



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 grudnia 2023 r.

Poz. 6160

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.300.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 27 grudnia 2023 r.

Na podstawie Na podstawie art 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§5 i § 6 uchwały Nr 189/2023 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie określenia 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 na terenie Gminy Miejskiej Przemyśl.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2023 r. Rada Miejska w Przemyślu podjęła uchwałę Nr 189/2023 w sprawie określenia 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 na terenie Gminy Miejskiej Przemyśl. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 4 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały nr 189/2023 organ nadzoru stwierdził, że § 5 i § 6 naruszają art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 z późn. zm.) zwanej dalej "ustawą".

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 , art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Przemyślu wykorzystwała 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.

W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Ustawy zasadniczej, 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, powinny zatem 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 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

Określając wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie Gminy Miejskiej Przemyśl w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, Rada Miejska w Przemyślu 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, oraz procedurę ich dokumentowania. Inaczej mówiąc Rada Miejska jest uprawniona do określenia, co jest wymagane do uzyskania zezwolenia, natomiast nie do sposobu pozyskania tych elementów.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w § 5 i § 6 wprowadziła obowiązek przedłożenia zezwoleń, decyzji i innych niesprecyzowanych, wymaganych przepisami prawa dokumentów. Tymczasem art. 7 ust. 3 ustawy nie upoważnia Rady Miejskiej do ingerowania w procedurę administracyjną. Rada nie posiada kompetencji do określania formy prawnej udokumentowania realizacji określonych wymagań. Nie może też określać wymagań dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, które po pierwsze odnoszą się do postępowania administracyjnego, po drugie 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 odnieść 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 powyższe uzupełniają z kolei przepisy procedury administracyjnej, dotyczącej postępowania dowodowego. Zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. 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 k.p.a.).

Tym samym należy uznać, że weryfikacja spełnienia wymagań przez przedsiębiorcę ubiegającego się o wydanie zezwolenia następuje po wszczęciu postępowania przez organ wydający decyzję. To do niego należy ustalenie, jakiego rodzaju dokumenty 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 k.p.a., organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego: 1) jeżeli znane są one organowi z urzędu; 2) możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: a) posiadanych przez niego ewidencji, b) 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, c) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji

działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, d) 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 k.p.a., mogła być uchwała rady gminy określająca wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwierzęcych zwłok i ich części. Wymagania określone w art. 7 ust. 3 ustawy trzeba bowiem rozumieć, jako wymogi dotyczące samego przedsiębiorcy, a nie jego zachowania się przed organem administracji publicznej w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji (zezwolenia), wyrok NSA z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 36/16.

Wobec powyższego należało stwierdzić, że zapis § 5 i § 6 uchwały Nr 189/2023 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie określenia 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 na terenie Gminy Miejskiej Przemyśl - został przyjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Małgorzata Wąsacz