



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 października 2014 r.

Poz. 4342



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.64.20.2014.MS6

Wrocław, dnia 9 października 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

art. 2 uchwały Nr LI/364/2014 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 25 września 2014 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2014 r. Rada Miejska w Leśnej podjęła m.in. uchwałę Nr LI/364/2014 w sprawie określenia wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 października 2014 r.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego wobec przedmiotowej uchwały stwierdzono, iż art. 2 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 i ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399), zwanej dalej także ustawą, w związku z art. 75 i art. 220 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) oraz 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.).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Leśnej wykorzystała, 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.

Należy zaznaczyć, iż w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, a pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Z kolei zgodnie z art. 94 Konstytucji ustanowienie aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego musi następować na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące akt prawa miejscowego, w tym także realizujące upoważnienie z art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Ustawodawca przewidział, 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 materialno-prawnych, 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 2013 r., poz. 885 ze zm., organ stanowiący określa tryb postępowania o udzielenie dotacji). Wymagania, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy, należy zatem rozumieć jako wymogi dotyczące samego przedsiębiorcy, a nie jego zachowania się przed organem administracji publicznej w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji o zezwoleniu na prowadzenie określonej działalności.

Określając wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, Rada Miejska powinna ściśle interpretować normę kompetencyjną. Chodzi tu o określenie wymagań, jakie przedsiębiorcy powinni spełniać w momencie ubiegania się o zezwolenie. Należy przy tym odróżnić składniki materialne i niematerialne, jakimi przedsiębiorca dysponuje w danym momencie i procedurę ich dokumentowania. Inaczej mówiąc Rada Miejska w Leśnej jest uprawniona do określenia, co jest wymagane do uzyskania zezwolenia, natomiast nie sposobu pozyskania tych elementów. Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska wprowadziła w art. 2 uchwały regulacje dotyczące dokumentów potwierdzających wymagania nałożone na przedsiębiorcę ubiegającego się o uzyskanie pozwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami: „2. Wymagania, o których mowa w art. 1 powinny zostać potwierdzone co najmniej następującymi dokumentami: 1. Wpis w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub wpis do Krajowego Rejestru Sądowego. 2. Dokumenty potwierdzające posiadanie sprzętu dopuszczonego do użycia, o którym mowa w art. 1 ust. 2. 3. Umowa lub inny dokument dotyczący współpracy z weterynarzem. 4. Umowa najmu lub dzierżawy nieruchomości, o której mowa w art. 1 ust. 5, albo dokument potwierdzający prawo własności tej nieruchomości.”. Tymczasem art. 7 ust. 3 ustawy nie upoważnia Rady Gminy do ingerowania w procedurę administracyjną. Rada nie posiada kompetencji do określania formy prawnej potwierdzenia realizacji określonych wymagań. Nie może też określać wymagań do prowadzenia działalności gospodarczej, które po pierwsze odnoszą się do postępowania administracyjnego, po drugie natomiast uregulowane są w aktach prawnych wyższego rzędu.

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 od-

nieść treść analizowanej uchwały do norm Kodeksu postępowania administracyjnego. Z przedstawionym wyżej poglądem współbrzmia dalsze przepisy ustawy. W art. 8 ustawodawca określa, co powinien zawierać wniosek o udzielenie zezwolenia, a ust. 1a i ust. 2a tego artykułu wskazuje ponadto na 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 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego 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. 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 (art. 75 § 2 kpa).

Mając na uwadze tą regulację zapis art. 2 uchwały Nr LI/364/2014 w sprawie określenia wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, zobowiązujący przedsiębiorcę do wykazania się co najmniej dokumentami, jest niedopuszczalny. Zgodnie z ustawą nie tylko dokumenty mogą stanowić dowody. Ustawodawca dopuszcza wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Tak więc może okazać się, że przedsiębiorca będzie w stanie potwierdzić określone fakty dowodami innymi niż dokumenty.

Równocześnie 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 Burmistrza Leśnej. To do niego należy ustalenie, jakiego rodzaju dokumenty (czy inne dowody) uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków do podjęcia tego typu działalności przez określony podmiot. Ponadto 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 Miejskiej 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 przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia.

Trzeba również zasygnalizować nieprawidłowe oznaczenie, jako artykuły (art.), jednostek redakcyjnych w przedmiotowej uchwale. Zgodnie z § 124 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną rozporządzenia jest paragraf (ust. 1). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret (ust. 2).

Treść paragrafu, która w miarę możliwości powinna przyjąć formułę jednego zdania ujmującego samodzielny myśl w postaci normy prawnej, oznaczamy grecką literą „§” i kolejną liczbą zapisaną cyfrą arabską (cyframi arabskimi) z kropką. Paragraf piszemy od nowej linii po akapicie.

Organ nadzoru zaznacza także informacyjnie, iż w obrębie całej uchwały zachowujemy ciągłość numeracji paragrafów, nawet w przypadku zastosowania w uchwale metody grupowania jednostek systematyzacyjnych wyższego stopnia, takich jak np. „dział”, „rozdział”, itd. Na podstawie bowiem § 57 ust. 1 ZTP artykuł oznacza się skrótem „art.” i cyfrą arabską z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji artykułów w obrębie całej ustawy (tu odpowiednio z zachowaniem ciągłości numeracji paragrafów w obrębie całej uchwały/załącznika do uchwały).

Na podstawie regulacji § 141 oraz § 143 ZTP należy przyjąć, że zasady wyrażone w obu przytoczonych przepisach, czyli w § 57 ust. 1 i w § 124 ZTP, stosuje się odpowiednio w stosunku do aktów prawa wewnętrznie obowiązującego jak i do aktów prawa miejscowego (jak w tym przypadku).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

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

wz. Wojewody Dolnośląskiego:
E. Mańkowska