



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.81.5.2026.JB

Wrocław, 16 października 2026 r.

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662).

stwierdzam nieważność

§ 4. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” zarządzenia nr 214/2026 Burmistrza Miasta i Gminy Międzyzlesie z dnia 15 września 2026 r. w sprawie ustalenia stawki wywoławczej czynszu dzierżawnego za 1 m² powierzchni pod urządzenie do masażu w budynku hali sportowej w Międzyzlesiu, mieszczącej się na działce nr 412/1, obręb Międzyzlesie.

Uzasadnienie

W dniu 15 września 2026 r. Burmistrz Miasta i Gminy Międzyzlesie wydał Zarządzenie nr 214/2026 w sprawie ustalenia stawki wywoławczej czynszu dzierżawnego za 1 m² powierzchni pod urządzenie do masażu w budynku hali sportowej w Międzyzlesiu, mieszczącej się na działce nr 412/1, obręb Międzyzlesie.

Wojewoda Dolnośląski pismem z dnia 14 października 2026 r. zwrócił się do Burmistrza Miasta i Gminy Międzyzlesie o jego przedłożenie organowi nadzoru. Przedmiotowe zarządzenie wpłynęło do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 14 października 2026 r.

W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru stwierdził, że jego § 4 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia 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.

Zgodnie z § 4 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; 2a) akty prawa miejscowego stanowione przez organ związku metropolitalnego; 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, organ gminy i organ związku metropolitalnego; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 6a) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte między związkiem metropolitalnym i: a) jednostką samorządu terytorialnego, b) związkiem międzygminnym, związkiem powiatów lub związkiem powiatowo-gminnym, c) organem administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu, województwa i związku metropolitalnego oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu, województwa i związku metropolitalnego; 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 i związki metropolitalne; 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 powołanym w podstawie prawnej zarządzenia przepisem art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Z kolei w art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399) ustalono na czym w szczególności polega gospodarowanie przez organ wykonawczy gmin gminnym zasobem nieruchomości.

Przepisy te pozwalają organowi wykonawczemu gminy określić warunki udostępnienia mienia, lecz nie stanowią podstawy do nadania im charakteru przepisów powszechnie obowiązujących.

Ustalenie stawki wywoławczej czynszu dzierżawnego odnosi się do konkretnej, jednorazowej czynności gospodarowania oznaczoną powierzchnią nieruchomości. Nie ustanawia zatem abstrakcyjnej normy postępowania, lecz określa warunek przyszłego odpłatnego udostępnienia tej powierzchni. Zarządzenie nie zawiera zatem norm generalnych i abstrakcyjnych o charakterze powszechnie obowiązującym, uzasadniających jego kwalifikację jako aktu prawa miejscowego. Zarządzeniem, Burmistrz ustalił stawkę wywoławczą miesięcznego czynszu dzierżawnego za 1 m² powierzchni pod urządzenie do masażu w budynku hali sportowej w Międzyzlesiu, mieszczącej się na działce nr 412/1, obręb Międzyzlesie, w wysokości 120 zł netto + VAT za 1 m² (por. § 1) i skierował je do wykonania Kierownikowi Referatu Kompleks Sportowo-Rekreacyjny (§ 3).

Wobec tego regulacje, zgodnie z którymi ustala się stawkę wywoławczą miesięcznego czynszu dzierżawnego za 1 m² powierzchni pod urządzenie do masażu w budynku hali sportowej w Międzyzlesiu, mieszczącej się na działce nr 412/1, obręb Międzyzlesie, w wysokości 120 zł netto + VAT za 1 m² 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. Burmistrz kieruje aktem kierownictwa wewnętrznego do Kierownika Referatu stawkę wywoławczą czynszu dzierżawnego, w następstwie czego ustalony zostanie w drodze umowy czynsz między jej stronami. Akty zawierające takie normy nie podlegają zaś ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Normami abstrakcyjnymi i generalnymi będą postanowienia zarządzenia w sprawie ustalenia stawki opłaty za korzystanie z obiektu użyteczności publicznej, lecz o tym badane zarządzenie nie stanowi.

W podstawie prawnej badanego zarządzenia przywołano również uchwałę Rady Miejskiej Nr IX/44/2024 z dnia 29 listopada 2024 r., w sprawie powierzenia Burmistrzowi Miasta i Gminy Międzyzlesie uprawnień do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej. Przy czym analizowane zarządzenie nie realizuje stanowienia o wysokości opłat za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej, lecz ustalenie stawki wywoławczej miesięcznego czynszu dzierżawnego, który będzie stanowił podstawę ustalenia stawki w umowie dzierżawy. Ustalenie wysokości opłat za korzystanie z urządzeń i obiektów użyteczności publicznej, w drodze uchwały rady gminy czy też zarządzenia organu wykonawczego, jest aktem prawa miejscowego, ponieważ jest skierowane do korzystających z nich adresatów – lokalnej wspólnoty samorządowej, a nie do potencjalnych podmiotów stron umowy dzierżawy. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

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 § 4 zarządzenia we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”. Stwierdzenie nieważności postanowienia w zakresie publikacji oznacza, że zarządzenie weszło w życie z dniem wydania.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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

Anna Żabska