej²⁷.

Pozostając w fazie przygotowań do wyborów samorządowych, wypada wskazać na przepisy przewidujące możliwość zaskarzania decyzji organu wykonawczego danej gminy o wpisaniu lub o odmowie wpisania do rejestru wyborców, decyzji w sprawie rozpatrzenia reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców²⁸. Nie ulega wątpliwości, że strony tego rodzaju postępowań co do zasady będą się rekrutować spośród członków danej korporacji terytorialnej. Co więcej, *ex definitione* będą to procedury oparte na jednoosobowej legitymacji skargowej, bezspornie przy tym silnie merytorycznie związane z argumentacją o korporacyjno-samorządowym charakterze. Mamy więc do czynienia z instytucjami wypełniającymi znamiona korporacyjno-samorządowych skarg w przyjętym w tym przypadku rozumieniu. Trzeba jednak podkreślić, że w żadnym z tych przypadków nie chodzi o etap związany ze (już) sprawowaniem władzy w ramach korporacji terytorialnej *sensu stricto*, lecz o fazę wcześniejszą, tj. skoncentrowaną na wskazywaniu zakresu podmiotowego grupy wyborców (w ramach danej korporacji terytorialnej)²⁹.

W tym kontekście należy z kolei wskazać, że chociaż protesty wyborcze³⁰ dotyczą już finalnej fazy etapu wyborów samorządowych i ewidentnie są związane z korporacyjnymi konotacjami typu „z” i „poprzez”, to nie dotyczą form działania organów j.s.t. i w konsekwencji wprost nie konfrontują się z samodzielnością j.s.t. (i ich organów)³¹.

²⁷ Do podobnych ustaleń prowadzi analiza regulacji dotyczących podziału na okręgi wyborcze gminy (art. 419–420 k.wyb.), powiatu (art. 454 i 456 k.wyb.), województwa (art. 462–463 k.wyb.).

²⁸ Zob. art. 20 i 22 k.wyb.

²⁹ Z fazą przygotowań do wyborów samorządowych wiąże się też możliwość odwołania się – przez osobę zgłaszającą listę – od uchwały gminnej komisji wyborczej o odmowie zgłoszenia lub rejestracji listy. Choć niewątpliwie mamy w tym przypadku do czynienia ze środkiem zaskarżenia o korporacyjno-samorządowych konotacjach i choć dotyczy on organu ze struktur administracji samorządowej (choć nie organu j.s.t. w znaczeniu ustrojowym), to poza drogą administracyjną (najpierw odwołanie do komisarza wyborczego, potem do PKW) przepisy nie przewidują w tym przypadku skargi do sądu (zob. art. 430–432 k.wyb.).

³⁰ Zob. (w kontekście wyborów samorządowych) art. 392–394 k.wyb.

³¹ Aczkolwiek próbują podważyć wolę władzy korporacji terytorialnej *sensu stricto* (sic!). Jest to już jednak wątek na osobne opracowanie.

5. PERSPEKTYWA REFERENDUM LOKALNEGO

Nieco innych wyników dostarcza – w analizowanym zakresie – analiza przepisów dotyczących **referendum lokalnego**, zarówno w fazie jego konstytuowania, jak i reagowania na jego wyniki. W tym bowiem zakresie relatywnie częściej znajduje zastosowanie skarga korporacyjno-samorządowa – *in concreto* do sądu administracyjnego. Co warte zaznaczenia, skarga wypełniająca stawiane w niniejszej analizie wymagania w jednym przypadku znajduje podstawy w przepisach ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym³². Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 u.r.l.: „Na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, a także na niedotrzymanie przez ten organ terminu określonego w art. 18, inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały lub upływu terminu do jej podjęcia”³³. Co warte jednak zauważenia, inicjatorem referendum jest: „1) grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego – także pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy; 2) statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego; 3) organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego”³⁴. Uchwały organu j.s.t. w tym trybie nie może więc zaskarżyć jeden członek danej korporacji terytorialnej³⁵. Nie dość jednak, że ponownie zaznaczają swój wpływ skłonności do zbiorowych skojarzeń z korporacją, to członkowie władzy korporacji terytorialnej *sensu stricto* nie mają wyłączności na wnoszenie takich skarg.

Co warte jednak przypomnienia, w stosunku do uchwał organów j.s.t. o przeprowadzeniu referendum lokalnego (niezależnie od trybu ich podjęcia) możliwe jest wnoszenie skargi na podstawie art. 101 u.s.g. czy art. 87 u.s.p.³⁶. To zaś oznacza, że możliwe jest wnoszenie indywidualnej skargi w tym trybie. Warunkiem

³² Dz.U. z 2019 r., poz. 741; dalej: u.r.l.

³³ Skarga wnoszona na podstawie art. 26 u.r.l. dotyczy już odpowiednich postanowień komisarza wyborczego dotyczących wniosków mieszkańców o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania organu j.s.t. Choć więc niewątpliwie jest wnoszona z pozycji korporacyjno-samorządowych, to – z racji tego, że nie dotyczy formy działania administracji samorządowej – nie spełnia wszystkich cech docelowo w tym przypadku badanego środka zaskarżenia.

³⁴ Art. 11 ust. 1 u.r.l.

³⁵ Zob. jeszcze art. 11 ust. 1a u.r.l.

³⁶ W przypadku referendum wojewódzkiego art. 90 u.s.w. – poprzez swoje ograniczenie do aktów prawa miejscowego zastosowanie tego trybu skargowego jest wyłączone z przyczyn przedmiotowych. Uchwała o przeprowadzeniu referendum lokalnego nie jest bowiem aktem prawa miejscowego.

sine qua non jest jednak wykazanie, że doszło do naruszenia interesu prawnego/uprawnienia skarżącego. Spełnienie tego warunku zależy zaś od przedmiotu danego referendum. Czasami jego materia może osłabiać znaczenie konotacji korporacyjnych, kiedy indziej – przeciwnie – w takich właśnie ramach będzie się zamykać (np. referendum gminne w sprawie samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne; referendum gminne w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy). W takim przypadku skorzystanie z możliwości stwarzanych *in concreto* przez art. 101 u.s.g. będzie stanowił przykład korporacyjno-samorządowej skargi, prowadząc do konfrontacji przed sądem dwóch argumentacji o komunalnej proveniencji, z których jedna będzie bazować na prawie do sądu, druga zaś – nawiązywać do sądowej ochrony samodzielności, co właśnie ciekawe – w ramach samorządowych relacji wewnętrznych³⁷.

Jeżeli zaś chodzi o możliwość korporacyjno-samorządowego kwestionowania przez członka danej korporacji terytorialnej wyników referendum lokalnego, to mogąca w tym zakresie znaleźć zastosowanie instytucja protestu przeciwko ważności referendum (zob. art. 66 u.r.l.) zasługuje na podobną ocenę, jak wcześniej już omówiona instytucja protestów wyborczych³⁸. *Summa summarum* i w tym zakresie poszukiwania dostępności skargi o przyjętym korporacyjno-samorządowym profilu doprowadzają do rozważań na temat możliwości wykorzystania trybu przewidzianego w art. 101/101a u.s.g., art. 87/88 u.s.p. i art. 90/91 u.s.w. – w zależności od tego, czy po ważnym referendum lokalnym z wynikiem rozstrzygającym obligującym do wykonania woli mieszkańców podjęto uchwałę/wydano zarządzenie służące wykonaniu woli mieszkańców czy też nie³⁹. Potencjalnie zatem i w tych sytuacjach jest możliwe zaskarżanie administracyjnoprawnych form działania/bezczynności organu j.s.t. przez członka danej korporacji terytorialnej za pomocą korporacyjno-skargowej skargi (o ile takie działanie lub jej brak narusza interes/uprawnienia takiej osoby i będzie to miało bezpośredni związek z sytuacją ustrojowoprawną skarżącego jako członka danej korporacji).

Problem jednak w tym, że wykazanie związku przyczynowo-skutkowego wyrażanego przez ustawodawcę w ww. przepisach kluczowym zastrzeżeniem: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone (...)” – nie jest w takich przypadkach proste. Także dlatego, że mimo wszystko⁴⁰ za zbyt daleko idące należy uznać stanowisko opowiadające się za tym, by do wykazania

³⁷ Należy jednak pamiętać o tym, że dostępność skargi z art. 101 u.s.g. nie jest ograniczona do członków danej korporacji terytorialnej, nie zamyka się „nawet” w kręgu osób fizycznych. Przesądza o tym użycie zwrotu „każdy” dla rozpoczęcia wyznaczania zasięgu podmiotowego tej skargi.

³⁸ Zob. przypis 30.

³⁹ W tym kontekście należy pamiętać o wskazywanych już konsekwencjach węższego (przedmiotowo) zakresu normowania ww. przepisów ustawy o samorządzie województwa, skutkujących ograniczeniem wnoszenia tego rodzaju skarg tylko w stosunku do aktów prawa miejscowego.

⁴⁰ Ten wątek powróci w pkt 7. *Podsumowanie* tego opracowania.

tego rodzaju legitymacji (tj. w warunkach korporacyjno-samorządowej skargi w przyjętym rozumieniu) wystarczała sama przynależność do danej korporacji terytorialnej. Takie szerokie, bardzo prokorporacyjne podejście wyrażono w następujący sposób: „Legitymowani do zaskarżenia uchwały są zatem mieszkańcy gminy, jeżeli uznają, że odwołanie dyrektora szkoły narusza ich interes, gdyż – w świetle art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (...) – interes mieszkańców ma walor interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym”⁴¹. Nie znalazło ono jednak potwierdzenia w dorobku judykatury⁴², dość poważnie (w konsekwencji) rzutując na praktyczną dostępność ww. trybów, także w kontekście działań/bezczynności organów j.s.t. dotyczących samorządowych form demokracji bezpośredniej⁴³.

6. PERSPEKTYWA KONSULTACJI SAMORZĄDOWYCH/ BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

Kontekst **konsultacji samorządowych** i stanowiącego – wolą ustawodawcy – ich szczególną formę **budżetu obywatelskiego** (zob. art. 5a u.s.g., art. 3d u.s.p. i art. 10a u.s.w.) prowadzi do kolejnych skojarzeń z kilkakrotnie już przywoływanym zestawem przepisów (tj. z art. 101/101a u.s.g., art. 87/88 u.s.p. i art. 90/91 u.s.w.). Po pierwsze – w stosunku do uchwał organów j.s.t. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji samorządowych (tzw. abstrakcyjnych lub indywidualnych), czy też w sprawie budżetu obywatelskiego⁴⁴. Całkiem zatem inaczej niż w odniesieniu do wyborów samorządowych i w pewnym zakresie odmiennie, niż ma to miejsce względem referendum lokalnego, pojawiają się w tym zakresie – odpowiednio – nowe lub poszerzone możliwości wpływania przez organy j.s.t. na przebieg tych samorządowych form demokracji bezpośredniej. W konsekwencji uruchamia to – wobec konieczności podejmowania stosownych uchwał przez organy stanowiące i kontrolne j.s.t. – potencjalną możliwość ich kontestowania i kwestionowania przez ich adresatów. Tymi zaś są

⁴¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2000 r., I SA 1670/99, LEX nr 55015.

⁴² Więcej na ten temat, np.: P. Lisowski, *Relacje...*, s. 264–265.

⁴³ Wydaje się przy tym, że szanse na wykazanie naruszenia interesu prawnego/uprawnienia (wymaganego na mocy postanowień art. 101 ust. 1 u.s.g. i jego odpowiedników z pozostałych tzw. samorządowych ustaw ustrojowych) dodatkowo maleją w przypadku tzw. opiniodawczych referendów lokalnych (zyskujących inspirację w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 16).

⁴⁴ *Nota bene*, skoro tego rodzaju uchwały są aktami prawa miejscowego, to w takim kontekście w grę wchodzi też potencjalne zaskarżenie uchwały podjętej w takiej sprawie przez sejmik województwa.

członkowie poszczególnych korporacji terytorialnych. Co więcej, tego rodzaju uchwały (a więc zarówno dotyczące klasycznych konsultacji samorządowych, jak i budżetu obywatelskiego⁴⁵) z założenia dotyczą przede wszystkim (wyjściowo) sytuacji ustrojowoprawnej członka danej korporacji terytorialnej. Odnosząc się zaś do zasad i trybu konsultacji samorządowych (budżetu obywatelskiego), dotyczą przecież przede wszystkim jego sytuacji ustrojowoprawnej⁴⁶.

Okazuje się więc, że mamy w tym przypadku do czynienia z administracyjnoprawnymi formami działania administracji samorządowej szczególnie wręcz predysponowanymi do bezpośredniego oddziaływania na sytuację prawną członka korporacji terytorialnej jako współadministrującego. A w ramach oddziaływań o takim nastawieniu może dochodzić do naruszenia interesu/uprawnienia o *stricte* korporacyjno-samorządowym charakterze – bo dotyczącym prawa np. mieszkańca gminy do współadministrowania z pozycji członka danej korporacji terytorialnej (*sic!*). To ważne i wyjątkowe spostrzeżenie. W szczególności dlatego, że wyraźnie przełamuje wcześniej już sygnalizowane trudności w dochodzeniu przez członków korporacji terytorialnej do statusu legitymowanego do wniesienia poszukiwanego typu skargi⁴⁷.

W tym kontekście warto zauważyć, że powyższe ustalenie otwiera też możliwości do rozważania wykorzystywania art. 101 u.s.g. (art. 87 u.s.p., art. 90 u.s.w.) w stosunku do form działania organów j.s.t. podejmowanych w trakcie postępowania konstytuującego dany budżet obywatelski (finalizujących rozpatrzenie „odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania”).

Zważywszy zaś na opiniodawczy charakter konsultacji samorządowych trudno z kolei argumentować na rzecz dopuszczalności wykorzystywania analizowanych obecnie trybów skargowych do działań/zaniechań organów j.s.t. kontekstowo (przyczynowo-skutkowo) związanych z instytucją konsultacji samorządowych. W takich warunkach trudno bowiem uznać, że nieprzestrzeganie wyników konsultacji samorządowych stanowi naruszenia prawa. Brak możliwości wykazania takiego deliktu wyklucza zaś wystąpienie naruszenia interesu prawnego/uprawnienia.

Co się zaś tyczy form działania organów j.s.t. niepoprzedzonych obligatoryjnymi konsultacjami samorządowymi, to – choć nie budzi wątpliwości istotność takiego uchybienia i to, że na pewno wystarcza to do wykazania naruszenia

⁴⁵ Nietypowość konsultacyjna tych uchwał wynika przede wszystkim z tego, że nie dotyczą opiniodawczej wypowiedzi członków danej korporacji terytorialnej, lecz regulują zasady i tryb samorządowej formy demokracji bezpośredniej, w ramach której dochodzi do „decydowania” o części wydatków z danego budżetu samorządowego, poprzez wybór zadań, które „(...) zostają uwzględnione w uchwale budżetowej (...)” – zob. art. 5a ust. 4 u.s.g., art. 3d ust. 4 u.s.p., art. 10a ust. 4 u.s.w.

⁴⁶ Co warto przypomnieć, w tych przypadkach kategorii mieszkańców danej j.s.t. nie dotyczy np. wymóg posiadania 18 lat.

⁴⁷ Oczywiście, takie „przełamanie” nie przesądza o trafności podnoszonego *in concreto* zarzutu – otwiera jednak drogę do jego merytorycznego rozpatrzenia przez sąd.

prawa (dając asumpt do ingerencji organu nadzoru, czy też zaskarżenia przez ten organ lub prokuratora do sądu administracyjnego takiego niepoprzedzonego konsultacjami działania) – trudniej już o konkluzje w analizowanym korporacyjno-samorządowym świetle. Czy da się bowiem wykazać, że np. uchwała rady gminy obciążona takim błędem narusza – właśnie z powodu takiego zaniechania – interes ustrojowoprawny członka danej korporacji terytorialnej⁴⁸? Choć mamy wówczas do czynienia z zaniechaniem będącym prawnie relewantnym brakiem, to czy polega on także „aż” na naruszeniu oddziałującym bezpośrednio właśnie na sytuację ustrojowoprawną członka danej korporacji terytorialnej? Z punktu widzenia korporacyjnego – poprzez pominięcie kontekstu „z” i „poprzez” – otwierają się perspektywy na wykazanie takiej kwalifikacji. Niestworzenie warunków do gwarantowanego prawem współadministrowania narusza przecież ustrojowe prawo członka takiej korporacji (*in concreto* wyrażone w formie prawa do udziału w konsultacjach samorządowych). Taki kierunek interpretacyjny nie jest jednak oczywisty – w takim przypadku ciągle bowiem chodzi tylko o opiniodawczy wpływ ze strony mieszkańców danej gminy. Wydaje się jednak, że warto te wątpliwości próbować rozstrzygnąć na korzyść opowiedzenia się za dopuszczalnością wnoszenia w takim przypadku (i z taką argumentacją) skargi – w tym przypadku na podstawie art. 101 u.s.g.⁴⁹. Naruszenie prawa skutkujące naruszeniem interesu prawnego członka danej korporacji terytorialnej miałoby więc polegać na uchybieniu względem gwarantowanych ustawą uprawnień do uczestniczenia w administracji konsultacyjnej. Doszłaby więc kolejna ścieżka dostępu do korporacyjno-samorządowej skargi.

Z zamiarem wyczerpania kluczowych płaszczyzn rozważań trzeba jeszcze się odnieść do kwestii dopuszczalności zaskarżania budżetu j.s.t. nieuwzględniającego ustaleń wynikających z głosowania w ramach danego budżetu obywatelskiego. Choć taki przykład wydaje się mocno akademicki (z punktu widzenia warunków do jego praktycznego zastosowania)⁵⁰, to warto go jednak poddać stosownej weryfikacji. Charakter prawny budżetu j.s.t. przesądza o tym, że takiego jego ewentualnego błędu nie da się zakwalifikować jako wpływającego bezpośrednio na sytuację prawną członka danej korporacji terytorialnej. To zaś oznacza, że nie byłoby w takim przypadku możliwe wykazanie naruszenia jego

⁴⁸ Przy fakultatywnych konsultacjach samorządowych sprawa jest prosta – oczywiście nie. W szczególności dlatego, że nie ma obowiązku ich przeprowadzenia – a więc ich brak nie narusza prawa, co wyklucza wykazanie naruszenia interesu prawnego.

⁴⁹ Przy okazji, ponownie dają o sobie znać ograniczenia związane z węższym zasięgiem stosowania art. 90 u.s.w. W konsekwencji, skarga wnoszona (w tego typu okolicznościach) mogłaby dotyczyć uchwały sejmiku województwa będącej aktem prawa miejscowego (której podjęcie nie zostało poprzedzone obligatoryjnymi konsultacjami).

⁵⁰ Zadekretowanie wiążącego wpływu wyniku takiego głosowania na treść przyjmowanego *in concreto* budżetu samorządowego (zob. przypis 45) zdaje się gwarantować stosowną reakcję na taki błąd ze strony regionalnej izby obrachunkowej.

interesu prawnego (nawet np. jako osoby, której projekt zyskał poparcie w ramach budżetu obywatelskiego)⁵¹.

7. PODSUMOWANIE

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (organów tych związków samorządowych) powinna uwzględniać lub przynajmniej istotnie brać pod uwagę korporacyjność i samorządność jako pierwotne i zarazem docelowe atrybuty samorządu terytorialnego. W konsekwencji, mieszkańcy gminy (powiatu, województwa) jako członkowie odpowiednich korporacji terytorialnych powinni mieć prawną możliwość przypominania o tym, że samorząd terytorialny wywodzi się „z” korporacji terytorialnej, a możliwość działania „poprzez” tę korporację i „dla” niej i jej członków zasługuje na normatywne eksponowanie. Stosunkowo rzadko badaną i niezbyt rozwiniętą grupą środków o takim przeznaczeniu są skargi korporacyjno-samorządowe (wnoszone do sądu przez członka danej korporacji terytorialnej w stosunku do działania/bezczynności organu macierzystej jednostki samorządu terytorialnego). Jak wykazano, nie jest to szczególnie rozbudowana grupa instytucji prawnych⁵². Co ciekawe, wśród nich – w analizowanym zakresie (skoncentrowanym na kontekście związanym ze stosowaniem czterech klasycznych samorządowych form demokracji bezpośredniej) – relatywnie najczęściej tytuł do wykorzystania skargi korporacyjno-samorządowej stwarzają przepisy art. 101 u.s.g., art. 87 u.s.p. i (w ograniczonym zakresie) art. 90 u.s.w. Stosunkowo rzadko pojawiają się regulacje przeznaczone do wnoszenia skarg przez członka korporacji terytorialnej, które wyczerpują znamiona tytułowej skargi (zob. ww. przepisy Kodeksu wyborczego w zakresie związanym z podejmowaniem decyzji dotyczących reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców).

Co warte również przypomnienia, ta poniekąd niezamierzona kariera art. 101 u.s.g. (i jego odpowiedników w pozostałych ustawach samorządowych) dotyczy najczęściej konsultacji samorządowych i budżetu obywatelskiego. W wyniku zmian wprowadzonych do Kodeksu wyborczego z dniem 1 stycznia 2019 r. nie

⁵¹ To, mimo wszystko, zastanawiająca konkluzja. Prowadzi bowiem do sytuacji, w której np. bezspornego uchybienia względem art. 5a ust. 4 u.s.g. nie da się uznać za naruszenie ustrojowo-prawnego interesu członka korporacji terytorialnej będącego autorem projektu ujętego w budżecie obywatelskim. Wypada jednak uznać, że – z ww. przyczyn – bezpośrednie związki z tym interesem prawnym kończą się w momencie wybierania zadań w ramach budżetu obywatelskiego.

⁵² Poza tym, w niektórych przypadkach (jak wykazała to przeprowadzona analiza) skargi o silnych konotacjach korporacyjno-samorządowych nie mogą być wnoszone indywidualnie, lecz przez pewną grupę członków danej korporacji terytorialnej (np. 15 wyborców). Relatywnie trudno więc o dostęp do indywidualnej legitymacji skargowej, co wynika z silnych (i w istocie oczywistych) konotacji korporacji ze zbiorowością.

jest już związana wyborami samorządowymi, utrzymując zarazem pewne możliwości zastosowania w kontekście referendum lokalnego. Jak jednak wykazano, wysokie wymagania stawiane tego typu legitymacji skargowej nie ułatwiają wykorzystywania tego trybu ze skutkiem w postaci uznania dopuszczalności skargi korporacyjno-samorządowej⁵³. Niemniej, jak starano się wykazać, nie jest to niemożliwe. Punktem wyjścia do wykazania legitymacji o *stricte* ustrojowej proveniencji (bezpośrednio nawiązujących do atrybutów korporacyjno-samorządowych) jest utrwalona linia orzecznicza sądów administracyjnych opowiadająca się za obejmowaniem ww. trybem nie tylko działań zawierających normy materialnoprawne czy proceduralne, lecz także ustrojowe⁵⁴.

Optując, co do zasady, za przewidywaniem przez prawo przedmiotowe podstaw prawnych do wnoszenia przez poszczególnych członków korporacji terytorialnych skarg korporacyjno-samorządowych, trzeba mieć zarazem na względzie odpowiednie wyważenie skali takich możliwości (w tym zasad i trybu korzystania z nich). Potrzeba uwzględnienia rodzimych realiów (także kulturowych) wymaga bowiem odpowiedniego bilansu i balansu w tym zakresie.

REFERENCES

- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013
- Lisowski P., *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, (w:) M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowych prawa administracyjnego*, Kraków 2007
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002
- Właźlak K., *Wybrane aspekty wyborów samorządowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3

⁵³ Chodzi o wymóg wykazania przez skarżącego naruszenia interesu prawnego/uprawnienia, a nie „tylko” naruszenia prawa.

⁵⁴ Zob. np.: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 1990 r., SA/Wr 952/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 4; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 grudnia 2007 r., III SA/Łd 535/07, LEX nr 365371; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 31 stycznia 2020 r., I SA/Op 424/19, LEX nr 2784890.