



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.160.2014.AJS

Warszawa, 26 listopada 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 załącznika do Rady Miejskiej w Wyszkowie z dnia 30 października 2014 r. Nr LIII/546/14 *w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Wyszków w zakresie: § 1 ust. 1 pk 3, 5, 6, 8, 9, 10 i 11 oraz ust. 2, 3 i 4.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2014 r. Rada Miejska w Wyszkowie podjęła uchwałę Nr LIII/546/14 *w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Wyszków.*

Przede wszystkim należy stwierdzić, iż zgodnie z art. 40 ust. ustawy o samorządzie gminnym gminie przysługuje prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Prawo to nie ma jednak charakteru samoistnego albowiem gmina może stanowić akty prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Rada gminy jest zobowiązana przestrzegać granic upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego albowiem wykroczenie poza zakres ustawowej delegacji powoduje, iż akt prawa miejscowego lub jego część winny być oceniane jako ustanowione bez upoważnienia.

Odnosząc powyższe uwagi do ustawowego upoważnienia zawartego w 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.), zwanej dalej ucpg, wskazać należy, że obliguje on i upoważnia radę gminy do określenia w drodze uchwały wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 ucpg. Zakres przedmiotowy uchwały określającej te wymagania wskazuje art. 7 ust. 3 ucpg, natomiast warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem powinny zostać określone w zezwoleniu na wykonywanie tej działalności, zgodnie z art. 9 tej ustawy. Omawiana uchwała jest kierowana do podmiotów, które dopiero zamierzają podjąć na danym terenie działalność wskazaną w art. 7 ust. 1 pkt 4 ucpg. Określenie zatem innych wymagań, a w szczególności tych które dotyczą obowiązków przedsiębiorcy w czasie wykonywania działalności już po uzyskaniu zezwolenia wykracza poza delegację określoną w art. 7 ust. 3 ustawy (wyroki WSA w Gliwicach z dnia 29 września 2010 r. sygn. akt II SA/GI 354/10 i z dnia 21 sierpnia 2014 r. sygn. akt II SA/GI 931/14).

Tymczasem § 1 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały Nr LIII/546/14 Rada Miejska w Wyszkowie wskazała 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 2014 r. poz. 1539), zwanej dalej uozz. Zgodnie z ww. ustawą działalność w zakresie m. in. prowadzenia schronisk dla zwierząt jest działalnością nadzorowaną, co wynika wprost z art. 1 pkt 1 lit. j 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 uozz. 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 uozz. powiatowy lekarz weterynarii prowadzi rejestr podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną, przy czym 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 uozz. 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 Miejską, obowiązek

posiadania personelu o odpowiednich kwalifikacjach oraz w ilości zapewniającej właściwą opiekę nad zwierzętami (§ 1 ust. 1 pkt 5 załącznika do uchwały), a także obowiązek posiadania sytuacji finansowej zapewniającej możliwość prowadzenia schroniska (§ 1 ust. 1 pkt 6 załącznika do uchwały). Przywołane przepisy uchwały odnoszą się do sfery organizacyjnej schroniska, która dotyczy również wykonywania działalności już po uzyskaniu zezwolenia.

Natomiast, wynikający z § 1 ust. 1 pkt 8 załącznika do uchwały, obowiązek zapewnienia miejsc przetrzymywania zwierząt na czas kwarantanny oraz zwierząt chorych wynika wprost z rozporządzenia 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.

Z kolei w § 1 ust. 1 pkt 9 załącznika do uchwały Rada Miejska w Wyszku postanowiła, iż przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt powinien „spełnić wymogi określone w art. 24 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 856), art. 5 ust. 1 pkt 2, ust. 2, ust. 5 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt (t.j. Dz. U. z 2008 r., Nr 213, poz. 1342 z późn. zm.), a także określone 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. Nr 158, poz. 1657)”. Tymczasem art. 24 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt określa zasady postępowania w zakresie transportu zwierząt kręgowych poprzez odwołanie do rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005, art. 5 ust. 1 pkt 2 uoż reguluje zgłoszenie zamiaru prowadzenia działalności nadzorowanej powiatowemu lekarzowi weterynarii właściwemu ze względu na przewidywane miejsce jej prowadzenia, zaś art. 5 ust. 2 i ust. 5 uoż określają wydawanie decyzji stwierdzających spełnianie wymagań weterynaryjnych (niemniej jednak nie dotyczących prowadzenia schronisk dla zwierząt). Rada Miejska w Wyszku nie miała zatem ustawowego upoważnienia by w uchwale określać sposób przyszłego prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności po uzyskaniu zezwolenia, a także rozszerzać wymagania w tym zakresie w stosunku do regulacji aktów wyższego rzędu.

W § 1 ust. 1 pkt 10 i 11 załącznika do uchwały Rada Miejska w Wyszku 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 oraz 37 ustawy o ochronie zwierząt. Obowiązek ten został rozszerzony na współników oraz osoby zasiadające w organach przedsiębiorcy, a także na osoby zatrudniane do odławiania i transportu zwierząt. Zgodnie z art. 35 ustawy o ochronie zwierząt 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 nadzorowanej 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. Natomiast art. 37 ustawy o ochronie zwierząt nie przewiduje środków karnych w postaci zakazu wykonywania określonego zawodu, prowadzenia określonej działalności lub wykonywania czynności wymagających zezwolenia, które są związane z wykorzystywaniem zwierząt lub oddziaływaniem na nie. Rada Miejska w Wyszku nie jest zatem uprawniona do wprowadzania ograniczeń przy wydawaniu zezwoleń, w szczególności poprzez modyfikację przepisów ustawy.

W § 1 ust. 2, 3 i 4 załącznika do uchwały Rada Miejska w Wyszkanie określiła obowiązek przedsiębiorcy polegający na złożeniu wniosku o udzielenie zezwolenia, obowiązek udokumentowania spełnienia wymagań wynikających z uchwały oraz formę przedkładanych dokumentów. W dyspozycji art. 8 ucpg wskazano szczegółowo zakres przedmiotowy wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności nadzorowanej. 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. Rada Miejska w Wyszkanie nie została zatem upoważniona do uregulowania tych kwestii w uchwale.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 30 października 2014 r. Nr LIII/546/14 *w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Wyszkanie* w części wskazanej w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w części objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

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

