



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.13.2015.BB

Warszawa, 24 lutego 2015 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 IV/30/2015 Rady Gminy Wieliszew z dnia 29 stycznia 2015 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 w zakresie :

- ust.1 od pkt 5 do 12 załącznika nr 1 do uchwały;
- ust. 1 pkt 3, 5, 12 do 15 załącznika nr 2 do uchwały;
- ust.1 pkt 4, 5, 7, 9 do 11 załącznika nr 3 do uchwały;
- ust.1 pkt 3, 5, 8, 9 i 10 załącznika nr 4 do uchwały.

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 stycznia 2015 r. Rada Gminy Wieliszew podjęła uchwałę Nr IV/30/2015 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.

Zgodnie z art. 40 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 3 i 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 3 i 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 ucpg (wyroki WSA w Gliwicach z dnia 29 września 2010 r. sygn. akt II SA/Gl 354/10 i z dnia 21 sierpnia 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 931/14).

Tymczasem w *ust. 1 pkt 5 do 12 załącznika nr 1* do uchwały Nr IV/30/2015 zawierającym wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, Rada Gminy Wieliszew ustaliła obowiązki odnoszące się do sposobu wykonywania działalności po uzyskaniu przez przedsiębiorcę zezwolenia. W pkt 5 ustalono obowiązek dysponowania kadrą przeszkoloną w zakresie postępowania ze zwierzętami, w pkt 8 ustalono nakaz prowadzenia działalności



w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami w sposób nie powodujący zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, w pkt 9 ustalono obowiązek prowadzenia transportu wyłapanych zwierząt do schronisk dla zwierząt oraz posiadania aktualnej umowy z podmiotem prowadzącym schronisko. W pkt 10 wprowadzono obowiązek dysponowania miejscem do tymczasowego przetrzymywania zwierząt, w pkt 11 określono obowiązek prowadzenia ewidencji wyłapywanych zwierząt, a w pkt 12 zapewnienia niezbędnej opieki lekarsko-weterynaryjnej. Przywołane przepisy uchwały odnoszą się do sfery organizacyjnej działalności polegającej na ochronie przed bezdomnymi zwierzętami, która dotyczy wykonywania tejże działalności już po uzyskaniu zezwolenia.

W ust. 1 pkt 7 załącznika nr 1 do uchwały Rada ustaliła zakaz zatrudniania osób prawomocnie skazanych za przestępstwa i wykroczenia przeciwko zwierzętom, powołując jako podstawę wprowadzenia tego zakazu na art. 35 i 37 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 856), natomiast dodatkowo w ust. 1 pkt 6 załącznika nr 1 do uchwały Rada wymóg ten zastosowała również do prowadzącego działalność, wspólników i osób zasiadających w organach przedsiębiorcy. 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 Gminy w Wieliszewie nie jest zatem uprawniona do wprowadzania ograniczeń przy wydawaniu zezwoleń, w szczególności poprzez modyfikację przepisów ustawy. Innymi słowy wymóg niekaralności nie może być wprowadzony do uchwały, jako przesłanka do odmowy wydania zezwolenia na prowadzenie określonego rodzaju działalności, w szczególności w sposób odmienny niż wynika przepisów ustawy o ochronie zwierząt poprzez modyfikacje skutków prawnych zapadłych orzeczeń. Rada Gminy w ust. 1 pkt 6 i 7 załącznika nr 1 do uchwały w istocie wprowadziła zakaz prowadzenia działalności przez osoby skazane, w szczególności z art. 35 oraz 37 ustawy o ochronie zwierząt, niezależnie od środków karnych wymierzonych w prawomocnych



orzeczeniach sądu, czym niewątpliwie bez podstawy prawnej godzi w swobodę tego rodzaju działalności nadzorowanej. Zezwolenie na prowadzenie omawianej działalności jest decyzją administracyjną uprawniającą do jej wykonywania. Decyzja taka ma charakter decyzji związanej, co oznacza, że powinna być wydana, jeśli przedsiębiorca spełnia wymagania do uzyskania zezwolenia, tj. wymagania określone przez radę gminy w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego oraz przepisy ucpg. Należy jednak zauważyć, że spełnianie wymagań uchwały oraz ucpg należy interpretować nie tylko na ww. gruncie, ale również na tle przepisów szczególnych, bowiem decyzja organu nie może naruszać postanowień innych przepisów szczególnych (odrębnych) mających związek z prowadzoną działalnością.

*W ust. 1 pkt 3, 5, 12 do 15 załącznika nr 2 do uchwały* zawierającym wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt Rada Gminy przekroczyła ustawowe upoważnienie zawarte w art. 7 ust. 3 ucpg. W pkt 3 Rada ustaliła minimalną odległość lokalizacji schroniska od zabudowy mieszkaniowej na 3 km. Tymczasem unormowania określające lokalizację obiektu budowlanego wynikają z przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy. Wprowadzony w pkt 5 obowiązek posiadania weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego nadanego przez powiatowego lekarza weterynarii wynika z ustawy 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 uozz 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). Wymagania zawarte



w pkt 12 i 13 odnoszą się do osób skazanych za przestępstwa i wykroczenia przeciwko zwierzętom, w szczególności z art. 35 i 37 ustawy o ochronie zwierząt. Wymagania analogiczne wymienione zostały w załączniku nr 1, a więc zarzuty podniesione przez organ nadzoru do ust. 1 pkt 6 i 7 załącznika nr 1 mają zastosowanie do ust. 1 pkt 12 i 13 załącznika nr 2. Regulacja zawarta w ust. 1 pkt 14 załącznika nr 2 jest podobna do ustalonej w ust. 1 pkt 11 załącznika nr 1, a więc odpowiednie zastosowanie mają uwagi zgłoszone uprzednio przez organ nadzoru. Natomiast w ust. 1 pkt 15 załącznika nr 2 Rada Gminy wprowadziła wymóg podejmowania działań związanych z poszukiwaniem nowych właścicieli dla przebywających w schronisku zwierząt, co także wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

*W ust. 1 pkt 4, 5, 7, 9 do 11 załącznika nr 3 do uchwały* regulującym wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia prowadzenia działalności w zakresie prowadzenia grzebowisk zwłok zwierzęcych i ich części, Rada Gminy wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 7 ust 3 ucpg. W pkt 4 i 5 Rada ustaliła, jakie wymogi powinna spełniać lokalizacja grzebowiska oraz w jakiej odległości grzebowisko powinno znajdować się od zabudowań mieszkaniowych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów zbiorowego żywienia itd. Tymczasem zagadnienia dotyczące lokalizacji inwestycji regulują w sposób wyczerpujący przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzja o warunkach zabudowy w przypadku braku planu. W ust. 1 pkt 7 załącznika nr 3 Rada wprowadziła wymóg posiadania decyzji Powiatowego Lekarza Weterynarii zezwalającą na prowadzenie działalności w zakresie grzebowisk zwłok zwierzęcych i ich części, zgodnie z art.6 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt. Art. 7 ust. 3 ucpg nie upoważnia Rady Gminy do ingerowania w procedurę administracyjną, jak też określania wymagań dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, które uregulowane są w aktach prawnych wyższego rzędu. Ustawodawca przewidział, że rada gminy ma określić wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, a użyte przez niego pojęcie „wymagań” należy odnieść wyłącznie do wymogów materialno prawnych, a nie proceduralnych. Określając te wymagania rada powinna ściśle interpretować normę kompetencyjną. Chodzi tu o wymagania , jakie przedsiębiorca powinien spełniać w chwili ubiegania się o wydanie zezwolenia. Wymogi określone w ust. 1 pkt od 9 do 11 załącznika nr 3 nie odnoszą się również do działań przedsiębiorcy w momencie ubiegania się o wydanie zezwolenia, lecz do czynności realizowanych w trakcie prowadzenie określonej działalności (zapewnienie ciągłości usług, prowadzenie ewidencji zwierząt, zatrudnianie przeszkolonej kadry). Obowiązki, jakie przedsiębiorca powinien spełniać, określa organ wykonawczy w zezwoleniu wydanym w formie

decyzji administracyjnej na podstawie art. 9 ucpg ( wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2009 r. IIISA/Wr 719/08 ).

*W ust. 1 pkt 3, 5, 8, 9 i 10 załącznika nr 4 do uchwały* regulującym wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia spalarni zwłok zwierzęcych i ich części Rada Gminy Wieliszew także wykroczyła poza zakres delegacji wynikającej z art. 7 ust. 3 ucpg. W pkt 3 Rada ustaliła warunek lokalizacji spalarni zwłok zwierzęcych w odległości 3 km od zabudowy mieszkaniowej. Lokalizacja tego rodzaju obiektu wynikać powinna z uregulowań zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo warunków zabudowy. Również wymogi ustalone w ust. 1 pkt 5, 8, 9 i 10 załącznika nr 4 wykraczają poza delegację ustawową i odnoszą się do czynności, których wykonywanie możliwe jest po uzyskaniu zezwolenia na prowadzenie określonej w zezwoleniu działalności. Zastrzeżenia do tych punktów są identyczne jak przedstawione przez organ nadzoru do innych załączników uchwały Nr IV/30/2015.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Wieliszew Nr IV/30/2015 z dnia 29 stycznia 2015 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* w zakresie wskazanym w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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*

