



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 sierpnia 2023 r.

Poz. 4778

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.62.5.2023.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 23 sierpnia 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 2 lit. b i c i § 3 lit. a załącznika nr 1 oraz § 1 pkt 5 załącznika nr 2 do uchwały nr LIX/660/23 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 31 lipca 2023 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 lipca 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 ust. 3 oraz 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.) Rada Miejska Legnicy podjęła uchwałę nr LIX/660/23 w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, zwana dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 sierpnia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 2 lit. b i c i § 3 lit. a załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a w związku z art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego i uregulowaniu materii objętej treścią zezwolenia;
- § 1 pkt 5 załącznika nr 2 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023. poz. 1580) poprzez nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku zapewnienia przyjęcia wyłapanych zwierząt do schroniska jako warunku udzielenia zezwolenia, w sytuacji gdy jest to ustawowy obowiązek ciążyący na gminie.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy określi, w drodze uchwały, wymagania, 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.

W myśl art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający

się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań.

Z treści powyższych przepisów upoważniających wynika więc, że wymagania, które określi rada w uchwalech, przedsiębiorca powinien spełniać już przed udzieleniem mu zezwolenia i powinny być one przed udzieleniem zezwolenia weryfikowalne.

Rada Miejska Legnicy zrealizowała przepisy upoważniające w uchwale nr LIX/660/23 w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

Należy mieć na uwadze, że rada gminy ma obowiązek ścisłego przestrzegania granic upoważnienia ustawowego wyznaczonych przez ustawodawcę. Każde wykroczenie poza ramy wskazanych wyżej upoważnień ustawowych 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, w myśl której organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania.

Organ 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.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r. (sygn. akt II OSK 73/13) – „Konstytucyjna zasada praworządności wymaga, żeby materia regulowana podstawowym aktem normatywnym, w tym aktem prawa miejscowego, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, czyli nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP.”

1.

W załączniku nr 1 do uchwały Rada ustaliła wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie na terenie miasta Legnicy działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

W § 2 lit. b i c tego załącznika Rada Miejska Legnicy postanowiła, że przedsiębiorca powinien pojazdy asenizacyjne i urządzenia po zakończeniu pracy umyć, a część spustową zbiornika odkazić (§ 2 lit. b). Miejsca, które zostaną zanieczyszczone podczas realizacji usługi opróżniania zbiornika bezodpływowego lub osadnika w instalacji przydomowej oczyszczalni ścieków powinien niezwłocznie uporządkować i zdezynfekować (§ 2 lit. b). Z kolei w § 3 lit. a załącznika Rada zadecydowała, że przedsiębiorca zobowiązany jest wykonywać usługi w sposób niepowodujący zanieczyszczenia miejsc załadunku i trasy wywozu nieczystości, a ewentualne zanieczyszczenia powstające w wyniku załadunku i transportu nieczystości ciekłych natychmiast usunąć.

W ocenie organu nadzoru wskazane powyżej regulacje uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem przepisów prawa. Trzeba bowiem zauważyć, że ustawodawca w przepisie art. 7 ust. 3a ustawy upoważniającym radę gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały postanowił przekazać organowi stanowiącemu gminy kompetencję do określenia wymagań, jakie powinni spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Tym samym, Rada Miejska Legnicy jest władna do ustalenia wymogów, których spełnienie będzie warunkować możliwość udzielenia w drodze decyzji zezwolenia przez Prezydenta Legnicy Rada ustalając wymogi, uwzględnia opis

wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań, jak również przepisy rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie szczegółowego sposobu określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych (Dz. U. z 2023 r. poz. 322).

Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia: „Wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, dotyczące: 1) opisu wyposażenia technicznego zawierającego wymagania odnośnie do: a) pojazdów asenizacyjnych przeznaczonych do świadczenia usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych, b) bazy transportowej, 2) zabiegów sanitarnych i porządkowych związanych ze świadczonymi usługami, o których mowa w pkt 1 lit. a, 3) miejsc przekazywania nieczystości ciekłych – określa się w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych oraz zapewniający należytą ochronę zdrowia i życia ludzi oraz środowiska.”.

Powyższe regulacje – zarówno ustawy, jak i rozporządzenia – wskazują, że rada gminy posiada kompetencję do ustalenia wyłącznie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca na etapie ubiegania się o wydanie zezwolenia i weryfikowalnych na tym etapie procedury, a nie odnoszących się do etapu prowadzenia działalności objętej zezwoleniem w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Stanowisko to zostało potwierdzone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 18 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II OSK 251/12) orzekł, że „Określony w art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz wyznaczony w § 2 ust. 1 powołanego rozporządzenia szczegółowy zakres wymagań, daje podstawy do ograniczenia tej regulacji wyłącznie do wymagań uzyskania zezwolenia (...)”. (tak też WSA w Warszawie w wyroku z dnia 3 listopada 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 159/20; WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 1094/19; WSA w Łodzi w wyroku z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 862/17).

Tymczasem kwestionowane regulacje §2 lit. b i c oraz §3 lit. a załącznika Nr 1 do uchwały określa wymagania skierowane wobec przedsiębiorcy, które dotyczą etapu prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych. Ponadto organ nadzoru zauważa, że kwestie związane z wymogami odnośnie standardu sanitarnego wykonywania usług i ochrony środowiska zostały – z woli ustawodawcy – objęte treścią samego zezwolenia wydawanego przez organ wykonawczy gminy.

Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zezwolenie powinno określać „inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.”.

Analiza uregulowań uchwały w kontekście zapisów ustawowych wskazuje, że Rada Miejska podejmując § 2 lit. b i c oraz § 3 lit. a załącznika nr 1 do uchwały nie tylko przekroczyła zakres przekazanego jej upoważnienia ustawowego, ale jednocześnie w sposób nieuprawniony wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy. Z treści art. 9 ust. 1 ustawy jednoznacznie wynika, że to organ wykonawczy gminy, a nie rada gminy, jest kompetentny do ustalenia – w treści zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych – m.in. wymogów odnośnie standardu sanitarnego wykonywania usług i ochrony środowiska.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w ugruntowanej linii orzecznictwa sądowoadministracyjnego (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 1094/19, wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1601/19, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 268/19).

W związku z powyższym, zdaniem organu nadzoru **§ 2 lit. b i c oraz §3 lit. a załącznika nr 1 do uchwały** został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a w związku z art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

2.

W załączniku nr 2 do uchwały Rada ustaliła wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie na terenie miasta Legnicy działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. W § 1 pkt 5 tego załącznika Rada nałożyła na przedsiębiorcę obowiązek zapewnienia przyjęcia wyłapanych zwierząt do schroniska. Zatem przedsiębiorca, aby uzyskać zezwolenie na prowadzenie działalności, powinien wykazać, że schronisko przyjmie wyłapywane przez niego w przyszłości zwierzęta z terenu gminy Legnica (zawarta ze schroniskiem odpowiednia umowa bądź zapewnienie ze strony schroniska). W ocenie organu nadzoru, nałożenie na przedsiębiorcę takiego obowiązku narusza w sposób istotny przepis prawa.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Jednocześnie ustawodawca wskazał, że realizując powyższy obowiązek rada określa w drodze uchwały program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 1). Program ten obligatoryjnie obejmuje między innymi zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 1) i odławianie zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 3).

Odnosnie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt zarówno doktryna jak i orzecznictwo sądowo administracyjne przyjmuje, że Program powinien wskazywać konkretne schronisko zapewniające miejsce bezdomnym zwierzętom z terenu gminy (gmina powinna mieć zawartą umowę z takim schroniskiem). Przykładem może być wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 marca 2018 r. (II Sa/Kr 132/18), wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 stycznia 2028 r. (II Sa/Rz 1182/17), Wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r. (II OSK 37/13).

Jeżeli chodzi o odławianie zwierząt to Program powinien określać charakter odławiania (stały bądź okresowy) oraz podmiot, który będzie realizował odławianie. Należy zwrócić uwagę na brzmienie art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, który stanowi, że: „Zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a.

Warto w tym miejscu wskazać także przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116, poz. 753). W szczególności przepis § 4 rozporządzenia, który stanowi, że działania w zakresie wyłapywania zwierząt bezdomnych obejmują: 1) przeprowadzenie wyłapywania przez podmiot, z którym została zawarta umowa, o której mowa w § 5; 2) przewiezienie i umieszczenie zwierząt w schronisku.

Z powyższego przepisu wynika więc, że rolą podmiotu przeprowadzającego odławianie jest jedynie przeprowadzenie wyłapywania, transport wyłapanych zwierząt i ich fizyczne umieszczenie w schronisku.

Biorąc pod uwagę wyżej wskazane przepisy ustawowe i wykonawcze, organ nadzoru stoi na stanowisku, że zapewnienie przyjęcia wyłapanych zwierząt do schroniska jest zadaniem własnym gminy, realizowanym poprzez zawarcie przez gminę stosownej umowy ze schroniskiem. Zadanie to nie może być nałożone na przedsiębiorcę ubiegającego się o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami.

W piśmie z dnia 11 sierpnia 2023 r. Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy wyjaśnił, że obowiązek zapewnienia przyjęcia wyłapanych zwierząt do schroniska nałożono na przedsiębiorcę ze względu na zapewnienie zwierzętom bezpieczeństwa. Organ nadzoru nie kwestionując faktu, że zapewnienie przyjęcia wyłapanych zwierząt do schroniska ma bezpośredni wpływ na ich bezpieczeństwo uznał, że nie może to jednak stanowić wystarczającego uzasadnienia do nałożenia wymogów zapewnienia miejsca w schronisku wobec podmiotu odławiającego, w sytuacji, gdy zadanie to należy do Gminy, a nie do przedsiębiorcy ubiegającego się o udzielenie zezwolenia.

W związku z powyższym, zdaniem organu nadzoru **§ 1 pkt 5 załącznika nr 2 do uchwały** został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3a w związku z art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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:
Jarosław Obremski