



## W Y R O K

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 grudnia 2016 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach**

w składzie następującym:

<b>Przewodniczący</b>	<b>Sędzia WSA Renata Detka (spr.)</b>
<b>Sędziowie</b>	<b>Sędzia WSA Magdalena Chraniuk-Stępniak</b> <b>Sędzia WSA Dorota Pędziwilk-Moskal</b>
<b>Protokolant</b>	<b>Starszy inspektor sądowy Urszula Opara</b>

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 grudnia 2016 r.

sprawy ze skarg S. Z., L. K. oraz M. Z.

na zarządzenie Burmistrza Miasta Sandomierza

z dnia 14 marca 2016r. nr 47/2016/NK

w przedmiocie zakazu organizowania na terenach należących do Gminy Sandomierz objazdowych przedstawień cyrkowych z udziałem zwierząt

**I. stwierdza nieważność zaskarżonego zarządzenia;**

**II. zasądza od Burmistrza Miasta Sandomierza na rzecz S. Z., L. K. oraz M. Z. kwoty po 317 (trzysta siedemnaście) złotych oraz solidarnie na ich rzecz kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## UZASADNIENIE

Zarządzeniem nr [...] z dnia 14 marca 2016 r. w sprawie zakazu organizowania na terenach należących do Gminy S. objazdowych przedstawień cyrkowych z udziałem zwierząt, Burmistrz Miasta Sandomierza na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zobowiązał naczelników wydziałów Urzędu Miejskiego w Sandomierzu oraz kierowników jednostek organizacyjnych Gminy Sandomierz, dysponujących nieruchomościami stanowiącymi mienie lub pozostających w zarządzie Gminy Sandomierz, zawierających umowy dzierżawy, najmu lub inne dające prawo do dysponowania nieruchomością do ich nieudostępniania na cele związane z organizowaniem i przeprowadzaniem objazdowych przedstawień cyrkowych z udziałem zwierząt (§ 1 ust. 1). Zakazano także dystrybucji biletów na przedmiotowe wydarzenia w Urzędzie Miejskim w Sandomierzu i w jednostkach organizacyjnych Gminy Sandomierz, a także ich promocji z wykorzystaniem majątku Gminy Sandomierz (§ 1 ust. 2).

W złożonych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargach (zawartych w jednym piśmie) S. Z., L. K. oraz M. Z. wniesli o stwierdzenie nieważności powyższego zarządzenia zarzucając naruszenie:

- 1) zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP przez przeprowadzenie procesu prawodawczego w sprawie wydania zarządzenia bez umożliwienia skarżącym wypowiedzenia się w kwestiach dotyczących ich praw podstawowych pomimo obowiązywania procedury wskazanej w § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Brak stanowiska przedsiębiorców cyrkowych oraz nieustalenie stanu faktycznego w zakresie metod treningu, utrzymania i transportu zwierząt cyrkowych miało, zdaniem skarżących, istotny wpływ na wynik sprawy poprzez wydanie zarządzenia ingerującego bezpośrednio w przyznane przedsiębiorcom wcześniej prawa z pominięciem stanowiska skarżących, jakiegokolwiek przedsiębiorcy organizującego

przedstawienia cyrkowe z udziałem zwierząt oraz bez zasięgnięcia opinii powiatowych lekarzy weterynarii.

Jednocześnie skarżący zarzucili naruszenie przez niezastosowanie *per analogiam legis* art. 7, 8, 9, 10, 19 i 20 kpa - w związku z brakiem właściwości w obszarze nadzoru weterynaryjnego, oraz art. 28 kpa i art. 107 § 1 i 3 kpa w związku z brakiem uzasadnienia zarządzenia, a także naruszenie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a w szczególności jej art. 5a - poprzez nieprzeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami gminy, jej art. 6 - w związku z brakiem właściwości Burmistrza Miasta Sandomierza w obszarze nadzoru weterynaryjnego;

2) przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy poprzez:

a. niezastosowanie art. 7, art. 8 ust. 2, art. 2 oraz art. 31 ust. 3 w zw. z art. 16, art. 22, art. 32, art. 65 ust. 2 oraz art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. poprzez przyjęcie, że przepisy te nie obowiązują Burmistrza Miasta Sandomierza w przypadku doboru kryteriów gospodarowania nieruchomościami miejskimi i Skarbu Państwa;

b. niezastosowanie art. 49 oraz art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;

c. błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. w związku z art. 12, art. 23 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz w zw. z art. 6 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej i art. 17 ust. 1 oraz art. 18 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, z uwagi na naruszenie zasad prawidłowej gospodarki nieruchomościami i błędną ich wykładnię poprzez przyjęcie, że Burmistrz Miasta Sandomierza jest uprawniony do kierowania się przy gospodarowaniu mieniem komunalnym kryterium, czy najemca nieruchomości miejskiej lub Skarbu Państwa prezentuje w swoich legalnych przedstawieniach cyrkowych zwierzęta, podczas gdy art. 6 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowi, że nawet "właściwy organ nie może żądać ani uzależniać swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności od przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa";

d. błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przyjęcie, że Burmistrz Miasta Sandomierza posiada władzę ustawodawczą w zakresie rozstrzygnięcia o działalności gospodarczej przedsiębiorców cyrkowych i ponadto jest właściwy w sprawach objętych właściwością administracji rządowej, to jest art. 20 ust. 1 pkt 1), art. 22 ust. 1 pkt 4) i art. 28 ust. 1 pkt 1) oraz 2) ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, a w wyniku tego naruszenie w szczególności art. 5, art. 8 oraz art. 9, a także art. 24i oraz 24j to znaczy Rozdziału 4b Wymagania weterynaryjne przy przemieszczaniu w celach niehandlowych zwierząt cyrkowych ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt oraz art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej.

W uzasadnieniu skarżący wyjaśnili, że posiadają legitymację do wniesienia skargi, gdyż są przedsiębiorcami prowadzącymi działalność związaną z wystawianiem przedstawień artystycznych, a zaskarżone zarządzenie narusza ich interes prawny. Jako organizujący przedstawienia cyrkowe z udziałem zwierząt zostali wykluczeni z grona najemców nieruchomości miejskich i Skarbu Państwa w Sandomierzu, a następstwem zarządzenia jest ograniczenie, z uwagi na brak zainteresowania widowni przedstawieniami bez udziału zwierząt, a nawet pozbawienie skarżących uprawnień w postaci swobody działalności gospodarczej, prawa do reklamowania swojej działalności, wolności sztuki i wyrazu artystycznego, a także prawa do równego traktowania.

Skarżący zarzucili, że organ wydał zaskarżone zarządzenie bez przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania w celu ustalenia stanu faktycznego dotyczącego metod treningu oraz warunków utrzymania i transportu zwierząt przez polskich przedsiębiorców cyrkowych. Nie sporządził też uzasadnienia zarządzenia w związku z czym brak jest podstaw do odniesienia się do podstaw faktycznych tego aktu.

Skarżący podnieśli, że Burmistrz nie przeprowadził konsultacji społecznych, nie zasięgnął opinii lekarzy weterynarii ani innych instytucji zajmujących się nadzorem weterynaryjnym, nie poinformował o zamiarze wydania zarządzenia przedsiębiorców cyrkowych, nie umożliwił skarżącym wypowiedzenia się w kwestiach dotyczących ich praw podstawowych, w związku z czym pominięto fundamentalne

procedury gwarantujące ochronę praw podstawowych kilkunastu przedsiębiorców cyrkowych przed ingerencją organów publicznych.

W ocenie skarżących tytuł zarządzenia wprowadza w błąd, gdyż wprowadza zakaz organizowania objazdowych przedstawień cyrkowych z udziałem zwierząt, sugerując jakoby zakaz ten dotyczył terenu całej Gminy Sandomierz. Ponadto podstawą faktyczną są ustalenia, co do których organ samorządu terytorialnego nie posiada żadnych kompetencji ustawowych i wkracza w zakres właściwości powiatowych lekarzy weterynarii, Głównego Lekarza Weterynarii i Inspekcji Weterynaryjnej.

Zdaniem skarżących zarządzenie narusza art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, albowiem organ wydzierżawiając teren w ramach gospodarki nieruchomościami powinien brać pod uwagę, kto jest właścicielem terenu, oraz w jaki sposób uzyskiwać pożytki z tych terenów, aby zaspokajać również potrzeby mieszkańców.

Ponadto zarzucili, że w zarządzeniu pominięto jego skutki finansowe, albowiem w latach ubiegłych cyrki wydzierżawiały od Miasta Sandomierz tereny na organizowanie przedstawień cyrkowych, a zatem zakaz wydzierżawiania powoduje, że cyrki nie będą już płacić czynszu do budżetu miasta, co uszczupla jego przychody.

Skarżący podnieśli, że zakazanie przedstawień cyrkowych z udziałem zwierząt ingeruje bezpośrednio w swobodę działalności gospodarczej przedsiębiorców prowadzących cyrki, akty prawa miejscowego muszą być zgodne z ustawami, podczas gdy w świetle gwarancji art. 65 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy.

W ocenie skarżących Burmistrz nie ma uprawnień do wprowadzania jakichkolwiek zakazów, które ograniczają prawa przedsiębiorców działających zgodnie z prawem, nie może ich dyskryminować przez przyznawanie różnych praw w zależności od tego, czy w przedstawieniach uczestniczą zwierzęta czy nie.

Zdaniem skarżących treść zarządzenia ingeruje w prawa przedsiębiorców cyrkowych z krajów członkowskich UE poprzez naruszenie zasad wspólnego rynku, a w szczególności art. 49 oraz art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej tj. swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług.

Skarżący zarzucili, że Burmistrz wydanym zarządzeniem uchylił w istocie obowiązywanie art. 17 ustawy o ochronie zwierząt i innych ustaw związanych

z utrzymywaniem i transportem zwierząt, podczas gdy ocena stanów faktycznych objętych tą normą należy wyłącznie do właściwości służb weterynaryjnych.

Zauważyli, że wydanie zarządzenia ułatwi wąskiej grupie aktywistów wywieranie presji na radnych innych miast w celu wprowadzenia w kolejnych gminach zakazu wynajmu terenów gminnych na potrzeby cyrków ze zwierzętami.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podnosząc, że przepisy kpa nie mają zastosowania do zarządzeń burmistrza, a wydając zarządzenie, czyli akt wewnętrzny, organ nie ma obowiązku przeprowadzania konsultacji społecznych.

W ocenie organu niestosowanie do zarządzeń przepisów kpa nie oznacza pozostawienia tej sfery samowoli organów i nie ma potrzeby, jak czynią skarżący, sięgać do art. 2 Konstytucji.

Organ stwierdził, że zarządzenie nie narusza żadnego ze wskazanych w skardze przepisów ustaw o gospodarce gruntami, swobodzie działalności gospodarczej czy ustawy o ochronie zwierząt, a skarżący prowadzą swą działalność na dotychczasowych zasadach, nawet po wejściu w życie zaskarżonego zarządzenia.

Burmistrz podniósł, że wydając zarządzenie nie dokonywał wykładni Konstytucji, nie wkraczał też w obszary właściwości organów administracji rządowej, a stosując zasady racjonalnej gospodarki uznał, że utrata wpływów z tytułu organizacji widowisk nie stanowi uszczerbku dla przychodów gminy.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Przedmiotem kontroli Sądu jest zarządzenie Burmistrza Miasta Sandomierza nr 47/2016/NK z dnia 14 marca 2016 r. w sprawie zakazu organizowania na terenach należących do Gminy Sandomierz objazdowych przedstawień cyrkowych z udziałem zwierząt.

Badając formalną dopuszczalność wniesionych skarg wskazać należy, iż z mocy art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm., dalej: u.s.g.) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałą do sądu administracyjnego. W myśl art.

53 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa (por. też uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 2/07).

Badając spełnienie wymogów formalnych skarg Sąd stwierdził, że zostały one zachowane, gdyż poprzedzone zostały wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa oraz wniesione z zachowaniem ustawowego terminu.

Analiza postanowień art. 101 ust. 1 u.s.g. prowadzi do wniosku, iż skuteczne złożenie przewidzianej tam skargi w odniesieniu do zarządzeń wymaga spełnienia dwóch zasadniczych przesłanek: po pierwsze – zarządzenie powinno być podjęte przez organ gminy "w sprawie z zakresu administracji publicznej"; po drugie – skarżący musi wykazać naruszenie interesu prawnego tym zarządzeniem. Niespełnienie tych przesłanek (jednej bądź obu) wyklucza możliwość merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez sąd administracyjny.

Zdaniem Sądu, zaskarżone zarządzenie stanowi akt podjęty w sprawie z zakresu administracji publicznej. Pogląd taki został wyrażony także w orzeczeniach sądowych odrzucających skargi przedsiębiorstw cyrkowych z innych przyczyn (patrz postanowienia WSA w Gdańsku z 11 października 2016 r. sygn. akt II SA/Gd 441/16 oraz WSA w Poznaniu z dnia 20 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 516/16). Wojewódzki Sąd Administracyjny podziela pogląd wyrażony już w orzecznictwie sądowym zaliczającym do tego zakresu akty dotyczące gospodarowania mieniem gminnym lub z zakresu gospodarki nieruchomościami według art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. (tak postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 września 1996 r. sygn. akt III ARN 45/96, uchwała NSA z dnia 1 czerwca 1998 r., sygn. akt OPS 3/98, z dnia 6 listopada 2000 r., sygn. akt OPS 11/00, wyrok NSA z dnia 17 maja 1999 r., sygn. akt OSA 1/99, wyrok NSA z dnia 6 listopada 2000 r., sygn. akt OSA 2/00; dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), o ile nawet mają charakter wewnętrzny i zmierzają pośrednio do wywołania skutków cywilnoprawnych.

Jeśli chodzi o kwestię naruszenia interesu prawnego skarżących zarządzeniem stanowiącym przedmiot skarg, Sąd podziela w całości stanowisko zaprezentowane

w uzasadnieniu wyroku WSA we Wrocławiu z 25 października 2016 r. sygn. akt II SA/Wr 391/16 i przyjmuje je jako własne (podobnie wyroki WSA: we Wrocławiu z 25 października 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 372/16, w Warszawie z 14 września 2016 r., sygn. akt I SA/Wa 604/16, w Gliwicach sygn. akt II SA/GI 802/16, II SA/GI 765/16 i II SA/GI 828/16).

Zauważyć trzeba, że interes prawny zalicza się do pojęć niedookreślonych, czyli wymagających rozważenia okoliczności danego przypadku z zachowaniem pewnej swobody ocen. Jak podkreślają skarżący, prowadzą legalną i stale nadzorowaną przez państwo działalność zarobkową. Istotnym warunkiem prowadzenia tej działalności jest możliwość korzystania z nieruchomości komunalnych. Przedmiotem sprawy nie jest odmowa zawarcia konkretnej umowy, lecz wykluczenie z góry przez gminę zawierania umów i zmanifestowanie tego zakazu w akcie z zakresu administracji publicznej. Akt ten zatem oddziałuje bezpośrednio na sferę prawną skarżących, nie w aspekcie prawa cywilnego jak tego wymagają omawiane postanowienia, lecz z uwagi na ich prawa podmiotowe wynikające z Konstytucji RP i związane z ich statusem przedsiębiorcy. Zarządzenie wprost ustanawia zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez skarżących na terenach należących do Gminy Sandomierz. Prowadzą oni bowiem działalność w zakresie "objazdowych przedstawień cyrkowych z udziałem zwierząt" (tytuł zarządzenia) organizowanych z reguły na nieruchomościach komunalnych.

Podkreślenia wymaga, że przedsiębiorca ma prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, czyli w konsekwencji uzyskania z niej godziwego dochodu. Zaskarżonym zarządzeniem Gmina nie unormowała zasad udostępnienia własnych nieruchomości, lecz ustanowiła zasadę ich nieudostępniania. W zakresie miejsca wykonywania działalności nie było istotne, że Gmina pozostawiła skarżącym całą przestrzeń nieobjęującą nieruchomości komunalnych, bowiem badany jest interes prawny skarżących do prowadzenia działalności w każdym nadającym się do tego miejscu, w tym na nieruchomościach komunalnych.

Powołując się na interes prawny należy wskazać przepis prawa materialnego kształtujący sytuację prawną skarżącego i dopiero wykazanie jego naruszenia przez skarżony akt umożliwia przystąpienie do szczegółowej kontroli jego legalności.

W powołanym wyżej wyroku WSA w Warszawie z dnia 14 września 2016 r. sygn. akt I SA/Wa 604/16 wydanym w analogicznej sprawie trafnie podkreślono, że zarządzenie narusza konstytucyjne zasady swobody działalności gospodarczej (art.



22), równości (art. 32 ust. 2) i proporcjonalności (art. 31 ust. 3), na które skarżący mogą się powołać jako kształtujące ich sytuację prawną.

Należy dodać, że naruszenie interesu prawnego skarżących dotyczy przede wszystkim ich uprawnień wynikających z art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r., poz. 584). Według tego przepisu podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Dodatkowo administracja publiczna ma wspierać rozwój przedsiębiorczości (art. 8 tej ustawy), zaś kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy podlega określonym rygorom i ograniczeniom (patrz art. 77 i nast., art. 84a ust. 2 w nawiązaniu do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, odnośnie nadzoru weterynaryjnego). Jak się podkreśla w literaturze prawniczej i orzecznictwie, swoboda działalności gospodarczej stanowi publiczne prawo podmiotowe, któremu odpowiada ogólny obowiązek państwa nienaruszania swobody działania beneficjentów tego prawa w sferze działalności gospodarczej. Oznacza domniemanie swobody prowadzenia działalności dopóki co innego nie wynika z ustawy. Zakazy i ograniczenia swobody są wyjątkiem od zasady (patrz C. Kosikowski w Komentarzu do art. 6 część 4 [w:] Kosikowski Cezary, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, wyd. VII, LexisNexis 2013, z powołaniem prac A. Walasek – Pyziół i S. Biernata oraz uchwały III CZP 97/89 i wyroku VI SA/Wa 338/10). Stanowi to również odwołanie do zasady równości (art. 32 Konstytucji RP), z której wynika zakaz ustanawiania regulacji o charakterze dyskryminującym, szczególnie w aktach prawnych niższej rangi niż ustawa, przykładowo gdy gmina ogranicza dostęp pewnych podmiotów do działalności gospodarczej (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 1992 r. sygn. akt III ARN 31/92, Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Katowicach z dnia 27 lutego 1991 r. sygn. akt SA/Ka 51/91, Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 24 maja 1991 r. sygn. akt SA/Wr 294/91, Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Szczecinie z dnia 22 lutego 1996 r. sygn. akt SA/Sz 1028/95). Zagadnienia te szerzej omówiono w Komentarzu M. Zdyba pod red. M. Sieradzkiej przy art. 6 część 59, 60 (Sieradzka Małgorzata, Zdyb Marian, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Lex 2013) dot. wymogu przestrzegania zasady proporcjonalności, art. 31 ust. 3 Konstytucji – rozwinięcie w części 80 i nast. oraz 183 i nast., odnośnie zakazu naruszania istoty wolności gospodarczej część

213 i nast., a w końcu w aspekcie zasady równości część 245 i nast. Nie ma w niniejszej sprawie potrzeby przytaczania tych obszernych wywodów. Należy jedynie podkreślić, że byłoby przekreśleniem znaczenia omawianego prawa podmiotowego przekonywanie, że jego naruszenie nie prowadzi do naruszenia przysługującego przedsiębiorcy interesu prawnego (patrz W. Jakimowicz "Publiczne prawa podmiotowe" str. 124, 129-136, 193, 221, 223-231, 241, 246-247, 255, 264 i nast. szczególnie s. 293-298, 349, 413-414, 442).

W konsekwencji dotychczasowych rozważań ustalić należy spełnienie przez skarżących w niniejszej sprawie wszelkich przesłanek dopuszczalności skargi. Jak już zaznaczono, umożliwia to dokonanie przez Sąd kontroli legalności zaskarżonego zarządzenia.

Wśród naruszeń prawa prowadzących do nieważności uchwały lub zarządzenia wymienia się naruszenie przepisów kompetencyjnych, przepisów stanowiących podstawę prawną aktu i regulujących procedurę ich podejmowania. W szczególności podjęcie aktu bez podstawy prawnej, wkroczenie w materię ustawową, naruszenie zakresu upoważnienia ustawowego.

Rozważenia na wstępie wymagało, czy zaskarżone zarządzenie w ogóle posiadało podstawę prawną (art. 7 Konstytucji RP) lub czy organ wykonawczy Gminy nie wykroczył poza granice przysługującej mu kompetencji.

Zgodnie z § 134 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), zwanego dalej ZTP, podstawą wydania zarządzenia może być przepis prawny, który upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw bądź wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu. Według § 137 ZTP taki też zakres sprawy może zostać uregulowany zarządzeniem. Wyjaśnia się przy tym, że każdy przypadek stanowienia prawa jest przejawem działalności władczej i jako taki podlega zasadzie legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, a kompetencji prawodawczych nie można domniemywać. Akty wewnętrznie obowiązujące mogą być skierowane wyłącznie do podmiotów podlegających organowi wydającemu dany akt i regulować wyłącznie kwestie objęte tym stosunkiem podległości.

Niedopuszczalne jest wykroczenie w danym akcie poza sferę tych stosunków i wpływanie na sytuację podmiotów zewnętrznych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 1989 r. sygn. akt Kw 1/89, OTK 1989/1/3). Zgodnie więc z art. 87 w związku z art. 7 Konstytucji pozostałe, niewymienione tam akty

normatywne nie mogą regulować kwestii powszechnie obowiązujących. Zarządzenia mogą być wydawane na podstawie przepisów upoważniających zawartych w ustawach, aktach prawa miejscowego oraz innych aktach wewnętrznie obowiązujących z zakazem wykraczania wówczas poza granice podległości wyznaczone w ustawie. Uregulowanie kwestii wykraczających poza przedmiotowy lub podmiotowy zakres ustawowo określonej podległości między organem ustanawiającym dany akt a jego adresatami oznacza naruszenie art. 87 w związku z art. 7 Konstytucji. Należy zastrzec, że powołanie się w akcie wewnętrznie obowiązującym na ogólny przepis wyznaczający zadania lub kompetencje jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy w porządku prawnym nie ma przepisu upoważniającego do uregulowania zakresu danej sprawy.

Zaskarżone zarządzenie w podstawie prawnej powołuje art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. regulujący jako zadanie własne gminy sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, a ponadto art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.), dalej u.g.n., zgodnie z którym gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Od razu nasuwa się wątpliwość, czy gospodarowanie nieruchomościami zawiera w sobie ustanowienie zakazu gospodarowania w określony sposób, jako składnik zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty (brzmienie art. 7 u.s.g.), z wykorzystaniem za to pewnych reguł ogólnych, nie mających znaczenia lokalnego i odnoszących się do zadań lub kompetencji innych podmiotów upoważnionych ustawowo (brzmienie art. 6 ust. 1 u.s.g., por. art. 164 Konstytucji).

Ochrona zwierząt wykorzystywanych do celów rozrywkowych czy widowiskowych przewidziana jest już w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856) i podlega nadzorowi Inspekcji Weterynaryjnej (art. 15-18 u.o.o.z., rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 stycznia 2004 r. Dz.U. nr 16, poz. 166). Wskazane przepisy ustawowe nie przewidują w tym zakresie upoważnienia dla organu gminy do wydania aktu normatywnego. Organ nadał wymienionemu w zarządzeniu zadaniu charakter wykraczający poza cechy określone w art. 7 u.s.g. i art. 166 Konstytucji.

Z kolei w zakresie gospodarowania nieruchomościami przewidziano podział kompetencji pomiędzy organy gminy, przy czym organ wykonawczy zajmuje się

bieżącym gospodarowaniem mieniem komunalnym, zaś rada gminy ustala zasady gospodarowania przekraczającego zakres zwykłego zarządu (art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g., art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g). O ile gospodarowanie zasobem polega na wykonywaniu określonych ustawowo czynności (art. 25 ust. 2 u.g.n.), to ustalenie ogólnych zasad tego gospodarowania zarówno wykracza poza dozwoloną materię wewnętrznego aktu normatywnego, jak i ponadto narusza kompetencje rady gminy w tym zakresie (por. E. Klat-Górska Komentarz do art. 25 u.g.n. [w:] Klat-Górska Elżbieta, Klat-Wertelecka Lidia, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz LEX 2015; P. Czechowski Komentarz do art. 23 u.g.n. część 4 [w:] Czechowski Paweł (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, WK 2015; B. Dolnicki Komentarz do art. 30 u.s.g. [w:] Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, WK 2016).

Jak wynika z powyższego, zaskarżone zarządzenie narusza prawo w każdym z podanych na wstępie znaczeń.

Można dodać, że treść zarządzenia wykracza poza zakres gospodarowania nieruchomościami komunalnymi nie tylko przez ustanowienie zakazu organizowania objazdowych przedstawień cyrkowych z udziałem zwierząt, ale ponadto zakazując bez żadnej podstawy prawnej promocji działalności cyrkowej oraz dystrybucji biletów na przedstawienia. W końcu, skoro organ nie miał kompetencji do wydania aktu normatywnego z zakresu ochrony zwierząt, to budziło dodatkowo zastrzeżenie objęcia zakazem korzystania z wszelkich zwierząt i w każdym przypadku.

Zauważyć również trzeba, że najem nieruchomości komunalnych nie jest przedmiotem żadnej regulacji o charakterze administracyjnoprawnym. Żaden przepis prawa materialnego nie przyznaje uprawnienia do wystąpienia z roszczeniem o najem nieruchomości należącej do Gminy, jak również żaden przepis nie nakłada na Gminę obowiązku wynajęcia komunalnego gruntu z przeznaczeniem na określoną działalność, czy też w konkretnie określonym celu.

W realiach niniejszej sprawy należy mieć na względzie, że zaskarżonym zarządzeniem Burmistrz wyeliminował pewną grupę podmiotów z możliwości ubiegania się o zawarcie umowy najmu mienia komunalnego. Owo wykluczenie dotyczyło grupy podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, która, co podkreślić należy, jest działalnością legalną.

Gmina jako osoba prawna, której przysługuje prawo własności, ma pełne prawo do dysponowania nim w granicach zakreślonych przez ustawy. Jednak należy

mieć na względzie fakt, że gmina – oprócz tego, że jest osobą prawną, której przysługuje prawo własności, jest również jednostką samorządu terytorialnego wykonującą zadania publiczne, w tym uprawnioną do władczego ustalenia sytuacji prawnej innych podmiotów.

W ocenie Sądu rozpoznającego sprawę, **przyjęcie przez jednostkę samorządu terytorialnego w drodze aktu administracyjnoprawnego, że określona grupa podmiotów, których działalność, co wymaga podkreślenia, nie jest zabroniona przez prawo, nie może w ogóle ubiegać się o możliwość zawarcia umowy najmu mienia komunalnego, narusza wynikającą z Konstytucji zasadę swobody działalności gospodarczej, która ograniczona może być wyłącznie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji), jak również zasadę równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust 2 Konstytucji).** Jednocześnie narusza to wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę, zgodnie z którą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo praw innych osób.

Niniejsza sprawa odnosi się do aktu administracyjnego różnicującego sytuację prawną pewnej klasy podmiotów w relacjach z Gminą Sandomierz względem innych podmiotów, a zatem pojawia się wątek realizacji zasady równości (art. 32 Konstytucji). Przedmiotowym zarządzeniem określoną klasę podmiotów (podmioty związane z organizowaniem i przeprowadzaniem objazdowych przedstawień cyrkowych z udziałem zwierząt) wyróżniono i potraktowano odmiennie od pozostałych podmiotów obrotu prawnego z Gminą Sandomierz, tj. wykluczono tę klasę podmiotów z możliwości udostępnienia na ich cele nieruchomości stanowiących mienie lub pozostających w zarządzie Gminy.

Wobec powyższego, tylko w kontekście naruszenia zasady równości podmiotów za uzasadnione uznać można zarzuty naruszenia art. 7 ust. 1, art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 września 2016 r. sygn. akt I SA/Wa 604/16).

Za niezasadne Sąd uznał natomiast podniesione w skardze zarzuty naruszenia art. 49 oraz 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zaskarżonym

zarządzeniem Burmistrz nie ograniczał bowiem swobody przedsiębiorczości obywateli jednego Państwa Członkowskiego na terytorium innego Państwa Członkowskiego, nie ograniczał również swobody wykonywania usług przez podmioty z jednego Państwa Członkowskiego na terytorium innego Państwa Członkowskiego.

W ocenie Sądu zaskarżone zarządzenie nie narusza również przywołanych w skardze przepisów kpa, które regulują postępowanie w sprawach wydawania indywidualnych aktów z zakresu administracji publicznej – niniejsza sprawa dotyczyła natomiast skargi na akt o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Nie mają także racji skarżący zarzucając naruszenie art. 5a u.s.g. poprzez nieprzeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami gminy. Ustawowy obowiązek konsultacji przewidują: art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1438), art. 12 ust. 7 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 573 z późn. zm.) oraz art. 8 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. Nr 166, poz. 1612 z późn. zm.). Przepisy te nie miały w sprawie zastosowania. W pozostałych przypadkach, zgodnie z art. 5a u.s.g. konsultacje mogą być przeprowadzane w innych ważnych sprawach dla gminy. Brak przeprowadzenia konsultacji nie może być zatem powodem skutecznego zarzutu w niniejszej sprawie, jeżeli ustawa nie wprowadza takiego obowiązku, niezależnie od tego, czy przedmiot zarządzenia objętego skargą można uznać za „ważną sprawę dla gminy”, czy też nie.

Sąd nie podziela również stanowiska, że przy wydawaniu zarządzenia naruszone zostały przepisy postępowania z uwagi na przeprowadzenie procesu prawodawczego bez umożliwienia skarżącym wypowiedzenia się w kwestiach dotyczących ich praw podstawowych, w tym z uwagi na nie zastosowanie procedury wskazanej w ZTP. Wyjaśnić bowiem należy, że zasady techniki prawodawczej stanowią pewien zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu tworzenia prawa. Naruszenie tych zasad nie stanowi automatycznie o sprzeczności uregulowań z prawem.

W ocenie Sądu nie zostały również naruszone postanowienia art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowiące wytyczną co do sposobu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu

terytorialnego, ani też art. 23 ust. 1 i art. 25 tej ustawy wskazujące podmioty gospodarujące nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Z uwagi na powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonego aktu w całości.

Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnia art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. Na zasądzone koszty składają się uiszczone przez każdego ze skarżących kwoty tytułem wpisu sądowego (po 300 zł) oraz opłaty skarbowej od dokumentu pełnomocnictwa (po 17 zł), a także kwota wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika procesowego – 480 zł obliczona na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. 2015, poz. 1804), przy czym Sąd przyjął, że z uwagi na sporządzenie przez pełnomocnika jednej skargi i reprezentowanie interesów wszystkich skarżących zasadnym było zasądzenie tej kwoty na ich rzecz solidarnie, tym bardziej, że nie wykazali oni, aby każdy z nich poniósł koszty zastępstwa radcowskiego oddzielnie.