



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 marca 2026 r.

Poz. 1827

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.30.2026.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 lutego 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

orzekam

nieważność § 3 ust. 3 załącznika do uchwały nr 248/XX/2026 Rady Gminy Czerwonak z dnia 22 stycznia 2026 r. w sprawie Regulaminu korzystania ze świetlicy wiejskiej położonej w miejscowości Mielno - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 stycznia 2026 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła uchwałę nr 248/XX/2026 w sprawie Regulaminu korzystania ze świetlicy wiejskiej położonej w miejscowości Mielno, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy regulamin został uchwalony w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Regulamin”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art.18 ust. 2 pkt 15 i art.40 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436) i art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 26 stycznia 2026 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały stanowił przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436), zwanej dalej „u.s.g.”, zgodnie z którym: „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: [...] zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”.

Upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności. Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. W konsekwencji oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (por. wyrok NSA z 31 stycznia 2023 r. III OSK 1076/22; wyrok WSA w Poznaniu z 14 maja 2025 r. IV SA/Po 276/25; wszystkie prezentowane w niniejszym

rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Żadne inne przepisy, poza zasadami i trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie mogą być objęte regulacją wydawaną na podstawie art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Z kolei stosownie do zapisów art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679), zwanej dalej „u.g.k.”, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek (art. 4 ust. 2 u.g.k.).

Przechodząc do oceny zgodności z prawem badanej uchwały, stwierdzić należy, że w zakresie sformułowanych w art. 4 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz w art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k. upoważnień ustawowych nie mieści się, zdaniem organu nadzoru, postanowienie § 3 ust. 3 Regulaminu, w myśl którego: „Do obowiązków opiekuna świetlicy należy: 1) utrzymywanie kontaktu z Urzędem Gminy i informowanie o usterkach, awariach oraz szkodach na terenie obiektu; 2) udostępnianie świetlicy na zebrania i spotkania wiejskie oraz imprezy i uroczystości okolicznościowe, zapoznanie osób z obiektem oraz regulaminem świetlicy, przekazanie sprzętu i urządzeń osobom uprawnionym, odbiór świetlicy po zakończeniu zebrań, spotkań i uroczystości; 3) prowadzenie rejestru działalności świetlicy oraz rejestru udostępniania obiektu”.

Zauważyć należy, że znaczenie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., polega na tym, że adresuje się je do osób korzystających z takich obiektów lub urządzeń, które winny się im podporządkować (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 października 2023 r. IV SA/Po 532/23). Poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę (podmiot) nim gospodarującą (por. wyrok WSA w Warszawie z 18 października 2022 r. II SA/Wa 2282/21). Materia ta wkracza bowiem w kompetencje wójta określone w art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 3 u.s.g. Zgodnie z tymi przepisami, wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa; do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał i gospodarowanie mieniem komunalnym.

Jak podkreślił WSA w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z 14 maja 2025 r. IV SA/Po 276/25: „Wybór konkretnego podmiotu, zarządzającego w imieniu organu wykonawczego gminy komunalnymi obiektami użyteczności publicznej, należy [...] wyłącznie do kompetencji wójta jako organu gminy gospodarującego mieniem komunalnym. Wyłącznie wójt, powierzając określonemu podmiotowi administrowanie gminnymi obiektami użyteczności publicznej, będzie władny określić obowiązki tego podmiotu związane z bieżącym zarządaniem tymi obiektami. Rada gminy, nie będąc umocowaną w ustawie do sprawowania zarządu mieniem gminnym (w tym obiektami użyteczności publicznej), nie może arbitralnie decydować o zakresie obowiązków wójta bądź upoważnionej przez niego osoby, związanych z bieżącym zarządaniem mieniem gminnym ponieważ ustawodawca jej do tego nie upoważnia. Sprawę wspomnianych obowiązków należy pozostawić do umownego uregulowania pomiędzy wójtem a podmiotem mającym wykonywać zadania związane z zarządaniem gminnymi obiektami użyteczności publicznej. [...] Wykonawcą uchwały jest wójt i to on może ewentualnie wyznaczyć osobę odpowiedzialną za wykonanie powierzanych mu zadań. [...] Powierzenie innemu podmiotowi zadań w tym zakresie jest więc jego suwerenną decyzją i rada gminy, wobec braku przepisu kompetencyjnego w tej materii, nie może decydować o tym w uchwale”.

Podejmując uchwałę w oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., Rada Gminy Czerwonak uprawniona była zatem do uregulowania jedynie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z takich obiektów i urządzeń. Rada nie miała natomiast kompetencji do unormowania w drodze aktu prawa miejscowego obowiązków opiekuna świetlicy, jak to uczyniła w kwestionowanym przepisie § 3 ust. 3 Regulaminu. Podkreślić w tym miejscu należy, że opiekunem świetlicy, zgodnie z zapisami § 3 ust. 1 Regulaminu, jest osoba wyznaczona przez Wójta Gminy Czerwonak. Z kolei w § 3 ust. 2 Regulaminu wprost przyjęto, że: „Szczegółowy zakres obowiązków opiekuna wynika z umowy zawartej pomiędzy opiekunem, a Gminą Czerwonak reprezentowaną przez Wójta”, co wpisuje się w zakres kompetencji wójta wyznaczonych w art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 3 u.s.g.

W świetle powyższego organ nadzoru uznał, że przepis § 3 ust. 3 Regulaminu został wydany przez Radę Gminy Czerwonak bez wymaganego upoważnienia ustawowego, z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 30 ust. 1 i ust. pkt 2 i 3 u.s.g., co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwego przepisu.

Nadto oczywistym jest, że kwestionowana regulacja nie stanowi o cenach i opłatach albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, a zatem nie mieści się również w granicach kompetencji prawodawczych rady gminy, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k.

Odnosząc się do natomiast do unormowania w Regulaminie kwestii, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., stwierdzić należy, że w akcie tym znajdują się następujące przepisy dotyczące opłat za korzystanie ze świetlicy: „Budynek może być wynajmowany komercyjnie na podstawie umów zawieranych z administratorem oraz po uiszczeniu opłaty za wynajem sali zgodnie z obowiązującym cennikiem” (§ 8 ust. 1), „Budynek może zostać udostępniony za opłatą lub nieodpłatnie” (§ 8 ust. 4), „Z tytułu odpłatnego korzystania z obiektu, korzystający wnosi opłatę wraz z ewentualną kaucją na właściwy rachunek Urzędu Gminy Czerwonak, zgodnie z obowiązującym cennikiem” (§ 9 ust. 2). Należy jednak zauważyć, że - pomimo powołania w podstawie prawnej uchwały przepisów art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k. - Regulamin nie zawiera cennika opłat, o którym mowa we wskazanych regulacjach. W badanej uchwale nie zawarto też przepisu, mocą którego Rada Gminy Czerwonak powierzałaby uprawnienia prawodawcze w tym zakresie Wójtowi Gminy Czerwonak - zgodnie z art. 4 ust. 2 u.g.k. W związku z tym organ nadzoru, wszczynając pismem z dnia 13 lutego 2026 r. postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, zwrócił się do Rady Gminy Czerwonak o wyjaśnienie, jaki akt prawny normuje opłaty z tytułu korzystania z obiektu, o których mowa w § 8 ust. 1 i 4 oraz § 9 ust. 2 Regulaminu.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Pierwszego Zastępcę Wójta Gminy Czerwonak (pismo z 17 lutego 2026 r. znak: BR.0711.8.2026), zarządzenie w sprawie wysokości cen i opłat za korzystanie z sal i pomieszczeń budynku świetlicy wiejskiej w miejscowości Mielno zostało przygotowane i podpisane przez Wójta Gminy. Wskazane w piśmie zarządzenie nr 57/2026 Wójta Gminy Czerwonak z dnia 17 lutego 2026 r. w sprawie wysokości cen i opłat za korzystanie z sal i pomieszczeń budynku świetlicy wiejskiej w miejscowości Mielno zostało przekazane do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Ocena legalności przedmiotowego zarządzenia pozostaje poza zakresem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. W tym miejscu organ nadzoru jedynie informacyjnie wskazuje, że jako podstawę prawną jego wydania powołano art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 u.s.g. oraz uchwałę nr 235/XXVI/2016 Rady Gminy Czerwonak z dnia 29 września 2016 r. w sprawie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej oraz nadania regulaminów dla gminnych obiektów użyteczności publicznej (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 6152 z późn. zm.). Uchwała ta w § 2 ust. 3 stanowi, że: „Wysokość opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń ustala w drodze zarządzenia Wójta Gminy”.

Nadmienić też należy, że powołana uchwała nr 235/XXVI/2016 Rady Gminy Czerwonak z dnia 29 września 2016 r. normuje zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej oraz nadania regulaminów dla gminnych obiektów użyteczności publicznej. Ilekroć mowa w tej uchwale „o obiektach i urządzeniach - rozumie się przez to obiekty i urządzenia użyteczności publicznej, a w szczególności: świetlice wiejskie, boiska, place zabaw, halę sportową, basen i inne pomieszczenia użytkowe wraz z urządzeniami i wyposażeniem będące własnością Gminy Czerwonak, wykorzystywane do działalności statutowej Gminy, w tym organizowania imprez lub na inną pozastatutową działalność” (§ 1 pkt 2). W uchwale tej ustalono ogólne zasady korzystania odnoszące się do wszystkich (zdefiniowanych w § 1 pkt 2) obiektów i urządzeń (§ 2 ust. 1). Ponadto wprowadzono regulaminy porządkowe obiektów, „uwzględniające specyfikę poszczególnych obiektów i sposób ich użytkowania” (§ 5 ust. 1). Obecnie do uchwały tej załączonych jest 27 regulaminów.

Nie jest zatem zrozumiałe, dlaczego Rada Gminy Czerwonak przyjęła badany Regulamin odrębną uchwałą, skoro przedmiot jego regulacji mieści się w zakresie przedmiotu regulacji ww. uchwały nr 235/XXVI/2016 Rady Gminy Czerwonak z dnia 29 września 2016 r. Tym bardziej, że ww. zarządzenie nr 57/2026 Wójta Gminy Czerwonak z dnia 17 lutego 2026 r. zostało wydane w oparciu o upoważnienie zawarte właśnie w tej uchwale. Organ nadzoru wskazuje, że taka technika prawodawcza może wprowadzać w błąd adresatów co do tego, które normy prawne mają zastosowanie do obiektu użyteczności publicznej, jakim jest świetlica wiejska w miejscowości Mielno. Wątpliwości te da się usunąć przy zastosowaniu

odpowiednich reguł kolizyjnych, niemniej jednak prawodawca miejscowy winien redagować przepisy uchwał tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Powyższe standardy redagowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego wynikają z § 6 i § 25 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczych” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). W niniejszej sprawie zasady te, zdaniem organu nadzoru, nie zostały zachowane, jednak nie stanowi to istotnego naruszenia prawa, które skutkować musiałyby stwierdzeniem nieważności uchwały. W tym też zakresie organ nadzoru, stosownie do dyspozycji art. 91 ust. 4 u.s.g., ogranicza się do wskazania, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Czerwonak

Wójt Gminy Czerwonak