



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 4 marca 2026 r.

Poz. 1896

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.32.2026.4**

z dnia 25 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 § 8 i § 10 ust. 1 załącznika do uchwały nr 247/XX/2026 Rady Gminy Czerwonak z dnia 22 stycznia 2026 r. w sprawie Regulaminu świadczenia usługi ładowania i zasad korzystania z ogólnodostępnych stacji ładowania pojazdów elektrycznych, zlokalizowanych przy siedzibie Urzędu Gminy Czerwonak - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 22 stycznia 2026 r. Rada Gminy Czerwonak 247/XX/2026 w sprawie Regulaminu świadczenia usługi ładowania i zasad korzystania z ogólnodostępnych stacji ładowania pojazdów elektrycznych, zlokalizowanych przy siedzibie Urzędu Gminy Czerwonak, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy regulamin stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Regulamin”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436) oraz art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1289, 1853 i 1881)”.

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 nadzorczych 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 powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1289, 1853 i 1881) zobowiązuje operatora ogólnodostępnej stacji ładowania do udostępnienia w ogólnodostępnej stacji ładowania informacji dotyczących zasad korzystania z tej stacji oraz instrukcji jej obsługi.

Analiza treści badanej uchwały i stanowiącego jej integralną część Regulaminu wskazuje, że Rada Gminy Czerwonak skorzystała także z upoważnienia ustawowego, o którym mowa w 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), zwanej dalej „u.g.k.”. Stosownie do zapisów art. 4 ust. 1 pkt 2 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.).

Kwestie dotyczące opłat za korzystanie ze stacji ładowania zostały unormowane w rozdziale 3. Regulaminu, zatytułowanym: „Warunki świadczenia usługi ładowania”. Mocą § 9 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy Czerwonak postanowiła, że: „Opłaty za korzystanie ze stacji ładowania są ustalane Zarządzeniem Wójta Gminy Czerwonak”. Nadmienić należy, że aktem wykonawczym wydanym w oparciu o upoważnienie zawarte w § 9 ust. 1 Regulaminu jest zarządzenie nr 58/2026 Wójta Gminy Czerwonak z dnia 17 lutego 2026 r. w sprawie wysokości opłat za korzystanie z usługi ładowania pojazdów elektrycznych na stacji ładowania przy siedzibie Urzędu Gminy Czerwonak, opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 20 lutego 2026 r. pod poz. 1643, zwane dalej „Zarządzeniem”.

Obok ww. regulacji odnoszących się bezpośrednio do opłat za korzystanie ze stacji ładowania, Rada Gminy Czerwonak, w odrębnych rozdziałach Regulaminu, zawarła przepisy, w których zastrzegła, że: „W przypadku niezgodnego z Regulaminem pozostawienia pojazdu na stanowisku ładowania: 1) zarządca będzie dochodzić kosztów, od użytkowników pojazdów nieuprawnionych do parkowania oraz użytkowników pojazdów elektrycznych, niepodłączonych do stacji ładowania; 2) jeśli będzie miało ono bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo osób lub mienia, pojazd zostanie odholowany na koszt właściciela, na wyznaczony przez zarządcę parking strzeżony” (§ 8), „W przypadku korzystania ze stacji ładowania lub jej infrastruktury niezgodnie z instrukcją obsługi lub Regulaminem, zarządca zastrzega sobie prawo do obciążenia użytkownika kosztami, związanymi z niewłaściwym użytkowaniem” (§ 10 ust. 1).

Zdaniem organu nadzoru, powyższe regulacje § 8 i § 10 ust. 1 Regulaminu zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz z art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k., co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że kwestionowane przepisy nie normują zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (tu: stacji ładowania i jej infrastruktury), lecz ustanawiają odpowiedzialność (sankcje) z tytułu niezgodnego z Regulaminem (instrukcją obsługi) korzystania z tychże obiektów i urządzeń. Tymczasem norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności porządkowej, cywilnej, czy też karnej. W pojęciu zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie mieści się bowiem regulacja dotycząca odpowiedzialności podmiotów korzystających z tych terenów, czy zarządców obiektów. Takie stanowisko ugruntowane jest także w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Poznaniu z 23 stycznia 2020 r. IV SA/Po 795/19, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 sierpnia 2019 r. II SA/Go 405/19, wyrok WSA w Poznaniu z 30 października 2025 r. IV SA/Po 799/25).

Z kolei na gruncie upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. należy dostrzec, że w orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszczono możliwość wprowadzania zarówno opłat „podstawowych”, jak i opłat „podwyższonych” („dodatkowych”) - jako należności za poszczególne sposoby

(dozwolone lub niedozwolone) korzystania z obiektów użyteczności publicznej (por. wyrok NSA z 8 października 2013 r. I OSK 1564/13, wyrok NSA z 21 października 2021 r. II GSK 1174/21, wyrok NSA z 22 marca 2022 r. II GSK 211/22). Niemniej jednak w przypadku, gdy rada gminy zamierza wprowadzić opłaty za niezgodne z ustalonymi zasadami korzystanie z obiektów lub z urządzeń użyteczności publicznej, winna wolę tę wyrazić w uchwale w sposób jasny i czytelny, tj. wprost postanowić w uchwale o wysokości takich opłat albo wskazać sposób ich ustalania, ewentualnie wyraźnie powierzyć uprawnienia w tym zakresie organowi wykonawczemu.

Należy mieć na względzie, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94).

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”. Mowa tu w szczególności o przepisach § 6 ZTP („Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”) oraz § 25 ust. 1 ZTP („Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”), stosowanych odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego (§ 143 ZTP). Reguły te wynikają również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

Zdaniem organu nadzoru, w niniejszej sprawie powyższy wymóg nie został zachowany. Rada Gminy Czerwonak postanowiła w Regulaminie o „dochodzeniu przez zarządcę kosztów od użytkowników pojazdów nieuprawnionych do parkowania oraz użytkowników pojazdów elektrycznych, niepodłączonych do stacji ładowania”, odholowaniu pojazdu „na koszt właściciela” (§ 8) oraz zastrzegła prawo zarządcy do obciążania użytkownika kosztami związanymi z niewłaściwym użytkowaniem (§ 10 ust. 1). Nawet jeśli uznać, że wskazane tu koszty są w istocie opłatą za niezgodne z Regulaminem korzystanie ze stacji ładowania, to rada, zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., winna była wprost postanowić w uchwale o wysokości takich opłat albo wskazać sposób ich ustalania, ewentualnie - na podstawie art. 4 ust. 2 u.g.k. – powierzyć uprawnienia w tym zakresie organowi wykonawczemu.

Należy tu podkreślić, że Rada Gminy Czerwonak powierzyła Wójtowi Gminy Czerwonak uprawnienie do ustalenia, w drodze zarządzenia, opłat za korzystanie ze stacji ładowania (§ 9 ust. 1 Regulaminu). Niemniej jednak, zdaniem organu nadzoru, upoważnienie to nie obejmuje ustalenia wysokości kosztów, o których mowa w § 8 i § 10 ust. 1 Regulaminu. Za taką interpretacją przemawia zarówno posłużenie się przez radę różnymi określeniami w obrębie jednego aktu, jak i umiejscowienie omawianych przepisów w trzech odrębnych rozdziałach tego aktu. Nadto, w wydanym w tej sprawie Zarządzeniu ustalono „wysokość opłat za korzystanie z usługi ładowania pojazdów elektrycznych na stacji ładowania przy siedzibie Urzędu Gminy Czerwonak” (§ 1 ust. 1), przyjmując, że: „W ramach korzystania z infrastruktury stacji ładowania naliczane są opłaty: 1) 1,84 zł netto (plus należny podatek VAT) za 1 kWh energii elektrycznej, przy jednorazowym ładowaniu przez złącza AC; 2) 0,81 zł netto (plus należny podatek VAT) za minutę postoju podłączonego do stacji ładowania pojazdu elektrycznego, po upływie 60 minut od zakończenia usługi ładowania przez złącze AC” (§ 1 ust. 2). Zarządzenie to nie określa żadnych innych opłat, w tym związanych z niewłaściwym korzystaniem z przedmiotowej stacji ładowania.

Tak zredagowane przepisy nie pozwalają ani w sposób jednoznaczny przesądzić o charakterze kosztów wskazanych w § 8 i § 10 ust. 1 Regulaminu, ani też ustalić wysokości tych kosztów, którymi mogą zostać obciążeni adresaci norm prawa miejscowego (użytkownicy i właściciele pojazdów), co pozostaje w wyraźnej sprzeczności z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k.

W tym stanie rzeczy organ nadzoru uznał, że omawiane postanowienia Regulaminu zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.g.k., a także konstytucyjnej zasady określoności przepisów prawa, co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

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  
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Gminy Czerwonak

Wójt Gminy Czerwonak