

Kamila Żmuda-Matan

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0002-5172-8945

kamila.zmuda-matan@us.edu.pl

Michał Rus

Legal S/R – Surdziel Rus Radcowie Prawni i Adwokaci sp. p.

ORCID: 0009-0007-8422-6400

michal.rus@adwokat-rus.pl

Zasada terytorialności na tle możliwości wykonywania zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego na terytorium innej jednostki samorządu terytorialnego

Wstęp

W Konstytucji RP ani w ustawach ustrojowych samorządowych nie funkcjonują ograniczenia wymiaru zadań samorządów w takim znaczeniu, by bezwzględnie niemożliwe było podejmowanie przez te jednostki działań poza terytorium macierzystej jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy prawa nie wskazują także wprost, że jednostka samorządu terytorialnego realizuje swoje zadania wyłącznie w ramach swoich granic administracyjnych. Zagadnienie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego należy w takim razie odnieść do sposobu i miejsca realizowania powierzonych zadań. Jednostka samorządu terytorialnego realizuje swoje zadania w zgodzie z zasadą terytorialności działania jednostek samorządu terytorialnego oraz w oparciu o zasadę celowości i zadaniowości, natomiast wzajemna relacja między tymi nimi może w sposób istotny wpływać na zasadę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w zależności, czy zadanie realizowane jest w obszarze jej imperium, czy dominium.

Mając powyższe na uwadze, zasadniczym celem pracy jest zweryfikowanie dwóch tez: po pierwsze, jednostka samorządu terytorialnego może realizować zadania nie tylko na swoim terenie; po drugie, dla realizacji podstawowego celu istnienia jednostki samorządu terytorialnego, czyli zaspokajania zbiorowych potrzeb danej wspólnoty, istotnym determinantem jest miejsce osiągnięcia tego celu.

Ze względu na fakt, że nauka prawa finansowego stanowi naukę dogmatycznoprawną, zasadnicza część rozważań ma charakter dogmatycznoprawny i odnosi się do polskich regulacji prawnych aktualnie obowiązujących. Jednocześnie przy analizowaniu poszczególnych zagadnień prawnych dotyczących podjętej tematyki badawczej wykorzystana została metoda empiryczna. Badaniu poddane zostały orzeczenia sądów administracyjnych zapadłe na tle analizowanych regulacji prawnych, wyrok Sądu Najwyższego oraz uchwała Trybunału Konstytucyjnego.

Prowadzenie gospodarki komunalnej przez jednostkę samorządu terytorialnego jako sfera dominium

Na wstępie należy zasygnalizować podmiotowość jednostki samorządu terytorialnego, która winna być rozpatrywana na dwóch płaszczyznach działania – odnoszących się do sfery imperium oraz sfery dominium. Działania w sferze imperium mają charakter władczy i podejmowane są w wykonaniu wyraźnego upoważnienia publicznoprawnego. W obszarze imperium podmiot publiczny, dbając o dobro publiczne, działa jako „władca”, mając uprawnienia i zobowiązania wypływające z prawa publicznego, w szczególności możliwość „narzucenia” swojej woli innym. W związku z tym władczym wpływem na sytuację osób trzecich wszelkie działania podejmowane w sferze imperium winny mieć swe źródło w wyraźnej podstawie prawnej. Natomiast w drugim przypadku (dominium) jednostka działa jako „właściciel” wyposażony w uprawnienia i zobowiązania przypisane mocą prawa prywatnego. W tym obszarze działania jednostki odbywają się na zasadzie równorzędności z pozostałymi uczestnikami obrotu i z reguły nawiązywane są w oparciu o umowę. W sferze dominium jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem stosunków o charakterze cywilnoprawnym zgodnie z art. 33 Kodeksu cywilnego w związku z osobowością prawną przyznaną w Konstytucji RP i w ustawach samorządowych. O jednostce samorządu terytorialnego – jako osobie prawnej – można mówić wówczas, gdy wykonuje swoje zadania społeczne i gospodarcze (dominium), pozbawione charakteru publicznoprawnego (władczego), a więc gdy występuje w stosunkach cywilnoprawnych o charakterze majątkowym i niemajątkowym z innymi podmiotami prawnymi na zasadzie równorzędności (partnerstwa). W sferze dominium jednostka samorządu terytorialnego korzysta z praw wypływających z Konstytucji RP – prawa do ochrony własności (art. 21 ust. 1) oraz równości wobec prawa (art. 32). Tytułem przykładu, na poziomie gminy, można wskazać na korzystanie z transportu publicznego czy miejskich obiektów sportowych i rekreacyjnych. I choć zaspokajanie potrzeb zbiorowych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego czy kultury fizycznej, w tym urządzeń sportowych, należy do zadań własnych gminy o charakterze

obowiązkowym (art. 7 ust. 1 pkt 4 i 10 ustawy o samorządzie gminnym), to jednak korzystanie z nich odbywa się na zasadzie dobrowolności – to osoba fizyczna decyduje, czy zamierza korzystać z komunikacji publicznej, czy prywatnej albo obiektu sportowego, a jeśli tak, to najczęściej odbywa się to za odpłatnością. Umowa adhezyjna z jednostką samorządu terytorialnego jest zawierana w ramach zakupu biletu na przejazd środkiem komunikacji lub wstępu na basen czy inny obiekt sportowy¹.

Zgodnie z art. 164 Konstytucji RP podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Inne jednostki samorządu lokalnego i regionalnego określa ustawa². Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Nadto Konstytucja RP w art. 165 nadaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną i przyznaje, że przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe, zaś samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb swoich mieszkańców. Powiat i województwo – jako jednostki działające na większym obszarze – pełnią funkcję pomocniczą w stosunku do gmin w tym sensie, że na nich spoczywa obowiązek realizacji zadań o charakterze ponadgminnym, tj. takich, których realizacja przez gminę byłaby niecelowa ze względu na ich zasięg. Natomiast wspólnota wojewódzka wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, tj. takie, które swoim zasięgiem wykraczają poza teren poszczególnych wspólnot powiatowych. Wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej (w przypadku zadań własnych) bądź zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa (w przypadku zadań zleconych)³.

Najważniejszym zadaniem jednostek samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty⁴. Działania mające na celu zaspokajanie tych potrzeb są określane gospodarką komunalną, która polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych – właśnie w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze uży-

¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 24 sierpnia 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 70/22, Lex nr 3424945.

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566).

³ M. Masternak-Kubiak, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 166; por. uchwałę TK z 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93, OTK 1994, Nr 2, poz. 46.

⁴ Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.); art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107); art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566).

teczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych⁵. Podstawowym obszarem działania samorządu w sferze gospodarki komunalnej jest sfera administracji zarządczej, w której chodzi przede wszystkim o rozporządzanie majątkiem (dominium)⁶. Wyposażony w osobowość prawną, mienie, inne niezbędne atrybuty samorząd jest odpowiedzialny za zaspokajanie potrzeb mieszkańców, realizowanie misji w imieniu mieszkańców za pośrednictwem, w ramach i na podstawie ustaw⁷.

Działania takie odbywają się w ramach gospodarki komunalnej, a jednym ze sposobów prowadzenia i formą tejże gospodarki jest tworzenie samorządowych jednostek organizacyjnych. Jednostka samorządu terytorialnego może również zgodnie z prawem nabywać nieruchomości położone na terenie innej jednostki samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na realizowanie zadań użyteczności publicznej. Należy wyraźnie podkreślić, że przepisy prawa nie wskazują bezpośrednio, że siedziba jednostki organizacyjnej bezwzględnie musi się znajdować na terenie jednostki samorządu terytorialnego, która ją utworzyła. Powyższe pozostaje w zgodzie z konstytucyjną gwarancją samodzielności, która podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP).

Zasada terytorialności w teorii

Każda jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁸. Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego gwarantuje zarówno Konstytucja RP (art. 16, 164, 165 i 171), Europejska karta samorządu lokalnego (art. 4, 8 i 11), jak i ustawy o samorządowe. Wyznacznikiem granic samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w zakresie sposobu prowadzonych działań jest okoliczność, czy działania te służą realizacji zadań określonych w art. 6 i 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁹, w art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁰ lub art. 6 ustawy o samorządzie województwa¹¹. Jednak, wskazano wcześniej, to

⁵ Art. 1 ust. 1–2 ustawy o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679).

⁶ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – zakres i wyzwania prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 7.

⁷ M. Mulawa, *Gospodarka komunalna misją samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studencie Zeszyty Naukowe” 2013, nr 16(23), s. 153–162.

⁸ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.).

⁹ Art. 6 i art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.).

¹⁰ Art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107).

¹¹ Art. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566).

jednostka samorządu terytorialnego w ramach swojej samodzielności decyduje, w jaki sposób będzie wykonywała konkretne zadanie własne w ramach gospodarki komunalnej.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi¹². Podobnie w myśl art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami¹³. W oparciu o art. 8 ust. 1 również województwo w celu wykonywania zadań tworzy wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne oraz może zawierać umowy z innymi podmiotami¹⁴.

Powyższe przepisy ani też żadne inne przepisy nie wskazują, że jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego mogą być tworzone tylko i wyłącznie na terenie jednostki tworzącej. Takich zastrzeżeń nie zawiera również art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych¹⁵, stanowiący podstawę do tworzenia gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych oraz nadawania im statutów, czy też art. 16 przywołanej ustawy, odnoszący się do samorządowych zakładów budżetowych. Najistotniejsze, aby jednostka organizacyjna została utworzona w celu wykonywania zadań jednostki samorządu terytorialnego, czyli najistotniejsze jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Natomiast wspólnotę tworzą mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, zasadne wydaje się pytanie, czy poprzez nieruchomości położoną na terenie jednej jednostki samorządu terytorialnego, ale wchodzącej w skład zasobu nieruchomości innej jednostki samorządu terytorialnego, możliwe jest realizowanie zadań własnych, mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców tej innej jednostki samorządu terytorialnego? Czy też fakt położenia nieruchomości na terenie innej jednostki samorządu terytorialnego, mimo zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, stoi na przeszkodzie funkcjonowaniu jednostki organizacyjnej na terenie tej innej jednostki samorządowej? Powyższe wątpliwości odnoszą się również do kwestii siedziby danej jednostki organizacyjnej. Brak jest przepisów prawa, stanowiących, że siedziba jednostki bezwzględnie musi się znajdować na terenie jednostki, która ją utworzyła. Czy zatem utworzenie i prowadzenie jednostki organizacyjnej przy wykorzystaniu nieruchomości należącej do jednostki

¹² Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.).

¹³ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107).

¹⁴ Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566).

¹⁵ Art. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.).

samorządu terytorialnego, jednakże położonej poza granicami administracyjnymi tejże jednostki, tj. na terenie innej jednostki samorządu terytorialnego, spełnia również wymogi działania w granicach obowiązujących przepisów oraz celowości?

Zasada terytorialności w praktyce orzeczniczej

Przepisy prawa nie wskazują wprost, że poza formą współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego (art. 10 ustawy o samorządzie gminnym) jednostka samorządu terytorialnego realizuje swoje zadania wyłącznie w ramach swoich granic administracyjnych. Co więcej, jednostki samorządu terytorialnego wielokrotnie realizują zadania poza granicami administracyjnymi. Dla przykładu należy wskazać na wyjazdy (wycieczki) dla podopiecznych ośrodków wsparcia, które mają miejsce poza granice jednostki samorządu terytorialnego. Nadto również część zadań np. w zakresie kultury fizycznej i turystyki, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego poprzez wsparcie drużyn sportowych, odbywa się poza granicami danej jednostki (choćby mecze wyjazdowe). Czy w takiej sytuacji uzasadnione jest wywodzenie, że gmina może realizować zadania tylko na swoim terenie? Absolutnie nie. Najistotniejszy jest cel, a więc zaspokajanie zbiorowych potrzeb danej wspólnoty, a nie miejsce osiągnięcie tego celu.

Powyższe wątpliwości znajdują swoje odzwierciedlenie w aktualnym orzecznictwie. Przywołania wymaga m.in. stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, który nie dostrzegł ani w Konstytucji RP, ani w ustawie ustrojowej ograniczenia wymiaru zadań gminnej instytucji kultury w takim znaczeniu, by bezwzględnie niemożliwe było podejmowanie przez nią działań poza terytorium macierzystej gminy. W przywołanej sprawie skarżący zakwestionował uchwałę rady miasta w sprawie nadania statutu ośrodkowi kultury m.in. z tego powodu, iż w statucie określono, że ośrodek działa na terenie gminy oraz może działać na terenie całego kraju – jako sprzeczne m.in. z art. 166 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uzasadniając swoje stanowisko skarżący – organ nadzoru wskazał, iż prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostki samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym i realizowane jest za pomocą samorządowej instytucji kultury i powinno służyć zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Z tych przyczyn skarżący wojewoda uznał, że nie istnieje możliwość rozszerzenia działalności gminnej instytucji kultury poza teren gminy na obszar całego kraju. Gminna instytucja kultury działa na obszarze gminy, realizując zadania lokalne. W przypadku spraw przekraczających działania jednej gminy jedynie możliwe jest współdziałanie kilku gmin, o czym stanowi art. 10 ustawy o samorządzie gminnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach nie zgodził się z powyższą argumentacją skarżącego. Sąd wskazał, że „realizacja zadań własnych nie oznacza, by jednostka organizacyjna gminy, jaką jest także instytucja kultury nie mogła dokonać jakiejkolwiek czynności, a w tym czynności o charakterze gospodarczym, poza terytorium macierzystej jednostki samorządowej. Przykładem takich czynności może być upowszechnianie i promocja kultury lokalnej w kraju i zagranicą, co niezaprzeczalnie odbywa się w interesie rynku lokalnego (w oparciu o statut). W opinii Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zakaz jakiejkolwiek działalności poza terenem (...) mógłby stanowić wręcz przeszkodę w wykonywaniu zadania własnego na rzecz społeczności lokalnej”. Sąd podkreślił również następującą kwestię: „przepis art. 166 ust. 1 Konstytucji RP określający, iż zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, a także przepis art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów oznacza, że głównym i podstawowym terenem działalności jednostki organizacyjnej gminy powinien być, co do zasady rynek lokalny, a odbiorcą usług – mieszkańcy danej jednostki samorządowej, co nie wyklucza podejmowania przez taki podmiot jakichkolwiek działań dokonywanych w interesie mieszkańców właściwej gminy, poza jej terenem”¹⁶. Tym samym należy uznać, że sąd w przywołanym wyroku nie dostrzegł ani w Konstytucji RP, ani w ustawie ustrojowej ograniczenia wymiaru zadań samorządowej instytucji kultury w takim znaczeniu, by bezwzględnie niemożliwe było podejmowanie przez nią działań poza terytorium macierzystej jednostki samorządu terytorialnego.

Pozostając w zgodzie z zaprezentowaną wykładnią, należałoby uznać, że brak jest podstaw do przyjęcia, iż niedopuszczalne jest utworzenie jednostki organizacyjnej powołanej celem prowadzenia działalności poza terenem jednostki samorządu terytorialnego, a następnie nadanie jej statutu czy też wydanie zezwolenia na prowadzenie takiej działalności. Odmienne wykładnia mogłaby stać w sprzeczności z obowiązkiem spoczywającym na jednostce samorządu terytorialnego do wykonywania zadań własnych na rzecz społeczności lokalnej.

W ślad za wskazanym orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach przyznać należy, że głównym i podstawowym terenem działalności samorządowej jednostki organizacyjnej powinien być co do zasady

¹⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 22 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Gl 25/10, Lex nr 650998; por. wyrok NSA z 7 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 2141/10, Lex nr 746880; por. także M. Szydło, *Ograniczenia działalności gospodarczej odnoszące się do przedsiębiorstw komunalnych a swobody rynku wewnętrznego we Wspólnocie Europejskiej. Teza nr 2 60011/2*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 6, s. 7–36.

rynek lokalny (czy regionalny w zakresie województwa), a odbiorcą usług – mieszkańcy danej jednostki samorządowej. Jednocześnie ponownie należy podkreślić brak wykluczenia podejmowania przez taki podmiot jakichkolwiek działań dokonywanych w interesie mieszkańców właściwej jednostki samorządu terytorialnego poza jej terenem.

Konkludując, należałoby uznać, że brak jest podstaw do twierdzenia, iż zarówno w Konstytucji RP, jak i w ustawie ustrojowej funkcjonują ograniczenia wymiaru zadań instytucji samorządowych w takim znaczeniu, by bezwzględnie niemożliwe było podejmowanie przez te jednostki działań poza terytorium macierzystej jednostki samorządu terytorialnego.

Podobne stanowisko wyraził też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 4 października 2023 r.¹⁷, uznając, że zasada terytorialności dotyczy obowiązywania aktów prawa miejscowego, zaś statut samorządowej jednostki organizacyjnej realizującej zadania własne jednostki samorządu terytorialnego, wbrew temu co przyjęły rozstrzygające tę sprawę organy, nie stanowi natomiast aktu prawa miejscowego, a jedynie akt wewnętrzny. Sąd w przywołanym wyroku oparł się o istotę samorządności gminy, która, stosownie do treści art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, polega na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, co należy do zadań własnych gminy. Wykonywanie opisywanych zadań, tj. zaspokajanie ww. potrzeb wspólnoty, odbywa się w ramach gospodarki komunalnej, a jednym ze sposobów jej prowadzenia jest właśnie utworzenie samorządowej jednostki organizacyjnej. Sąd odniósł się również do doktryny przedmiotu, gdzie podkreśla się, że podstawowym obszarem działania samorządu w sferze gospodarki komunalnej jest sfera administracji zarządczej, w której chodzi przede wszystkim o rozporządzanie majątkiem (dominium)¹⁸. Reasumując, Sąd stwierdził, że realizowanie zadań przy wykorzystaniu nieruchomości należącej do jednostki samorządu terytorialnego, położonej poza granicami administracyjnymi tej jednostki, tj. na terenie innej jednostki samorządu terytorialnego, nie stanowi działania sprzecznego z obowiązującym prawem¹⁹. Tożsame stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 lutego 2024 r.²⁰, wskazując za nie trafne założenie, że brak jest możliwości utworzenia jednostki organizacyjnej z siedzibą na terenie innej gminy, w powołaniu na argument, że jest ona obowiązana do wykonywania zadań w swoich granicach terytorialnych. Upoważnienie do utworzenia jednostki organizacyjnej, bez względu na teren jej położenia, a następnie nadanie jej statutu wynika z ustawy o samorządzie gminnym (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit h, art. 9 ust. 1), ustawy o finansach publicz-

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 4 października 2022 r., sygn. akt I SA/Wa 796/22, Lex nr 3451500.

¹⁸ Ibidem; por. M. Kulesza, op. cit., s. 8 i nast.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Wyrok NSA z 29 lutego 2024 r., sygn. akt I OSK 510/23, Legalis nr 3059472.

nych (art. 12), jak również z przepisów ustawy o gospodarce komunalnej (art. 2 i 4), zaś prawidłowa subsumpcja nie jest oparta na konieczności istnienia przepisu, który przy wykładni językowej wprost na taką możliwość wskazuje.

Powyższa interpretacja pozostaje w pełnej zgodności ze stanowiskiem prezentowanym w piśmiennictwie prawniczym co do tego, że w konsekwencji konstytucyjnej zasady legalizmu organy samorządu terytorialnego dla swego działania wymagają wyraźnego upoważnienia ustawowego legitymującego jednostki samorządowe do tworzenia samorządowych jednostek organizacyjnych czy spółek prawa handlowego. Każde działanie podmiotów prawa publicznego, niezależnie jakich spraw miałyby dotyczyć, powinno być uzasadnione treścią konkretnej normy prawnej. Jeżeli organy chcą dokonać określonej czynności, musi istnieć konkretna podstawa prawna pozwalająca na działanie w określonej formie. Taka podstawa prawna nie może mieć przy tym jedynie ogólnego charakteru, lecz powinna upoważniać do dokonania ściśle określonych czynności²¹.

Warto jednak wskazać, że w judykaturze obecne jest również odmienne spojrzenie na zasadę terytorialności. Zgodnie z tym odmiennym poglądem żaden z przepisów obowiązującego prawa nie upoważnia jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia jednostki organizacyjnej z siedzibą poza jej terytorium. Granice działania jednostki samorządu terytorialnego każdego szczebla, a tym samym jej organów, wyznacza odpowiednio art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym²² czy też art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa²³. W rozumieniu ww. przepisów jednostka samorządu terytorialnego to wspólnota samorządowa, którą tworzą mieszkańcy gminy lub powiatu lub województwa oraz odpowiednie terytorium. Zatem do tych elementów (wspólnoty samorządowej i terytorium) będzie ograniczone publiczne władztwo danej jednostki i jej organów i na tym tylko terytorium może ona działać, sprawować władztwo publiczne i tu posiada prawo stanowienia powszechnie obowiązujących przepisów prawnych, przepisów porządkowych, podatków i opłat lokalnych. Zgodnie z tym poglądem w oparciu o art. 16 i art. 165 Konstytucji RP oraz odpowiednie ustawy samorządowe właściwość poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego obejmuje wyłącznie ich terytoria. Stąd też jednostka organizacyjna tworzona celem wykonywania zadań tych jednostek samorządu terytorialnego może mieć swą siedzibę wyłącznie na obszarze tej jednostki, która ją tworzy, albowiem granice

²¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 18 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/GI 503/14, Lex nr 1652486, por. M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 2.

²² Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107).

²³ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566).

władztwa tej jednostki samorządu terytorialnego (a jednocześnie granice działania jej jednostek organizacyjnych) związane są jej granicami terytorialnymi²⁴. Koncepcja ta znajduje nadto potwierdzenie w przekonaniu, że to z danym terytorium jednostki samorządu terytorialnego ustawodawca ściśle wiąże możliwość stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Także w myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podobnie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym²⁵ przewiduje, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. I odpowiednio w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym²⁶ wskazuje się, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Analogicznie art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa²⁷ stanowi, że na podstawie tejże ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części. Tym samym należy uznać, że uprawnienia normotwórcze organów jednostek samorządu terytorialnego są ograniczone do obszaru działania organów danej jednostki. Co prawda możliwe jest przejście do realizacji zadania innej jednostki samorządu terytorialnego, ale winno to nastąpić w drodze porozumienia komunalnego czy związku²⁸.

Warto także wskazać na te alternatywne rozwiązania w tym zakresie, oparte na formacie związku czy porozumienia międzygminnego, związku powiatów i związku powiatowo-gminnego czy porozumień między powiatami, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych lub powierzania zadań publicznych jednej z jednostek. Wspólne wykonywanie zadań publicznych należy rozumieć jako uzgodnione przez jednostki samorządu terytorialnego będące uczestnikami związku przekazanie (powierzenie) zadań na rzecz związku, który te zadania będzie realizował we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność²⁹. Zadania przekazane przez jednostki samorządu teryto-

²⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 24 sierpnia 2022 r., sygn. akt III SA/GI 70/22, Lex nr 3424945; por. wyrok NSA z 16 lipca 2024 r., sygn. akt III OSK 116/23.

²⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107).

²⁷ Art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566).

²⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 24 sierpnia 2022 r., sygn. akt III SA/GI 70/22, Lex nr 3424945.

²⁹ K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, 2022, Lex, art. 64.

rialnego, będące uczestnikiem związku, stają się zadaniami własnymi związku ze wszystkimi tego prawnymi implikacjami³⁰. Związek komunalny ma tyle praw i obowiązków, ile miały ich jednostki samorządu terytorialnego w związku z wykonywaniem przekazanych mu zadań³¹. W orzecznictwie zaprezentowano pogląd, zgodnie z którym jednostka nie może należeć do dwóch lub więcej związków realizujących te same zadania publiczne³².

W obszarze rozważań na temat wzajemnej konkurencji między zasadą terytorialności a zasadą zadaniowości warto przywołać także przykłady z orzecznictwa, które podkreślały niejednokrotnie prymat zasady zadaniowości nad zasadą terytorialności, np. wyrok Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2001 r. w sprawie III RN 153/00³³, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 kwietnia 2008 r. w sprawie I OSK 655/07³⁴ oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 sierpnia 2008 r. w sprawie I SA/Wa 832/08³⁵.

Podsumowanie

Konstatując, należałoby uznać, że w oparciu o obowiązujący porządek prawny brak jest podstaw do jednoznacznego potwierdzenia istnienia ograniczeń prawnych skutkujących bezwzględną niemożnością podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego działań poza swoim terytorium macierzystym. Bezspornie wykonywanie władzy publicznej przez jednostkę samorządu terytorialnego winno być realizowane z uwzględnieniem prymatu zasady terytorialności. Przywołane przepisy ustaw samorządowych wyznaczają granice terytorialne jednostek samorządu terytorialnego, w których mogą one podejmować swą aktywność o charakterze władczym³⁶.

Powyższe nie oznacza jednak przyjęcia, że jednostka samorządu terytorialnego nie może realizować swoich zadań własnych poza jej granicami ad-

³⁰ S. Piątek, *Ustawowe podstawy związków komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 66; M. Bidziński, M. Chmaj, *Formy współdziałania samorządu terytorialnego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 159; wyrok NSA w Poznaniu z 1 lutego 2000 r., sygn. akt II SA/Po 606/99, ONSA 2001, Nr 2, poz. 74; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26 lipca 2006 r., sygn. akt II SA/Go 247/06, Lex nr 322183; uchwała RIO w Poznaniu z 5 lutego 2014 r., sygn. akt 3/144/2014, Lex nr 1427340.

³¹ Uchwała RIO w Kielcach z 19 czerwca 1995 r., sygn. akt 147/95, OwSS 1995, Nr 4, poz. 156.

³² Wyrok WSA w Gliwicach z 4 marca 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 49/08, Lex nr 466375; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z 8 stycznia 2008 r., sygn. akt NK.I-0911/6/08, Lex nr 352451.

³³ Wyrok SN z 13 grudnia 2001 r., sygn. akt III RN 153/00, Legalis nr 51749.

³⁴ Wyrok NSA z 11 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 655/07, Legalis nr 117005.

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 12 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 832/08, Legalis nr 296155.

³⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 24 sierpnia 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 70/22, Lex nr 3424945.

ministracyjnymi oraz że siedziba jednostki organizacyjnej musi się znajdować wyłącznie na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, której organy ją stworzyły. Upoważnienie do utworzenia jednostki organizacyjnej, bez względu na teren jej położenia, a następnie nadania jej statutu wypływa z przepisów ustaw samorządowych, ustawy o finansach publicznych, jak również z ustawy o gospodarce komunalnej. Wskazane podstawy prawne, w połączeniu z możliwością gospodarowania majątkiem samorządowym celem wykonywania zadań własnych, jak również konstytucyjną gwarancję samodzielności samorządu, potwierdzają prawidłowość powyższego stanowiska. Mimo powyższej konstatacji, w ocenie autorów, orzecznictwo w analizowanym zakresie nie jest jednolite i wystarczająco precyzyjne, co może powodować problemy w praktyce stosowania przywołanych wyżej norm.

Jeśli zaś chodzi o określenie wzajemnej hierarchii zasad: terytorialności działania jednostek samorządu terytorialnego oraz celowości i zadaniowości, należy uznać, że najważniejsze jest kryterium zadaniowości i celowości oraz okoliczność zaspokajania zbiorowych potrzeb danej wspólnoty. Miejsce osiągnięcie tego celu jest kwestią wtórną, która w ocenie autorów może być rozstrzygana przez pryzmat ograniczeń wynikających z zasady terytorialności w zakresie władztwa publicznego (czyli w strefie imperium), ale z uwzględnieniem prymatu zasady zadaniowości i celowości.

Wykaz literatury

- Bidziński M., Chmaj M., *Formy współdziałania samorządu terytorialnego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2013.
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, 2022, Lex.
- Haczkowska M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Kulesza M., *Gospodarka komunalna – zakres i wyzwania prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8.
- Mulawa M., *Gospodarka komunalna misją samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2013, nr 16(23).
- Piątek S., *Ustawowe podstawy związków komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Szydło M., *Ograniczenia działalności gospodarczej odnoszące się do przedsiębiorstw komunalnych a swobody rynku wewnętrznego we Wspólnocie Europejskiej. Teza nr 2 60011/2*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 6.
- Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

Summary

The principle of territoriality in the context of a local government unit's tasks on the territory of another local government unit

Keywords: financial law, local government law, the principle of territoriality, the principle of independence, tasks of local government units.

Is the thesis that a local government unit can only carry out tasks within its area justified? In achieving the basic goal of a local government unit, i.e. meeting the collective needs of a given community, is the place where this goal is achieved an important determinant? Does a local government unit have the legal ability to run its organizational units on the territory of another local government unit? The independence of local government units is guaranteed by the Constitution of the Republic of Poland, the European Charter of Local Self-Government, and local government acts. The law does not explicitly indicate that a local government unit carries out its tasks only within its administrative boundaries. In the article, the issue of independence of local government units will be discussed in the context of the method and place of carrying out the entrusted tasks. The main purpose of the article is to answer the question of whether, under applicable law, a local government unit can carry out its tasks only within its administrative boundaries. The analysis covered by the study refers to establishing a hierarchy of principles: territoriality of the activities of local government units and purposefulness and task-oriented nature. The set goal implied the need to use a dogmatic research method, as well as a legal analysis of generally applicable legal acts and case law based on them. To sum up the analysis, it should be concluded that the exercise of public authority by a local government unit should undoubtedly be carried out considering the primacy of the principle of territoriality. However, the above does not mean that a local government unit cannot carry out its tasks outside its administrative borders and that the seat of the organizational unit must be located only within the territory of the local government unit.

