



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 9 kwietnia 2024 r.

Poz. 2234

Sygn. akt II SA/Lu 846/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 grudnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec
Sędziowie	Sędzia WSA Jacek Czaja
	Asesor sądowy Bartłomiej Pastucha (sprawozdawca)
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Agata Jakimiuk

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 grudnia 2023 r.

sprawy ze skargi A. S.

na uchwałę Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim

z dnia 8 września 2022 r., nr XLIV/387/2022

w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;
- II. zasądza od Gminy Miejskiej Opole Lubelskie na rzecz A. S. kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

11

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 846/23

Uzasadnienie

W dniu 8 września 2022 r. Rada Miejska w Opolu Lubelskim podjęła uchwałę nr XLIV/387/2022 w sprawie w sprawie zmiany uchwały numer XXVI/173/2013 z dnia 22 marca 2013 r., w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności

w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Powołana uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 9 września 2022 r. pod poz. 4354 i stosownie do treści jej § 3, weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Pismem z dnia 28 sierpnia 2023 r. A. S. (dalej także jako „skarżący”), prowadzący działalność gospodarczą pod firmą „[...]” wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na powyższą uchwałę, zaskarżając ją w całości. Skarżący zarzucił zaskarżonej uchwale naruszenie:

- art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- art. 2 Konstytucji RP - zasady zaufania obywatela do państwa i prawa wynikającą z zasady państwa prawnego,
- art. 31 ust. 3 Konstytucji RP - zasady proporcjonalności;
- art. 20 i 22 Konstytucji - zasady wolności gospodarczej;
- art. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, poprzez nałożenie na przedsiębiorców wymogów ograniczających wolność działalności gospodarczej, dyskryminujących i ograniczających konkurencję, a tym samym sprzecznych z zasadą wolności gospodarczej.

Na podstawie powyższych zarzutów skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości. Ponadto wniósł o zasądzenie od organu kosztów postępowania.

W zakresie argumentów mających na celu wykazanie legitymacji skargowej, skarżący wskazał, że decyzją z dnia 19 grudnia 2022 r., znak: GKR.6140, Burmistrz Opola Lubelskiego odmówił mu wydania zezwolenia na prowadzenie spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na nieruchomości oznaczonej jako działka nr ewid. [...], położonej przy ul. [...] w Opolu Lubelskim. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie decyzją z dnia 30 stycznia 2023 r. znak: SKO.41/224/OD/2023, na którą skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie. We wskazanych decyzjach organy, uzasadniając odmowę udzielenia skarżącemu zezwolenia na prowadzenie spalarni zwłok zwierzęcych, powołały się na niezgodność przedmiotowej inwestycji z regulacjami uchwały Rady Miejskiej z dnia 22 marca 2013 r., wprowadzonymi zaskarżoną uchwałą zmieniającą z dnia 8 września 2022 r. W ocenie skarżącego, istnieje zatem bezpośredni związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a jego własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją. Zaskarżona uchwała wprowadziła bowiem ograniczenia uniemożliwiające skarżącemu prowadzenie działalności gospodarczej. To zaś przesądza i istnieniu interesu prawnego skarżącego w zaskarżeniu wskazanej uchwały.

Odnosząc się merytorycznie do zaskarżonej uchwały, skarżący podniósł, że została ona podjęta w celu uniemożliwienie mu prowadzenia działalności gospodarczej. Zdaniem skarżącego, wprowadzony zaskarżoną uchwałą wymóg zachowania minimalnej odległości grzebowiska od zabudowy mieszkaniowej, zakładów produkujących artykuły żywnościowe, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywnościowe oraz studni, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, wynoszącej co najmniej 3 km, stanowi istotne naruszenie prawa. Realizacja kompetencji do ustanowienia aktu prawa miejscowego nie upoważnia bowiem do podejmowania uchwał, które nie znajdują umocowania w przepisach, a wręcz im uchybiają. Gmina, uchwalając wymóg dotyczący zachowania wskazanej odległości, faktycznie zaś w istotny sposób ogranicza prowadzenie działalności wymagającej zezwolenia.

Skarżący podniósł, że również wprowadzony zaskarżoną uchwałą wymóg udokumentowania gotowości odbioru odpadów powstałych w procesie spalania przez wyspecjalizowany podmiot co najmniej przez okres zgłoszonego przez przedsiębiorcę zamierzonego czasu prowadzenia działalności, narusza prawo. Przepis art. 7 ust. 3 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia bowiem rady gminy do ingerowania w procedurę administracyjną, w tym do określania formy prawnej udokumentowania realizacji określonych wymagań czy też załączników do wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie omawianych działalności. Zapis, że dokumenty potwierdzające spełnianie wymagań winny być załączone do wniosku o wydanie zezwolenia, narusza tym samym art. 8 powołanej ustawy, który w sposób wyczerpujący określa, co powinien zawierać wniosek i jakie dokumenty winny być do niego załączone.

Przekazując opisaną wyżej skargę Sądowi, Burmistrz Opola Lubelskiego, reprezentujący Gminę Opole Lubelskie w niniejszym postępowaniu sądowym, w piśmie przewodnim z dnia 5 września 2023 r. wskazał, że

podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 26 maja 2023 r. stanowiącym odpowiedź na poprzednią skargę A. S. na uchwałę nr XLIV/387/2022 (skarga ta, zarejestrowana pod sygnaturą akt II SA/Lu 481/23, została odrzucona prawomocnym postanowieniem z dnia 5 lipca 2023 r. z powodu nieuiszczenia przez skarżącego w wyznaczonym terminie wpisu sądowego).

W przywołanym piśmie z dnia 26 maja 2023 r. (k. 2-3 akt o sygn. II SA/Lu 481/23) organ wniósł natomiast o oddalenie skargi jako bezzasadnej. Odnosząc się do zarzutów skarżącego podniósł, że celem przyjęcia zaskarżonej uchwały nie było ograniczenie skarżącemu swobody prowadzenia działalności gospodarczej, a wyłącznie uwzględnienie oczekiwań mieszkańców Opola Lubelskiego, by tego typu działalność, jak spalarnia zwłok zwierzęcych i ich części, nie powstała w bliskiej odległości od ich zabudowań. Organ wyjaśnił, że zaskarżona uchwała była poprzedzona przyjęciem uchwały obywatelskiej, która nie została jednak „dopuszczona” do obrotu prawnego z powodu stwierdzenia jej nieważności przez organ nadzorczy. Dlatego też Burmistrz Opola Lubelskiego podjął inicjatywę ku przygotowaniu własnego projektu uchwały, uwzględniającego oczekiwania mieszkańców.

W ocenie Burmistrza, w zakresie uprawnień wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, mieści się kompetencja rady gminy do określenia minimalnej odległości zlokalizowania spalarni. Celem rady jest jednocześnie reagowanie na stanowisko mieszkańców, co miało miejsce w przedmiotowej sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie wyjaśnić należy, że uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami m. in. art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 4292 ze zm.) oraz art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm., dalej jako „p.p.s.a.”), sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Zakres tej kontroli obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Stosownie do treści art. 91 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., dalej jako „u.s.g.”) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po upływie jednego roku od dnia jej podjęcia, jednak ograniczenie to nie dotyczy uchwał będących aktem prawa miejscowego (art. 94 ust. 1 u.s.g.).

Legitymację do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy reguluje przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. Przepis ten stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W świetle przytoczonego unormowania, potwierdzenie legitymacji do zaskarżenia uchwały organu gminy wymaga wykazania przez skarżącego, że kwestionowany akt ma wpływ na jego sytuację materialnoprawną, a więc przyczynia się w sposób bezpośredni do modyfikacji jego praw i obowiązków poprzez ich powstanie, zmianę lub unicestwienie.

W niniejszej sprawie okoliczność, iż zaskarżona uchwała wpływa na sytuację materialnoprawną skarżącego, czyniąc go legitymowanym do jej zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., nie budzi żadnych wątpliwości. Jak wyjaśnił skarżący i co potwierdził załączonymi do skargi dokumentami, jest on przedsiębiorcą, który wystąpił do Burmistrza Opola Lubelskiego z wnioskiem o wydanie zezwolenia na prowadzenie spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na nieruchomości zlokalizowanej w Opolu Lubelskim. Zaskarżona uchwała została podjęta w trakcie postępowania administracyjnego wszczętego powyższym wnioskiem, zaś przepisy wprowadzone mocą zaskarżonej uchwały do uchwały nr XXVI/173/2013 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 22 marca 2013 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, stały się podstawą rozpatrzenia jego wniosku w drodze decyzji odmownej. W tych okolicznościach, naruszenie zaskarżoną uchwałą indywidualnego interesu skarżącego, uznać należało za oczywiste.

Potwierdzenie legitymacji skargowej skarżącego otwiera drogę do dokonania przez Sąd merytorycznej kontroli zgodności zaskarżonej uchwały z prawem. W wyniku tej kontroli Sąd doszedł do wniosku, że skarga

zasługuje na uwzględnienie. Zaskarżona uchwała została bowiem podjęta z naruszeniem prawa powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Podstawę podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (aktualny t.j. - Dz. U. z 2023 r. poz. 1469 ze zm., dalej jako „u.c.p.g.”). Zgodnie z tym przepisem rada gminy określi, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i 4 (a więc m.in. zezwolenia na prowadzenie grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części). Sąd rozpoznający sprawę w pełni podziela stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 września 2022 r., sygn. akt II SA/Po 350/22, iż uchwała wydana na tej podstawie stanowi akt prawa miejscowego. W sposób władczy określa bowiem kryteria udzielania zezwoleń (decyzji administracyjnych) oraz ingeruje w zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej, czyniąc to - z założenia - w sposób abstrakcyjny (bez wskazania konkretnego adresata), a więc w sposób typowy do aktu normatywnego. Skoro zaś zaskarżona uchwała ma charakter prawa miejscowego, wpływ ponad roku od dnia jej podjęcia nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności wobec uznania jej za sprzeczną z prawem.

W orzecznictwie sądów administracyjnych, a także doktrynie prawa, wskazuje się nadto, że norma kompetencji prawodawczej określona w art. 7 ust. 3 u.c.g. ma charakter blankietowy. Ustawodawca nie sformułował bowiem w tym przepisie wskazówek, które wprost wyjaśniałyby jego intencję, tj. nie określił szczegółowo kwestii przekazanych do uregulowania, ani nie wskazał wytycznych co do treści aktu prawa miejscowego.

Władczość, jaką dysponuje organ gminy przy stanowieniu aktów prawa miejscowego, ani też blankietowy charakter upoważnienia określonego w art. 7 ust. 3 u.c.g., nie oznaczają jednak całkowitej swobody i dowolności w formułowaniu „wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia”. W odniesieniu do kompetencji prawodawczej określonej w art. 7 ust. 3 u.c.p.g. aktualna pozostaje konstytucyjna zasada, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Wymogi określone w uchwale podjętej na podstawie art. 7 ust. 3 u.c.p.g., muszą więc odpowiadać prawu. Jednocześnie winny one być racjonalne i uzasadnione, by nie stanowić nadmiernej ingerencji w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Określone uchwałą wymogi winny ponadto zostać określone czytelnie – w sposób jasny dla przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie.

Powyższe standardy wynikają z jednej z podstawowych zasad funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, jaką jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00 (OTK 2000/5/138), zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. Trybunał zwrócił przy tym uwagę, że bezpieczeństwo prawne jednostki pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza.

Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa implikuje m.in. obowiązek poszanowania praw nabytych i interesów w toku. Ochrona interesów w toku ma na celu zapewnienie jednostce ochrony w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2002 r., K 45/01, OTK-A 2002/4/46).

Wprowadzając określone wymogi w drodze uchwały przewidzianej w art. 7 ust. 3 u.c.p.g. organ gminy jest oczywiście zobowiązany do zachowania również innych zasad konstytucyjnych, w tym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i zasady wolności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji).

Analiza akt sprawy prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem wskazanych wyżej zasad. Nie sposób wszakże nie dostrzec bezpośredniego związku tego aktu z postępowaniem administracyjnym wszczętym na wniosek skarżącego o udzielenie zezwolenia na prowadzenie spalarni zwłok zwierzęcych i och części na terenie Gminy Miejskiej Opole Lubelskie. W tych okolicznościach wprowadzenie określonych wymogów uzyskania zezwolenia wymagało poparcia ich konkretnymi przesłankami. W ocenie Sądu, nie jest natomiast wystarczające lakoniczne powołanie się w tym względzie jedynie na oczekiwania grupy mieszkańców sprzeciwiających się realizacji przez skarżącego planowanej inwestycji. Wprawdzie celem wprowadzenia w trybie art. 7 ust. 3 u.c.p.g. wymogów dotyczących tego rodzaju działalności może być m.in. chęć minimalizacji ewentualnych konfliktów lokalnych, jednak kierując się takim kryterium organ gminy winien wziąć pod uwagę również interes inwestora i w sposób racjonalny wyważyć jego oczekiwania z oczekiwaniami lokalnej społeczności. Tymczasem zaskarżona uchwała w sposób całkowicie arbitralny wprowadziła dodatkowe – poza obowiązującym już wcześniej w uchwale nr XXVI/173/2013 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 22 marca 2013 r. – wymogi uzyskania zezwolenia na prowadzenie spalarni zwłok zwierzęcych, w istocie całkowicie pozbawiając skarżącego możliwości uzyskania takiego zezwolenia już po złożeniu przez niego wniosku w tym przedmiocie. Przy czym nie sposób nie odnieść wrażenia, że taki był właśnie rzeczywisty cel podjęcia zaskarżonej uchwały.

Powyższe uwagi odnoszą się w szczególności do wymogu wprowadzonego § pkt 2 zaskarżonej uchwały, dotyczącego obowiązku zlokalizowania spalarni zwłok zwierzęcych i ich części w odległości minimalnej od zabudowy mieszkaniowej, od zakładów produkujących artykuły żywnościowe, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywnościowe oraz studni, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, wynoszącej co najmniej 3 km. Jakkolwiek Sąd podziela stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 36/16, iż w ramach kompetencji prawodawczej wynikającej z art. 7 ust. 3 u.c.p.g. rada, na zasadzie *lex specialis*, może określić wymogi dotyczące lokalizacji spalarni względem zabudowań mieszkaniowych, zakładów produkujących żywność, etc., to jednak - zdaniem Sądu - nie można zaakceptować wprowadzenia w tym zakresie wymogu zachowania odległości w wymiarze aż 3 km, bez wskazania konkretnego celu zachowania aż takiej odległości, w tym zwłaszcza przemawiających za tym aspektów prawnych, technicznych lub organizacyjnych. Brak wskazania racjonalnych przesłanek dla nałożenia takiego wymogu, a w szczególności uzasadnienia go koniecznością ochrony konkretnych dóbr chronionych prawnie, jest nie do pogodzenia w przywołanymi wcześniej zasadami konstytucyjnymi.

Również pozostałe wymogi przewidziane w zaskarżonej uchwale nie zostały poparte żadnymi racjonalnymi argumentami. Rada Gminy nie wykazała w żaden sposób celowości nałożenia na przedsiębiorcę ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, obowiązku posiadania tytułu prawnego do nieruchomości, na której działalność taka miałaby być prowadzona (§ 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały). Uzasadnienia bazującego na argumentach prawnych, bądź choćby racjonalnych, nie znajduje również wymóg ogrodzenia takiej nieruchomości (§ 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały).

Odnosząc się do obowiązków określonych w § 1 pkt 3 i pkt 5 zaskarżonej uchwały (obowiązek udokumentowania gotowości do odbioru odpadów powstałych w procesie spalania przez wyspecjalizowany podmiot co najmniej przez okres zgłoszonego przez przedsiębiorcę zamierzonego czasu prowadzenia działalności oraz obowiązek dysponowania odpowiednio przygotowanym i przeszkolonym personelem) należy z kolei wskazać, że tego rodzaju wymogi wykraczają poza zakres kompetencji rady gminy zawarty w art. 7 ust. 3 u.c.p.g. Uprawnienie to ogranicza się bowiem do podjęcia uchwały w sprawie określenia wymagań jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia stosownego zezwolenia. Nie obejmuje natomiast upoważnienia by w uchwale określać nadto sposób przyszłego prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności po uzyskaniu zezwolenia. W ustawowym upoważnieniu do podjęcia uchwały nie mieści się bowiem uprawnienie do regulowania jakichkolwiek kwestii nie odnoszących się do etapu ubiegania się przedsiębiorcy o uzyskanie zezwolenia (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 354/10, LEX nr 752746; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 1094/19, LEX nr 2773926). Tymczasem wymogi określone w § 1 pkt 3 i pkt 5 zaskarżonej uchwały dotyczą już fazy realizacji uzyskanego zezwolenia na prowadzenie spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Nadto, w odniesieniu do wymogu dysponowania „odpowiednio przygotowanym i przeszkolonym personelem”, wytknąć dodatkowo trzeba nieprecyzyjność tak określonego

obowiązku. Obowiązek, od spełnienia którego zależne ma być uzyskanie przez przedsiębiorcę zezwolenia, nie może natomiast bazować na warunkach nieprecyzyjnych, podlegających subiektywnej ocenie.

Z tych wszystkich względów Sąd jako zasadne ocenił zarzuty skargi wskazujące, że zaskarżona uchwała jest nie do pogodzenia z zasadami konstytucyjnymi - zwłaszcza z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa wynikającą z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) a także zasadą wolności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji). Kontrola legalności tego aktu wykazała nadto, że część jej przepisów wykracza poza delegację zawartą w art. 7 ust. 3 u.c.p.g. Oznacza to konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości, czego skutkiem będzie wyeliminowanie z treści uchwały Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim nr XXVI/173/2013 z dnia 22 marca 2013 r. tych warunków uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, które zostały do niej dodane mocą zaskarżonej uchwały nr XLIV/387/2022 z dnia 8 września 2022 r.

Mając powyższe na względzie Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w punkcie I. sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach postępowania, zawarte w pkt II. sentencji, znajduje natomiast uzasadnienie w art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. Zasądzone koszty postępowania obejmują uiszczony wpis sądowy od wniesionej skargi w wysokości 300 złotych, wynagrodzenie pełnomocnika skarżącego, które stosownie do § 14 ust. 1 pkt. 1 lit. „c” rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1935), wynosi 480 złotych, a także uiszczoną opłatę skarbową od pełnomocnictwa w kwocie 17 złotych.

11

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.