



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 października 2013 r.

Poz. 5461



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI Wrocław, dnia 16 października 2013 r.
NK-N.4131.141.2.2013.MS6

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 6 we fragmencie „lub umową z podmiotem uprawnionym do wykonywania tych usług”, § 1 ust. 8, § 2 we fragmencie „w szczególności”, § 2 ust. 2 we fragmencie „umowę z podmiotem prowadzącym schronisko dla zwierząt gwarantującym odbiór wyłapywanych zwierząt lub”, § 3 ust. 1 pkt 2 c) we fragmencie „albo umową gwarantującą odbiór” i ust. 2 we fragmencie „powinien przedłożyć stosowną umowę gwarantującą odbiór zwłok zwierzęcych”, § 3 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „w szczególności”, § 4 uchwały nr XXVIII/235/2013 Rady Miejskiej w Twardogórze z dnia 12 września 2013 r. w sprawie: wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych albo w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami bądź w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, grzebowiska zwłok zwierzęcych i ich części, spalarni zwłok zwierzęcych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 września 2013 r., działając na podstawie art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 391) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz § 1 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. U. z 2012 r. poz. 299) Rada Miejska w Twardogórze podjęła uchwałę nr XXVIII/235/2013 w sprawie: wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych albo w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami bądź w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, grzebowiska zwłok zwierzęcych i ich części, spalarni zwłok zwierzęcych.

Uchwała wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 19 września 2013 r., przesłana pismem z dnia 17 września 2013 r. o nr OR.0008.16.2013.MP.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 ust. 6 uchwały we fragmencie „lub umową z podmiotem uprawnionym do wykonywania tych usług”, § 2 ust. 2 uchwały we fragmencie „umowę z podmiotem prowadzącym schronisko dla zwierząt gwarantującym odbiór wylapywanych zwierząt lub”, § 3 ust. 1 pkt 2 c) uchwały we fragmencie „albo umową gwarantującą odbiór” i ust. 2 uchwały we fragmencie „powinien przedłożyć stosowną umowę gwarantującą odbiór zwłok zwierzęcych” uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a oraz art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj.: jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.) – zwanej dalej „ustawą” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – zwanej dalej także „Konstytucją RP”,
- § 1 ust. 8 uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a oraz art. 9 o ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj: Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),
- § 2 we fragmencie „w szczególności” oraz § 3 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „w szczególności” z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),
- § 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj: Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.) w związku z art. 87 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Podjętą przedmiotową uchwałę Rada wykorzystała, przyznane jej mocą art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, upoważnienie do określenia w drodze uchwały (będącej aktem prawa miejscowego) wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Rada, działając w ramach przyznanego upoważnienia, była zobowiązana mocą art. 7 ust. 3a cytowanej ustawy do wprowadzenia wyżej wymienionych wymagań uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań.

Dodatkowe wymagania w tym zakresie określa rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia:

„Wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych dotyczące:

- 1) opisu wyposażenia technicznego zawierającego wymagania odnośnie do:
 - a) pojazdów asenizacyjnych przeznaczonych do świadczenia usług,
 - b) bazy transportowej,
- 2) zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami,
- 3) miejsc przekazywania nieczystości ciekłych – określa się w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz zapewniający należyłą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska.”

Spełnienie wymagań ustalonych przez Radę Miejską stanowi warunek otrzymania zezwolenia na prowadzenie określonego rodzaju działalności, wydanego na podstawie art. 7 ust. 6 w związku z ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Realizacja kompetencji wynikającej z art. 7 ust. 3a tej ustawy powinna zatem następować w taki sposób, aby wprowadzone wymagania możliwe były do zweryfikowania na etapie ubiegania się o otrzymanie zezwolenia przy zastosowaniu art. 8a przedmiotowej ustawy, uprawniającego organ wykonawczy gminy do dokonania wskazanych w tym przepisie czynności kontrolnych i sprawdzających.

W analizowanej uchwale Rada Miejska ustaliła, że przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinien dysponować umową z podmiotem uprawnionym do wykonywania usług mycia i dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych. W § 1 ust. 6 uchwały nr XXVIII/235/2013 Rada Miejska określiła, że „Przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych powinien (...) 6. Dysponować miejscem do mycia i dezynfekcji pojazdów opisanych w pkt 2, spełniającym wymagania ochrony środowiska lub umową z podmiotem uprawnionym do wykonywania tych usług”.

Przywołana wyżej regulacja uchwały nie może zostać uznana za prawidłową realizację przyznanego Radzie Miejskiej uprawnienia. Przepis art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi podstawę do wprowadzenia przez Radę Miejską własnych regulacji, dotyczących wymagań, jakie ma spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Podjęta na tej podstawie uchwała jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej liczby adresatów. Należy uznać, że kwestia dysponowania przez przedsiębiorcę umową z podmiotem uprawnionym do wykonywania usług mycia i dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych nie może być uznana za wymaganie, o jakim mowa w art. 7 ust. 3a powołanej wyżej ustawy z tego względu, że przepis ten wyraźnie odwołuje się do opisu wyposażenia technicznego, niezbędnego do realizacji zadań ograniczając tym samym swobodę w kształtowaniu treści uchwały podjętej na jego podstawie. Podobnie cytowane wyżej rozporządzenie w § 1 odnosi się do wymagań jako opisu wyposażenia technicznego, uwzględniającego wymagania dotyczące pojazdów oraz bazy transportowej, zabiegów sanitarnych i porządkowych, związanych ze świadczonymi usługami oraz miejsc przekazywania nieczystości ciekłych. Ponadto trzeba zauważyć, że kwestionowany zapis uchwały reguluje w zasadzie tryb postępowania zmierzającego do wydania decyzji administracyjnej (zezwolenia na prowadzenie określonej działalności), nakładając na przedsiębiorcę obowiązek określonego zachowania się (przedstawienia dokumentów, mających potwierdzać spełnianie wymagań określonych w uchwale). Działanie takie jest oczywiście niedopuszczalne, bowiem uprawnienie Rady Miejskiej wynika z przepisu materialnego, z którego należy wywieść kompetencję do określenia wymagań, jakie ten przedsiębiorca ma spełniać ubiegając się o wydanie zezwolenia, a więc na etapie wszczęcia postępowania, a nie w jego toku.

Organ nadzoru zauważa, że wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, o których mowa w art. 7 ust. 3a ustawy, należy odróżnić od wymagań formalnych wniosku określonych w art. 8 ustawy. W szczególności trzeba mieć bowiem na względzie, że wniosek o udzielenie zezwolenia jest podaniem o wszczęcie postępowania administracyjnego. W myśl art. 8a ustawy 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. Zatem zgodnie z art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) 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. Rada tym samym nie posiada kompetencji do określania na podstawie jakich dowodów powinny być potwierdzone wymagania określone w przedmiotowej uchwale. Jednocześnie bezsprzecznym jest w kontekście uregulowań ustawowych, że weryfikacja spełnienia wymagań przez przedsiębiorcę ubiegającego się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych następuje po wszczęciu postępowania przez organ wydający decyzję. To do organu wykonawczego należy ustalenie, jakiego rodzaju dokumenty uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków do podjęcia tego rodzaju działalności przez określony podmiot.

Ponadto, zgodnie z art. 220 k.p.a., 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 treści § 2 ust. 2 uchwały Rada wprowadziła także obowiązek ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed zwierzętami bezdomnymi posiadania umowy z podmiotem prowadzącym schronisko

dla zwierząt gwarantującym odbiór wyłapanych zwierząt. Z kolei w § 3 ust. 1 pkt 2 c) uchwały ustanowiono konieczność posiadania przez przedsiębiorcę, ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia w zakresie prowadzenia spalarni zwłok zwierzęcych umowy gwarantującej odbiór odpadów powstałych w procesie spalania, a w § 3 ust. 2 umowy gwarantującej odbiór zwłok zwierzęcych.

Stanowiąc normy zawarte w § 1 ust. 6, § 2 ust. 2 i § 3 ust. 1 pkt 2 c) i ust. 2 uchwały Rada Miejska wykorzystwała, przyznane jej mocą art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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 wymienionej 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. Dotyczy to również kwestii wymagań określonych dla uzyskania zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

Zdaniem Organu Nadzoru wykonanie kwestionowanych przepisów polegać będzie na zweryfikowaniu spełnienia wprowadzonych wymogów w zakresie: – opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, – ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, – prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych, poprzez zobowiązanie do przedłożenia umów w toku postępowania zmierzającego do wydania stosownego zezwolenia. Tym samym Rada Miejska dokonała opisu procedury, przy zastosowaniu której wydana zostanie w tym przedmiocie decyzja.

Analizując treść przepisów upoważniających do podjęcia uchwały należy stwierdzić brak po stronie Rady Miejskiej uprawnienia do wprowadzenia takich regulacji jak te wymienione w § 1 ust. 6 uchwały we fragmencie „lub umową z podmiotem uprawnionym do wykonywania tych usług”, w § 2 ust. 2 uchwały we fragmencie „umowę z podmiotem prowadzącym schronisko dla zwierząt gwarantującym odbiór wyłapywanych zwierząt lub”, w § 3 ust. 1 pkt 2 c) uchwały we fragmencie „albo umową gwarantującą odbiór” i w ust. 2 uchwały we fragmencie „powinien przedłożyć stosowną umowę gwarantującą odbiór zwłok zwierzęcych”. Ustawodawca stwierdza bowiem, że rada gminy ma określić wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie stosownych zezwoleń, 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 i 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, należy zatem rozumieć jako wymogi dotyczące samego przedsiębiorcy, a nie jego zachowania się przed organem administracji publicznej w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że choć nie budzi zastrzeżeń Organu Nadzoru sam fakt wymagania od przedsiębiorcy, aby zapewniał mycie i odkażanie pojazdów asenizacyjnych, zapewniał opiekę weterynaryjną nad bezdomnymi zwierzętami czy posiadał środki transportu dopuszczone do użycia w transporcie zwłok zwierzęcych, jednak z uwagi na sposób ujęcia tych wymagań w uchwale, należy stwierdzić, że zapisy w § 1 ust. 6, § 2 ust. 2, § 3 ust. 1 pkt 2c) i ust. 2 uchwały, naruszają prawo w sposób istotny. Przepisy te wiążą bowiem fakt spełnienia zawartych w nich wymogów z dysponowaniem określonymi w uchwale umowami, podczas gdy procedura administracyjna przewiduje szerszy zakres środków dowodowych, a o spełnieniu określonych wymagań do prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części będzie decydował Burmistrz w toku prowadzonego przez siebie postępowania.

Analizując uchwałę organ nadzoru stwierdził, iż także zapis § 1 ust. 8 uchwały narusza prawo w sposób istotny. Zapisem § 1 ust. 8 uchwały Rada wprowadziła obowiązek sprawozdań comiesięcznych do Burmistrza

o ilościach odebranych ścieków z obsługiwanego regionu. Należy jednakże podkreślić, iż zapis odnoszący się do sprawozdawczości ustawodawca określił w art. 9o ustawy stanowiący, że podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań. Zatem regulacje odnoszące się do sprawozdawczości są już ściśle określone w ustawie i nie stanowią elementu, który powinien być określony w uchwale w sprawie wymagań dla przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Rada Gminy dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustawowych. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

Na uwagę zasługuje także wyrok NSA we Wrocławiu: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte 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” (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Miejska nie ma prawa powielać, a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez przyzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W myśl postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. WK22/04 (OSNKW 2005/3/29): „Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.”

Ponadto organ nadzoru wskazuje inne uchybienie stwierdzone w przedmiotowej uchwale. Postępowanie nadzorcze wykazało również istotne naruszenie prawa w § 2 oraz § 3 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały, w którym poprzez użycie zwrotu „w szczególności”, Rada stworzyła otwarty katalog wymagań dla przedsiębiorcy ubiegającego o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, grzebowiska zwłok zwierzęcych i ich części, spalarni zwłok zwierzęcych i ich części co do realizacji dysponowania sprzętem i niezbędnymi urządzeniami do prowadzenia działalności. Zdaniem organu nadzoru realizacja kompetencji zawartej w art. 7 ust. 3

i ust. 3a ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakazuje Radzie wskazania tych wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca, z których korzystał będzie organ wykonawczy przy wydawaniu zezwolenia. Realizacja kompetencji wynikającej z art. 7 ust. 3 i ust. 3a tej ustawy powinna zatem następować w taki sposób, aby wprowadzone wymagania możliwe były do zweryfikowania na etapie ubiegania się o otrzymanie zezwolenia przy zastosowaniu art. 8a przedmiotowej ustawy, uprawniającego organ wykonawczy gminy do dokonania wskazanych w tym przepisie czynności kontrolnych i sprawdzających. Innymi słowy nie może istnieć katalog otwarty wymagań dla przedsiębiorcy. Wprowadza to brak pewności co do prawa i co wymagań gminy względem osób ubiegających się o otrzymanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, grzebowiska zwłok zwierzęcych i ich części, spalarni zwłok zwierzęcych i ich części co do realizacji dysponowania sprzętem i niezbędnymi urządzeniami do prowadzenia działalności.

Jak już zostało to zaznaczone powyżej, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, co oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy, a zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Zdaniem organu nadzoru także regulacja § 4 przedmiotowej uchwały: „Wymagania określone w niniejszej uchwale nie zwalniają przedsiębiorcy z obowiązku spełnienia innych wymagań wynikających z odrębnych przepisów prawa.” istotnie narusza przepisy prawa.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w Konstytucji, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności (M. Kallas, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997). Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Zapisu § 4 przedmiotowej uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzać obowiązku przestrzegania innych przepisów, w tym aktów hierarchicznie wyższego rzędu tj. ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Brak podstaw prawnych do tego rodzaju regulacji w tej uchwale Rady Miejskiej.

Biorąc pod uwagę powyższe ingerencja Rady w przedmiotowym zakresie stanowi przekroczenie ustawowych kompetencji.

Dodatkowo organ nadzoru sygnalizuje, iż w przedmiotowej uchwale zostały wymieszane numeracje ustępów i punktów. Rada używa w § 1 uchwały odnośników do punktów (§ 1 ust. 6) zaś w § 3 uchwały użyte są już odnośniki do ustępów (§ 3 ust. 1 pkt 2 a, b, c).

Należy podkreślić, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej w rozdziale 7 załącznika do tego rozporządzenia określa zasady oznaczania przepisów ustawy i ich systematyzację. Regulację tego rozdziału należy stosować odpowiednio także w aktach organów samorządu terytorialnego, zgodnie z § 141 załącznika do rozporządzenia. Należy zaznaczyć także, że § 55 w ust. 1 załącznika do rozporządzenia określa, że każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł, zaś § 57 i następne paragrafy załącznika do rozporządzenia rozwijają dalszą systematykę artykułu i aktu prawnego.

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa