t. LXXVIII • nr 6/2025 (924) • DOI 10.33226/0137-5490.2025.6.4

Dr hab. Piotr Zacharczuk

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
ORCID: 0000-0002-2285-8193
e-mail: piotr.zacharczuk@kul.pl

Podział terytorialny specjalny a samorząd specjalny

Special territorial division versus special self-government

Streszczenie

Na gruncie prawa administracyjnego nie ma definicji legalnej zarówno pojęcia „podział terytorialny specjalny", jak i „samorząd specjalny". Korzystając z dotychczasowego dorobku doktryny, a zwłaszcza tego adekwatnego do obecnej rzeczywistości normatywnej, można wypracować definicje wskazanych pojęć. Podziały terytorialne specjalne mogą być dokonywane przede wszystkim w celu określenia terytorialnego zakresu działania niezespolonej administracji rządowej, ale także innych terenowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne, w tym na potrzeby terenowych jednostek organizacyjnych samorządu specjalnego, ale tylko tych realizujących zadania publiczne. Z tego też względu obecnie w ramach samorządu specjalnego już funkcjonują podziały terytorialne specjalne, lecz dokonane jedynie na potrzeby niektórych samorządów zawodowych.

Słowa kluczowe: podział terytorialny specjalny, samorząd specjalny, zadania publiczne

Abstract

Under administrative law, there is no legal definition of either the term "special territorial division" or "special self-government". Using the existing body of doctrine, in particular that relevant to the current normative reality, it is possible to develop definitions of these terms. Special territorial divisions may be made primarily to define the territorial scope of political-organisational government administration activities, but also for other territorial organisational units performing public tasks, including for the purposes of territorial organisational units of special self-government, but only those performing public tasks. For this reason, special territorial divisions are already in place within the special self-government, but made only for the purposes of certain professional self-governments.

Keywords: special territorial division, special self-government, public tasks

JEL: K23

Wprowadzenie

Podział terytorialny specjalny, jak i samorząd specjalny są od dawna przedmiotem rozważań doktryny prawa, przy czym w piśmiennictwie terminy te są w dalszym ciągu niejednolicie prezentowane. Co więcej, zauważalny jest brak w szczególności pogłębionych badań w zakresie możliwości ustalania podziałów terytorialnych specjalnych na potrzeby samorządu specjalnego. Z uwagi na to celem niniejszego opracowania jest przedstawienie przede wszystkim znaczenia wskazanych pojęć, a następnie możliwości dokonywania podziałów terytorialnych specjalnych na potrzeby terenowych jednostek organizacyjnych samorządu specjalnego. Ten cel badawczy umożliwił sformułowanie następującej tezy: obecnie w ramach samorządu specjalnego funkcjonują podziały terytorialne specjalne dokonane jedynie na potrzeby niektórych samorządów zawodowych.

Struktura opracowania i jego treść odpowiada postawionemu celowi. Najpierw bowiem przedstawione zostanie znaczenie pojęcia podziału terytorialnego specjalnego, a następnie pojęcia samorządu specjalnego. W dalszej zaś części ukazane zostanie zagadnienie dotyczące podziałów terytorialnych specjalnych części samorządów specjalnych. W ramach tego procesu badawczego wykorzystano kilka metod, w szczególności metodę teoretycznoprawną, dogmatycznoprawną i historyczną. Zastosowanie tych metod umożliwiło dokonanie pogłębionej analizy polskich przepisów prawnych, a także analizy najnowszego dorobku polskiej doktryny prawa w zakresie odnoszącym się do wymienionych zagadnień.

creative commons
Uznanie autorstwa 3.0 Polska

Podział terytorialny specjalny

W obecnie obowiązującym prawie administracyjnym nie ma definicji legalnej terminu „podział terytorialny specjalny". W doktrynie natomiast poglądy dotyczące podziałów terytorialnych specjalnych prezentowane są zasadniczo w dwóch głównych nurtach. Część doktryny opowiada się bowiem za szerokim ujęciem rozumienia tego terminu. W tym zakresie warto na wstępie wskazać definicję wypracowaną już na początku lat dziewięćdziesiątych przez J. Langa (1994, s. 3), który przyjął, iż podziały specjalne to podziały terytorium państwa tworzone dla potrzeb organów państwowych nienależących do administracji rządowej ogólnej ani do samorządu terytorialnego, dokonane na podstawie prawa, odrębne od podziału zasadniczego oraz względnie trwałe. Zdaniem tego przedstawiciela doktryny z podziałów specjalnych mogą korzystać także i instytucje niepaństwowe, wykonujące na podstawie zlecenia zadania publicznoprawne. Z kolei według B. Jaworskiej-Dębskiej (2024, s. 392) specyfika administracji niezespolonej uzasadnia niejednokrotnie przyjęcie rozwiązań organizacyjnych, dla których zasadniczy podział terytorialny okazuje się nieprzydatny. Z tego też względu dla potrzeb tej kategorii organów, a także innych podmiotów (np. organów wymiaru sprawiedliwości, samorządów zawodowych) tworzy się podziały terytorialne specjalne. Podobne podejście do określenia podziałów terytorialnych specjalnych prezentuje J. Zimmermann (2022, s. 218), którego zdaniem podziały specjalne są aktualnie tworzone w zasadzie na potrzeby administracji niezespolonej, a także na przykład dla wymiaru sprawiedliwości lub dla samorządów zawodowych. Powyższe stanowiska nie są odosobnione, ponieważ w nurt szerokiego ujęcia tego terminu można wpisać publikowane poglądy wielu innych jeszcze przedstawicieli doktryny prawa (zob. np.: Ura, 2024, s. 191; Dobkowski, 2024, s. 150, 156; Sługocki, 2023, s. 258).

Niemniej jednak w piśmiennictwie prezentowane są także węższe ujęcia terminu „podział terytorialny specjalny". Węższe ujęcie tego pojęcia wynika z funkcji tego podziału, ponieważ z punktu widzenia funkcji podziałów terytorialnych (administracyjnych) w nauce wyróżnia się zasadniczy podział administracyjny państwa dla celów administracji ogólnej – tu zwykle mówi się o podziale terytorialnym, zwracając uwagę na to, że służy on nie tylko klasycznej administracji państwowej, lecz stwarza ramy ustrojowe i polityczne rozwoju terytorialnego – i podziały dla celów administracji specjalnych (Izdebski & Kulesza, 2000, s. 162). Podobne stanowisko w tym zakresie przedstawia B. Majchrzak (2017, s. 16), ponieważ w jego ocenie podział terytorialny specjalny to podział terytorialny odrębny od podziału zasadniczego i pomocniczego, wprowadzany ustawowo na potrzeby niektórych jednostek organizacyjnych administracji niezespolonej. Zgodnie natomiast ze skondensowanym stanowiskiem G. Szpor (2002, s. 117) terytorialne podziały specjalne to rozczłonkowanie terytorium państwa odmienne od zasadniczego i pomocniczego, ustanawiane w przepisach prawa z zamiarem trwałości dla potrzeb niektórych jednostek organizacyjnych administracji niezespolonej, wykonujących zadania publiczne. Powyższe stanowiska, wpisujące się tym razem w nurt węższego ujęcia terminu „podział terytorialny specjalny", również nie są odosobnione, w ten wąski nurt wpisują się bowiem publikowane poglądy wielu innych jeszcze przedstawicieli nauki prawa administracyjnego (zob. np.: Filipek, 2003, s. 287; Piecha, 2022, s. 279).

W tym miejscu warto dotychczasowy dorobek doktryny w zakresie podziałów terytorialnych specjalnych odnieść do obecnej rzeczywistości normatywnej. Aktualnie nie ma jednej ustawy czy innego aktu normatywnego, który kompleksowo regulowałby kwestie związane z tworzeniem jednostek podziału terytorialnego specjalnego (Ruczkowski, 2020, s. 279). Zasady tworzenia podziałów terytorialnych specjalnych są bowiem regulowane w odrębnych ustawach (Sługocki, 2023, s. 258), przy czym żadna z tych odrębnych regulacji ustawowych nie posługuje się pojęciem podziału terytorialnego specjalnego ani innym zbliżonym.

Odniesienie się do problematyki podziałów terytorialnych specjalnych występuje w ramach art. 4 ustawy z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[1]. W przepisie tym wskazano, iż to odrębne ustawy określają zasady ustalania niepokrywających się z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa podziałów terytorialnych w celu wykonywania zadań niezespolonej administracji rządowej. To zaś oznacza, iż na gruncie u.w.a.r.w. podziały terytorialne specjalne ustalane w celu wykonywania zadań niezespolonej administracji rządowej mają oparcie normatywne. Ponadto u.w.a.r.w. określa przesłanki tworzenia organów administracji niezespolonej. Zgodnie z art. 57 u.w.a.r.w. ustanowienie organów niezespolonej administracji rządowej może następować wyłącznie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa. Aktualnie organy niezespolonej administracji rządowej są wymienione w przepisie art. 56 ust. 1 u.w.a.r.w. Wskazany tam katalog ma charakter zamknięty i w związku z tym obejmuje wszystkie organy rządowej administracji niezespolonej. Ustawodawca może go zmienić poprzez jego zawężenie lub rozszerzenie, mając na uwadze jednak wymienione przesłanki, określone w art. 57 u.w.a.r.w. Przesłanki ustanowienia organu niezespolonej administracji rządowej zostały skonstruowane z użyciem spójnika „lub" oznaczającego alternatywę nierozłączną, czyli użycie go wskazuje, że spełniona może być jedna z przesłanek lub obie.

Wyodrębnienie grupy organów niezespolonej administracji rządowej nie oznacza, że na potrzeby wykonywania zadań wszystkich tych organów wprowadzono podziały terytorialne specjalne. Przykładowo nie ustalono tych podziałów na potrzeby regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, którzy działają na obszarze poszczególnych województw. Niemniej jednak zdecydowana większość organów niezespolonej administracji rządowej funkcjonuje na podstawie podziałów terytorialnych specjalnych (np. szefowie wojskowych centrów rekrutacji). Należy w tym miejscu podkreślić, że podziały terytorialne specjalne w celu wykonywania zadań niektórych organów niezespolonej administracji rządowej zostały określone na podstawie odrębnych ustaw. To z kolei oznacza, iż problematyka podziałów terytorialnych

specjalnych jest rozproszona w licznych ustawach szczególnych, określających funkcjonowanie poszczególnych struktur administracji niezespolonej i wydanych na ich podstawie aktach wykonawczych (Jaworska-Dębska, 2024, s. 312).

Podziały terytorialne specjalne są dokonywane nie tylko z uwagi na potrzebę zapewnienia funkcjonowania określonych organów niezespolonej administracji rządowej, w tym przydanych im do pomocy urzędów. Na gruncie obecnie obowiązującego ustawodawstwa istnieją też podstawy prawne umożliwiające ustalanie podziałów terytorialnych specjalnych na potrzeby innych terenowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne, np. terenowych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ramach podjęcia próby zdefiniowania pojęcia podziału terytorialnego specjalnego zasadne wydaje się równoczesne przedstawienie tego pojęcia zarówno w wąskim, jak i szerokim znaczeniu.

Podział terytorialny specjalny *sensu stricto* to trwałe podzielenie obszaru objętego prawem i jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej[2], odrębne od podziału zasadniczego i pomocniczego, dokonane na podstawie ustawy w celu określenia terytorialnego zakresu działania niezespolonej administracji rządowej (terenowej administracji specjalnej). Natomiast podział terytorialny specjalny *sensu largo* dodatkowo może być dokonany aktem prawnym bez konieczności istnienia bezpośredniej ustawowej podstawy prawnej, w celu określenia terytorialnego zakresu działania innych terenowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne.

Równoczesne przedstawienie tego pojęcia zarówno w wąskim, jak i szerokim znaczeniu uzasadnione jest tym, iż pierwsze z nich (*sensu stricto*) obejmuje wyłącznie podziały terytorialne specjalne możliwe do określenia na potrzeby organów niezespolonej administracji rządowej, zamieszczonych w ramach zamkniętego katalogu określonego u.w.a.r.w., w literaturze prawa administracyjnego i nauki administracji zaliczanych powszechnie do organów administracji specjalnej, wyodrębnianych przede wszystkim ze względu na to, że ich działanie nie mieści się w ramach zasadniczego podziału terytorialnego (np. Leoński, 2010, s. 79). Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów istnieją dedykowane ustawowe podstawy prawne, umożliwiające ustalanie niepokrywających się z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa podziałów terytorialnych specjalnych w celu wykonywania zadań niezespolonej administracji rządowej. Ponadto za możliwością przedstawienia pojęcia podziału terytorialnego specjalnego *sensu stricto* przemawia nie tylko treść wskazanych już wcześniej przepisów art. 4 i art. 57 u.w.a.r.w., ale też treść licznych aktów wykonawczych do odrębnych ustaw już określających podziały terytorialne specjalne na potrzeby znacznej liczby terenowych organów administracji specjalnej. To zaś oznacza, iż ustalanie podziałów terytorialnych specjalnych na potrzeby administracji niezespolonej rządowej jest prawnie możliwe. Co więcej, w praktyce często ta prawna możliwość jest wykorzystywana.

Niemniej jednak pomimo możliwości normatywnego zakotwiczenia terminu „podział terytorialny specjalny" w znaczeniu wąskim, na gruncie obecnie obowiązującego prawodawstwa istnieje uzasadniona potrzeba jednoczesnego przedstawienia tego terminu w znaczeniu szerokim, obejmującym zbiorczy otwarty katalog pozostałych podziałów terytorialnych, tworzących łącznie z podziałem terytorialnym zasadniczym i pomocniczymi cały system podziałów terytorium objętego prawem i jurysdykcją RP. Takie podejście do tego zagadnienia stwarza możliwość wypracowania kompleksowego ujęcia całego systemu podziałów terytorialnych państwa. Odmienność zaś znaczenia szerokiego tego pojęcia sprowadza się do tego, iż ujęcie szerokie jest odnoszone zarówno do potrzeb funkcjonowania niezespolonej administracji rządowej, jak i do potrzeb wszystkich innych terenowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania publiczne. Brak na gruncie obecnie obowiązującego ustawodawstwa definicji legalnej terminu „podział terytorialny specjalny", a nawet brak użycia w aktualnym ustawodawstwie tego pojęcia lub innego bardzo do niego zbliżonego z jednej strony umożliwia przedstawienie tego terminu w ujęciu wąskim, z drugiej zaś strony nie ogranicza możliwości równoczesnego przedstawienia tego pojęcia w ujęciu szerokim. Zwłaszcza że na gruncie obecnie obowiązującego prawodawstwa istnieje możliwość określenia odrębnych od podziału zasadniczego i pomocniczego obszarów na potrzeby szeroko rozumianych terenowych jednostek organizacyjnych, lecz tylko tych wykonujących zadania publiczne (Zacharczuk, 2025, s. 273–274). Co więcej, nie tylko liczba i różnorodność zadań publicznych mają wpływ na kształt podziału terytorialnego, lecz także ich specyfika. Specjalny charakter zadań publicznych wymaga niejednokrotnie odrębnego zdefiniowania jednostkowych obszarów w ramach odrębnych podziałów tworzonych specjalnie dla realizacji tych szczególnych zadań publicznych (Niemczuk, 2021, s. 298). Dodatkowo trzeba też podkreślić, iż z samej wykładni językowej pojęcia podziału terytorialnego specjalnego wynika, że obejmuje on wyłącznie trwałe, „odgórne" podzielenie obszaru objętego prawem i jurysdykcją RP na co najmniej dwa mniejsze obszary. Wprawdzie w *Słowniku języka polskiego PWN* nie ma wyjaśnienia znaczenia terminu „podział terytorialny specjalny", to w opracowaniu tym jest wyjaśnione pojęcie podziału terytorialnego, które oznacza „podział obszaru państwa na mniejsze jednostki (np. województwa), w celu wykonywania władzy administracyjnej; podział administracyjny" (Szymczak, 2002b, s. 463). Ponadto w rozumieniu tego słownika sam wyraz „podział" oznacza „podzielenie czegoś na części, rozdzielenie czegoś między kogoś; układ będący następstwem tego podzielenia" (Szymczak, 2002a, s. 723). Z tego też względu „oddolne" utworzenie jednej terenowej jednostki organizacyjnej z jednoczesnym określeniem jej terenu działania obejmującym część terytorium RP, wykonującej nawet zadania publiczne, nie będzie stanowiło podziału, a więc określony w ten sposób obszar nie będzie stanowił jednostki podziału terytorialnego specjalnego.

Z uwagi zaś na treść przedstawionej definicji pojęcia podziału terytorialnego specjalnego *sensu largo* istnieje możliwość ustalania podziałów terytorialnych specjalnych dokonywanych nie tylko na potrzeby działania niezespolonej administracji rządowej, lecz także na potrzeby działania in-

nych terenowych jednostek organizacyjnych, w tym na rzecz terenowych jednostek organizacyjnych samorządu specjalnego, ale tylko tych wykonujących zadania publiczne.

Samorząd specjalny

W przeciwieństwie do pojęcia podziału terytorialnego specjalnego w doktrynie prawa pojęcie samorządu specjalnego nie jest powszechnie obecnie wyodrębniane, ponieważ tylko niewielka część przedstawicieli doktryny poza samorządem terytorialnym wyodrębnia dodatkowo i definiuje samorząd specjalny. Co więcej, w piśmiennictwie samorząd specjalny określany jest niekiedy mianem samorządu personalnego (Kocowski, 2013, s. 608). Jak wskazał B. Majchrzak (2017, s. 16), w skład samorządu specjalnego nie wchodzą już wszyscy mieszkańcy RP (tak jak w przypadku samorządu terytorialnego, zwanego powszechnym), lecz obejmuje on grupy osób wyodrębnione na podstawie szczególnego kryterium. Zdaniem zaś M. Stahl (2011, s. 507) to samorządy zawodowe i samorządy gospodarcze są określane wspólnym mianem samorządów specjalnych, obejmującym samorządy zbudowane na podstawie innej więzi niż więź terytorialna. Niektórzy przedstawiciele doktryny, np. J. Zimmermann (2022, s. 193–194) czy S. Serafin (2007, s. 106) termin „samorząd specjalny" ujmują szerzej, ich zdaniem poza samorządem zawodowym i gospodarczym można bowiem wyodrębnić dodatkowo jeszcze inne rodzaje samorządów specjalnych, m.in. samorząd wyznaniowy, narodowościowy. Stanowisko to nie wydaje się jednak w pełni zasadne z uwagi na to, iż obecnie brak jest szczególnych podstaw prawnych do powoływania jakiegokolwiek samorządu wyznaniowego i narodowościowego. Tak też twierdzi np. M. Błachucki (2014, s. 33), przy czym jego zdaniem obecnie tylko samorząd zawodowy jest rodzajem samorządu specjalnego. Zdaniem M. Błachuckiego obecnie brak jest jakichkolwiek form samorządu wyznaniowego i mniejszości narodowych. Co więcej, jego zdaniem prawo pozytywne nie daje podstaw do funkcjonowania samorządu gospodarczego jako samorządu specjalnego, ponieważ żaden z aktów normatywnych takiej struktury nie tworzy. W dalszym uzasadnieniu M. Błachucki podkreślił, iż dopóki nie zostanie wprowadzona obligatoryjna przynależność przedsiębiorców wykonujących określoną działalność gospodarczą, dopóty istniejące organizacje nie staną się prawdziwym samorządem gospodarczym. Warunkiem przekazania zadań z zakresu administracji publicznej takiej korporacji musi być jej reprezentatywność, a co za tym idzie – realne władztwo nad swoimi członkami (Błachucki, 2014, s. 24–25). Niemniej jednak ta ostatnia część stanowiska tego przedstawiciela doktryny nie jest zasadna, bowiem w szczególności na gruncie obecnie obowiązującego prawodawstwa istnieją samorządy gospodarcze, w ramach których przynależność ma już, z mocy przepisu ustawowego, charakter przymusowy (ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy, samorząd rolniczy). Co więcej, nawet brak przymusowego charakteru członkostwa nie powinien bezwzględnie wykluczać określonego samorządu gospodarczego z szerszego pojęcia samorządu specjalnego, które może obejmować nie tylko samorząd zawodowy.

Niemniej jednak z uwagi na uregulowanie konstytucyjne w pierwszej kolejności szerzej warto odnieść się do samorządów zawodowych skupiających grupy społeczne wykonujące ten sam zawód. W piśmiennictwie niejednolicie rozumie się pojęcie samorządu zawodowego. Przykładowo zdaniem M. Kasińskiego (2024, s. 359) samorządy zawodowe występują w dwóch odmianach prawnych: samorządów zawodowych zaufania publicznego oraz innych samorządów. Jednak w doktrynie wydaje się przeważać zasadne stanowisko węższe, mające oparcie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.[3] W ocenie np. M. Stahl (2011, s. 508) regulacja konstytucyjna zróżnicowała status samorządów zawodowych i innych rodzajów samorządu specjalnego. Przepis art. 17 Konstytucji RP ustanawia bowiem możliwość, aby w drodze ustawy tworzyć: samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony oraz inne rodzaje samorządu, które nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej (Lipowicz, 2005, s. 181). Ponadto z powyższego przepisu wynika, iż tylko w odniesieniu do samorządów zawodowych skupiających osoby wykonujące zawód zaufania publicznego Konstytucja RP formułuje cele, które mają realizować, takie jak piecza nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony oraz reprezentacja interesów zawodowych członków (Kasiński 2024, s. 359–360). Aktualnie lista samorządów zawodowych skupiających osoby wykonujące zawód zaufania publicznego jest stosunkowo długa. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że lista samorządów zawodowych nie jest tożsama z listą tzw. wolnych zawodów, ponieważ w przypadku niektórych wolnych zawodów na gruncie ustawowym zostały określone tylko zasady wykonywania określonego zawodu, lecz nie zostały uregulowane kwestie zorganizowania tego zawodu na zasadach samorządu zawodowego (np. maklerzy papierów wartościowych, tłumacze przysięgli nie mają swojego samorządu zawodowego). W jednym zaś przypadku obecnie nie ma samorządu zawodowego mimo obowiązywania w dalszym ciągu przepisów ustawy z 8.06.2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów[4], które określają m.in. zasady organizacji i działania samorządu zawodowego psychologów. Na gruncie obecnie obowiązującego ustawodawstwa niektóre zawody, choć mają swój samorząd, nie wchodzą w zakres wolnych zawodów określonych w art. 88 ustawy z 15.09.2000 r. Kodeks spółek handlowych[5] lub w odrębnej ustawie (np. komornicy i asesorzy komorniczy tworzą samorząd komorniczy, lecz nie wykonują wolnego zawodu). W przypadku zaś niektórych zawodów samorząd zawodowy stanowią nie tylko osoby wykonujące samodzielnie określony zawód, lecz także osoby przygotowujące się dopiero do należytego i samodzielnego wykonywania tego zawodu (np. izbę adwokacką tworzą adwokaci i aplikanci adwokaccy).

W doktrynie samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego zaliczane są do

kategorii podmiotów publicznych. Co więcej, z uwagi na to, iż samorządy zawodowe wykonują zadania publiczne, wchodzą w zakres zbiorczego pojęcia podmiotów administrujących (Stahl, 2011, s. 505). Niektórzy przedstawiciele doktryny prezentują nawet stanowisko dalej idące, twierdząc, że samorząd zawodowy jest elementem struktury organizacyjnej administracji publicznej, jego organy są bowiem organami administracji publicznej, wykonującymi – podobnie jak samorząd terytorialny – określoną część zadań publicznych (Mrożek, 2019, s. 136). Niemniej jednak z punktu widzenia możliwości dokonywania podziału terytorialnego specjalnego na potrzeby terenowych jednostek organizacyjnych samorządu zawodowego wystarczające jest to, że samorządy te są niewątpliwie podmiotami wykonującymi zadania publiczne, istotą samorządu zawodowego jest bowiem powierzenie zarządu sprawami publicznymi zrzeszeniom osób fizycznych, zorganizowanych z mocy ustawy w korporacje prawa publicznego. Samorządy te nie powstają wskutek zainteresowania samych osób fizycznych na podstawie porozumienia zawartego między nimi, lecz są tworzone w drodze ustawy (Ura, 2024, s. 309). Szerszego wyjaśnienia rozumienia istoty i zadań samorządu zawodowego w szczególności w świetle wyżej wskazanych przepisów Konstytucji RP przedstawił Trybunał Konstytucyjny, którego zdaniem ustrojodawca stworzył możliwość tworzenia samorządów zawodowych łączących dwie różne funkcje. Pierwsza funkcja to reprezentowanie na zewnątrz osób wykonujących tego rodzaju zawody, a więc reprezentowanie tych osób zarówno wobec obywateli i ich organizacji, jak i przed organami państwa. Druga funkcja sprowadza się do starań o zapewnienie należytego wykonywania tych zawodów, zawsze jednak podejmowanych w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W nowych warunkach ustrojowych oznacza to konieczność powierzenia samorządowi zawodowemu zadań i kompetencji o charakterze publicznym, w tym władczych, sprawowanych wobec wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego, niezależnie od innych ról społecznych czy publicznych pełnionych przez takie osoby. Do kompetencji takich należy w szczególności decydowanie o prawie wykonywania określonego zawodu oraz prowadzenie rejestru osób aktualnie wykonujących ten zawód[6].

Kategoria samorządów zawodowych nie jest jednolita. Duże zróżnicowanie wynika przede wszystkim z obowiązywania obecnie licznych regulacji ustawowych stanowiących podstawę ich działania. Różnice zaś dotyczą m.in. liczby szczebli w ramach struktury organizacyjnej poszczególnych samorządów zawodowych, ponieważ większa część samorządów zawodowych ma szczeblową strukturę (np. samorząd zawodowy inżynierów budownictwa). Niemniej jednak funkcjonują też samorządy zawodowe bez swoich struktur terenowych (np. samorząd zawodowy fizjoterapeutów). W przypadku zaś struktur szczeblowych samorządu zawodowego istnieje zróżnicowanie obszarów działania jednostek terenowych samorządów zawodowych. Niektóre terenowe jednostki samorządu zawodowego funkcjonują bowiem na bazie zasadniczego podziału terytorialnego państwa (np. samorząd zawodowy architektów tworzy Krajowa Izba Architektów RP oraz szesnaście izb okręgowych, których obszar działalności pokrywa się z podziałem administracyjnym kraju). Jednak większość terenowych jednostek samorządu zawodowego funkcjonuje na bazie podziałów terytorialnych specjalnych (np. samorząd notarialny). Fakt ten wynika z tego, iż na gruncie obecnie obowiązującego ustawodawstwa istnieją podstawy prawne umożliwiające ustalanie podziałów terytorialnych specjalnych na potrzeby niektórych samorządów zawodowych.

W doktrynie – poza samorządem zawodowym skupiającym osoby wykonujące zawód zaufania publicznego w ramach samorządu specjalnego – wyodrębnia się również samorząd gospodarczy (Kasiński, 2024, s. 360). Konstytucja RP w art. 17 nie posługuje się tym terminem, lecz w jego ust. 2 stanowi o możliwości tworzenia w drodze ustawy „innych rodzajów samorządu". Ponadto tylko w odniesieniu do grupy „innych rodzajów samorządu" Konstytucja RP wprowadza zakaz naruszania przez nie wolności wykonywania zawodu oraz ograniczania wolności podejmowania działalności gospodarczej. Regulacja prawna statusu tych innych samorządów opiera się – poza wskazanym przepisem Konstytucji RP – na ustawach mających charakter regulacji ogólnej (np. ustawie z 30.05.1989 r. o izbach gospodarczych[7]) i na ustawach odrębnie regulujących sytuację prawną poszczególnych rodzajów samorządu, ogólnie określanego jako gospodarczy (np. ustawie z 11.09.2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej[8]). Taki sposób regulacji sprawia, że liczba podmiotów, którym przypisywany jest taki charakter, nie jest dookreślona. W każdym czasie mogą powstawać nowe podmioty o takim charakterze, w zależności od woli osób mogących być założycielami. Jest to kategoria obejmująca znacznie zróżnicowane pod względem prawnym podmioty. Do grupy „innych rodzajów samorządu" należy zaliczyć: izby gospodarcze, samorząd zawodowy niektórych przedsiębiorców, samorząd gospodarczy rzemiosła, ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy, samorząd rolniczy. Z punktu widzenia możliwości dokonywania podziału terytorialnego specjalnego istotne jest to, że sposób określenia zadań izby gospodarczej w ramach ustawy o izbach gospodarczych czy samorządu zawodowego niektórych przedsiębiorców w ustawie z 30.05.1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców[9] nie pozwala na uznanie ich za zadanie publiczne. Zadania tych samorządów to zadania podejmowane wyłącznie na rzecz własnych członków, związane z realizacją określonego interesu zawodowego. Tym samym samorządy te na podstawie wymienionych regulacji ustawowych nie mają kompetencji związanych z realizowaniem zadań publicznych, a takie kompetencje oraz dobrowolny charakter przynależności są uznawane w literaturze za przesądzające o charakterze określonej korporacji jako prywatnej. W tym miejscu należy jednak podkreślić, iż ustawa o izbach gospodarczych przewiduje możliwość powierzania samorządom gospodarczym zadań publicznych. Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 3 tej ustawy na wniosek lub za zgodą izby gospodarczej Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, powierzyć tej izbie wykonywanie niektórych zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla administracji państwowej. Niemniej jednak ta delegacja ustawowa nie jest obecnie wykorzystana. Co więcej, w piśmiennictwie

wskazuje się na problematyczność skorzystania z niej po wejściu w życie Konstytucji RP. Zawarte we wskazanym przepisie upoważnienie w istocie stanowi upoważnienie blankietowe, ponieważ pozwala Radzie Ministrów na przekazanie izbom gospodarczym dowolnych zadań publicznych wykonywanych przez administrację publiczną, a jedynym ich sprecyzowaniem jest zwrot „niektórych". Taka zaś ogólność sformułowań zawartych w delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia jest traktowana w doktrynie jako niezgodna z art. 92 ust. 2 Konstytucji RP (Bandarzewski, 2021, s. 171–172). Dlatego też na obecną chwilę jedynie wątpliwa prawnie możliwość przyznania samorządowi gospodarczemu prawa do wykonywania określonych zadań publicznych nie może wpływać na ocenę statusu prawnego tego samorządu gospodarczego. Zarówno izby gospodarcze, jak i ich jednostki organizacyjne, a także samorządy zawodowe skupiające przedsiębiorców prowadzących określony ustawą rodzaj działalności mają podmiotowość prawną, lecz jedynie w sferze prywatnoprawnej. Tym samym w doktrynie powszechnie przyjmuje się, iż samorząd gospodarczy funkcjonujący na podstawie ustawy o izbach gospodarczych, samorząd zawodowy niektórych przedsiębiorców uregulowany przepisami ustawy o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców, a także samorząd gospodarczy rzemiosła działający na podstawie przepisów ustawy z 22.03.1989 r. o rzemiośle[10] nie posiadają statusu administrującego podmiotu publicznego. Samorząd rzemiosła nie posiada takiego charakteru pomimo sprawowanej funkcji nadzoru nad wykonywaniem rzemiosła, ponieważ w sytuacji dobrowolności przynależności nie należy uznawać jej za funkcję publiczną. Uregulowanie tego statusu przepisami prawa publicznego nie jest oczywiście wystarczające dla uznania, że wskazane samorządy mają przymiot podmiotów publicznych. O tym, czy określony podmiot może być uznany za podmiot publiczny wykonujący zadania z zakresu administracji publicznej, przesądzają rozwiązania szczegółowe. Posiadanie zaś osobowości prawnej nie przesądza o statusie prawnym określonego samorządu. Wynika z niej podmiotowość, ale tylko na gruncie prawa prywatnego, a nie publicznego (Stahl, 2011, s. 513–515). W tym miejscu należy podkreślić, że podmioty prawa prywatnego również mogą wykonywać zadania publiczne, lecz wyłącznie wówczas, gdy wykonywanie przez nie zadań publicznych zostanie określone w ustawach lub umowach o wsparcie realizacji zadania publicznego lub umowach o powierzenie realizacji zadania publicznego zawartych np. na podstawie przepisów ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[11]. To zaś oznacza, że na obecną chwilę bez dokonania na podstawie ustawy o izbach gospodarczych lub na podstawie odrębnej ustawy lub umowy powierzenia na rzecz izby gospodarczej zadań publicznych nie jest możliwe dokonywanie podziałów terytorialnych specjalnych na potrzeby tych izb, pomimo że już obecnie możliwe jest tworzenie terenowych jednostek organizacyjnych izb gospodarczych. Przepis art. 7^1 ust. 1 ustawy o izbach gospodarczych stanowi, że izby gospodarcze mogą tworzyć terenowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, jeżeli statut izby to przewiduje. W takim przypadku statut izby powinien ponadto określać m.in. zakres wykonywanej przez jednostkę organizacyjną działalności i obszar działania terenowej jednostki organizacyjnej izby gospodarczej. Niemniej jednak bez dokonania na podstawie ustawy o izbach gospodarczych lub na podstawie odrębnej ustawy lub umowy powierzenia na rzecz izby gospodarczej zadań publicznych określanie na powyższej podstawie prawnej obszarów działania terenowych jednostek organizacyjnych izby gospodarczej nie może być uznawane za dokonywanie podziału terytorialnego specjalnego.

Inaczej jest natomiast w przypadku samorządu gospodarczego rzemiosła, ponieważ niektóre z wykonywanych przez izby rzemieślnicze zadań mają charakter zadań publicznych. Przykładowo przepis art. 11 ust. 3b ustawy o rzemiośle *expressis verbis* wskazuje, iż izby rzemieślnicze realizują zadania określone w art. 44 ust. 3c ustawy z 6.03.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy[12]. Niemniej jednak pomimo wykonywania przez izby rzemieślnicze zadań publicznych obszary działania izb rzemieślniczych nie stanowią jednostek podziału terytorialnego specjalnego, izby rzemieślnicze są bowiem organizacjami samorządu gospodarczego rzemiosła zrzeszającymi cechy, spółdzielnie rzemieślnicze, rzemieślników nienależących do cechów, a także inne jednostki organizacyjne, jeżeli ich celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego rzemiosła. Co niezwykle istotne, izby rzemieślnicze tworzone są z inicjatywy członków na zasadzie dobrowolnej przynależności. Z kolei terenowe organizacje samorządu gospodarczego rzemiosła, w tym izby rzemieślnicze, mogą powołać ogólnopolską reprezentację, zwaną Związek Rzemiosła Polskiego. To zaś oznacza, iż „oddolne" utworzenie terenowej izby rzemieślniczej nie będzie wpisywało się w proces dokonywania podziału terytorialnego specjalnego, ponieważ podział terytorialny specjalny powinien obejmować wyłącznie trwałe „odgórne" podzielenie obszaru objętego prawem i jurysdykcją RP na co najmniej dwa obszary działania terenowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne.

Jeszcze inaczej jest w przypadku ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego i samorządu rolniczego. Do zbiorczej kategorii administrujących podmiotów publicznych należy zaliczyć Polską Izbę Ubezpieczeń, będącą organizacją ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego, utworzoną ustawą, posiadającą z mocy prawa osobowość prawną, w której członkostwo jest obowiązkowe. O publicznym statusie Polskiej Izby Ubezpieczeń przesądza także rodzaj zadań przypisanych jej w ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, ponieważ poza reprezentowaniem członków tej izby i podejmowaniem działań w celu ochrony wspólnych interesów jej członków, do podstawowych zadań tej izby należy również współdziałanie przy zapobieganiu zagrożeniom rynku ubezpieczeń, kształtowanie, upowszechnianie i czuwanie nad przestrzeganiem zasad uczciwej konkurencji i zasad etyki w działalności ubezpieczeniowej. Pomimo tego, że ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy realizuje zadania publiczne, to nie ma mowy o podziale terytorialnym specjalnym z uwagi na jego jednoszczeblową centralną strukturę organizacyjną.

Podobny publiczny status mają izby rolnicze będące jednostkami organizacyjnymi samorządu rolniczego, stanowiącego dopełnienie struktury samorządu gospodarczego (Banasiński, 2023, s. 181). Ten samorząd również jest utworzony w drodze ustawy, a jego członkami są z mocy prawa określone osoby fizyczne i prawne. To zaś oznacza, iż przynależność do tego samorządu ma charakter przymusowy. Co więcej, ustawa z 14.12.1995 r. o izbach rolniczych[13] statuuje jego niezależność w wykonywaniu zadań i samodzielność podlegającą ochronie sądowej. Izby rolnicze, będące jednostkami organizacyjnymi tego samorządu, mają z mocy prawa osobowość prawną. Działają na rzecz rolnictwa, wpływają na kształtowanie polityki rolnej i uczestniczą w jej realizacji. Co niezwykle istotne, izby rolnicze oprócz działań na rzecz swoich członków mają przypisane im zadania publiczne, m.in. prowadzenie listy rzeczoznawców oraz przyznawanie tytułów kwalifikacyjnych w zakresie rolnictwa na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Wskazane cechy przemawiają za uznaniem izb rolniczych za podmioty administrujące wykonujące zadania publiczne (Stahl, 2011, s. 516–517). Izby rolnicze nie funkcjonują jednak na bazie podziału terytorialnego specjalnego, przepis art. 3 ust. 2 ustawy o izbach rolniczych stanowi bowiem, iż terenem działania izby rolniczej jest obszar województwa.

Z uwagi na powyższe obecnie w ramach samorządu specjalnego funkcjonują podziały terytorialne specjalne dokonane jedynie na potrzeby samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego.

Podziały terytorialne specjalne samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego

Samorządów zawodowych, skupiających osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, utworzonych i funkcjonujących na podstawie ustaw, jest obecnie w Polsce sporo. Zalicza się do nich aż 15 samorządów, przy czym z 13 samorządów zawodowych funkcjonujących w układzie dwuszczeblowym, w aż 9 samorządach obszary działania terenowych jednostek oparte są na podziałach terytorialnych specjalnych. Zaliczają się do nich samorządy: adwokatury, biegłych rewidentów, zawodu farmaceuty, komorniczy, lekarzy i lekarzy dentystów, notarialny, pielęgniarek i położnych, radców prawnych, rzeczników patentowych. Pozostałe zaś samorządy zawodowe o strukturze dwuszczeblowej funkcjonują w obszarach województw. To zaś oznacza, iż w zdecydowanej większości przypadków prawne możliwości ustalania podziałów terytorialnych specjalnych zostały w praktyce wykorzystane na potrzeby funkcjonowania samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Przykładowo art. 49 ust. 3 ustawy z 6.07.1982 r. o radcach prawnych[14] stanowi, iż uchwałę o utworzeniu i terenie działania okręgowej izby radców prawnych podejmuje Krajowa Rada Radców Prawnych, biorąc pod uwagę zasadniczy podział terytorialny państwa. Z przepisu tego wynika, iż decyzja o utworzeniu i ustaleniu obszaru działania okręgowej izby radców prawnych podejmowana jest w formie uchwały Krajowej Rady Radców Prawnych. Nie jest ona zupełnie dowolna, gdyż powinna brać pod uwagę zasadniczy podział terytorialny państwa. Ustawowy nakaz „brania pod uwagę" nie oznacza jednak pełnego uzgodnienia rozmieszczenia okręgowych izb z podziałem administracyjnym państwa, a jedynie istnienie zauważalnej paralelności między terytorialnym podziałem struktur państwa i osób prawnych samorządu radców prawnych (Scheffler, 2022). Dzięki tej formule istnieje możliwość ustalania podziału terytorialnego specjalnego opartego na niższych jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego państwa, lecz niepokrywającego się z jednostkami podziału zasadniczego najwyższego szczebla w postaci województw. Obecnie istnieje 19 okręgowych izb radców prawnych. Ich wyliczenie oraz obszary działania są określone w uchwale Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych nr 281/IX/2016 z 20.07.2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie powołania okręgowych izb radców prawnych, obszarów ich działania oraz siedzib[15]. W ramach tej uchwały poszczególne okręgi izb radców prawnych zostały określone poprzez wskazanie powiatów i miast na prawach powiatu, tworzących łącznie obszary niepokrywające się z obszarami województw. Innym przykładem regulacji ustawowej zawierającej w swej treści podstawę prawną umożliwiającą ustalenie podziałów terytorialnych specjalnych jest ustawa z 2.12.2009 r. o izbach lekarskich[16]. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 3 tej ustawy obszar działania poszczególnych okręgowych izb lekarskich, ich liczbę i siedziby ustala Naczelna Rada Lekarska na wniosek okręgowych zjazdów lekarzy, uwzględniając zasadniczy podział terytorialny państwa. Obecnie na podstawie uchwały nr 8/16/VII Naczelnej Rady Lekarskiej z 4.03.2016 r. w sprawie ustalenia obszarów działania, liczby i siedzib okręgowych izb lekarskich[17] funkcjonują 23 okręgowe izby lekarskie stanowiące terenowe jednostki organizacyjne samorządu zawodowego lekarzy i lekarzy dentystów, przy czym część okręgów obejmuje obszar określonych województw, inne zaś okręgi obejmują obszar enumeratywnie wymienionych powiatów, miast na prawach powiatów lub gmin.

Podsumowanie

Z punktu widzenia potrzeby ustalenia relacji pomiędzy podziałem terytorialnym specjalnym a samorządem specjalnym niezwykle ważne jest ustalenie zakresu tych pojęć, niestety nieokreślonych ustawowo. Dlatego też z jednej strony można podnieść słuszny postulat *de lege ferenda* w zakresie potrzeby wprowadzenia przepisów ustawowych określających definicje legalne tych pojęć, ponieważ skuteczne ujednolicenie rozumienia tych istotnych dla omawianej problematyki terminów może nastąpić dopiero w następstwie stosownych zmian normatywnych. Niemniej jednak z drugiej strony dokonanie takich zmian jest bardzo mało prawdopodobne.

Dlatego też, korzystając z dotychczasowego dorobku doktryny, można ustalić znaczenie zarówno podziału terytorial-

nego specjalnego, jak i samorządu specjalnego. Co więcej, przyjęcie definicji terminu „podział terytorialny specjalny" w ujęciu szerokim umożliwia ustalanie podziałów terytorialnych specjalnych nie tylko na potrzeby działania niezespolonej administracji rządowej, lecz także na potrzeby działania innych terenowych jednostek organizacyjnych, w tym na rzecz terenowych jednostek organizacyjnych samorządu specjalnego, ale tylko tych wykonujących zadania publiczne.

W ramach zaś podsumowujących wniosków *de lege lata* warto w szczególności podkreślić, iż obecnie w ramach samorządu specjalnego mogą być dokonywane podziały terytorialne specjalne na potrzeby terenowych jednostek organizacyjnych samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, zaliczanych do kategorii podmiotów publicznych. Natomiast jednostki organizacyjne samorządu gospodarczego funkcjonujące na podstawie ustawy o izbach gospodarczych, samorządu zawodowego niektórych przedsiębiorców uregulowanego przepisami ustawy o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców, a także samorządu gospodarczego rzemiosła działające na podstawie przepisów ustawy o rzemiośle, w związku z dobrowolnością przynależności do tych samorządów to podmioty prawa prywatnego. Niemniej jednak również te jednostki mogą wykonywać zadania publiczne, lecz wyłącznie wówczas, gdy wykonywanie tych zadań zostanie im zlecone. Z tego też względu na obecną chwilę bez dokonania na podstawie ustawy o izbach gospodarczych lub na podstawie odrębnej ustawy lub umowy powierzenia na rzecz wymienionych jednostek samorządu gospodarczego zadań publicznych nie jest możliwe dokonywanie podziałów terytorialnych specjalnych na potrzeby tych jednostek. Inaczej jest w przypadku terenowych izb rzemieślniczych, ponieważ część z wykonywanych już obecnie przez nie zadań zalicza się do zadań publicznych. Niemniej jednak w ramach ich funkcjonowania nie dokonuje się podziału terytorialnego specjalnego. Jeszcze inaczej jest w przypadku ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego oraz samorządu rolniczego z uwagi na obligatoryjny charakter członkostwa w tych samorządach i realizację już obecnie przez te samorządy zadań publicznych. Pomimo tego, w przypadku ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego nie ma możliwości dokonywania podziału terytorialnego specjalnego w związku z ustaleniem w ustawie jego jednoszczeblowej centralnej struktury organizacyjnej. Z kolei funkcjonowanie izb rolniczych nie opiera się na podziale terytorialnym specjalnym z uwagi na określony już ustawowo teren działania tych izb pokrywający się z obszarami województw.

Obecnie w ramach samorządu specjalnego funkcjonują podziały terytorialne specjalne dokonane jedynie na potrzeby samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i to nie wszystkich. Część bowiem samorządów zawodowych funkcjonuje w strukturze jednoszczeblowej zlokalizowanej na poziomie centralnym. Niektóre zaś samorządy zawodowe o strukturze dwuszczeblowej funkcjonują w obszarach województw. Niemniej jednak zdecydowana większość samorządów zawodowych działa na bazie podziałów terytorialnych specjalnych.

Przypisy/Notes

[1] Dz.U. z 2025 r., poz. 428; dalej jako u.w.a.r.w.
[2] Dalej jako RP.
[3] Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[4] Dz.U. z 2019 r., poz. 1026.
[5] Dz.U. z 2024 r., poz. 18 z późn. zm.
[6] Wyrok TK z 22.05.2001 r., K 37/00, OTK 2001/4/86.
[7] Dz.U. z 2019 r., poz. 579.
[8] Dz.U. z 2024 r., poz. 838 z późn. zm.
[9] Dz.U. nr 35, poz. 194 z późn. zm.
[10] Dz.U. z 2020 r., poz. 2159 z późn. zm.
[11] Dz.U. z 2024 r., poz. 1491 z późn. zm.
[12] Dz.U. z 2022 r., poz. 541 z późn. zm.
[13] Dz.U. z 2022 r., poz. 183.
[14] Dz.U. z 2024 r., poz. 499.
[15] https://bsrp.kirp.pl/d/500/5/?tc=1
[16] Dz.U. z 2021 r., poz. 1342.
[17] https://izba-lekarska.org.pl/images/dokumenty/uchwala-nrl-w-sprawie-obszarow-dzialania-izb-lekpdf.pdf

Bibliografia/References

Banasiński, C. (2023). Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy. W: H. Gronkiewicz-Waltz, & M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne* (169–190). Wolters Kluwer.

Bandarzewski, K. (2021). Udział izb gospodarczych w decentralizacji władzy publicznej. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*, (333), 163–181. https://doi.org/10.19195/0524-4544.333.12

Błachucki, M. (2014). Przemiany ustrojowe samorządu specjalnego w polskim prawie administracyjnym. W: K. Wąsowski, & K. Zalasińska (red.), *Prace Studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu procedury administracyjnej.* Tom III (15–35). Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji.

Dobkowski, J. (2024). Podział terytorialny państwa, W: J. Dobkowski, M. Karpiuk, P. Romaniuk, & P. Sitniewski, *Prawo administracyjne* (147–158). Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.

Filipek, J. (2003). *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*. Kantor Wydawniczy Zakamycze.
Izdebski, H., & Kulesza, M. (2000). A*dministracja publiczna zagadnienia ogólne*. Liber.
Jaworska-Dębska, B. (2024). Podział terytorialny. W: M. Stahl, & P. Korzeniowski (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* (377–400). Wolters Kluwer.
Kasiński, M. (2024). Inne podmioty administrujące – agencje, instytucje, przedsiębiorstwa, spółki prawa publicznego, fundacje, organizacje społeczne. W: M. Stahl, & P. Korzeniowski (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* (347–360). Wolters Kluwer.
Kocowski, T. (2013). Podmioty pełniące funkcje administracji gospodarczej w Polsce. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, & A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 8a. Publiczne prawo gospodarcze* (545–640). C.H.Beck.
Lang, J. (1994). Podziały terytorialne. Geneza, typy, zasady tworzenia, *Biuro Studiów i Ekspertyz*, (181), 1–10. http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_94/i-181.pdf
Leoński, Z. (2010). *Nauka administracji*. C.H.Beck.
Lipowicz, I. (2005). Ustrój administracji rządowej. W: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne* (154–188). LexisNexis.
Majchrzak, B. (2017). Istota administracji publicznej. W: Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji* (11–31). Wolters Kluwer.
Mrożek, J. (2019). Samorząd zawodowy a pojęcie administracji publicznej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, *81*(2), 127–140. https://doi.org/10.14746/rpeis.2019.81.2.10
Niemczuk, P. (2021). Determinanty kształtowania podziału terytorialnego – ujęcie administracyjnoprawne. *Gubernaculum et Administratio*, *24*(2), 291–306. http://dx.doi.org/10.16926/gea.2021.02.33
Piecha, J. (2022). Podziały terytorialne państwa. W: J. Jagielski, & M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, (274–280). Wolters Kluwer.
Ruczkowski. P. (2020). Podział terytorialny państwa. W: M. Zdyb, & J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, (263–281). Wolters Kluwer.
Scheffler, T. (red.). (2022). *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*. Legalis.
Serafin, S. (2007). Podmioty administracji publicznej. W: B. Szmulik, S. Serafin, & K. Miaskowska. *Zarys prawa administracyjnego* (99–109). C.H.Beck.
Sługocki, J. (2023). *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*. Wolters Kluwer.
Stahl, M. (2011). Inne podmioty administrujące. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, & A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące* (501–551). C.H.Beck.
Szpor, G. (2002). Podziały specjalne. W: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*. LexisNexis.
Szymczak, M. (red.). (2002a). *Słownik języka polskiego PWN. Tom 2*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
Szymczak, M. (red.). (2002b). *Słownik języka polskiego PWN. Tom 3*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
Ura, E. (2024). *Prawo administracyjne*. Wolters Kluwer.
Zacharczuk, P. (2025). Podział terytorialny specjalny a obszar specjalny. *Prawo i Więź*, *56*(3), 259–290. https://doi.org/10.36128/PRIW.VI56.1133
Zimmermann, J. (2022). *Prawo administracyjne*. Wolters Kluwer.

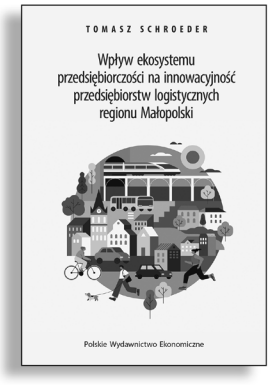
Dr hab. Piotr Zacharczuk

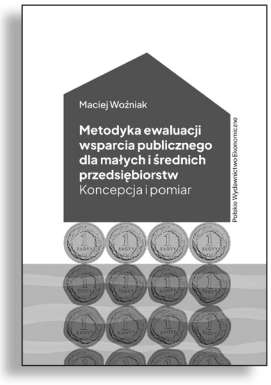
Pracownik badawczo-dydaktyczny w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie. Specjalizuje się w prawie administracyjnym, a zwłaszcza w publicznym prawie gospodarczym i prawie ochrony środowiska.

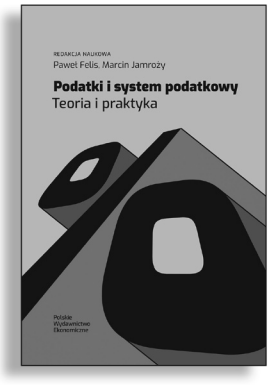
Dr hab. Piotr Zacharczuk

Research and teaching fellow at the Department of Public Economic Law of the Faculty of Law, Canon Law and Administration of the John Paul II Catholic University of Lublin. Attorney-at-law at the District Chamber of Attorneys-at-law in Warsaw. He specialises in administrative law, in particular public economic law and environmental law.

ZAPOWIEDZI







Więcej informacji na stronie: www.pwe.com.pl