

**UCHWAŁA NR XXIV/280/2016
RADY MIASTA USTROŃ**

z dnia 22 grudnia 2016 r.

**w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wraz z odpowiedzią
na skargę**

Na podstawie art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2016r., poz. 446 z późn. zm.) w związku z art. 54 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 z późn.zm.)

Rada Miasta Ustroń uchwala:

§ 1.

Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę Pani Lidii Król-Pinder prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą Cyrk "Korona" na Uchwałę Rady Miasta Ustroń Nr XX/222/2016 z dnia 25 sierpnia 2016r. zmieniającą uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnych umów dzierżaw lub najmu, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość - jak w załączniku do uchwały.

§ 2.

1. Wykonanie uchwały powierza Burmistrzowi Miasta.

2. Upoważnia Burmistrza Miasta Ustroń do przekazania wniesionej skargi, o której mowa w § 1 wraz z odpowiedzią na skargę oraz do reprezentowania Rady Miasta Ustroń przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gliwicach oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym, a nadto do udzielania dalszych pełnomocnictw.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta

Artur Kluz

Załącznik do Uchwały Nr XXIV/280/2016

Rady Miasta Ustroń

z dnia 22 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2
44-101 Gliwice

Skarżący: Lidia Król-Pinder

prowadząca działalność gospodarczą pod firmą Cyrk „Korona”

Kaliszki, ul. Akacjowa 115, 05-152 Czosnów

Organ: Rada Miasta Ustroń, Rynek 1, 43-450 Ustroń

Odpowiedź na skargę

W dniu 17 października 2016 r. wpłynęło do Rady Miasta Ustroń wezwanie do usunięcia naruszenia prawa skierowane przez Panią Lidię Król-Pinder i Związek Pracodawców Cyrku i Rozrywki, reprezentowanych przez radcę prawnego Renatę Wójtuk-Janusz. Przedmiotem wezwania było usunięcie naruszeń w Uchwale nr XX/222/2016 Rady Miasta Ustroń z dnia 25.08.2016 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnych umów dzierżaw lub najmu, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość (dalej: „uchwała”). Zmiana wprowadzana uchwałą dotyczyła ograniczenia celu najmu i dzierżawy nieruchomości położonej w Ustroniu przy ul. Sportowej, na działalność związaną z wystawianiem przedstawień artystycznych - cyrk, bez udziału zwierząt. Wzywający żądali niezwłocznego uchylenia uchwały, wskazując szereg przepisów, rzekomo naruszonych poprzez jej podjęcie. W uzasadnieniu wezwania podano, że uchwała powoduje negatywne skutki finansowe dla Miasta Ustroń, gdyż uszczupla wpływy do budżetu Miasta Ustroń, które do tej pory pochodziły z wynajmu terenów stanowiących mienie Miasta Ustroń na przedstawienia cyrkowe. Ponadto wskazano, że uchwała powoduje szkody dla polskich cyrków naruszając ich dobra osobiste oraz swobodę prowadzonej przez nich działalności gospodarczej.

Wobec skierowanego wezwania do usunięcia naruszenia prawa, Rada Miasta Ustroń nie podjęła żadnej uchwały ustosunkowującej się do zarzutów wzywających.

W dniu 15 grudnia 2016 r. wpłynęła skarga Pani Lidii Król-Pinder reprezentowanej przez radcę prawnego Renatę Wójtuk-Janusz na Uchwałę nr XX/222/2016 Rady Miasta Ustroń z dnia 25.08.2016 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnych umów dzierżaw lub najmu, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość wraz z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w charakterze uczestnika Związku Pracodawców Cyrku i Rozrywki w trybie art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: „ppsa”).

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: „ustawa”) skargę na uchwałę organu gminy może wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Przepis ten jest regulacją o charakterze szczególnym, która zakreśla w sposób ścisły uprawnienie do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy, uzależniając je od naruszenia interesu prawnego strony oraz od charakteru sprawy, która winna leżeć w zakresie administracji publicznej. Spełnienie tych przesłanek jest niezbędne, w przeciwnym wypadku skarga winna ulec odrzuceniu, zgodnie z art. 58 § 1 pkt 1 i 5a ppsa. W myśl w/w przepisów sąd odrzuca skargę jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądów administracyjnych a także jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę organu gminy nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego. Jak już wspomniano, przepisem szczególnym jest w tym przypadku art. 101 ust. 1 ustawy i to w oparciu o jego treść należy poczynić rozważania w zakresie dopuszczalności wniesienia skargi.

Odnosząc się do przesłanki charakteru sprawy z zakresu administracji publicznej, stwierdzić należy, że najem nieruchomości gminnych nie należy do spraw administracyjnoprawnych, a więc nie ma charakteru sprawy

administracyjnej, objętej kognicją sądów administracyjnych. Brak jest przepisu prawa materialnego, który przyznawałby skarżącej uprawnienie do wystąpienia z roszczeniem o najem nieruchomości należącej do zasobu własności gminy – w tym wypadku Miasta Ustroń. Nie ma też prawnego obowiązku, spoczywającego na jednostce samorządu terytorialnego, do wynajęcia gruntu komunalnego z przeznaczeniem na konkretną działalność. Zarówno najem nieruchomości gminnych, jak i określenie przeznaczenia tego najmu należy do autonomicznej sfery uprawnień gminy i żaden podmiot nie powinien w tą sferę ingerować. Gmina może więc wskazać czy dana nieruchomość w ogóle zostanie komukolwiek wynajęta, w jakim celu, z jakim przeznaczeniem, na jaki okres i na jakich warunkach. Brak jest przeciwwskazań do określenia przez gminę wymagań najmu gruntu, którego jest właścicielem, a co za tym idzie – wprowadzania ewentualnych ograniczeń w tym zakresie. Ograniczenie najmu nieruchomości poprzez wykluczenie możliwości prowadzenia na niej działalności cyrkowej z wykorzystaniem zwierząt pozostaje więc w gestii właściciela, uprawnionego do dysponowania swoją rzeczą w sposób swobodny. Fakt dotychczasowej zgody Miasta Ustroń na organizację przedstawień cyrkowych ze zwierzętami, nie rodzi po jego stronie obowiązku do dalszego wyrażania takiej zgody. Miasto Ustroń jako właściciel nieruchomości, występuje w obrocie prawnym jako równorzędny podmiot obrotu prywatnego i przysługuje mu zagwarantowana w Kodeksie Cywilnym swoboda korzystania ze swojego władztwa, a w konsekwencji kształtowania treści stosunku cywilnoprawnego w zakresie najmu nieruchomości komunalnych. W niniejszej sprawie mamy więc do czynienia ze stosunkiem prywatnoprawnym, równorzędnym, a nie władczym, co wyklucza tą sprawę z zakresu administracji publicznej. W stosunkach prywatnoprawnych żaden podmiot prywatnoprawny nie może skutecznie żądać od kontrahenta nawiązania stosunku cywilnoprawnego. W tym zakresie strony korzystają ze swobody zawierania umów i kształtowania ich w sposób samodzielny. Nie jest więc trafny zarzut skarżącej, że uchwała ogranicza swobodę prowadzonej przez nią działalności gospodarczej, skoro możliwość jej podjęcia w takim brzmieniu pozostaje w dyskrecyjnym władztwie gminy. Podkreślić bowiem należy, że swoboda działalności gospodarczej nie korzysta z prymatu nad prawem własności, które w prawie polskim znajduje się pod szczególną ochroną. Mając na uwadze fakt, że sprawa najmu nieruchomości komunalnych nie jest sprawą administracyjną, skarga winna zostać odrzucona na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 ppsa.

Ponadto, zaskarżona uchwała nie narusza interesu prawnego strony w sferze jej praw i obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym. Prowadzenie działalności gospodarczej przez skarżącą, w tym zawieranie przez nią umów najmu nieruchomości w celu organizacji przedstawień cyrkowych, ma charakter stosunków cywilnoprawnych, a nie administracyjnych. Strony takiego stosunku występują bowiem w roli podmiotów prawa prywatnego, tj. wynajmujący - Miasto Ustroń jako właściciel gruntu, a najemca – skarżąca, jako przedsiębiorca. Poza tym, zapis uchwały nie ogranicza działalności skarżącej jako takiej, a jedynie wprowadza ograniczenie w zakresie użycia zwierząt, co nie wpływa negatywnie na interes skarżącej, a precyzuje jedynie jakiego rodzaju przedstawienia cyrkowe są pożądane i na których przeprowadzenie w oparciu o najmowaną nieruchomość jest przyzwolenie. Jak wskazano powyżej, swoboda decydowania o przeznaczeniu i warunkach najmu nieruchomości komunalnych nie ustępuje pierwszeństwa swobodzie działalności gospodarczej. Brak jest zatem podstaw do uznania, że interes prawny skarżącej został naruszony. Ponadto, niezależnie od słuszności powyższego poglądu, stwierdzić należy, że skarżąca nie wykazała konkretnego, realnego interesu, jaki rzekomo został naruszony zaskarżoną uchwałą. Okoliczności te wskazują na konieczność odrzucenia skargi na mocy art. 58 § 1 pkt 5a ppsa.

W związku zatem z tym, że przedmiot uchwały nie mieści się w pojęciu sprawy z zakresu administracji publicznej, a podjęta w tym przedmiocie uchwała nie narusza interesu administracyjnoprawnego skarżącej, Rada Miasta Ustroń wnosi o odrzucenie skargi.

W razie niepodzielenia przez tutejszy Sąd przedstawionego wyżej stanowiska odnośnie zaistnienia podstaw do odrzucenia skargi, Rada Miasta Ustroń wnosi o jej oddalenie z uwagi na brak interesu prawnego skarżącej. Zgodnie z art. 50 § 1 ppsa, uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny. Natomiast brak interesu prawnego, a co za tym idzie – legitymacji procesowej, w myśl ugruntowanego orzecznictwa i doktryny – winien skutkować oddaleniem skargi. Zarzuty skarżącej dotyczą głównie zasadności wprowadzenia przez Radę Miasta Ustroń ograniczeń w zakresie najmu nieruchomości gminnych poprzez wykluczenie możliwości organizowania działalności cyrkowej z wykorzystaniem zwierząt. Jak wskazano poprzednio, gmina jako dysponent nieruchomości, ma zapewnioną gwarancję swobody korzystania z przysługującego mu władztwa nad nieruchomością. W tym zakresie gmina uprawniona jest do kształtowania stosunków cywilnoprawnych mających za przedmiot najem nieruchomości komunalnych, w tym do decydowania o warunkach najmu konkretnego gruntu i jego przeznaczeniu. Pani Lidii Król-Pinder, jako przedsiębiorcy organizującemu przedstawienia cyrkowe, nie przysługuje względem gminy żadne roszczenie o zawarcie umowy najmu nieruchomości, a tym bardziej – dyktowanie warunków tej umowy. Skarżąca nie nabyła bowiem żadnego uprawnienia czy roszczenia, które byłoby korelatem zobowiązania po stronie gminy. Ponadto, wprowadzenie zakazu wykorzystania zwierząt w przedstawieniach cyrkowych nie ingeruje w swobodę działalności gospodarczej skarżącej, która w prezentowanym

repertuarze oferuje również program bez udziału zwierząt. Zaskarżona uchwała w żaden sposób nie wyklucza więc Skarżącej z grona najemców nieruchomości wchodzących w zasób gminy, a więc zasadniczo nie dotyczy ani nie narusza jej interesu prawnego. Skarga została więc wniesiona przez osobę nieuprawnioną, która nie posiada legitymacji procesowej i z tego powodu winna zostać oddalona.

Niezależnie od powyższego, wspomnieć warto, że intencją podjęcia przez Radę Miasta Ustronia zaskarżonej uchwały było spełnienie oczekiwań mieszkańców Ustronia i organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną zwierząt, w związku z zyskującym na popularności sprzeciwem wykorzystania zwierząt w cyrkach. Wprowadzenie ograniczenia najmu nieruchomości w celach działalności cyrkowej z udziałem zwierząt było decyzją podjętą w słusznym celu, w zamiarze poszanowania praw zwierząt. Nad problemem zakazu wykorzystania zwierząt w cyrkach toczą się liczne dyskusje, prowadzące coraz częściej do sporów rozstrzyganych na drodze sądowej. Zasadność wprowadzenia zakazu argumentuje się tym, że cyrki nie są w stanie zapewnić zwierzętom warunków adekwatnych do ich potrzeb, m.in. kontaktu ze stadem, możliwości izolacji, kiedy tego potrzebują, pełnowymiarowych wybiegów, stymulacji psychiczno-ruchowej, poczucia bezpieczeństwa. Potrzeba ochrony zwierząt poprzez zakaz ich wykorzystywania w cyrkach jest tematem ważkim i znajdującym poparcie w regulacjach wielu państw na świecie. Stąd też inicjatywa samorządów terytorialnych, by w ramach swoich właścicielskich uprawnień, nie przeznaczać nieruchomości komunalnych pod najem w celu organizacji przedstawień cyrkowych z udziałem zwierząt. Wprowadzenie tego ograniczenia służy tylko i wyłącznie realizacji ochrony zwierząt, w żadnym zaś razie nie ma na celu utrudnienia czy ingerencji w swobodę działalności gospodarczej przedsiębiorców zajmujących się działalnością cyrkową. W ujęciu obiektywnym, trudno zaprzeczyć prymatowi ochrony praw zwierząt i prawa własności nad swobodą działalności gospodarczej, co tym bardziej przekonuje o bezzasadności złożonej skargi.

Odnosząc się do wniosku o dopuszczenie do udziału w charakterze uczestnika Związku Pracodawców Cyrku i Rozrywki, wnoszę o wydanie postanowienia odmownego w tym zakresie. Zgodnie z art. 33 § 2 ppsa, udział w charakterze uczestnika może zgłosić osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Związek Pracodawców Cyrku i Rozrywki, jako organizacja społeczna nie spełnia przesłanek, o których mowa w art. 25 § 4 ppsa, gdyż niniejsza sprawa – jak wskazano powyżej, nie dotyczy interesu prawnego skarżącej.

Podsumowując, skarga w niniejszej sprawie winna ulec odrzuceniu, względnie oddaleniu, a wniosek o dopuszczenie w charakterze uczestnika winien spotkać się z odmową jego uwzględnienia.