



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 maja 2023 r.

Poz. 4247

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.560.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVIII/601/23 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Miasta Wodzisławia Śląskiego, w części określonej w § 3 pkt 3, § 4 pkt 3 i § 5 uchwały, jako sprzecznej z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 marca 2023 r. Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego uchwałą Nr LVIII/601/23 w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Miasta Wodzisławia Śląskiego.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Uchwała została podjęta m. in. 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 art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4. W myśl natomiast ust. 1 pkt 3 i 4 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.

Uchwała podjęta na ww. podstawie prawnej stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Charakter normatywny tej uchwały przesądza więc o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia z 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że „rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego (...) winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji (...), a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej” (sygn. akt SA/Wr310/92, publ. „Wspólnota” 1993, nr 2, s. 21).

Ustawodawca, kształtując w przepisie art. 7 ust. 3 ustawy upoważnienie rady gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały, precyzyjnie wskazał kwestie, które pozostawił regulacji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Rada gminy, w oparciu o ten przepis, uprawniona jest do określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie przedmiotowych zezwoleń.

Oznacza to, że uchwała w sprawie wymagań kierowana jest do podmiotów, które dopiero zamierzają podjąć na danym terenie wskazaną w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy działalność. W związku z tym nie może ona formułować dowolnych wymagań, ale tylko takie, które możliwe są przez te podmioty do spełnienia przed uzyskaniem określonego zezwolenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 29 września 2010 r. (sygn. akt II SA/GL 354/10, publ. CBOSA) jednoznacznie wskazał, iż „w ustawowym upoważnieniu do podjęcia uchwały nie mieściło się bowiem uprawnienie do regulowania jakichkolwiek kwestii nie odnoszących się do etapu ubiegania się przedsiębiorcy o uzyskanie zezwolenia. W konsekwencji inkryminowane passusy jako wykraczające poza zakres ustawowej delegacji naruszają prawo”. W innym wyroku Sąd ten stwierdził, iż „określenie innych wymagań, a w szczególności tych, które dotyczą obowiązków przedsiębiorcy w czasie wykonywania działalności już po uzyskaniu zezwolenia, wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 7 ust. 3a ustawy. Takie wykroczenie świadczy o wadliwości uchwalanych zapisów uzasadniającą wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały w części” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 września 2010, sygn. akt II SA/GI 355/10; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 października 2014 r. sygn. akt II SA/GI 931/1 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Przy czym cytowane powyżej tezy orzeczeń sądów administracyjnych znajdują zastosowanie przy dokonywaniu oceny zarówno uchwał podejmowanych na podstawie art. 7 ust. 3a, jak i art. 7 ust. 3 ustawy. Chodzi więc o wskazanie w uchwale wyłącznie takich wymagań, spełnieniem których przedsiębiorca może się wykazać na etapie ubiegania się przez niego o zezwolenie.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, przepisy uchwały Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego dotyczące wymagań jakie powinien spełnić przedsiębiorca tj.:

- prowadzić ww. działalność w sposób zgodny z wymaganiami weterynaryjnymi dotyczącymi prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, (§ 3 pkt 3 uchwały),
- prowadzić ww. działalność w sposób zgodny z wymaganiami weterynaryjnymi i sanitarnymi dotyczącymi prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, (§ 4 pkt 3 uchwały) – formułują wymagania, które nie są możliwe do zweryfikowania na etapie poprzedzającym wydanie przedmiotowego zezwolenia – albowiem dotyczą prowadzonej już działalności.

Tym samym należy uznać, iż wskazane wyżej regulacje uchwały w sposób istotny naruszają przepis art. 7 ust. 3 ustawy, ponieważ nie odnoszą się do wymagań, jakie będzie musiał spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie odpowiedniego zezwolenia, ale nakładają na przedsiębiorcę konkretne obowiązki w zakresie prowadzenia przez niego działalności już po uzyskaniu zezwolenia.

Ponadto w § 5 uchwały *Rada wskazała, że Wymagania określone w niniejszej uchwale nie zwalniają przedsiębiorcy z obowiązku spełnienia innych wymagań wynikających z odrębnych przepisów prawa.*

Przedmiotowa regulacja wykracza poza delegację ustawową, a dodatkowo – dokonując odesłania do bliżej nieokreślonych, „odrębnych przepisów prawa”, Rada naruszyła zasadę prawidłowej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Wskazać należy, że – jak wynika z treści przepisów § 22 w zw. z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.), odsyłając w akcie prawa miejscowego do innych przepisów powszechnie obowiązujących, należy jednoznacznie wskazać akt normatywny, do którego następuje odesłanie oraz określić zakres spraw, dla których następuje to odesłanie.

Unormowania, z których wynika nakaz stosowania innych obowiązujących przepisów, w ocenie organu, jest niezgodne z art. 87 Konstytucji RP, gdyż narusza hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Z treści przepisu aktu prawa miejscowego, nie może wynikać, że unormowania tego aktu mają pierwszeństwo przed przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego, władny jest normować tylko taką materię, do której uregulowania upoważnia akt prawny wyższego rzędu.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym

przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LVIII/601/23 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 29 marca 2023 w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Miasta Wodzisławia Śląskiego, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy