



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 16 lipca 2014 r.

Poz. 3268



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N.4131.135.49.2014.AS

Wrocław, dnia 3 lipca 2014 r.

### **ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 2 pkt 2 i 8, § 3 pkt 7 we fragmencie „i nie być karanym za przewinienia wobec zwierząt”, § 3 pkt 8 we fragmencie „poprzez zatrudnienie lekarza weterynarii bądź podpisanie umowy współpracy z lekarzem weterynarii obejmującej przedmiot prowadzonej działalności”, § 4 pkt 3, § 5 uchwały Nr LVII/483/2014 Rady Gminy Świdnica z dnia 29 maja 2014 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie na terenie Gminy Świdnica działalności w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 maja 2014 r., działając między innymi na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz.1399) Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę Nr LVII/483/2014 w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie na terenie Gminy Świdnica działalności w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 9 czerwca 2014 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 2 pkt 2 i 8, § 3 pkt 8 we fragmencie „poprzez zatrudnienie lekarza weterynarii bądź podpisanie umowy współpracy z lekarzem weterynarii obejmującej przedmiot prowadzonej działalności”, § 4 pkt 3 i § 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 w zw. z art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - zwanej dalej „ustawą” w związku z art. 75 i art. 220 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267) oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – zwanej dalej „Konstytucją RP”,

- § 3 pkt 7 we fragmencie, „i nie być karany za przewinienia wobec zwierząt” z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz.856) w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym rada gminy określi, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i 4. W myśl natomiast ust. 1 tego artykułu na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części wymagane jest uzyskanie zezwolenia.

Stosownie do powyższego przepisu Rada podjęła uchwałę zgodnie z przysługującą jej kompetencją ustawową. W przedmiotowej uchwale Rada określa wymagania, które powinny być spełnione przez każdego przedsiębiorcę ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Przy ich określeniu Rada ma obowiązek ścisłego przestrzegania granic wyznaczonych przez ustawodawcę. Każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia ustawowego stanowi również naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organ władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jaki pozwalają im przepisy prawa. Oznacza to, że podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

W § 2 pkt 2 i 8 uchwały Rada Gminy określiła, że przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami powinien spełnić następujące wymagania: 2) posiadać umowę z podmiotem prowadzącym schronisko dla bezdomnych zwierząt gwarantującą odbiór wyłapanych zwierząt lub pisemne oświadczenie tego podmiotu o gotowości do odbioru zwierząt wyłapanych, 8) posiadać umowę na gotowość przyjęcia zwłok zwierząt z podmiotem zajmującym się unieszkodliwianiem zwłok zwierzęcych lub z przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie na zbieranie i transport zwłok zwierzęcych. Zgodnie z § 3 pkt 8 uchwały przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt powinien zapewnić opiekę weterynaryjną dla wyłapywanych zwierząt poprzez zatrudnienie lekarza weterynarii bądź podpisanie umowy współpracy z lekarzem weterynarii obejmującej przedmiot prowadzonej działalności. Zgodnie zaś § 4 pkt 3 uchwały przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia grzebowisk i/lub spalarni zwłok zwierzęcych i ich części powinien posiadać pozwolenie na użytkowanie obiektów budowlanych przeznaczonych do prowadzenia działalności. Ponadto w myśl § 5 uchwały przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia wymienionego w § 2, § 3 i § 4 powinien posiadać inne niezbędne zezwolenia wymagane przepisami sanitarnymi, budowlanymi oraz środowiskowymi.

W ocenie organu nadzoru, po pierwsze wymóg posiadania określonych umów czy też zezwoleń nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 7 ust. 3 ustawy. Po drugie postanowienie uchwały dotyczące wymogu posiadania umów czy też zezwoleń (pozwoleń) w powyższym przypadku stanowi wymóg formalny ubiegania się o wydanie zezwolenia na wykonywanie usług, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy. Zatem dokonano w ten sposób opisu procedury, przy użyciu której wydana będzie decyzja o zezwoleniu na prowadzenie określonej działalności. Użyte przez ustawodawcę pojęcie "wymagań" należy odnieść wyłącznie do wymogów materialnoprawnych, a nie proceduralnych. Wymagania, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy, należy zatem rozumieć jako wymogi dotyczące samego przedsiębiorcy, a nie jego zachowania się przed organem administracji publicznej w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji.

Zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Skoro ustawodawca wyraźnie zaznacza, że zezwolenie będzie wydawane w drodze decyzji, konsekwentnie należy od-

nieść treść analizowanej uchwały do norm Kodeksu postępowania administracyjnego. Z przedstawionym wyżej poglądem współbrzmia dalsze przepisy ustawy. W art. 8 ustawodawca określa, co powinien zawierać wniosek o udzielenie zezwolenia, a ust. 1a i ust. 2a tego artykułu wskazuje ponadto na wymagane załączniki. W art. 8a ustawy stwierdza się, że przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia wójt, burmistrz lub prezydent miasta może:

1) wezwać przedsiębiorcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, jednak nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem;

2) dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych.

Regulacje powyższe uzupełniają z kolei przepisy procedury administracyjnej, dotyczącej postępowania dowodowego. Zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio (art. 75 § 2 k.p.a.). Tym samym należy uznać, że weryfikacja spełnienia wymagań przez przedsiębiorcę, ubiegającego się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych następuje po wszczęciu postępowania przez organ wydający decyzję, czyli Wójta Gminy Świdnica. To do niego należy ustalenie, jakiego rodzaju dokumenty uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków do podjęcia tego typu działalności przez określony podmiot. Ponadto należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 220 k.p.a., organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego: 1) jeżeli znane są one organowi z urzędu; 2) możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: a) posiadanych przez niego ewidencji, b) rejestrów lub innych danych, rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, c) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych) (§ 1). Organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia (§ 2).

Mocą § 3 pkt 7 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż „przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt powinien spełnić następujące wymagania: kadra schroniska musi posiadać odpowiednie wykształcenie i przeszkolenie w zakresie opieki nad zwierzętami oraz obsługiwanie sprzętu i urządzeń wykorzystanych przy prowadzeniu tego rodzaju działalności i nie być karanym za przewinienia wobec zwierząt”.

Tymczasem zgodnie z art. 35 ustawy o ochronie zwierząt:

Art. 35. 1. Kto zabija, uśmierca zwierzę albo dokonuje uboju zwierzęcia z naruszeniem przepisów art. 6 ust. 1, art. 33 lub art. 34 ust. 1-4 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. 1a. Tej samej karze podlega ten, kto znęca się nad zwierzęciem. 2. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 lub 1a działa ze szczególnym okrucieństwem podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. 3. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1, 1a lub 2 sąd orzeka przepadek zwierzęcia, jeżeli sprawca jest jego właścicielem. 3a. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1 lub 1a sąd może orzec, a w razie skazania za przestępstwo określone w ust. 2 sąd orzeka tytułem środka karnego zakaz posiadania zwierząt od roku do lat 10; zakaz orzeka się w latach. 4. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1, 1a lub 2, 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. 5. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1, 1a lub 2, sąd może orzec nawiązkę w wysokości od 500 zł do 100.000 zł na cel związany z ochroną zwierząt, wskazany przez sąd.

Jak wynika z przepisu art. 35 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt, to sąd, w przypadku skazania za przestępstwo określone w ust. 1 lub 2 tegoż artykułu, 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. Rada Gminy Świdnica wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego i jednocześnie wkroczyła w zakres kompetencji innego organu (sądu), co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Rada bowiem, w oparciu o art. 7 ust. 3 ustawy, posiada kompetencje do określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie odpowiedniego zezwolenia, nie oznacza to jednak, iż jest władna do regulowania zagadnień zawartych w aktach normatywnych wyższego rzędu i przekazanych do wykonania innym organom. Jak już wyżej wskazano, rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę, szczególnie w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała bowiem rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, Konstytucja RP w art. 94 przewiduje, że prawo miejscowe może być stanowione przez organy samorządu terytorialnego wyłącznie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*