



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 18 stycznia 2023 r.

Poz. 457

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.33.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 9 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40), stwierdzam nieważność uchwały Nr XLIII/290/22 Rady Gminy Małdyty z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, na terenie Gminy Małdyty jakie powinien spełni, w części:

- § 1 ust. 2 pkt 2 i 5, § 1 ust. 3,
- § 2 ust. 2 pkt 3, 5 i 7, § 2 ust. 3 oraz
- § 3 ust. 2 pkt 4 i § 3 ust. 3.

Uzasadnienie

Rada Gminy Małdyty, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz na art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 ze zm.), podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie.

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 3, w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3-4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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 Gminy Małdyty, określiła powyższe wymagania w § 1-3 uchwały. W odniesieniu do wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenia działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami - w § 1 uchwały, w stosunku do wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenia działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnym zwierząt - w § 2 uchwały, oraz w odniesieniu do wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenia działalności w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych oraz ich części - w § 3 uchwały.

Jednocześnie Rada postanowiła, że spełnienie powyższych wymagań powinno zostać potwierdzone odpowiednimi dokumentami, o których mowa odpowiednio w ust. 3 § 1, § 2 i § 3 uchwały Rady Małdyty.

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienia przedmiotowej uchwały, 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 w uchwale regulacji, dotyczących potwierdzenia spełnienia wymagań, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy. Dokonując takiej regulacji, Rada Gminy Małdyty przekroczyła upoważnienie ustawowe wynikające z art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które dotyczy wyłącznie kompetencji do określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, w jednej z rodzaju działalności, o których mowa w powyższym przepisie i wkroczyła w sferę, zastrzeżoną dla innego organu administracji publicznej. Zgodnie

z art. 8 i art. 8a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wydanie zezwolenia, jak też ewentualna 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 spalania zwłok zwierzęcych, następuje po wszczęciu postępowania przez organ wydający decyzję, czyli Wójta Gminy Małdyty. To do wójta należy ustalenie, w trakcie postępowania administracyjnego, jakiego rodzaju dokumenty uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków, pozwalających na uzyskanie zezwolenia na prowadzenie określonej działalności.

W § 1 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, iż przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami powinien spełniać, m.in. następujące wymagania:

- posiadać zarejestrowaną działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt lub posiadać aktualną umowę ze schroniskiem gwarantującą odbiór odłowionych zwierząt, a w przypadku braku miejsca w schronisku dysponować miejscem do tymczasowego przetrzymywania wyłapanych zwierząt (pkt 2);
- posiadać umowę o współpracy z lekarzem weterynarii w przypadku potrzeby udzielenia pomocy lekarsko-weterynaryjnej;

Natomiast w § 2 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 Gminy Małdyty, powinna ściśle interpretować normę kompetencyjną. Chodzi tu o określenie wymagań, jakie przedsiębiorcy powinni spełniać w momencie ubiegania się o zezwolenie.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Małdyty wprowadziła obowiązek posiadania stosownych pozwoleń (§ 2 ust. 2 pkt 5), umów (§ 1 ust. 2 pkt 2 i 5 oraz § 2 ust. 2 pkt 7) oraz decyzji (§ 2 ust. 2 pkt 3 i § 3 ust. 2 pkt 4). Tymczasem art. 7 ust. 3 ustawy nie upoważnia rady gminy 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 Gminy 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.

Powyższe uwagi pozostają również aktualne wobec postanowienia § 1 ust. 2 pkt 2, w którym Rada Gminy ustaliła wymóg - dla przedsiębiorcy ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami - posiadanie zarejestrowanej działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt lub posiadanie aktualnej umowy ze schroniskiem gwarantującej odbiór odłowionych zwierząt, a w przypadku braku miejsca w schronisku dysponowanie miejscem do tymczasowego przetrzymywania wyłapanych zwierząt.

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 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. Wobec powyższego, przedsiębiorca nieprowadzący takiej działalności nie może spełnić warunku posiadania weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego, co w konsekwencji stanowiłoby 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 § 3 ust. 2 pkt 4 uchwały, w którym Rada Gminy Małdyty, 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 Małdyty, 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 kwestionowane regulacje, Rada Gminy Małdyty przekroczyła upoważnienie ustawowe, wynikające z art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W tym stanie rzeczy, postanowiono 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 otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki