



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 stycznia 2013 r.

Poz. 554

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 358/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 listopada 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Marcin Miemieć
	Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk

Protokolant	Ewa Bogulak
-------------	-------------

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 8 listopada 2012 r.
sprawy ze skargi Gminy Leśna
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego
z dnia 26 czerwca 2012 r. nr NK-N13.4131.461.2012.JT1
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Leśnej
z dnia 31 maja 2012 nr XXII/158/2012
w sprawie wskazania miejsc poza targowiskiem miejskim do prowadzenia handlu
na terenie miasta Leśna

- I. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze;**
- II. określa, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku.**

Uzasadnienie

Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Leśnej nr XXII/158/2012 z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie wskazania miejsc poza targowiskiem miejskim do prowadzenia handlu na terenie miasta Leśna albowiem została podjęta z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w zw. z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 100, poz. 651 ze zm.).

W uzasadnieniu przytoczył, że za podstawę prawną uchwały organ stanowiący przyjął art. 18 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 11 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Ponadto według art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Z tego zaś wynika fakt, że to organ wykonawczy posiada kompetencję do gospodarowania nieruchomościami z zasobu gminnego. Zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Oznacza to, w ocenie Wojewody, że rada gminy władna jest określać w drodze aktu prawa miejscowego jedynie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy. Z powołanych dotychczas przepisów wynika, iż rada współdecyduje z organem wykonawczym gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi, jednak uprawnienia organu stanowiącego gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami nie naruszają uprawnień, jakie w tym zakresie przyznano organowi wykonawczemu gminy. Rada upoważniona jest wyłącznie do opracowania zbioru podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w treści czynności prawnej dokonywanej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Organ wykonawczy gminy powinien we własnym zakresie decydować, czy przeznaczenie nieruchomości do zbycia lub oddania w korzystanie uzależnia od jakichkolwiek dodatkowych warunków. Podejmując przedmiotową uchwałę Rada określiła przeznaczenie terenu, co wykracza poza ustawowe upoważnienie w zakresie stanowienia zasad zarządu mieniem gminy.

Dalej organ nadzoru zauważył, że w aktualnym porządku prawnym żaden przepis nie upoważnia Rady Miejskiej do określania terminów i dni handlu na targowiskach lub poza nimi. Taką możliwość dopuszczał art. 9 ust. 1 pkt 3 dekretu z dnia 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach (Dz. U. Nr 41, poz. 312 z późn. zm.), został jednak on uchylony przez art. 99 pkt 1 ustawy z 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178) – notabene też uchylony.

Abstrahując od powyższych rozważań, Wojewoda podkreślił, że nawet jeśli przedmiotowa uchwała byłaby prawidłową realizacją upoważnienia ustawowego, przywołane przez Radę Miejską przepisy art. 18 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 11 ustawy o samorządzie gminnym, nie mogą samodzielnie stanowić podstawy prawnej do wydania aktu prawa miejscowego i w efekcie – publikacji takiego aktu, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych.

W skardze na to rozstrzygnięcie Gmina Miejska w Leśnej zarzuciła: naruszenie prawa materialnego, tj. art. 2 i 7 Konstytucji oraz art. 91 ustawy o samorządzie gminnym poprzez bezpodstawne przyjęcie, iż uznana za nieważną uchwała została podjęta bez podstawy prawnej oraz z przekroczeniem kompetencji ustawowych, mimo iż przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 7 ust. 1 pkt 11 ustawy o samorządzie gminnym stanowią podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały, zaś Rada posiada, jako organ stanowiący gminy, kompetencję do rozstrzygnięcia w powyższej kwestii, ponieważ regulacja objęta uchwałą dotyczy spraw wykraczających poza kompetencję burmistrza.

Wnosząc o uchylenie zaskarżonego aktu nadzoru w całości, Gmina w uzasadnieniu argumentowała, że podejmując zakwestionowaną przez organ nadzoru uchwałę kierowała się utrwalonym stanowiskiem orzecznictwa zawartym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 sierpnia 2006 roku w sprawie III SA/Wr 173/06 (zapadłym w sprawie ze skargi Gminy Miejskiej w Leśnej na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie wskazania miejsca poza targowiskiem miejskim do prowadzenia handlu obwoźnego na terenie miasta) – w którym to orzeczeniu jednoznacznie sformułowano, że to organ stanowiący jest władny do podjęcia uchwały w sprawie wskazania miejsc poza targowiskiem miejskim do prowadzenia handlu, a wynika to z art. 42 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym. Sąd ten jednoznacznie potwierdził, iż organ stanowiący jest władny do określenia sposobu i terminów handlu poza targowiskiem miejskim jako wykonanie obowiązku związanego ze sposobem gospodarowania obiektami gminnymi oraz związanym z zakresem przekraczającym zwykły zarząd w aspekcie gospodarowania nieruchomościami gminnymi. Takie stanowisko orzecznictwa dowodzi, że to Rada jest władna podjąć wiążące rozstrzygnięcia prawne w kwestiach wskazanych w treści uchwa-

ły z dnia 31 maja 2012 roku nie zaś organ wykonawczy, jak wywodzi organ nadzoru w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odpowiedzi organ nadzoru wniósł o oddalenie skargi, podtrzymując dotychczasowe stanowisko. Powołując się na wyroki sądów administracyjnych podniesiono, że przepisy art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym mają walor ogólnych norm kompetencyjnych i nie mogą stanowić podstawy wydania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze. Zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Zdaniem organu nadzoru wskazanie miejsc oraz określenie terminów, kiedy można prowadzić na nich handel, nie mieści się w granicach pojęcia „zasad zarządu mieniem gminy”. Wobec powyższego należy stwierdzić, że te regulacje należą do organu wykonawczego, który ma ustawowe upoważnienia do gospodarowania nieruchomościami z zasobu gminnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Przedmiotem zaskarżenia jest rozstrzygnięcie organu nadzoru na uchwałę Rady Miejskiej w sprawie wskazania miejsc poza targowiskiem miejskim do prowadzenia handlu na terenie miasta. Jako podstawę prawną uchwały Rada przytoczyła art. 18 ust. 1 i art.7 ust.1 pkt. 11 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Między innymi w § 1 ust. 2 uchwały postanowiono, że poza targowiskiem miejskim do prowadzenia handlu wskazuje się miejsce na działce (o oznaczonym numerze) przy ul. Krótkiej. Według ust. 3 – poza targowiskiem miejskim dopuszcza się sprzedaż okazjonalną przy ul. Rynek obejmującą (pkt 1) handel w punktach małej gastronomi oraz sezonowych ogródkach gastronomicznych oraz (pkt 2) – handel na imprezach okolicznościowych takich jak: jarmarki, festyny, kiermasze, itp. Z kolei według ust. 4 handel, o którym mowa w ust. 3 pkt 1 odbywać się może tylko w okresie od 1 maja do 31 października danego roku, natomiast po myśli ust. 5 handel, o którym mowa w ust. 3 pkt 2 może odbywać się w okresach:

- 1) dwa tygodnie przed świętami Wielkanocnymi,
- 2) od 17 do 31 października,
- 3) od 12 do 31 grudnia,
- 4) organizowania imprez i uroczystości okolicznościowych.

Zgodnie z ust. 6 § 1 – poza targowiskiem miejskim dopuszcza się całorocznie sprzedaż wyrobów artystycznych przy ul. Rynek (obrazy, rękodzieło artystyczne itp.).Stosownie do § 3 na prowadzenie handlu, o którym mowa w § 1 ust. 2 i ust. 3 wymagana jest zgoda właściciela terenu, na którym handel ma być prowadzony.

W świetle § 5 wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi.

Stwierdzając nieważność omawianej uchwały, organ nadzoru uznał w szczególności że Rada wykroczyła poza ustawowe upoważnienie w zakresie stanowienia zasad zarządu mieniem gminy, o czym mowa w art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, a powołane przez nią przepisy art. 18 ust. 1 i art.7 ust. 1 pkt. 11 powołanej ustawy nie mogą stanowić podstawy prawnej do stanowienia przepisów prawa miejscowego.

W tej wszakże materii Sąd w składzie orzekającym podziela poglądy wyrażone w przywołanych w skardze wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu – w sprawach o sygnaturach: III SA/Wr 173/06, z dnia 30 sierpnia 2006 r. oraz III SA/Wr 164/06, z dnia 18 lipca 2006 r. Mimo bowiem zmiany stanu prawnego, tj. nieobowiązania już ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz. U. Nr 63, poz. 634 ze zm.), czy też dekretu z dnia 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach (Dz. U. Nr 41, poz. 312 ze zm.), co do dopuszczenia regulowania przez radę gminy prowadzenia handlu poza targowiskami w zakresie okolicznościowej i okresowej sprzedaży prowadzonej we wskazanych terminach i miejscach – nadal pozostaje obowiązująca (z dwóch istniejących w ówczesnym stanie prawnym) podstawa prawna, wynikająca wprost z unormowań ustawy o samorządzie gminnym. Nie chodzi tu bynajmniej o rozważany przez organ nadzoru przepis art. 40 ust. 2 pkt 3, lecz o uregulowania w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z brzmieniem tego ostatniego przepisu, na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jak sformułowano w tezach przytoczonych orzeczeń - pojęcie obiektu według słownika języka polskiego kojarzone jest z przedmiotem. Działka gminna (nieruchomość) stanowi niewątpliwie przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej obiekt gminny. W pojęciu „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów” mieści się zatem wskazanie przez radę gminy sposobu przeznaczania działki gminnej na prowadzenie handlu, przy czym zważywszy na treść normatywną art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a) ustawy o samorządzie gminnym przekracza to zakres zwykłego zarządu.

Oddalając skargę kasacyjną organu nadzoru – wywiedzioną od wyroku o podanej wyżej sygnaturze III SA/Wr 173/06 – Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 kwietnia 2007 r., sygn. II GSK 393/06, podzielił zapatrywanie sądu pierwszej instancji, że działka (nieruchomość) stanowiąca własność gminy może być zakwalifikowana jako obiekt gminny. Ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje obiektu gminnego, a słownik języka polskiego wiąże pojęcie „obektu” z „przedmiotem, rzeczą”. Oznacza to, że działka gminna (nieruchomość) może być zakwalifikowana jako obiekt gminny, z kolei zaś w pojęciu „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów” mieści się m.in. wskazanie sposobu korzystania z obiektu gminnego. Brak jest przy tym przeszkód do uznania, iż przez sposób korzystania z gminnego obiektu można rozumieć prowadzenie na tej działce handlu obwoźnego.

W takim kontekście analogicznie należy przytoczone rozumienie przepisu pkt 4 ust. 2 art. 40 ustawy o samorządzie gminnym odnieść również do innych obiektów, które stanowią mienie gminy, oraz do innego rodzaju handlu. Z postanowień uchwały wynika zaś, że Rada unormowała sposób – zasady i tryb - korzystania z terenów gminnych na potrzeby handlu, poprzez określenie jego charakteru, wyznaczenie miejsc oraz ustalenie okresu, w jakim może się odbywać, pozostawiając wykonanie tej uchwały burmistrzowi. Tego rodzaju uregulowanie mieści się w normie kompetencyjnej cytowanego przepisu.

Jakkolwiek pełnomocnik organu nadzoru zarzucił na rozprawie, że brzmienie § 3 uchwały o konieczności uzyskania zgody właściciela terenu na prowadzenie handlu może sugerować, że postanowienia owego aktu odnoszą się również do innych właścicieli niż Gmina, a co za tym idzie, że uregulowaniami objęto nie tylko obiekty stanowiące mienie gminy – to po pierwsze trzeba zważyć, że wniosek taki opiera się wyłącznie na domniemaniu, którego treść postanowień uchwały nie potwierdza, po wtóre zaś – według art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym powinnością organu nadzoru przy prowadzeniu postępowania nadzorczego było dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, a brak jest tego rodzaju ustaleń faktycznych w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego. Zarzut ten nie mógł zatem odnieść zamierzonego skutku.

W powyższym świetle należy przyjąć, że Rada Miejska miała ustawowe kompetencje do podjęcia przedmiotowej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego.

W kwestii natomiast nieprawidłowego wskazania podstawy prawnej w uchwale, Sąd podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaprezentowany w przywołanym wyżej wyroku, że nie może to stanowić samo w sobie o istotnym naruszeniu prawa w sytuacji, gdy w obowiązującym systemie prawnym istnieje postawa prawna do podjęcia uchwały. Podstawą stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy jest wyłącznie istotna sprzeczność tej uchwały z prawem (art. 91 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym). Sprzeczność ta musi być oczywista i bezpośrednia. Wadliwe wskazanie podstawy prawnej zaskarżonej uchwały nie stanowi o istotnej sprzeczności uchwały z prawem, wobec czego nie może prowadzić do stwierdzenia jej nieważności.

W tym stanie rzeczy, zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze należało uchylić na mocy art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270), o czym orzeczono w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie w pkt II sentencji znajduje wsparcie w art. 152 wymienionej ustawy.