



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 listopada 2015 r.

Poz. 5045

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.20.53.2015.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 24 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 3 pkt 6 uchwały Nr XI/71/15 Rady Gminy Dobromierz z dnia 23 października 2015 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 23 października 2015 r., działając między innymi na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz.1399) Rada Gminy Dobromierz podjęła uchwałę Nr XI/71/15 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 30 października 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 3 pkt 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 w zw. z art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - zwanej dalej „ustawą” w związku z art. 75 i art. 220 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267) oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym 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. W myśl natomiast ust. 1 tego artykułu na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części wymagane jest uzyskanie zezwolenia.

Stosownie do powyższego przepisu Rada podjęła uchwałę zgodnie z przysługującą jej kompetencją ustawową. W przedmiotowej uchwale Rada określa wymagania, które powinny być spełnione przez każdego przedsiębiorcę ubiegającego 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. Przy ich określeniu Rada ma obowiązek ścisłego przestrzegania granic wyznaczonych przez ustawodawcę. Każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia ustawowego stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jaki pozwalają im przepisy prawa. Oznacza to, że podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z § 3 pkt 6 uchwały; określa się następujące wymagania dla przedsiębiorców ubiegających się o uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Dobromierz: posiadanie zawartej umowy gwarantującej przyjęcie odłowionych zwierząt przez podmiot prowadzący schronisko dla bezdomnych zwierząt lub przedstawienie pisemnego oświadczenia o gotowości do odbioru zwierząt wyłapanych z przedsiębiorcą prowadzącym schronisko dla zwierząt.

W ocenie organu nadzoru, po pierwsze wymóg posiadania określonych umów czy też oświadczeń nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 7 ust. 3 ustawy. Po drugie postanowienie uchwały dotyczące wymogu posiadania umów czy też oświadczeń w powyższym przypadku stanowi wymóg formalny ubiegania się o wydanie zezwolenia na wykonywanie usług, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy. Zatem dokonano w ten sposób opisu procedury, przy użyciu której wydana będzie decyzja o zezwoleniu na prowadzenie określonej działalności. Użyte przez ustawodawcę pojęcie "wymagań" należy odnieść wyłącznie do wymogów materialnoprawnych, a nie proceduralnych. 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.

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 na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych następuje po wszczęciu postępowania przez organ wydający decyzję, czyli Wójta Gminy Dobromierz. 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, 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz