



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.91.2016.MZ

Warszawa, 4 maja 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/97/2016 Rady Gminy Zabrodzie z dnia 31 marca 2016r. *w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części* w zakresie :

- § 1 ust.1 pkt 4 w zakresie słów „powinien być myty i dezynfekowany po zakończeniu każdego dnia jego użytkowania” i pkt 5, 6, 7 i 9 oraz ust. 2 i 3 Załącznika do uchwały;
- § 2 ust.1 pkt 4 , 7, 9, 12 i 13 oraz ust. 2 Załącznika do uchwały;
- § 3 ust. 1 pkt 5 i 11 oraz ust. 2 Załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2016r. Rada Gminy Zabrodzie podjęła uchwałę Nr XVIII/97/2016 *w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia 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 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gminie przysługuje prawo 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, gdyż 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 2016 r. poz. 250), 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 ustawy (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 Załączniku do uchwały Nr XVIII/97/2016, zawierającym wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt,

a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części Rada Gminy Zabrodzie ustaliła obowiązki, odnoszące się do sposobu wykonywania działalności po uzyskaniu przez przedsiębiorcę zezwolenia. W § 1 ust. 1 pkt 4 Załącznika do uchwały określono wymaganie mycia i dezynfekowania, po zakończeniu każdego dnia środka transportu do przewożenia zwierząt i podobnie w § 2 ust. 1 pkt 9 Załącznika wymaganie mycia i odkażania odpowiednimi preparatami pomieszczeń i boksów, w których znajdują się bezdomne zwierzęta oraz prowadzenia dokumentacji potwierdzającej wykonywanie tego zadania. W § 1 ust. 1 pkt 6 Załącznika do uchwały ustalono obowiązek dysponowania kadrą przeszkoloną w zakresie postępowania ze zwierzętami, wynikającego z przepisów o ochronie zwierząt i obsługi posiadanego specjalistycznego, atestowanego sprzętu i poświadczania wymienionych obowiązków stosownym oświadczeniem. Nadto, w § 1 ust. 1 pkt 7 Załącznika do uchwały ustalono nakaz prowadzenia działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami w sposób nie powodujący zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, co należy rozumieć przez ogrodzenie i zabezpieczenie miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt, przed dostępem osób postronnych. Poza tym w § 1 ust. 1 pkt 9 i § 2 ust. 1 pkt 13 i § 3 ust. 1 pkt 11 Załącznika do uchwały Rada Gminy wprowadziła obowiązek prowadzenia odpowiednio, pisemnej ewidencji wyłapanych zwierząt albo prowadzenia rejestrów: przyjętych do adopcji i padłych zwierząt lub zwierząt grzebanych i spalonych. Przywołane postanowienia uchwały odnoszą się do sfery organizacyjnej przedsiębiorcy, która dotyczy wykonywania działalności już po uzyskaniu zezwolenia.

W § 1 ust. 1 pkt 5 i § 2 ust. 1 pkt 4 Załącznika do uchwały Nr XVIII/97/2016, wprowadzono obowiązek posiadania weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego nadanego przez Powiatowego Lekarza Weterynarii. Dodatkowo w § 2 ust. 1 pkt 4 Załącznika do uchwały określono, że przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt powinien spełniać wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014r. poz. 1539 z późn. zm.), zwanej dalej uozz, oraz Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 roku w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz.U. z 2004r. Nr 158, poz. 1657). Nadto, w § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 5 Załącznika do uchwały określono obowiązek posiadania decyzji Powiatowego Lekarza Weterynarii, stwierdzającej odpowiednio spełnienie wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk albo zatwierdzającej zakład do

prowadzenia działalności w zakresie grzebowiska i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części zgodnie z uozz.

W świetle art. 4 ust. 1 uozz podmiot prowadzący działalność nadzorowaną jest obowiązany spełniać wymagania weterynaryjne określone dla danego rodzaju i zakresu prowadzonej działalności nadzorowanej. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 1 uozz stanowi, że podjęcie działalności nadzorowanej jest dozwolone, w zależności od rodzaju działalności, po stwierdzeniu przez właściwego powiatowego lekarza weterynarii w drodze decyzji, spełniania wymagań weterynaryjnych określonych dla prowadzenia danego rodzaju działalności albo po uprzednim zgłoszeniu, w formie pisemnej, zamiaru jej prowadzenia. Decyzję wydaje się, dla określonej w ustawie działalności na wniosek podmiotu zamierzającego prowadzić działalność nadzorowaną, złożony co najmniej na 30 dni przed planowanym rozpoczęciem działalności. Wskazane wyżej obowiązki: spełniania wymagań weterynaryjnych dla podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej i posiadania decyzji powiatowego lekarza weterynarii, wynikają wprost z przepisów uozz i winny być spełnione niezależnie od wymagań, które rada gminy określa w drodze uchwały dla przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt lub grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, na etapie odpowiednio prowadzenia działalności nadzorowanej bądź przed przystąpieniem do jej prowadzenia.

Również obowiązek posiadania weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego wynika z ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Zgodnie z ww. ustawą działalność w zakresie m.in. prowadzenia schronisk dla zwierząt jest działalnością nadzorowaną, co stanowi 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 powołanej wyżej ustawy. 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 ustawy 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 powołanej ustawy, 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).

W § 1 ust. 2 i 3, § 2 ust. 2 i § 3 ust. 2 Załącznika do uchwały Rada Gminy ustaliła obowiązek uprawdopodobnienia odpowiednimi, wymienionymi w tych przepisach, dokumentami, oświadczeniami i zaświadczeniami, potwierdzającymi spełnienie określonych w uchwale wymagań dla przedsiębiorców. Informacje, jakie winien przedstawić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie stosownego zezwolenia i rodzaje dokumentów, które obowiązany jest dołączyć do wniosku o udzielenie zezwolenia wymienia art. 8 ucpg. Dodatkowo, zgodnie z art. 8a ust. 1 ucpg wójt (burmistrz lub prezydent miasta) może przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia, wezwać przedsiębiorcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem. Rada gminy nie posiada kompetencji do określania formy prawnej udokumentowania realizacji określonych wymagań, jak również wadliwe jest powtarzanie w uchwale obowiązków dokumentowania działalności, które wynikają z innych przepisów.

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. Natomiast obowiązki jakie przedsiębiorca powinien spełniać, objęte zezwoleniem, 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. III SA/Wr 719/08).

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVIII/97/2016 Rady Gminy Zabrodzie 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:
Zdzisław Szipera