



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Rada Miejska w Jezioranach
wpłynęło

2022 -08- 09

47/2022/OR podpis

Olsztyn, dnia 4 sierpnia 2022 r.

PN.4131.320.2022 **ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXII/278/22 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie gminy Jeziorany, w części dotyczącej:

- § 1 ust. 2 i § 2 ust. 2 w zakresie sformułowania: ...”oraz udokumentować ich spełnienie”,
- § 1 ust. 2 pkt 3, pkt 5 i pkt 7 oraz
- § 2 ust. 2 pkt 4.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jezioranach, na sesji w dniu 28 czerwca 2022 r., podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem uchwały jest określenie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt oraz grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 lipca 2022 r.

Z delegacji ustawowej, zawartej w art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwanej dalej ustawą wynika, iż rada gminy została upoważniona do 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.

Rada Miejska w Jezioranach określiła w uchwale odpowiednio wymagania jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności: w § 1 w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Jeziorany oraz w § 2 w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

Jednocześnie Rada, w ust. 2 § 1 i ust. 2 § 2 uchwały, postanowiła, że spełnienie wymagań, o których mowa w § 1 i § 2 uchwały, powinno zostać udokumentowane.

W ocenie organu nadzoru kwestionowane postanowienia § 1 ust. 2 oraz § 2 ust. 2 uchwały, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, naruszają art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z treści przepisu art. 7 ust. 3 ustawy nie można bowiem wyprowadzić upoważnienia dla rady gminy do wprowadzenia regulacji dotyczących potwierdzenia, udokumentowania spełnienia wymagań, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy.

W § 1 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, iż przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt powinien spełniać, m.in. następujące wymagania:

- posiadać decyzję powiatowego lekarza weterynarii nadającą weterynaryjny numer identyfikacyjny, zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 1421) – pkt 3;
- posiadać pozwolenie na użytkowanie schroniska – pkt 5;
- posiadać umowę z podmiotami uprawnionymi do odbioru i przewozu zwłok zwierzęcych, utylizacji lub prowadzenia grzebowisk albo posiadać uprawnienia do wykonywania tych czynności – pkt 7.

Zdaniem organu nadzoru, kwestionowane przepisy uchwały nie znajdują oparcia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 7 ust. 3 ustawy. Należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a na mocy art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji musi być uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności.

Badana uchwała jest kierowana do podmiotów, które dopiero zamierzają podjąć na danym terenie działalność wskazaną w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy. 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.

Rada Miejska w Jezioranach, powinna ściśle interpretować normę kompetencyjną. Chodzi tu o określenie wymagań, jakie przedsiębiorcy powinni spełniać w momencie ubiegania się o zezwolenie.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Jezioranach wprowadziła obowiązek posiadania stosownych pozwoleń (§ 1 ust. 2 pkt 5), umów (§ 1 ust. 2 pkt 7) oraz decyzji (§ 1 ust. 2 pkt 3). Tymczasem art. 7 ust. 3 ustawy nie upoważnia Rady Miejskiej do ingerowania w procedurę administracyjną. Rada nie posiada zatem kompetencji do określania formy prawnej dokumentowania realizacji określonych wymagań. Nie może też określać wymagań dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, które po pierwsze odnoszą się do postępowania administracyjnego, po drugie uregulowane są w aktach prawnych wyższego rzędu. Wprowadzając wymóg posiadania podpisanych umów przez przedsiębiorcę ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia, Rada Miejska postanowiła o formie prawnej współpracy przedsiębiorcy z innym przedsiębiorcą, a także w sposób arbitralny określiła sposób prowadzenia działalności przez przedsiębiorcę.

Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej działalności. Zakres przedmiotowy uchwały, w której rada gminy określa wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, wskazuje art. 7 ust. 3 ustawy.

Natomiast warunki wykonywania zezwolenia należy określić, w zakresie wskazanym w ustawie, w zezwoleniu na wykonywanie tej działalności, zgodnie z art. 9 ustawy.

Odnosząc się do obowiązku posiadania weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego nadanego przez powiatowego lekarza weterynarii (§ 1 ust. 2 pkt 3 uchwały), należy wskazać, iż obowiązek posiadania weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego wynika z ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, zwanej dalej ustawą uozz. Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. j ww. ustawy uozz, działalność w zakresie m.in. prowadzenia schronisk dla zwierząt jest działalnością nadzorowaną. 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 ustawy 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 ustawy 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 ustawy uozz, uzyskuje podmiot prowadzący już działalność nadzorowaną w zakresie, m.in. schronisk dla bezdomnych zwierząt. Prowadzenie natomiast działalności nadzorowanej możliwe jest dopiero po uzyskaniu zezwolenia. Tak więc przedsiębiorca nieprowadzący 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).

Wskazane wyżej obowiązki: spełniania wymagań weterynaryjnych dla podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej i posiadania decyzji powiatowego lekarza weterynarii, wynikają wprost z przepisów ustawy 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.

Powyższe uwagi należy również odnieść do § 2 ust. 2 pkt 4 uchwały, w którym Rada Miejska w Jezioranach, jako jeden z wymogów, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, na terenie Gminy Jeziorany, wprowadziła posiadanie decyzji powiatowego lekarza weterynarii zezwalającej na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

W świetle art. 6 ustawy uozz, podjęcie działalności nadzorowanej w zakresie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktów pochodnych jest dozwolone po dokonaniu rejestracji podmiotu, przedsiębiorstwa lub zakładu, o której mowa w art. 23 rozporządzenia nr 1069/2009 lub po zatwierdzeniu przedsiębiorstwa lub zakładu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 1069/2009, albo po warunkowym zatwierdzeniu przedsiębiorstwa lub zakładu, o którym mowa w art. 44 ust. 2 rozporządzenia nr 1069/2009

(ust.1a); 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 rejestracji, o której mowa w ust. 1a pkt 1, oraz wydaje decyzje w sprawach, o których mowa w ust. 1a pkt 2 lub 3 (ust. 2).

Wprowadzając powyższe regulacje, Rada Miejska w Jezioranach przekroczyła upoważnienie ustawowe, wynikające z art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego doręczenia.

Otrzymują :
Przewodniczący Rady Miejskiej w Jezioranach
Burmistrz Jezioran


wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Riotr Opaczewski
II Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski