



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.128.2014.MS

Warszawa, 1 października 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645.1318 i z 2014 r. poz. 379, 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/487/2014 Rady Gminy Jabłonna z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie *określenia 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 Gminy Jabłonna.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2014 r. Rada Gminy Jabłonna podjęła uchwałę Nr XLVIII/487/2014 Rady Gminy Jabłonna z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie *określenia 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 Gminy Jabłonna.*

Na mocy 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.) – dalej u.c.p.g. rada gminy zyskała upoważnienie do określenia w drodze uchwały wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 u.c.p.g. Zakres przedmiotowy uchwały określającej te wymagania wskazuje art. 7 ust. 3 u.c.p.g., natomiast warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem powinny zostać określone w zezwoleniu na wykonywanie tej działalności zgodnie z art. 9 tej ustawy.

W części I. uchwały dotyczącej wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, na terenie Gminy Jabłonna Rada Gminy Jabłonna wskazała m. in. obowiązek posiadania weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego nadanego przez powiatowego lekarza weterynarii, zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 z późn. zm.) – dalej u.o.z.z. Zgodnie z ww. ustawą działalność w zakresie m. in. prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt jest działalnością nadzorowaną, co wynika wprost z art. 1 ust. 1 tej ustawy. Prowadzenie działalności nadzorowanej, oprócz uzyskania zezwolenia na jej prowadzenie, wymaga zgłoszenia do powiatowego lekarza właściwego ze względu na lokalizację schroniska w trybie art. 5 ust. 1 pkt 2 u.o.z.z. Z kolei powiatowy lekarz weterynarii po otrzymaniu zgłoszenia zamiaru prowadzenia przez podmiot działalności nadzorowanej wydaje decyzję o nadaniu temu podmiotowi weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego. Natomiast zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 u.o.z.z. powiatowy lekarz weterynarii prowadzi rejestr podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną. Natomiast art. 11 ust. 2 pkt 3 u.o.z.z. wskazuje, iż rejestr ten zawiera m. in. określenie rodzaju i zakresu prowadzonej działalności nadzorowanej. Z powyższego przepisu wynika, iż wpis do rejestru, o którym mowa w art. 11 u.o.z.z. uzyskuje podmiot prowadzący już działalność nadzorowaną w zakresie np. schronisk dla bezdomnych zwierząt. Prowadzenie natomiast działalności nadzorowanej możliwe jest dopiero po uzyskaniu zezwolenia. Tak więc przedsiębiorca nie prowadzący takiej działalności nie może spełnić warunku posiadania weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego, który w konsekwencji stanowiłby przesłankę do odmowy udzielenia takiego zezwolenia (wyrok WSA z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 719/08).

Kolejnym wymaganiem w zakresie ubiegania się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie schronisk dla bezdomnych zwierząt jest wskazany przez Radę Gminy obowiązek posiadania pieca do spalania zwłok zwierzęcych lub chłodni do czasowego przechowywania tych zwłok w przypadku przekazywania ich do zakładów prowadzących działalność w zakresie zbierania, przechowywania, operowania, przetwarzania, wykorzystywania lub usuwania ubocznych produktów zwierzęcych. Wskazać należy, iż przedmiotowa regulacja unormowana została w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań

weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. z 2004 r. Nr 158, poz. 1657) i tym samym nie może być przedmiotem regulacji w akcie prawnym niższego rzędu.

W części I ust. 1 pkt 9 uchwały nałożono na przedsiębiorcę obowiązek uzyskania pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi. W ocenie organu nadzoru taki wymóg jest przekroczeniem delegacji dla rady, bowiem warunki i tryb wydawania, wygasania, cofania i ograniczania pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, oraz właściwość organów w tym zakresie określają przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.).

Ponadto Rada Gminy Jabłonna postanowiła, iż jednym z wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt jest, w przypadku braku posiadania przyłącza kanalizacyjnego, posiadanie umowy na odbieranie odpadów komunalnych i ścieków zbiorników bezodpływowych oraz posiadanie dowodów na odbieranie tych odpadów. W świetle obowiązujących przepisów jest to, w ocenie organu nadzoru, przekroczenie delegacji, gdyż ustawodawca w u.c.p.g., uregulował obowiązek właścicieli nieruchomości do udokumentowania w formie umowy korzystania z tych usług, a także okazania dowodów uiszczenia opłat za te usługi.

W treści przedmiotowej uchwały Rada Gminy Jabłonna wskazała, iż spełnienie wymagań w zakresie prowadzenia działalności regulowanej powinno zostać potwierdzone dodatkowymi dokumentami (część I ust. 2, część II ust. 2, część III ust. 2 uchwały). U.c.p.g. w dyspozycji art. 8 wskazuje szczegółowo zakres przedmiotowy wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności regulowanej. Ponadto art. 8a tej ustawy upoważnia organ właściwy do wydania zezwolenia do czynności kontrolnych przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia, w zakresie wezwania przedsiębiorcy do uzupełnienia brakującej dokumentacji poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem oraz w zakresie uprawnień kontrolnych co do faktów podanych we wniosku o udzielenie zezwolenia.

Ponadto wskazany przez Radę wymóg przedłożenia dokumentacji załączonej do wniosku w oryginale lub kserokopii potwierdzonej za zgodność z oryginałem, w ocenie organu nadzoru, wykracza poza regulację art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 u.c.p.g. upoważniającą radę do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Rada Gminy Jabłonna wskazała wymóg posiadania decyzji powiatowego lekarza weterynarii zatwierdzającej zakład do prowadzenia działalności w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych (część II, ust. 1 pkt 3 uchwały). Zgodnie z dyspozycją art. 6 ust.2 u.o.z.z. powiatowy lekarz weterynarii właściwy ze względu na planowane miejsce prowadzenia działalności nadzorowanej w zakresie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktów pochodnych, na wniosek podmiotu zamierzającego prowadzić taką działalność dokonuje jej rejestracji oraz wydaje decyzję. A zatem powiatowy lekarz weterynarii dokonując rejestracji spalarni lub grzebowiska wydaje decyzję o zatwierdzeniu tej działalności (lub warunkowym zatwierdzeniu), nadając mu numer urzędowy, który identyfikuje przedsiębiorstwo, zakład lub podmiot, zgodnie z charakterem jego działalności, będący weterynaryjnym numerem identyfikującym zakład.

Wskazany przez radę wymogiem w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych jest także posiadanie możliwości technicznych i organizacyjnych zapewniających ciągłość świadczonych usług (część II, ust. 1 pkt 7 uchwały). Z mocy art. 7 ust. 3 u.c.p.g. Rada Gminy Jabłonna uprawniona była do podjęcia uchwały w sprawie określenia wymagań jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz wymagań jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni

zwłok zwierzęcych i ich części. Nie miała natomiast ustawowego upoważnienia, by w uchwale określać sposób przyszłego prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności po uzyskaniu już zezwolenia. W konsekwencji wszelkie zapisy wykraczające poza zakres ustawowej delegacji naruszają prawo.

W części III, ust. 1 pkt 8 i 9 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Jabłonna wskazała, iż jednym z wymagań stawianych przedsiębiorcom ubiegającym się o zezwolenie na prowadzenia działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami jest nie bycie prawomocnie skazanym za przestępstwa i wykroczenia przeciwko zwierzętom, w szczególności z art. 35 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856). Zgodnie z ww. przepisem w razie skazania za przestępstwo przeciwko zwierzęciu, sąd może orzec wobec sprawcy zakaz wykonywania określonego zawodu, prowadzenia określonej działalności lub wykonywania czynności wymagających zezwolenia, które są związane z wykorzystywaniem zwierząt lub oddziaływaniem na nie, a także może orzec przepadek narzędzi lub przedmiotów służących do popełnienia przestępstwa oraz przedmiotów pochodzących z przestępstwa. Tak więc podstawą do odmowy udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności regulowanej może być orzeczenie sądu z wyraźnie orzeczonym środkiem karnym w postaci zakazu wykonywania określonego zawodu, prowadzenia określonej działalności lub wykonywania czynności wymagających zezwolenia, które są związane z wykorzystywaniem zwierząt lub oddziaływaniem na nie, a także może orzec przepadek narzędzi lub przedmiotów służących do popełnienia przestępstwa oraz przedmiotów pochodzących z przestępstwa.

Organ nadzoru badając legalność przedmiotowej uchwały stwierdził również, iż regulacja zawarta w § 3 uchwały pozostaje w sprzeczności z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449 z późn. zm.). Zgodnie ze wskazaną delegacją w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). Charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r. sygn. akt I SA 2160/01). W ocenie organu nadzoru akt jakim jest przedmiotowa uchwała niewątpliwie rodzi skutki charakterystyczne dla skutków aktów normatywnych. Określa bowiem w sposób władczy szczegółowe kryteria udzielania zezwoleń (decyzji administracyjnych) oraz ingeruje w zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej i swobody wyboru zawierania umów. Czyni to w sposób abstrakcyjny (bez wskazania konkretnego adresata), a więc w sposób typowy dla aktu normatywnego.

Konkludując powyższy wywód należy wskazać, iż uchwała Nr XLVIII/487/2014 Rady Gminy Jabłonna z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie *określenia 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 Gminy Jabłonna*, jako naruszająca prawo w sposób istotny, winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

