



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 marca 2012 r.

Poz. 1100



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N14.4131.181.2012.MW2

Wrocław, dnia 15 marca 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2 uchwały Rady Gminy Marciszów z dnia 16 lutego 2012 r. nr **XIX/88/2012** w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami .

Uzasadnienie

W trakcie sesji dnia 16 lutego 2012 r. Rada Gminy Marciszów podjęła uchwałę nr **XIX/88/2012** w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami .

Uchwała ta, przesłana pismem Sekretarza Gminy z dnia 22 lutego 2012 r. nr RG.0002.XIX.2012, wpłynęła do organu nadzoru dnia 23 lutego 2012 r.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego wobec przedmiotowej uchwały stwierdzono, że § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.), zwanej dalej ustawą, w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) a także z istotnym naruszeniem art. 75 i art. 220 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. nr 98 poz. 1071 ze zm.), oznaczanej dalej jako kpa.

Podjętą przedmiotową uchwałę Rada Gminy Marciszów wykorzystała, przyznane jej mocą art. 7 ust. 3 ustawy, upoważnienie do określenia w drodze uchwały wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i 4 tego artykułu, to jest 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.

Zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Skoro ustawodawca wyraźnie zaznacza, że zezwolenie będzie wydawane w drodze decyzji, konsekwentnie należy odnieść treść analizowanej uchwały do norm Kodeksu postępowania administracyjnego.

W § 1 uchwały Rada Gminy zamieściła przepisy, określające, jakie wymagania musi spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Wymagania te ujęte zostały w ust. 1, natomiast w § 1 ust. 2 stwierdza się, że powinny one zostać potwierdzone następującymi dokumentami:

1) aktualnym zaświadczeniem o wpisie w ewidencji działalności gospodarczej lub aktualnym odpisem Krajowego Rejestru Sądowego;

2) dokumentem potwierdzającym prawo do dysponowania środkami transportu przeznaczonymi do przewozu zwierząt;

3) wykazem wyposażenia będącego w dyspozycji przedsiębiorcy, wykorzystywanego przy świadczeniu usług.

Tym samym Rada Gminy Marciszów, w ramach określenia warunków, na jakich może zostać udzielone zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami określiła także, jakiego rodzaju dokumenty powinny zostać przedłożone wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia na dowód spełnienia wymagań określonych w § 1 ust. 1 uchwały, dokonując opisu procedury, przy użyciu której wydana będzie decyzja o zezwoleniu na prowadzenie określonej działalności.

Analizując treść przepisu kompetencyjnego należy jednak stwierdzić brak po stronie Rady Gminy Marciszów uprawnienia do wprowadzenia tego typu regulacji. Ustawodawca stwierdza bowiem, że rada gminy ma określić wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, a użyte przez niego pojęcie „wymagań” należy odnieść wyłącznie do wymogów materialnoprawnych, a nie proceduralnych. O ile ustawodawca jest zainteresowany w przyznaniu temu organowi kompetencji do określenia zasad postępowania, czyni to poprzez uprawnienie rady gminy do określenia tychże zasad czy trybu określonego postępowania (przykładowo: na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm. organ stanowiący określa tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie; na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857 ze zm. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień; na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm. organ stanowiący określa tryb postępowania o udzielenie dotacji). Wymagania, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy, należy zatem rozumieć wymogi dotyczące samego przedsiębiorcy, a nie jego zachowania się przed organem administracji publicznej w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji.

Z przedstawionym wyżej poglądem współbrzmia dalsze przepisy ustawy. W art. 8 ustawodawca określa, co powinien zawierać wniosek o udzielenie zezwolenia, a w ust. 1a i ust. 2a tego artykułu wskazuje ponadto wymagane załączniki. W art. 8a ustawy stwierdza się, że przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia wójt, burmistrz lub prezydent miasta może: 1) wezwać przedsiębiorcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, jednak nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem; 2) dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych. Regulacje te uzupełniają z kolei przepisy procedury administracyjnej, dotyczącej postępowania dowodowego. Zgodnie z art. 75 kpa: § 1. Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. § 2. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio.

Tym samym należy uznać, że weryfikacja spełnienia wymagań przez przedsiębiorcę ubiegającego się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami następuje po wszczęciu postępowania przez organ wydający decyzję, czyli Wójta Gminy Marciszów. To do niego należy ustalenie, jakiego rodzaju dokumenty uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków do podjęcia tego typu działalności przez określony podmiot.

Dodatkowo jednak należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 220 kpa, organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu; możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych, rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych) (§ 1). Organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia (§ 2).

W kontekście przedstawionych wyżej rozważań, dotyczących zakresu kompetencji przyznanej Radzie Gminy mocą art. 7 ust. 3 ustawy, nie sposób przyjąć, by przepisem prawa, o którym mowa w art. 75 § 2 i art. 220 § 2 kpa, mogła być uchwała rady gminy określająca wymagania, jakie powinien spełniać przedsię-

biorca ubiegający się o wydanie zezwolenia. Tym samym uchwała Rady Gminy Marciszów nie może stanowić podstawy żądania przedłożenia zaświadczenia o wpisie w ewidencji działalności gospodarczej lub aktualnego odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego. Od dnia 1 lipca 2011 r. funkcjonuje bowiem, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.) Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej, ewidencjonująca przedsiębiorców będących osobami fizycznymi. Ogólnodostępny charakter ma także Centralna Informacja Krajowego Rejestru Sądowego. Tym samym organ wykonawczy Gminy Marciszów zobowiązany jest we własnym zakresie ustalić prawdziwość danych na temat działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorcę ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Żądanie od obywatela zaświadczeń w sytuacji, gdy organ sam jest w stanie pozyskać informację, jest niedopuszczalne. Organ administracji publicznej powinien we własnym zakresie gromadzić informacje potrzebne w sprawie potwierdzenia stanu faktycznego i prawnego, nie może zaś przerzucać na obywatela wymogu dostarczania poświadczeń, które są możliwe do uzyskania w sposób wskazany w art. 220 kpa (M. Jaśkowska: Komentarz aktualizowany do art. 220 kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el., 2012).

Zdaniem organu nadzoru wskazane w sentencji rozstrzygnięcia przepisy uchwały nie znajdują oparcia w normie kompetencyjnej. Należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają **na podstawie i w granicach prawa**, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, **na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie**, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji musi być uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 163, poz. 1270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wicewojewoda Dolnośląski:
Ewa Mańkowska