



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 2 i 3, § 3 ust. 2 i 3, § 4 ust. 1 pkt 3 we fragmencie "wraz z pozytywnymi opiniami o lokalizacji Powiatowego Inspektora Sanitarnego i Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska", § 4 ust. 1 pkt 4 oraz § 4 ust. 2 i 3 uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie Nr IX/49/11 z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

UZASADNIENIE

Na sesji dnia 31 maja 2011 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j.: Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.) Rada Miejska w Ścinawie podjęła uchwałę Nr IX/49/11 z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 czerwca 2011 r.

W trakcie postępowania organ nadzoru stwierdził, że § 2 ust. 2 i 3, § 3 ust. 2 i 3, § 4 ust. 1 pkt 3 we fragmencie "wraz z pozytywnymi opiniami o lokalizacji Powiatowego Inspektora Sanitarnego i Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska", § 4 ust. 1 pkt 4 oraz § 4 ust. 2 i 3 przedmiotowej uchwały narusza w sposób istotny art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegający na przekroczeniu kompetencji.

W § 2 ust. 2 i 3, § 3 ust. 2 i 3 oraz § 4 ust. 2 i 3 przedmiotowej uchwały Rada wprowadziła następujące zapisy: „§ 2 (...) ust. 2. Powyższe wymagania powinny zostać potwierdzone odpowiednimi dokumentami. ust. 3. Dokumentami, o których mowa w ust. 2, są w szczególności: 1) zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej lub odpis Krajowego Rejestru Sądowego; 2) umowa kupna-sprzedaży, najmu lub faktura potwierdzająca posiadanie środków, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 3) umowa najmu lub dzierżawy nieruchomości, o której mowa w ust. 1 pkt 1; 4) umowa o stałej współpracy z weterynarzem, 4) umowa o świadczenie usług, jeżeli były świadczone przez przedsiębiorcę w innej gminie przed złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk, 5) umowa najmu lub dzierżawy nieruchomości albo odpis z księgi wieczystej, albo umowa notarialna, albo decyzja administracyjna, potwierdzające tytuł prawny do miejsca, o którym mowa w ust. 1 pkt 5. (...) § 3 (...) ust. 2. Powyższe wymagania powinny zostać potwierdzone odpowiednimi dokumentami. ust. 3. § 2 ust. 3 stosuje się odpowiednio. (...) § 4 (...) ust. 2. Powyższe wymagania powinny zostać uprawdopodobnione odpowiednimi dokumentami. ust. 3. § 2 ust. 3 stosuje się odpowiednio.”

Podstawę prawną pozwalającą Radzie Miejskiej na unormowanie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, w formie uchwały, stanowi art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Norma kompetencyjna przyznając radzie gminy kompetencję do określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie odpowiedniego zezwolenia, stanowi tym samym podstawę do wydania aktu administracyjnego określającego w sposób władczy szczegółowe kryteria udzielania zezwoleń (decyzji administracyjnych), oraz ingerującego w zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej i swobody wyboru zawierania umów. Pamiętać bowiem należy, że działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części jest działalnością prawnie reglamentowaną. Do jej wykonywania potrzebne jest bowiem uzyskanie zezwolenia wydanego

przez wójta w formie decyzji administracyjnej (art. 7 ust. 1 ustawy). Tak więc określone przez radę gminy wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, składają się na normatywną podstawę orzekania w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej tj. w przedmiocie udzielenia zezwolenia.

Art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach daje Radzie Miejskiej upoważnienie do określenia w drodze aktu prawa miejscowego wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy. W ramach wymagań tych nie mieści się kwestia związana z udokumentowaniem czy uprawdopodobnieniem spełnienia tych wymagań. Procedura (tryb) wydania zezwolenia określona została przez samego ustawodawcę: w art. 7 ust. 1 ustawy ustawodawca określił formę działania organu, tj. zezwolenie wydawane jest w formie decyzji administracyjnej, natomiast art. 8 ustawy w ustępach 1 i 1a określa elementy wniosku składanego przez przedsiębiorcę ubiegającego się o wydanie zezwolenia, tj. informacje, które przedsiębiorca zobowiązany jest udzielić lub dokumenty, które zobowiązany jest przedłożyć.

Ponadto zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy, przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia wójt, burmistrz lub prezydent miasta może wezwać przedsiębiorcę do uzupełnienia brakującej dokumentacji poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem lub/i dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie zezwolenia w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem.

Postępowanie nadzorcze wykazało również, że w § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie Nr IX/49/11 z dnia 31 maja 2011 r. przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej został zobligowany przez Radę Miejską do posiadania pozytywnych opinii o lokalizacji Powiatowego Inspektora Sanitarnego i Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia wymagań dla przedsiębiorcy w przedmiotowej sprawie. Zdaniem organu nadzoru kompetencja Rady obejmuje upoważnienie do stanowienia norm o charakterze materialnym, nie zaś norm o charakterze proceduralnym w postaci obowiązku uzyskania opinii.

Ponadto kwestia postępowania administracyjnego w sprawie uzyskania zezwolenia na prowadzenie grzewisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części została uregulowana przez ustawodawcę. Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.), uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Z § 3 pkt 73 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213, poz. 1397) wynika, że budowa grzewiska zwłok zwierzęcych jest przedsięwzięciem, które może znacząco oddziaływać na środowisko, tak samo jak budowa spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (§ 2 pkt 46 i § 3 pkt 80 przedmiotowego rozporządzenia). Procedura dotycząca wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest uregulowana w art. 71-87 przedmiotowej ustawy. Jednym z elementów procedury jest konieczność uzyskania opinii Powiatowego Inspektora Sanitarnego. W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać również zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej (PIS, WIOŚ) w zakresie wydawania opinii odnośnie podejmowanych przez przedsiębiorców przedsięwzięć. Kompetencja organów administracji publicznej, zarówno Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, jak i Powiatowego Inspektora Sanitarnego, polegając na wydawaniu opinii może wynikać wyłącznie z aktów prawnych rangi ustawy.

Zatem w treści badanej uchwały znajdują się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. W orzecnictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie bądź modyfikowanie materii ustawowej w aktach organów jednostek samorządu terytorialnego jest niedopuszczalne. Na przykład w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/98 - OSS 2000, nr 1, poz. 17), Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zawarte zostało w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”.

Również w § 4 ust. 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie Wojewoda Dolnośląski stwierdza naruszenie normy kompetencyjnej. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy określa wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, nie zaś warunki na jakich przedsiębiorca prowadzić ma działalność po uzyskaniu zezwolenia.

W tym miejscu należy zauważyć, iż czym innym jest wykonywanie działalności gospodarczej, a czym innym uzyskanie zezwolenia na tą działalność. Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej działalności. Określenie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części wskazuje treść przedmiotowej uchwały. Natomiast warunki wykonywania takiej działalności powinny zostać określone zezwoleniu wydanym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zgodnie z art. 9 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach.

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała bowiem rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, Konstytucja RP w art. 94 przewiduje, że prawo miejscowe może być stanowione przez organy samorządu terytorialnego wyłącznie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. W świetle art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Regulacja przytoczonego przepisu Ustawy Zasadniczej wskazuje wyraźnie na obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że rada gminy zobowiązana jest do działania w granicach określonych konkretnymi normami zawartymi w aktach normatywnych wyższego rzędu.

Rada gminy w ramach upoważnienia z art. 7 ust. 3 ustawy reguluje postępowanie administracyjne tylko w zakresie wynikającym z tego upoważnienia, a więc tylko odnośnie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca starający się o uzyskania zezwolenia. Nie jest zaś uprawniona do określenia sposobu, w jaki przedsiębiorca ma wykazać, że wymagania te spełnia, gdyż nie tylko nie została jej w tym zakresie udzielona kompetencja, ale i kwestię tą regulują cytowane wyżej przepisy ustawy.

Tym samym stwierdzenie nieważności § 2 ust. 2 i 3, § 3 ust. 2 i 3, § 4 ust. 1 pkt 3 we fragmencie "wraz z pozytywnymi opiniami o lokalizacji Powiatowego Inspektora Sanitarnego i Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska", § 4 ust. 1 pkt 4 oraz § 4 ust. 2 i 3 uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie Nr IX/49/11 z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części jest zasadne.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – Organu Nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Marek Skorupa