

Piotr Zacharczuk

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID: 0000-0002-2285-8193

piotr.zacharczuk@kul.pl

Pojmowanie podziału terytorialnego specjalnego

Wstęp

Pojęcie „podział terytorialny specjalny” od dawna jest przedmiotem rozważań doktryny prawa administracyjnego. Dodatkowo w prawie każdym podręczniku poświęconym prawu administracyjnemu w ramach podziałów terytorialnych państwa prezentowana jest ta tematyka. Niemniej jednak w dotychczasowym piśmiennictwie, w szczególności tym najnowszym, zauważalny jest w dalszym ciągu niedosyt prezentacji wyników pogłębionych badań naukowych w rzeczonym. Z tego też względu celem niniejszego opracowania jest przedstawienie pojmowania podziału terytorialnego specjalnego, uwzględniającego w szczególności obecną rzeczywistość normatywną.

Konstrukcja opracowania i jego treść odpowiada postawionemu celowi, bowiem przedstawiony zostanie dotychczasowy dorobek polskiej doktryny w zakresie pojmowania podziałów terytorialnych specjalnych, normatywne podstawy podziałów terytorialnych specjalnych, określenie podziału terytorialnego specjalnego i jego podstawowa charakterystyka.

W ramach tego procesu badawczego wykorzystano metody teoretycznoprawną, dogmatycznoprawną i historyczną. Ich zastosowanie umożliwiło dokonanie pogłębionej analizy dotychczasowego dorobku polskiej doktryny prawa, a także analizy poprzednio obowiązującego prawa polskiego oraz przede wszystkim obecnie obowiązującego prawodawstwa w zakresie odnoszącym się do podziałów terytorialnych specjalnych.

Podział terytorialny specjalny w poglądach doktryny

W polskim systemie prawa administracyjnego nie ma definicji legalnej pojęcia „podział terytorialny specjalny”. Termin ten nawet nie występuje

w ramach aktualnie obowiązujących przepisów prawnych. Również w *Słowniku języka polskiego PWN* nie ma wyjaśnienia znaczenia pojęcia „podział terytorialny specjalny”, a jedynie „podział terytorialny”, które oznacza „podział obszaru państwa na mniejsze jednostki (np. województwa), w celu wykonywania władzy administracyjnej; podział administracyjny”¹. Jednak z uwagi na to, że na pojęcie „podział terytorialny specjalny” składa się grupa wyrazów (w szczególności w tym przypadku niezwykle istotne jest potoczne rozumienie ostatniego kluczowego wyrazu), to ze *Słownikiem języka polskiego* można powtórzyć, iż „specjalny” to „odnoszący się, należący do jednego wybranego przedmiotu, zagadnienia, jednej osoby, rzeczy; charakterystyczny, przeznaczony wyłącznie dla kogoś lub czegoś; szczególny”².

Problematyka podziału terytorialnego specjalnego jest od dawna przedmiotem rozważań doktryny prawa administracyjnego, począwszy od okresu międzywojennego. W szczególności w opublikowanych *Materiałach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej*, ukazujących wyniki pracy tej komisji oraz opinie i opracowania sporządzone w związku z funkcjonowaniem Sekcji do spraw Podziału Administracyjnego Państwa, rozprawiano o podziałach administracyjnych na potrzeby rozmaitych gałęzi administracji publicznej. W ramach opublikowanego we wskazanych materiałach referatu Juliana Suskiego ukazano istniejące wówczas odrębne podziały dla potrzeb rozmaitych gałęzi administracji publicznej, w tym przede wszystkim podziały na różnego rodzaju okręgi terytorialne utworzone dla potrzeb poszczególnych działów administracji³. W związku z tym, że głównym przedmiotem zainteresowania uczestników ww. komisji były zagadnienia dotyczące zaprojektowania reform w dziedzinie podziału administracyjnego państwa na gminy, powiaty i województwa, to w kwestii podziałów specjalnych rozważania ich dotyczyły jedynie przyczyn ustalenia tych podziałów oraz konieczności – gdzie to tylko możliwe – uzgodnienia okręgów władz wydzielonych z ogólnym podziałem terytorialnym państwa⁴.

Bardziej pogłębione rozważania doktrynalne poświęcone podziałom terytorialnym specjalnym, a w szczególności w zakresie pojmowania podziału terytorialnego specjalnego, prezentowane były w zasadzie dopiero w okresie powojennym. W tym zakresie warto wskazać na pogląd Maurycego Jaroszyńskiego, zdaniem którego w poszczególnych państwach mamy do czynienia

¹ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, t. 3, Warszawa 2002, s. 463.

² Ibidem, s. 266.

³ J. Suski, *Podział administracyjny Państwa Polskiego*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 1: *Podział administracyjny państwa*, Warszawa 1929, s. 9–10.

⁴ Ibidem, s. 9, 56; W. Konkolniak, *Projekty reformy podziału administracyjnego państwa. Referat wygłoszony na posiedzeniu Sekcji dla spraw podziału administracyjnego państwa w dniu 6 grudnia 1928 roku przez p. Wł. Konkolniaka, radcę min. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych*, [w:] *Materiały Komisji...*, s. 66–67.

najczęściej nie z jednym podziałem terytorialnym, lecz z różnymi, istniejącymi obok siebie, co wynika z organizacji terenowego aparatu państwowego. W organizacji tego aparatu możemy wyróżnić organy podstawowe stanowiące trzon całej organizacji w terenie i posiadające właściwość generalną obejmującą najważniejsze zadania państwowe. Obok nich dla specjalnych zadań istnieją organy specjalne, które – dla wypełnienia tych specjalnych zadań – potrzebują nieraz podziału terytorialnego specjalnego. Z tego też względu zdaniem M. Jaroszyńskiego należy odróżnić zasadniczy albo podstawowy podział terytorialny państwa, na którym opierają się organy zasadnicze oraz podział – a raczej różne podziały – dla celów specjalnych, stanowiący podstawę działania organów specjalnych⁵.

Podobne stanowisko zaprezentował Karol Sobczak, bowiem wyróżniał on podział podstawowy, przystosowany wówczas do sprawowania funkcji przez rady narodowe i ich organy oraz podziały dla wykonywania różnych zadań administracji specjalnej obejmującej terenowe organy administracji nie podporządkowane bezpośrednio radom narodowym⁶.

Jerzy Starościak w wywodach dotyczących kryteriów dokonywania podziału administracyjnego podkreślał, że rozmaita siła różnych czynników działotwórczych jest podstawą wykształcenia się obok ogólnego (podstawowego) podziału administracyjnego państwa również podziałów do celów specjalnych (np. dla celów administracji właściwej w sprawach górnictwa)⁷.

Z kolei Zbigniew Leoński w ramach rozważań dotyczących klasyfikacji podziałów terytorialnych podnosił, że terenowe organy o kompetencjach specjalnych działają w ramach podziałów podstawowych. Niekiedy jednak tworzy się dla nich podziały odrębne, niepokrywające się z zakresem podziałów podstawowych (podział dla administracji PKP, wojska, urzędów górniczych itp.). Takie podziały Z. Leoński nazwał podziałami dla celów specjalnych⁸.

Szerszą analizę tematyki podziałów terytorialnych specjalnych, w tym opisową definicję tego pojęcia, zaprezentował Wojciech Chróścielewski, według którego podziałami terytorialnymi specjalnymi są określone w przepisach prawa z zamiarem trwałości podziały terytorium państwa utworzone dla potrzeb działalności aparatu państwowego i innych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania państwowe, nienależące do zakresu właściwości rzeczowej terenowych organów administracji państwowej (z systemu

⁵ M. Jaroszyński, *Ogólne zagadnienia organizacyjne administracji*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 177–178.

⁶ K. Sobczak, *Podział terytorialny państwa*, [w:] J. Służewski, O. Bujko, K. Sobczak, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1961, s. 74.

⁷ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 107.

⁸ Z. Leoński, *Podział terytorialny*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 371.

organów rad narodowych), czynności prawne podejmowane przez te jednostki organizacyjne muszą posiadać znamiona władztwa administracyjnego, przy czym ukształtowanie zadań i kompetencji tych jednostek organizacyjnych uwarunkowuje stworzenie dla ich prawidłowej realizacji jednostek terytorialnych całkowicie odrębnych od jednostek zasadniczego podziału terytorialnego lub jednostek opartych wprowadzić na jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego, lecz się z nimi niepokrywających⁹.

W nowszym piśmiennictwie również były publikowane szersze rozważania dotyczące podziałów terytorialnych specjalnych, w tym definicje tego pojęcia uwzględniające w pewnym zakresie wcześniejszy dorobek doktryny, lecz przede wszystkim dokonane po 1989 r. niezwykle istotne przemiany ustrojowe w Polsce. Już na początku lat 90. ubiegłego wieku Jacek Lang przedstawił definicję, zgodnie z którą podziały specjalne to podziały terytorium państwa tworzone dla potrzeb organów państwowych nienależących do administracji rządowej ogólnej (systemu ogólnych organów administracji rządowej) ani do samorządu terytorialnego, dokonane na podstawie prawa, odrębne od podziału zasadniczego oraz względnie trwałe. W opinii tego przedstawiciela doktryny z podziałów specjalnych mogą korzystać także i instytucje niepaństwowe, wykonujące na podstawie poruczenia (zlecenia) zadania publiczno-prawne (państwowe)¹⁰.

Natomiast zgodnie ze skondensowanym stanowiskiem Grażyny Szpor 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 niezespólonej, wykonujących zadania publiczne¹¹.

Według Józefa Filipka specyfika administracji specjalnej prowadzi niejednokrotnie do rozwiązań organizacyjnych, dla których podział terytorialny ustalony dla struktury organizacyjnej rządowej administracji ogólnej i powszechnego samorządu terytorialnego okazuje się nieprzydatny. W tego rodzaju sytuacjach tworzy się podziały terytorialne dla celów administracji specjalnej¹².

W ocenie Bartosza Majchrzaka podział terytorialny specjalny to podział terytorialny odrębny od podziału zasadniczego i pomocniczego, wprowadzany ustawowo na potrzeby niektórych jednostek organizacyjnych administracji niezespólonej¹³.

⁹ W. Chróścielewski, *Podziały terytorialne specjalne*, Warszawa 1987, s. 82–83.

¹⁰ J. Lang, *Podziały terytorialne. Geneza, typy, zasady tworzenia*, s. 3, http://biurosej.gov.pl/teksty_pdf_94/i-181.pdf (data dostępu: 26.07.2025).

¹¹ G. Szpor, *Podziały specjalne*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 117.

¹² J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część 1*, Kraków 2003, s. 287.

¹³ B. Majchrzak, *Istota administracji publicznej*, [w:] Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2017, s. 16.

Z kolei Jan Zimmermann prezentuje pogląd, zgodnie z którym podziały specjalne są aktualnie tworzone w zasadzie tylko na potrzeby administracji niespolonej, tj. wyliczonych ustawowo organów administracji rządowej, które nie podlegają zwierzchnictwu wojewody, a także na przykład dla wymiaru sprawiedliwości lub dla samorządów zawodowych¹⁴.

Jacek Piecha twierdzi, że podziały terytorialne specjalne są ściśle powiązane z funkcjonowaniem terenowych organów administracji niespolonej i tworzone są na potrzeby ich działania¹⁵.

W tym zakresie warto również przedstawić pogląd Elżbiety Ury, zgodnie z którym podział dla celów specjalnych tworzony jest wyłącznie w drodze ustawy dla terenowych organów rządowej administracji niespolonej, a ponadto dla innych organów państwowych oraz wymiaru sprawiedliwości i dostosowany do specyfiki wykonywanych działań¹⁶.

Zgodnie zaś ze stanowiskiem Janusza Sługockiego podziały specjalne są tworzone w zasadzie na potrzeby funkcjonowania administracji rządowej¹⁷.

Zdaniem Barbary Jaworskiej-Dębskiej specyfika administracji niespolonej 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 specjalne¹⁸.

Jarosław Dobkowski za podziały terytorialne specjalne uznaje podziały terytorialne ustanowione przepisami prawnymi o znamionach trwałości, służące działalności aparatu państwowego, nie należące do właściwości terenowych organów administracji ogólnej (zspolonej). Jednocześnie w ocenie tego przedstawiciela doktryny obok podziałów o charakterze podstawowym i pomocniczym funkcjonują w naszym kraju podziały terytorialne specjalne, które są tworzone przede wszystkim dla potrzeb niektórych podmiotów administracji niespolonej¹⁹.

Analizując przedstawione definicje doktrynalne, można wyprowadzić uzasadniony wniosek, że w piśmiennictwie prezentowane są zasadniczo dwa nurty rozumienia pojęcia podziałów terytorialnych specjalnych. Część bowiem doktryny opowiada się za szerokim ujęciem rozumienia tego terminu. W ten nurt wydają się wpisywać definicje wypracowane przez J. Langa,

¹⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 218.

¹⁵ J. Piecha, *Podziały terytorialne państwa*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 279.

¹⁶ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2024, s. 191.

¹⁷ J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2023, s. 258.

¹⁸ B. Jaworska-Dębska, *Podział terytorialny*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2024, s. 392.

¹⁹ J. Dobkowski, *Podział terytorialny państwa*, [w:] J. Dobkowski, M. Karpiuk, P. Romaniuk, P. Sitniewski, *Prawo administracyjne*, Olsztyn 2024, s. 150, 156.

J. Zimmermanna, E. Urę, J. Sługockiego, B. Jaworską-Dębską i J. Dobkowskiego. Z kolei w kręgu nowszych definicji podziałów terytorialnych specjalnych, wpisujących się w nurt wąski, pozostają te upublicznione przez G. Szpor, J. Filipka, B. Majchrzaka i J. Piechę.

Dotychczasowy dorobek doktryny dotyczący pojmowania podziałów terytorialnych specjalnych warto w tym miejscu zderzyć z rzeczywistością normatywną, a w szczególności z aktualnie obowiązującym prawodawstwem regulującym zasady dokonywania podziałów terytorialnych specjalnych.

Normatywne podstawy podziałów terytorialnych specjalnych

Obecnie brak jest legalnej definicji terminu „podział terytorialny specjalny”. Co więcej, aktualnie nie ma jednej ustawy czy innego aktu normatywnego, który kompleksowo regulowałby kwestie związane z tworzeniem jednostek podziału terytorialnego specjalnego²⁰, a zasady ich tworzenia zawarto w odrębnych ustawach²¹. Jednocześnie żadna z tych aktualnie obowiązujących odrębnych ustaw nie posługuje się pojęciem „podział terytorialny specjalny” lub innym bardzo zbliżonym.

Na gruncie poprzednio obowiązującego prawodawstwa było jednak inaczej. Pierwszym przepisem, który dotyczył dokonywania podziałów terytorialnych specjalnych, był przepis zawarty w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1975 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska²². Przepis ten nie posługiwał się pojęciem „terytorialny podział specjalny”, a zobowiązywał jedynie Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska do współdziałania z właściwymi ministrami w sprawach ustalania sieci jednostek organizacyjnych działających w terenie, w tym również poza systemem rad narodowych, oraz terytorialnego zakresu działania tych jednostek. Z tego też względu podziały terytorialne były wówczas często tworzone przez organy różnego stopnia oraz w bardzo różnym trybie i z rozmaitych przyczyn. Szczególnie wiele nowych podziałów pojawiło się po zniesieniu powiatów i zwiększeniu liczby województw w 1975 r.

Dopiero ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego²³ była pierwszym aktem tej rangi określającym

²⁰ P. Ruczkowski, *Podział terytorialny państwa*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 279.

²¹ J. Sługocki, op. cit., s. 258.

²² Dz.U. z 1975 r., Nr 26, poz. 136 z późn. zm.

²³ Dz.U. z 1983 r., Nr 41, poz. 185 z późn. zm.

zasady tworzenia podziałów terytorialnych specjalnych²⁴. Co więcej, w ramach art. 23 tej ustawy prawodawca po raz pierwszy posłużył się terminem „terytorialny podział specjalny”. Do jej uchwalenia pojęcie to funkcjonowało jedynie w doktrynie. W treści tej ustawy nie została zamieszczona wyczerpująca legalna definicja terytorialnego podziału specjalnego, niemniej jednak w ustawie znajdowały zasady dokonywania terytorialnego podziału specjalnego. Przepis art. 23 ust. 1 tej ustawy brzmiał następująco: „Prócz zasadniczego podziału terytorialnego, o jakim mowa w art. 14, mogą być dokonywane, na podstawie odrębnych ustaw, terytorialne podziały specjalne, uwzględniające potrzeby określonych działów gospodarki lub administracji państwowej bądź w innych uzasadnionych społecznie i gospodarczo celach”.

W ramach tego przepisu ustawodawca *expressis verbis* wskazał, że poza zasadniczym podziałem terytorialnym mogły być wówczas dodatkowo ustalane – na podstawie odrębnych ustaw – terytorialne podziały specjalne. Ponadto ówczesny prawodawca określił cele, w jakich mogą być tworzone terytorialne podziały specjalne. Terytorialne podziały specjalne miały być wówczas dokonywane na potrzeby w szczególności określonych działów gospodarki lub administracji państwowej, a także w innych uzasadnionych społecznie i gospodarczo celach. To zaś oznacza, że ówczesny ustawodawca wpisał się w szeroki nurt rozumienia pojęcia „terytorialny podział specjalny”. Z jednej bowiem strony prawodawca określił szeroką możliwość ustalania terytorialnych podziałów specjalnych, ale też z drugiej strony wprowadził dodatkowe wymagania w procesie dokonywania tych podziałów, aby ten proces w pewnym zakresie uporządkować i koordynować. Z uwagi bowiem na treść ust. 2 art. 23 ww. ustawy przy dokonywaniu terytorialnego podziału specjalnego należało dążyć w miarę możliwości do tego, aby podział nie naruszał granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. W ust. 3 art. 23 ww. ustawy wprowadzono dodatkowy jeszcze wymóg, aby organ właściwy do ustalenia terytorialnego podziału specjalnego oraz zmian w tym podziale zasięgał opinii wojewódzkiej rady narodowej co do takiego podziału dotyczącego terenu danego województwa.

Olbrzymi wpływ na normatywne podstawy dokonywania podziałów terytorialnych specjalnych miały dokonane po 1989 r. niezwykle istotne przemiany ustrojowe w Polsce, przy czym zmiany wprowadzone ustawą z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej²⁵ w zakresie dotyczącym podziałów terytorialnych specjalnych początkowo nie odbiegały znacząco od przepisów wcześniej obowiązujących. Przepis art. 51 ww. ustawy stanowił: „1. Na potrzeby określonych dziedzin administracji państwowej albo w innych uzasadnionych społecznie celach, ustawy szczególne mogą

²⁴ J. Lang, *Podziały terytorialne. Geneza...*, s. 7.

²⁵ Dz.U. z 1990 r., Nr 21, poz. 123.

przewidywać dokonanie terytorialnego podziału specjalnego. 2. Terytorialny podział specjalny nie powinien naruszać granic jednostek podziału zasadniczego. 3. Dokonanie terytorialnego podziału specjalnego oraz zmian w tym podziale wymaga porozumienia z ministrem właściwym do spraw administracji”.

Większe zmiany w zakresie dotyczącym podziałów terytorialnych specjalnych wprowadzone zostały dopiero ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej²⁶. Ustawą tą zmieniono treść art. 51 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, który otrzymał następujące brzmienie: „1. Ustawy mogą przewidywać wprowadzenie terytorialnego podziału państwa do celów administracji specjalnej. 2. Podziały terytorialne, o których mowa w ust. 1, nie mogą naruszać granic jednostek podziału zasadniczego. 3. Ustalanie granic podziału do celów administracji specjalnej oraz zmian w tym podziale wymaga porozumienia z ministrem właściwym do spraw administracji”.

W ramach wskazanej zmiany normatywnej ustawodawca istotnie ograniczył katalog celów umożliwiających dokonanie na tej podstawie prawnej podziałów terytorialnych specjalnych, ponieważ po tej zmianie wprowadzenie terytorialnego podziału państwa było możliwe wyłącznie dla potrzeb administracji specjalnej, podczas gdy wcześniej dokonanie terytorialnego podziału państwa było możliwe na potrzeby określonych dziedzin administracji państwowej albo w innych uzasadnionych społecznie celach. Przepis ten obowiązywał jednak krótko, bowiem w związku z treścią ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie²⁷ cała ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej utraciła moc. W jej miejsce z dniem 1 stycznia 1999 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie²⁸, która wyłącznie w ramach art. 8 w zakresie dotyczącym zasad ustalania, niepokrywających się z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa, podziałów terytorialnych w celu wykonywania administracji niezespolonej odesłała do odrębnej ustawy.

Aktualnie normatywne ogólne odniesienie się do kwestii podziałów terytorialnych specjalnych znajduje się w ramach przepisu art. 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁹, zgodnie z którym odrębne ustawy określają:

- 1) zasadniczy podział terytorialny państwa;
- 2) nazwę województwa i nazwę urzędu wojewody oraz jego siedzibę;

²⁶ Dz.U. z 1996 r., Nr 106, poz. 498.

²⁷ Dz.U. z 1998 r., Nr 99, poz. 631.

²⁸ Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 577.

²⁹ Dz.U. z 2025 r., poz. 428.

- 3) zasady i tryb ustalania granic województw oraz dokonywania ich zmian;
- 4) zasady ustalania niepokrywających się z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa podziałów terytorialnych w celu wykonywania zadań niezespołonej administracji rządowej.

Przepis ten jest w dużej mierze analogiczny do art. 8 poprzednio obowiązującej ustawy. W zakresie zasad ustalania niepokrywających się z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa podziałów terytorialnych w celu wykonywania zadań niezespołonej administracji rządowej przepis ten również odsyła jedynie do odrębnej ustawy. Zarówno na gruncie poprzedniej, jak i obecnie obowiązującej ustawy o wojewodzie podziały terytorialne specjalne ustalane w celu wykonywania zadań niezespołonej administracji rządowej mają oparcie normatywne, choć ustawodawca nie posługuje się bezpośrednio tym terminem. Innym jeszcze przepisem, wskazującym pośrednio na możliwość dokonywania podziałów terytorialnych specjalnych, jest art. 58 ustawy o wojewodzie, który w ust. 1 stanowi, że organy niezespołonej administracji rządowej działające w województwie są obowiązane do składania wojewodzie rocznych informacji o swojej działalności w województwie, do końca lutego każdego roku. Natomiast zgodnie z ust. 2 tego przepisu „w przypadku gdy obszar działalności organu przekracza obszar jednego województwa, informację, o której mowa w ust. 1, składa się wszystkim właściwym wojewodom”³⁰. Wzorem poprzednio obowiązującej regulacji ustawowej również obecnie obowiązująca ustawa określa przesłanki tworzenia organów administracji niezespołonej. Z uwagi na treść art. 57 ustawy o wojewodzie obecnie ustanowienie organów niezespołonej administracji rządowej może następować wyłącznie w drodze ustawy, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopanstwowym charakterem wykonywanych zadań lub – co niezwykle istotne – terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa. Przesłanki te zostały skonstruowane z użyciem spójnika „lub” oznaczającego alternatywę nierozłączną.

Aktualnie organami niezespołonej administracji rządowej są wymienione w przepisie art. 56 ust. 1 ustawy o wojewodzie terenowe organy administracji rządowej, podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej, oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie.

W tym miejscu warto podkreślić, że zamieszczony w art. 56 ust. 1 ustawy o wojewodzie katalog organów rządowej administracji niezespołonej ma charakter zamknięty. To z kolei oznacza, że obejmuje on wszystkie organy rządowej administracji niezespołonej, przy czym ustawowy katalog prawodawca może zmienić poprzez jego zawężenie lub rozszerzenie, mając na uwadze

³⁰ J. Piecha, op. cit., s. 279–280.

jednak ww. przesłanki określone w art. 57 ustawy o wojewodzie. Obowiązanie tego katalogu organów niezespólonej administracji rządowej nie oznacza, że na potrzeby wykonywania zadań wszystkich tych organów ustalono podziały terytorialne specjalne. Przykładowo nie dokonano podziału terytorialnego specjalnego na potrzeby regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, bowiem organy te działają na obszarze poszczególnych województw³¹. Zdecydowana jednak większość organów niezespólonej administracji rządowej funkcjonuje w oparciu o podziały terytorialne specjalne (np. dyrektorzy urzędów morskich). Podziały terytorialne specjalne w celu wykonywania zadań niektórych organów niezespólonej administracji rządowej określone zostały na podstawie odrębnych ustaw określających zasady funkcjonowania tych poszczególnych organów.

W kontekście normatywnych podstaw ustalania podziałów terytorialnych specjalnych zasadne jest odniesienie się również do art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej³². Zgodnie z tym przepisem ilekroć właściwy minister lub kierownik urzędu centralnego określa – na podstawie przepisów odrębnych – terytorialny zakres działania podległych mu lub nadzorowanych przez niego urzędów albo innych jednostek organizacyjnych, określenie to następuje w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej.

W piśmiennictwie wskazuje się, że ustawa o działach zawiera ogólną kompetencję do tworzenia podziałów specjalnych przyznaną właściwemu ministrowi lub kierownikowi urzędu centralnego³³. Z tym poglądem nie sposób się jednak w pełni zgodzić, bowiem ani w art. 6 ust. 3 ustawy o działach, ani w jakimkolwiek innym przepisie tej ustawy nie ma w ogóle mowy o podziałach terytorialnych specjalnych, lecz jedynie ogólnie o określaniu przez właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego, na podstawie przepisów odrębnych, terytorialnego zakresu działania podległych mu lub nadzorowanych przez niego urzędów albo innych jednostek organizacyjnych. Z tego też względu właściwy minister lub kierownik urzędu centralnego, określając na podstawie przepisów odrębnych, terytorialny zakres działania podległych mu lub nadzorowanych przez niego urzędów albo innych jednostek organizacyjnych nie musi ustalać podziału terytorialnego specjalnego, lecz może określić ww. terytorialny zakres działania w oparciu o zasadniczy podział terytorialny. Nawet bowiem w odniesieniu do organów niezespólonej administracji rządowej nie ma obligatoryjnego wymogu ustalania ich obszaru działania w oparciu o podział terytorialny specjalny. Z przepisu art. 6 ust. 3 ustawy o działach

³¹ Zob. art. 123 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r., poz. 1112 z późn. zm.).

³² Dz.U. z 2024 r. poz. 1370 z późn. zm., dalej jako ustawa o działach.

³³ Zob. J. Ślugocki, op. cit., s. 258.

wynika, że intencją prawodawcy było wprowadzenie do tego procesu ustalania terytorialnego zakresu działania warunku w postaci obligatoryjnego współdziałania ministra właściwego do spraw administracji publicznej zakończonego porozumieniem. Poprzez działanie w porozumieniu z ministrem kierującym działem „administracja publiczna”, obejmującym m.in. sprawy podziału administracyjnego państwa, określony został wymóg koordynacji w procesie ustalania terytorialnego zakresu działania terenowych organów administracji rządowej, w tym także w procesie ustalania podziałów terytorialnych specjalnych.

Podziały terytorialne specjalne są ustalane nie tylko z uwagi na potrzeby określonych organów niezespólonej administracji rządowej, w tym przydanych im do pomocy urzędów. W ramach obecnie obowiązującego prawa istnieją też podstawy prawne umożliwiające dokonywanie podziałów terytorialnych specjalnych z uwagi na potrzeby także innych terenowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne, np. niektórych terenowych jednostek organizacyjnych samorządu zawodowego³⁴.

Określenie podziału terytorialnego specjalnego i jego podstawowa charakterystyka

Biorąc pod uwagę dotychczasowy dorobek doktryny, w szczególności ten najnowszy, a także normatywne podstawy, głównie te aktualnie obowiązujące, w ramach określenia pojęcia „podział terytorialny specjalny” zasadne wydaje się równoczesne przedstawienie tego terminu zarówno w ujęciu wąskim, jak i szerokim.

Podział terytorialny specjalny *sensu stricto* to trwale podzielenie obszaru objętego prawem i jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej, odrębne od podziału zasadniczego i pomocniczego, dokonane na podstawie ustawy w celu określenia terytorialnego zakresu działania niezespólonej administracji rządowej (terenowej administracji specjalnej). Z kolei 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 podziału terytorialnego specjalnego zarówno w wąskim, jak i w szerokim znaczeniu jest nowym określeniem tego terminu. Takie podejście uzasadnione jest tym, że pierwsze ujęcie (*sensu stricto*) obejmuje wyłącznie podziały terytorialne specjalne możliwe do określenia na potrzeby organów niezespólonej administracji rządowej, w doktrynie zarówno

³⁴ Zob. art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz.U. z 2021 r., poz. 1342).

prawa administracyjnego, jak i nauki administracji, zaliczanych powszechnie do organów administracji specjalnej, ustanawianych przede wszystkim ze względu na to, że ich działanie nie mieści się w ramach zasadniczego podziału terytorialnego³⁵. W ramach obecnie obowiązującego prawa istnieją bowiem ustawowe podstawy prawne umożliwiające dokonywanie podziałów terytorialnych specjalnych w celu wykonywania zadań administracji specjalnej (niezespólonej administracji rządowej). Poza tym za możliwością ukazania terminu podział terytorialny specjalny w ujęciu wąskim przemawia nie tylko treść przywoływanych już wcześniej obecnie obowiązujących przepisów art. 4 oraz art. 57 ustawy o wojewodzie, lecz także treść licznych aktów wykonawczych do odrębnych ustaw, na podstawie których ustalono już podziały terytorialne specjalne na potrzeby sporej liczby organów administracji specjalnej. Z tego też względu określanie podziałów terytorialnych specjalnych z uwagi na potrzeby niezespólonej administracji rządowej jest obecnie nie tylko prawnie dopuszczalne, lecz w praktyce także bardzo często stosowane. Podział terytorialny specjalny jest skierowany bowiem przede wszystkim do administracji specjalnej. Co więcej, istotne obecne znaczenie i szczególne potrzeby funkcjonowania terenowej administracji specjalnej w ramach struktur całej administracji publicznej, a także dotychczasowe uwarunkowania dodatkowo przemawiają za wyodrębnieniem tego pojęcia w ujęciu wąskim.

Niemniej jednak na gruncie aktualnie obowiązującego prawa istnieje uzasadniona potrzeba jednoczesnego określenia tego terminu w ujęciu szerokim, obejmującym zbiorczy otwarty katalog pozostałych podziałów terytorialnych tworzących łącznie z podziałem terytorialnym zasadniczym i pomocniczym cały system podziałów terytorialnych państwa. W nauce prawa administracyjnego obecnie wyodrębnia się trzy rodzaje podziału terytorialnego państwa, mianowicie: zasadniczy podział terytorialny, podział terytorialny pomocniczy oraz podział terytorialny specjalny³⁶. Z tego względu należy przyjąć, że to, co nie jest podziałem terytorialnym zasadniczym oraz podziałem terytorialnym pomocniczym, jest podziałem terytorialnym specjalnym w ujęciu szerokim. Odmienność zaś ujęcia szerokiego podziału terytorialnego specjalnego sprowadza się do tego, że znaczenie szerokie odnoszone jest nie tylko do potrzeb funkcjonowania niezespólonej administracji rządowej, lecz także do potrzeb wszystkich innych terenowych jednostek organizacyjnych, ale wyłącznie tych realizujących zadania publiczne. Brak w przepisach obecnie obowiązującego prawa definicji legalnej pojęcia podział terytorialny specjalny, a nawet brak użycia w aktualnym prawodawstwie tego terminu lub innego bardzo do niego zbliżonego, z jednej strony daje możliwość przedstawienia tego pojęcia w ujęciu wąskim, z drugiej zaś strony nie

³⁵ Zob. np. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 79.

³⁶ Zob. np. B. Jaworska-Dębska, op. cit., s. 378.

ogranicza możliwości równoczesnego przedstawienia tego terminu w szerokim rozumieniu, zwłaszcza że obecnie istnieje możliwość określenia, odrębnych od podziału zasadniczego i pomocniczego, obszarów na potrzeby szeroko rozumianych terenowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne funkcjonujących zarówno w ramach struktur administracji publicznej, jak i poza administracją publiczną³⁷. To zaś oznacza, że do ustalenia podziału terytorialnego specjalnego terenowe jednostki organizacyjne, na potrzeby których ten podział jest dokonywany, nie zawsze muszą być wyposażone we władztwo administracyjne. Podziały terytorialne specjalne mogą być również tworzone na potrzeby publicznych terenowych jednostek organizacyjnych wyposażonych w szersze pojęcie władztwa państwowego występującego także w innych gałęziach prawa. Przykładowo Minister Sprawiedliwości ustalił odbiegające od podziału zasadniczego obszary właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych³⁸. Wymiar sprawiedliwości realizuje niewątpliwie zadania publiczne, dlatego też na rzecz terenowych jednostek organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości mogą być określane podziały terytorialne specjalne w szerokim rozumieniu³⁹. Takie podejście stwarza możliwość wypracowania kompleksowego ujęcia całego systemu podziałów terytorialnych państwa wykraczającego nawet poza ramy prawa administracyjnego.

Aktualnie w doktrynie słusznie podnosi się, że „podział terytorialny” jest pojęciem szerszym aniżeli „podział administracyjny” państwa, gdyż służy nie tylko organom administracji publicznej, lecz również innym podmiotom wykonującym zadania państwa, np. dla potrzeb sądownictwa, prokuratury⁴⁰. Z tego względu obecnie w piśmiennictwie powszechnie jest używany szerszy termin „podział terytorialny państwa”⁴¹, podczas gdy w okresie wcześniejszym, w szczególności międzywojennym lub tuż po wojnie, bardzo często była mowa o podziale administracyjnym państwa⁴². Dlatego też podział terytorialny specjalny może być ustalany z uwagi na potrzeby terenowych jednostek organizacyjnych, które mogą nie realizować funkcji z zakresu administracji publicznej, lecz muszą realizować zadania publiczne w znaczeniu szerokim.

³⁷ P. Zacharczuk, *Podział terytorialny specjalny a obszar specjalny*, „Prawo i Więź” 2025, nr 3, s. 273–274.

³⁸ Zob. § 1–3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz zakresu rozpoznawanych przez nie spraw (Dz.U. z 2023 r., poz. 2462 z późn. zm.).

³⁹ Tak: J. Zimmermann, op. cit., s. 218.

⁴⁰ Zob. np. E. Ura, op. cit., s. 185; J. Dobkowski, *Z problematyki podziału terytorialnego państwa*, „Studia Prawnoustrojowe” 2002, nr 1, s. 123.

⁴¹ Zob. np. J. Lang, *Podziały terytorialne państwa*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 183 i nast.

⁴² Zob. np. J. Suski, op. cit., s. 9; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne, pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 50.

Co więcej, powiązanie podziałów terytorialnych specjalnych ze strukturą terenowej administracji publicznej lub innych terenowych jednostek realizujących zadania publiczne poprzez określenie w ramach tych podziałów ich właściwości miejscowej już oznacza względną trwałość tego podziału.

Z samej wykładni językowej pojęcia podział terytorialny specjalny wynika, że obejmuje on wyłącznie trwałe „odgórne” podzielenie obszaru objętego prawem i jurysdykcją RP na co najmniej dwa mniejsze obszary. Dlatego też „oddolne” utworzenie jednej terenowej jednostki organizacyjnej z jednoczesnym określeniem jej obszaru działania obejmującym część terytorium RP, realizującej nawet zadania publiczne, nie będzie podziałem, a ustalony w ten sposób obszar nie będzie stanowił jednostki podziału terytorialnego specjalnego.

Podział terytorialny specjalny to nie tylko podzielenie obszaru państwa, lecz szerzej podzielenie obszaru objętego prawem i jurysdykcją RP. Obecnie funkcjonują bowiem podziały terytorialne specjalne wykraczające poza terytorium państwa, tj. obejmujące dodatkowo obszary położone za granicą RP, lecz objęte prawem i jurysdykcją RP (np. terytorialny zakres działania dyrektora urzędu morskiego obejmuje ściśle określone obszary terytorium RP takie jak pas nadbrzeżny, morskie porty i przystanie, morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, ale też niewchodzące w skład terytorium RP określone części strefy przyległej oraz wyłącznej strefy ekonomicznej⁴³).

Podział terytorialny specjalny, mimo że jest odrębny od podziału zasadniczego, to może w pewnym zakresie na tym podziale się opierać. Dotyczy to sytuacji, gdy na potrzeby terenowych jednostek dokonuje się podziału w oparciu o województwa, lecz wówczas jedna jednostka podziału terytorialnego specjalnego może obejmować kilka województw (np. podział terytorialny specjalny ustalony na potrzeby dwóch dyrektorów okręgowych urzędów probierczych, obejmujących swoim zasięgiem działania wymienione województwa⁴⁴). W ramach podziałów terytorialnych specjalnych niektóre jednostki tych podziałów mogą obejmować jedno województwo, inne zaś w ramach tego samego podziału mogą przekraczać obszar jednego województwa. Przekroczenie takie może być określone poprzez wskazanie nie tylko nazwy tego dodatkowego województwa, lecz także poprzez wskazanie części województwa obejmujące lub wyłączające określone powiaty, miasta na prawach powiatu lub gminy (np. podział terytorialny specjalny ustalony dla potrzeb niektórych okręgowych urzędów miar przekracza obszar jednego województwa, bowiem kilka okręgów urzędu obejmuje obszar dwóch województw, a w innych przypadkach obszar właściwości okręgowego urzędu miar obejmuje jedno województwo i dodatkowo część

⁴³ Zob. § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 7 października 1991 r. w sprawie utworzenia urzędów morskich, określenia ich siedzib oraz terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów morskich (Dz.U. z 2021 r., poz. 1339).

⁴⁴ Zob. § 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie określenia obszaru działania i siedzib okręgowych urzędów probierczych (Dz.U. z 2012 r., poz. 93).

innego województwa⁴⁵). Podziały terytorialne specjalne mogą też być ustalane w oparciu o powiaty, gminy lub ich części (np. obszary właściwości prokuratur rejonowych obejmują enumeratywnie wymienione gminy, miasta lub ich części⁴⁶). Podziały terytorialne specjalne mogą opierać się na podziale zasadniczym, lecz dodatkowo obejmować obszary niewchodzące w ogóle w zakres podziału terytorialnego zasadniczego, wykraczając tym samym poza terytorium lądowe RP (np. podział terytorialny specjalny ustalony dla potrzeb izb administracji skarbowej w znacznym stopniu pokrywa się z terytorialnymi zasięgami poszczególnych województw, z wyjątkiem Dyrektorów Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku, Olsztynie i w Szczecinie, bowiem obszar ich właściwości obejmuje dodatkowo określony obszar morski wchodzący w skład terytorium RP⁴⁷). Podziały terytorialne specjalne mogą być ustalone bez jakiegokolwiek bezpośredniego odniesienia się do podziału zasadniczego (np. obszary właściwości sądów apelacyjnych obejmują wymienione obszary sądów okręgowych⁴⁸). Możliwe jest także dokonanie podziału terytorialnego specjalnego nieobjmującego całego terytorium RP, lecz jedynie kluczowe dla realizacji zadań publicznych przez wyspecjalizowane podmioty obszary ważne m.in. z powodów naturalnych (np. śródlądowe drogi wodne obejmują terytorium, na którym działa trzech dyrektorów urzędów żegluga śródlądowej⁴⁹).

Podział terytorialny specjalny może być dokonany ustawą lub aktem wykonawczym do ustawy w przypadku określania terytorialnego zakresu działania niespolonej administracji rządowej. W przypadku zaś określania terytorialnego zakresu działania innych terenowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne podział terytorialny specjalny może być również dokonany aktem prawnym bez konieczności istnienia bezpośredniej ustawowej podstawy prawnej (np. organy podmiotów ogólnokrajowych realizujących zadania publiczne w szczególności mogą na podstawie statutu tworzyć swoje terenowe jednostki organizacyjne, określając m.in. równocześnie zakres wykonywanych przez te jednostki organizacyjne działalności i obszar ich działania).

⁴⁵ Zob. § 1 rozporządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie określenia obszaru działania i siedzib okręgowych urzędów miar (Dz.U. z 2018 r., poz. 1275).

⁴⁶ Zob. § 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie utworzenia Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przystępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej, prokuratur regionalnych, okręgowych i rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz.U. z 2025 r., poz. 415).

⁴⁷ Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych oraz siedziby dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (Dz.U. z 2022 r., poz. 361).

⁴⁸ Zob. § 1 rozporządzenia w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz zakresu rozpoznawanych przez nie spraw.

⁴⁹ Zob. § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żegluga Śródlądowej z dnia 24 września 2018 r. w sprawie terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów żegluga śródlądowej i siedzib ich urzędów oraz siedzib i właściwości miejscowej delegatur tych urzędów (Dz.U. z 2021 r., poz. 675).

Podsumowanie

W doktrynie podział terytorialny specjalny jest powszechnie wyodrębniany, mimo że obecnie na gruncie prawa administracyjnego nie ma definicji legalnej tego pojęcia. Termin ten nawet nie występuje w ramach aktualnie obowiązujących przepisów prawnych. Korzystając w szczególności z adekwatnego do obecnej rzeczywistości normatywnej, lecz w dalszym ciągu niejednolitego dotychczasowego dorobku doktryny, można ustalić znaczenie podziału terytorialnego specjalnego jednocześnie zarówno w ujęciu wąskim i szerokim. Takie ujęcie pojmowania podziału terytorialnego specjalnego umożliwia z jednej strony ustalanie podziałów terytorialnych specjalnych na potrzeby działania niezespólonej administracji rządowej (ujęcie *sensu stricto*), z drugiej zaś strony umożliwia ustalanie tych podziałów dodatkowo na potrzeby działania innych terenowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne (ujęcie *sensu largo*). Dotychczasowe prawne uwarunkowania oraz szczególne potrzeby funkcjonowania terenowej administracji specjalnej (niezespólonej administracji rządowej) w ramach struktur całej administracji publicznej przemawiają za wyodrębnieniem tego pojęcia w ujęciu wąskim. Z kolei określenie tego terminu w ujęciu szerokim uzasadnione jest potrzebą objęcia zbiorczym otwartym katalogiem pozostałych podziałów terytorialnych tworzących łącznie z podziałem terytorialnym zasadniczym i pomocniczym cały system podziałów terytorialnych państwa. Jednocześnie do ustalenia podziału terytorialnego specjalnego terenowe jednostki organizacyjne, na potrzeby których ten podział jest dokonywany, nie muszą być wyposażone we władztwo administracyjne. Dlatego też podziały terytorialne specjalne mogą być tworzone na potrzeby terenowych jednostek organizacyjnych realizujących nie tylko funkcje z zakresu administracji publicznej, lecz szerzej wykonujących zadania publiczne, i to nie tylko w sferze prawa administracyjnego, ale także w sferach innych gałęzi prawa.

Wykaz literatury

- Chróścielewski W., *Podziały terytorialne specjalne*, Wyd. PWN, Warszawa 1987.
- Dobkowski J., *Podział terytorialny państwa*, [w:] J. Dobkowski, M. Karpiuk, P. Romaniuk, P. Sitniewski, *Prawo administracyjne*, Wyd. UWM, Olsztyn 2024.
- Dobkowski J., *Z problematyki podziału terytorialnego państwa*, „Studia Prawnoustrojowe” 2002, nr 1.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część 1*, Zakamycze, Kraków 2003.
- Jaroszyński M., *Ogólne zagadnienia organizacyjne administracji*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Jaworska-Dębska B., *Podział terytorialny*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.

- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne, pojęcia i instytucje zasadnicze*, Księgarnia Akademicka, Poznań 1946.
- Konkolniak W., *Projekty reformy podziału administracyjnego państwa. Referat wygłoszony na posiedzeniu Sekcji dla spraw podziału administracyjnego państwa w dniu 6 grudnia 1928 roku przez p. Wł. Konkolniaka, radcę min. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 1: *Podział administracyjny państwa*, nakładem Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1929.
- Lang J., *Podziały terytorialne państwa*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Lang J., *Podziały terytorialne. Geneza, typy, zasady tworzenia*, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_94/i-181.pdf.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Leoński Z., *Podział terytorialny*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Majchrzak B., *Istota administracji publicznej*, [w:] Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Piecha J., *Podziały terytorialne państwa*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Ruczkowski P., *Podział terytorialny państwa*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Ślugocki J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Sobczak K., *Podział terytorialny państwa*, [w:] J. Służewski, O. Bujko, K. Sobczak, *Polskie prawo administracyjne*, Wyd. UW, Warszawa 1961.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Wyd. PWN, Warszawa 1969.
- Suski J., *Podział administracyjny Państwa Polskiego*, [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 1: *Podział administracyjny państwa*, nakładem Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1929.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, Wyd. PWN, t. 3, Warszawa 2002.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
- Zacharczuk P., *Podział terytorialny specjalny a obszar specjalny*, „Prawo i Więź” 2025, nr 3.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Summary

Understanding of special territorial division

Keywords: administrative law, special territorial division, public tasks.

Under administrative law, there is no legal definition of the term ‘special territorial division’. Moreover, this term does not even appear in the currently applicable legal regulations. However, this concept has long been a subject of legal doctrine considerations. Nevertheless, in the existing literature,

particularly the most recent ones, there is still a noticeable lack of presentation of in-depth research results regarding special territorial divisions. For this reason, the aim of this study is to present the understanding of special territorial division, considering particularly the current normative reality. Currently, special territorial divisions can be primarily made to determine the territorial scope of action of the non-integrated government administration, but also of other territorial organisational units performing public tasks.