



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 10 lutego 2022 r.

Poz. 756

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.165.1.2022.AA2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 9 lutego 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz.1372 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**§ 6 i § 10 we fragmencie „po upływie 14 dni od opublikowania go w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” zarządzenia nr 512/2021 Burmistrza Złotego Stoku z dnia 15 października 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek czynszu dzierżawnego za grunty stanowiące własność Gminy Złoty Stok użytkowane rolniczo oraz wydzierżawiane na inne cele.**

#### **Uzasadnienie**

Burmistrz Złotego Stoku, powołując się na art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 20 ust. 4 uchwały nr XXV/194/2021 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Złoty Stok (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2021 r. poz. 2547) wydał w dniu 15 października 2021 r. zarządzenie nr 512/2021 w sprawie ustalenia wysokości stawek czynszu dzierżawnego za grunty stanowiące własność Gminy Złoty Stok użytkowane rolniczo oraz wydzierżawiane na inne cele – dalej jako: zarządzenie.

Zarządzenie zostało przedłożone Organowi Nadzoru w dniu 26 stycznia 2022 r.

**W toku badania legalności zarządzenia Organ Nadzoru stwierdził, że jego:**

- § 6 został podjęty z istotnym naruszeniem 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.), polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego poprzez ustalenie sztywnej stawki wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntu;
- § 10 we fragmencie „po upływie 14 dni od opublikowania go w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na skierowaniu do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego zarządzenia, co do którego ustawa nie daje podstaw do takiej formy ogłoszenia.

1. W § 6 zarządzenia postanowiono, że „Za korzystanie z gruntu stanowiącego własność Gminy Złoty Stok bez tytułu prawnego pobiera się wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z gruntu w wysokości 200% stawki czynszu określonej w załącznikach nr 1 i nr 2 do zarządzenia”.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań burmistrza należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Z kolei w art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustalono na czym w szczególności polega gospodarowanie przez organ wykonawczy gmin gminnym zasobem nieruchomości. Przepisy te pozwalają organowi wykonawczemu gminy na ustanawianie – również w drodze zarządzenia – zasad, na jakich może być kształtowany czynsz oraz

wykonywane czynności związane z naliczaniem należności za dzierżawę gruntów stanowiących własność gminy – jednakże tylko w takim w takim zakresie, w jakim zachodzi konieczność i możliwość władczego rozstrzygnięcia sprawy niebędącej sprawą rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej.

Bez wątpienia jedną z umów, w oparciu o którą możliwe jest władztwo nad rzeczą, jest umowa dzierżawy, której istotę regulują przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.), dalej jako: k.c. O tym, że nieruchomość stanowiąca własność jednostki samorządu terytorialnego może zostać oddana w dzierżawę, potwierdza brzmienie art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 693 § 1 k.c., przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz. Zatem, czynsz jest elementem stosunku umowy dzierżawy – świadczeniem dzierżawcy wobec wydzierżawiającego. Po upływie okresu, na jaki umowa została zawarta, dzierżawca obowiązany jest, w braku odmiennej umowy, zwrócić przedmiot dzierżawy w takim stanie, w jakim powinien się znajdować stosownie do przepisów o wykonywaniu dzierżawy (art. 705 k.c.). W przypadku natomiast, gdy dzierżawca, mimo ustania umowy, nie wydaje wydzierżawiającemu jej przedmiotu, to zgodnie z unormowaniami powołanej ustawy wydzierżawiającemu przysługują dwa rodzaje roszczeń – po pierwsze określone w art. 471 kc roszczenie o odszkodowanie z tytułu niewykonania bądź nienależytego wykonania zobowiązania, po drugie wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy bez tytułu prawnego, którego można domagać się w oparciu o art. 224 – 225 kc. Są to dwa odrębne roszczenia, z których korzystanie przez uprawniony podmiot rodzi różne konsekwencje prawne, co potwierdził Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 16 stycznia 2013 r., sygn. akt I ACa 863/12. Istotne przy tym jest to, że wysokość wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z rzeczy nie może, zdaniem organu nadzoru, zostać z góry określona w sposób arbitralny w drodze aktu o charakterze publicznoprawnym. Zgodnie z treścią art. 224 § 2 k.c. i art. 225 k.c. właścicielowi przysługuje roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie z jego rzeczy. Posiadacz jest zobowiązany do wynagrodzenia za korzystanie z cudzej rzeczy bez względu na to, czy właściciel rzeczy, nie korzystając z niej, poniósł jakąkolwiek stratę i niezależnie od tego, czy posiadacz faktycznie korzystał z rzeczy, odnosząc korzyść wymierną. Roszczenie o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości nie jest uzależnione od winy bezumownego posiadacza, lecz jedynie od jego złej wiary i opiera się na założeniu, że właściciel ma prawo do uzyskania od podmiotu władającego w złej wierze jego rzeczą wynagrodzenia w takiej samej wysokości, w jakiej otrzymałby zapłatę od posiadacza, którego posiadanie opierało się na prawie. Tego rodzaju stosunkiem, „opierającym się na prawie”, byłaby w stosunku do gruntu - umowa najmu, ewentualnie dzierżawy. W orzecznictwie wskazuje się, że w kwestii wysokości należnego wynagrodzenia (opartego o normę prawną wynikającą z art. 224 k.c.) można aprobować generalne założenie, że właściwą będzie kwota, którą posiadacz musiałby zapłacić właścicielowi, gdyby jego posiadanie opierało się na prawie. Wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy obejmuje zatem to wszystko, co uzyskalby właściciel, gdyby ją wynajął, wydzierżawił lub oddał do odpłatnego korzystania na podstawie innego stosunku prawnego (por. S. Rudnicki, Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996, s. 265-266)

Zgodzić się także należy ze stanowiskiem wyrażonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 554/07, w którym zwrócono uwagę na fakt, iż wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy bez tytułu prawnego jest kategorią cywilnoprawną, określaną (w braku porozumienia stron) w postępowaniu przed sądem powszechnym, co oznacza, że rada gminy nie może określać w uchwale (akcie administracyjnym) sztywnych stawek. Trzeba mieć na uwadze także i to, że stosunki prawne powstające na tle "bezumownego" korzystania z cudzego mienia nie należą do sfery stosunków publicznoprawnych, stanowią bowiem sferę szeroko pojętych stosunków cywilnoprawnych regulowanych przez normy tego prawa. Wprawdzie, Sąd badał legalność uchwały rady gminy w powyższym zakresie, jednakże stanowisko to w całości odnieść można także do działania organu wykonawczego gminy. Nie można wobec tego – w kontekście przedstawionej argumentacji – przyjąć za zgodne z obowiązującym prawem określenie wysokości wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości w wysokości 200% stawki czynszu, tak jak uczynił to Burmistrz Złotego Stoku w § 6 zarządzenia nr 512/2021 z dnia 15 października 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek czynszu dzierżawnego za grunty stanowiące własność Gminy Złoty Stok użytkowane rolniczo oraz wydzierżawiane na inne cele, ponieważ mieści się ono w zakresie spraw podlegających reżimowi prawa cywilnego.

2. Zgodnie z § 10 zarządzenia wchodzi ono w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Tymczasem – na mocy art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej, 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych, 3a) statuty związków metropolitalnych, 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej, 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy, 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte między jednostkami samorządu terytorialnego oraz między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej, 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa, 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy, 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego, 9) statut urzędu wojewódzkiego, 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Kwestionowane zarządzenie nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, bowiem nie mieści się w wyżej wymienionym, ustawowym katalogu.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań burmistrza należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Z kolei w art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustalono na czym w szczególności polega gospodarowanie przez organ wykonawczy gmin gminnym zasobem nieruchomości.

Przepisy te pozwalają organowi wykonawczemu gminy na ustanawianie zasad, na jakich może być kształtowany czynsz oraz wykonywane czynności związane z naliczaniem należności za dzierżawę gruntów stanowiących własność gminy. Może czynić to również w formie zarządzenia. Zarządzenie to nie może jednak zawierać norm powszechnie obowiązujących. Burmistrz nie jest bowiem umocowany do stanowienia w tym zakresie aktu prawa miejscowego. Wobec tego regulacje, zgodnie z którymi ustala się minimalne stawki czynszu dzierżawnego za grunty użytkowane rolniczo oraz grunty przeznaczone na inne cele niż rolnicze – wskazane w załączniku nr 1 i 2 do zarządzenia (§ 1 zarządzenia), wskazuje się że do stawek czynszu dzierżawy doliczany będzie należny podatek VAT (§ 2 zarządzenia), ustala się sposób ustalania czynszu (§ 4 i 5 zarządzenia) i terminy wnoszenia czynszu (§ 3 zarządzenia) mogą być uznane za zgodne z prawem wyłącznie przy przyjęciu, że stanowią wewnętrzne wytyczne, które kształtują politykę organu wykonawczego w zakresie ustalania stawek czynszu w umowach zawieranych w imieniu gminy. Akty zawierające takie normy nie podlegają zaś ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Publikacja zarządzenia organu wykonawczego gminy wymagałaby stwierdzenia, że jest ono aktem prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) albo aktem podlegającym ogłoszeniu ze względu na regulację przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Jako że zarządzenie nie jest aktem prawa miejscowego stanowionym przez organ gminy, ani żaden inny przepis ustawowy nie formułuje podstawy do jego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, to uzależnienie jego wejście w życie od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego stanowi istotne naruszenie prawa. Zasadne jest zatem stwierdzenie nieważności § 10 zarządzenia we fragmencie „po upływie 14 dni od ogłoszenia go w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
**Jarosław Obremski**