



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 grudnia 2015 r.

Poz. 8243

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.387.2015.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 grudnia 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)

orzekam

nieważność przepisów § 1 ust. 2, § 2 ust. 2 oraz § 3 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały nr XI/91/2015 Rady Gminy Lisków z dnia 29 października 2015 r. w sprawie: określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwałę nr XI/91/2015 Rada Gminy Lisków podjęła na sesji w dniu 29 października 2015 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 13 listopada 2015 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały – organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Lisków określiła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na prowadzenie: działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, schronisk dla bezdomnych zwierząt oraz grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (odpowiednio: § 1 ust. 1, § 2 ust. 1, § 3 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały). Jednocześnie Rada uregulowała sposób udokumentowania ww. wymagań, wprowadzając w załączniku nr 1 do badanej uchwały:

- przepisy § 1 ust. 2:

Spełnienie wymagań należy przedstawić w formie następujących dokumentów: 1) dokument potwierdzający posiadanie środków o których mowa w ust. 1 pkt 1 – dowody rejestracyjne; 2) decyzja Powiatowego Lekarza Weterynarii o spełnieniu wymagań, o których mowa w ust. 1 pkt 1; 3) wykaz środków o których mowa w ust. 1 pkt 1; 4) umowa poświadczająca współpracę z lekarzem weterynarii; 5) umowa z podmiotem zajmującym się unieszkodliwianiem zwłok zwierzęcych; 6) tytuł prawny do terenu o którym mowa w ust. 1, pkt 4; 7) oświadczenie o dysponowaniu przeszkoloną kadrą; 8) oświadczenie o niekaralności.

- przepisy § 2 ust. 2:

Spełnienie wymagań należy przedstawić w formie następujących dokumentów: 1) tytuł prawny do terenu, na którym będzie prowadzona działalność, np. odpis księgi wieczystej, akt notarialny, umowa

dzierżawy; 2) umowa potwierdzająca współpracę z lekarzem weterynarii; 3) umowa poświadczająca gotowość odbioru zwłok zwierzęcych przez podmiot zajmujący się unieszkodliwianiem zwłok zwierzęcych lub decyzja zezwalająca na samodzielne prowadzenie tej działalności; 4) oświadczenie o dysponowaniu przeszkoloną kadrą; 5) oświadczenie o niekaralności.

- przepisy § 3 ust. 2:

Przedsiębiorca zobowiązany jest do złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia w zakresie wskazanej działalności wraz z dokumentami wymaganymi przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a ponadto udokumentować spełnienie wymagań, o których mowa w ust. 1 poprzez załączenie do wniosku: 1) tytułu prawnego do terenu na którym będzie prowadzona działalność, o której mowa w ust. 1, np. odpis księgi wieczystej, akt notarialny, umowa dzierżawy; 2) decyzja Powiatowego Lekarza Weterynarii o spełnieniu wymagań, o których mowa w ust. 1 pkt 3; 3) wykaz środków transportu wraz z dowodami rejestracyjnymi, o których mowa w ust. 1 pkt 4; 4) umowy poświadczającej odbiór odpadów powstałych w procesie spalania przez specjalistyczną firmę.

W ocenie organu nadzoru cytowane wyżej regulacje § 1 ust. 2, § 2 ust. 2 oraz § 3 ust. 2 załącznika nr 1 do badanej uchwały wykraczają poza zakres spraw, jakie rada gminy może unormować na podstawie upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011r.; sygn. akt II OSK 2058/11).

Przepis art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadza wymóg uzyskania zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (pkt 3) oraz na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (pkt 4). Jednocześnie - na mocy art. 7 ust. 3 tejże ustawy - ustawodawca upoważnił radę gminy 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.

Użyte przez ustawodawcę pojęcie „wymagań” należy odnieść wyłącznie do wymogów materialnoprawnych, a nie proceduralnych. Przepis art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia 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. Te kwestie zostały bowiem w sposób wyczerpujący uregulowane przepisami rangi ustawowej.

I tak, wymagania formalne wniosku dotyczące rodzajów działalności wskazanych w art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa art. 8 tejże ustawy. Zgodnie z ust. 1 powołanego przepisu, wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać: 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie, oraz jego numer identyfikacji podatkowej (NIP); 2) określenie przedmiotu i obszaru działalności; 3) określenie środków technicznych, jakimi dysponuje ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności objętej wnioskiem; 4) informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem; 5) proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności; 6) określenie terminu podjęcia działalności objętej wnioskiem oraz zamierzonego czasu jej prowadzenia.

Ponadto, w myśl art. 8 ust. 1a ww. ustawy, do wniosku przedsiębiorca jest obowiązany dołączyć zaświadczenie albo oświadczenie o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne, przy czym oświadczenie to składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań (ust. 1b). Przedsiębiorca ubiegający się wyłącznie o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinien udokumentować gotowość ich odbioru przez stację zlewną (ust. 2a). Wzór wniosku o udzielenie

zezwolenia, stosownie do zapisów ust. 5, wójt udostępnia w formie elektronicznej na stronach internetowych urzędu gminy lub miasta.

Należy mieć ponadto na względzie, iż wniosek o udzielenie zezwolenia jest podaniem o wszczęcie postępowania administracyjnego, zatem na art. 8 ww. ustawy należy spojrzeć z punktu widzenia przepisów art. 63 § 2 i art. 64 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: „kpa”). Pierwszy z nich stanowi, że podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Wyliczenia z art. 8 ust. 1, 1a i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach to właśnie te inne wymagania określone w przepisach szczególnych, o których mowa w art. 63 § 2 kpa.

Z kolei w art. 8a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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 we wniosku o udzielenie zezwolenia w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem. Unormowania art. 8a ww. ustawy uzupełniają przepisy procedury administracyjnej dotyczące postępowania dowodowego (art. 75 i nast. kpa).

Powyższe regulacje zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i kpa nie zawierają norm, które przyznawałyby kompetencje radzie gminy do modyfikacji zapisów ustawowych dotyczących kwestii proceduralnych. Uznać zatem należy, iż Rada Gminy Lisków, w zakwestionowanym przez organ nadzoru zakresie, działała z naruszeniem przyznanego jej przez ustawodawcę w art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnienia.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie: Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone w terminie 30 dni

od jego doręczenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

W z. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Dorota Kinal

Wicewojewoda Wielkopolski