



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.145.4.2026.MJ1

Wrocław, 20 marca 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

Zarządzenia nr SOG.Z.20.2026 Wójta Gminy Warta Bolesławiecka z dnia 20 lutego 2026 r. w sprawie wysokości opłat za korzystanie ze stadionu sportowego w Raciborowicach Górnych i boiska wielofunkcyjnego w Raciborowicach Dolnych – w całości.

Uzasadnienie

W dniu 20 lutego 2026 r. Wójt Gminy Warta Bolesławiecka, powołując się na art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm., tu dalej jako: u.s.g.) i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm., tu dalej jako: u.g.n.), wydał Zarządzenie nr SOG.Z.20.2026 w sprawie wysokości opłat za korzystanie ze stadionu sportowego w Raciborowicach Górnych i boiska wielofunkcyjnego w Raciborowicach Dolnych (dalej także jako: Zarządzenie), ustalające wysokość opłaty za korzystanie ze stadionu sportowego w Raciborowicach Górnych wraz z zapleczem (tj. szatnia piłkarska, pomieszczenie higieniczno-sanitarne, magazyn), znajdującego się na działkach nr 363/6, nr 363/5 i nr 363/1 (tak § 1 pkt 1 Zarządzenia), wysokość opłaty za korzystanie z boiska wielofunkcyjnego w Raciborowicach Dolnych, znajdującego się na działce nr 875 (tak § 1 pkt 2 Zarządzenia), jak również godzinowe stawki opłat za korzystanie z wyżej wymienionych obiektów sportowych (tak w § 2 Zarządzenia). Przedmiotowy akt wpłynął do tutejszego organu nadzoru w dniu 20 lutego 2026 r., z wnioskiem o publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W toku badania legalności Zarządzenia organ nadzoru, pismem z dnia 11 marca 2026 r., PNK-N.4131.145.4.2026.MJ1, zwrócił się do Wójta Gminy Warta Bolesławiecka o wskazanie, czy istnieje uchwała Rady Gminy Warta Bolesławiecka upoważniająca go do ustalania wysokości przedmiotowych opłat za korzystanie ze stadionu sportowego w Raciborowicach Górnych i boiska wielofunkcyjnego w Raciborowicach Dolnych (z prośbą o udostępnienie treści tejże uchwały), a także o wskazanie, czy uchwała takowa została skierowana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Rzeczony zapytanie organu doręczone zostało w dniu 13 marca 2026 r. Odpowiedzią z tejże samej daty, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 marca 2026 r., Wójt Gminy Warta Bolesławiecka wyjaśnił, że Rada Gminy Warta Bolesławiecka podjęła uchwałę nr XXV/158/09 z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład gminnego zasobu nieruchomości Gminy Warta Bolesławiecka (opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 24 kwietnia 2009 r. nr 72, poz. 1601), a nadto wyjaśnił, że podejmując wzmiankowane Zarządzenie, kierował się następującymi normami prawnymi: wspomnianym już art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.), art. 13 ust. 1. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 114 z późn. zm.), a ponadto art. 23 ust. 1 pkt 5 i art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 114 z późn. zm.).

W tym stanie rzeczy organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowe Zarządzenie nr SOG.Z.20.2026 Wójta Gminy Warta Bolesławiecka wydane zostało z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 679, dalej także jako: u.g.k.), w związku z art. 2, 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej jako: Konstytucja RP), polegającym na realizacji przez organ wykonawczy gminy kompetencji prawodawczej zastrzeżonej dla organu stanowiącego gminy, a bez wymaganego w tej sytuacji upoważnienia udzielonego mu w ramach subdelegacji kompetencji przez organ stanowiący.

I tak, wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 u.g.k., jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o: 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej, 2) 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. Z przytoczonego przepisu wynika zatem, że to uchwała rady ma określać wysokość cen i opłat albo sposób ustalania cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego, jaka jest gmina. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że wzmiankowany przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. określa generalnie uprawnienie rady gminy do ustalenia wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej i że przewidziana w tej regulacji kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest szczególnym upoważnieniem ustawowym do podjęcia aktu prawa miejscowego, w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 sierpnia 2024 r., I GSK 960/23, Legalis nr 3115938), jak również zwłaszcza, że art. 4 ust. 1 pkt 2, stanowi *lex specialis* wobec regulacji ustrojowych i jako taki tworzy samoistną podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie zaznacza się, że uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.n. stanowią akty prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 9 stycznia 2023 r., I SA/Op 196/22, Legalis nr 2851490 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2023 r., I OSK 591/23, Legalis nr 2984384). Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy skonstatować należało, że nie zasługuje na uwzględnienie teza, jakoby podstawą do wydania przez Wójta Gminy Warta Bolesławiecka kwestionowanego zarządzenia mógł być art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustanawiający właściwość wójta w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym. Jak wskazano bowiem wyżej, art. 4 ust. 1 pkt 2, stanowi *lex specialis* wobec regulacji ustrojowych.

Dalej, odnotować należy, że podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej tworzy także przepis art. 4 ust. 2 u.g.k., zgodnie z którym uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2 wzmiankowanego artykułu, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek. Jak jednakże podkreśla się w tym kontekście w doktrynie, takie działania wymagają uchwały subdelegacyjnej organu stanowiącego, która powinna w sposób wyraźny określać zakres dopuszczalnych działań organu wykonawczego w zakresie ustalania cen i opłat lub sposobu ich ustalania (por. C. Banasiński, M. Kulesza, Komentarz GospKomU, s. 51; także M. Nagórek, Uprawnienie burmistrza do określenia cen za korzystanie z mienia samorządowego, Legalis, 2025-02-21), a zakres delegacji musi być określony w sposób bardzo wyraźny i precyzyjny (por. J. J. Zięty, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, wyd. 1, 2012, art. 4, Nb 9). Tożsame stanowisko jest już od dawna ugruntowane w judykaturze, gdzie wskazuje się, iż „organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, aby móc decydować o wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, musiałby zostać do tego uprzednio upoważniony mocą stosownej uchwały organu stanowiącego jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2011 r., II SA/Wr 245/11, Dolnośląskie 2011, Nr 212, poz. 3664), przy czym treść uchwały powinna zawierać „sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego” (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94, Prawo Gospodarcze 1995, Nr 12, s. 49). Co więcej, mając na uwadze skutki prawne aktu wydanego na podstawie upoważnienia z art. 4 ust. 2 u.g.k., należy ocenić, że akt taki ma również charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego, tj. aktu prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 marca 2017 r., II SA/Go 81/17, Legalis nr 1598026, podobnie M. Nagórek, op. cit.).

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy ocenić należało, że sytuacja rzeczony subdelegacji nie zachodzi i Wójt Gminy Warta Bolesławiecka nie może skutecznie powołać się na działanie na podstawie powierzenia mu zadań przez Radę Gminy Warta Bolesławiecka. Nawet bowiem, gdy rozważać jako źródło jego umocowania (vide stanowisko Wójta Gminy Warta Bolesławiecka przedstawiane w toku postępowania nadzorczego w odpowiedzi z dnia 13 marca 2026 r.) uchwałę nr XXV/158/09 Rady Gminy Warta Bolesławiecka z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład gminnego zasobu nieruchomości Gminy Warta Bolesławiecka (na marginesie, co do której tut. organ nadzoru, w drodze Rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 8 kwietnia 2009 r., NK.II.0911-14/227/09, stwierdził

częściową jej nieważność), to i tak analiza treści ww. uchwały dostarcza argumentów dla wniosku negatywnego co do zaistnienia prawidłowej subdelegacji na rzecz Wójta. W literalnie żadnym punkcie wzmiankowanych zasad Rada Gminy nie normowała kwestii umocowywania Wójta Gminy do ustalania wysokości opłat za korzystanie z jakichkolwiek obiektów gminnych, a rzeczona uchwała reguluje problematykę nabywania i zamiany nieruchomości, sprzedaży nieruchomości i oddawania ich w użytkowanie wieczyste (w tym sprzedaży lokali mieszkalnych i budynków mieszkalnych), zagadnienie oddania nieruchomości w trwałe zarząd, najem lokali użytkowych, dzierżawę gruntów, użyczenie nieruchomości, obciążenie nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi (w tym użytkowaniem), jak również przyjmowanie i dokonywanie darowizn. Nawet w rozdziale poświęconym tzw. przepisom ogólnym (jak zresztą i w przepisach końcowych) próżno poszukiwać śladu przedmiotowej kwestii (tj. subdelegacji przez Radę uprawnienia do ustalania wysokości opłat za korzystanie z obiektów gminnych), a zaakcentować zwłaszcza należy w tym kontekście, że nie dostarcza takiego umocowania ani § 5, ani § 6 teże uchwały, których zapisy mają charakter ogólny, stanowiąc jedynie, że: „Organem Gminy właściwym w sprawach związanych z gospodarowaniem nieruchomościami jest Wójt Gminy” oraz że „Wójt Gminy obowiązany jest do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki”.

W świetle powyższego już w zasadzie tylko na marginesie skonstatować należy i to, że jako oczywiście nietrafne w okolicznościach niniejszej sprawy ocenić należało powoływanie się przez Wójta Gminy Warta Bolesławiecka, jako na podstawę do wydania badanego Zarządzenia, na przepis art. 13 ust. 1 u.g.n. Wypada mianowicie zauważyć, za orzecznictwem, że obrót w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oznacza każdą czynność prawną, tak prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego (publicznego), w wyniku której następuje zmiana właściciela (uprawnionego) do dysponowania daną nieruchomością (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 maja 2023 r., II SA/Kr 161/23, Legalis nr 2936477). W stanie faktycznym niniejszej sprawy nie może w tym kontekście budzić wątpliwości, że żadnej takiego rodzaju czynności prawnej kwestionowane Zarządzenie nie dotyczy. Dalej, stwierdzić należy, że wzmiankowana ustawa o gospodarce nieruchomościami nie dostarcza zresztą także i w drodze pozostałych jej unormowań wystarczającej podstawy prawnej dla kwestionowanego Zarządzenia, zwłaszcza zaś nie może być uznany za taką podstawę powoływany przez Wójta art. 25 ust. 1 i 2 u.g.n. (oraz art. 23 ust. 1 u.g.n.) Jakkolwiek bowiem zgodzić się należy, że zgodnie z art. 25 ust. 1 u.g.n. gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, zaś zgodnie z ust. 2 tegoż artykułu gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 u.g.n., to jednak zważyć należy, że w punkcie 5 rzeczzonego art. 23 ust. 1 u.g.n., w kontekście kategorii czynności, do jakich w ramach gospodarowania uprawniony jest organ wykonawczy gminy, ustawodawca mówi o wykonywaniu „czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzeniem windykacji tych należności”, z czego, w ocenie tut. organu nadzoru wywodzić należy, że chodzi tu o uprawnienie do wykonywania operacji o charakterze kalkulacyjnym (według Słownika Języka Polskiego „naliczać” oznacza: 1. «licząc, dojść do pewnej liczby»; 2. «przyjmując jakąś wartość za podstawę, policzyć coś» – por. <https://sjp.pwn.pl/slovniki/nalicza%C4%87.html>), nie zaś o czynności ustalania wysokości opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, które mają charakter normatywny i kreujący (takie właśnie, jak wywodzą już powyżej, leżą w kompetencjach Rady).

Podsumowując, realizacja przez organ wykonawczy gminy Warta Bolesławiecka kompetencji prawodawczej zastrzeżonej dla organu stanowiącego tej gminy, a bez wymaganego w tej sytuacji upoważnienia udzielonego w ramach subdelegacji przez organ stanowiący, wymagała stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności Zarządzenia nr SOG.Z.20.2026 z dnia 20 lutego 2026 r. Bez powierzenia przez radę gminy na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy wójt nie posiada uprawnienia do określania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Zaakcentowania wymaga, że w demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne jest domniemywanie kompetencji prawodawczych tam, gdzie ustawa ich wyraźnie nie przyznaje (art. 2 Konstytucji RP). Wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego, o jakim wyżej mowa, jest istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając ramy ich działania. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, przy czym zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Mając na względzie powyższe, należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem tutejszego organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.s.g. stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska