



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 marca 2017 r.

Poz. 2444

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.166.2017.22 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 marca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 pkt 1 oraz § 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 lit. a tiret pierwsze uchwały nr XXI/206/2017 Rady Miejskiej w Krzyżu Wlkp. z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt oraz grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Krzyż Wlkp. – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji 23 lutego 2017 r. Rada Miejska w Krzyżu Wlkp. podjęła uchwałę nr XXI/206/2017 w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt oraz grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Krzyż Wlkp. (zwaną dalej: „uchwałą”). Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) w związku z 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 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 marca 2017 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W § 1 uchwały Rada Miejska w Krzyżu Wlkp. określiła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Stosownie do zapisów § 1 pkt 1 uchwały przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie przedmiotowego zezwolenia powinien „prowadzić zarejestrowaną działalność gospodarczą w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”.

Również 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 powinien, w myśl § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały, „prowadzić zarejestrowaną działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt lub grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części”. Ponadto Rada, określając wymóg posiadania prawa dysponowania sprzętem i urządzeniami niezbędnymi do właściwego prowadzenia określonej działalności, w odniesieniu do przedsiębiorcy ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt ustaliła, że przedsiębiorca ten powinien „prowadzić schronisko zgodnie z przepisami Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. z 2004 r. Nr 158, poz. 1657)” (§ 2 ust. 1 pkt 3 lit. a tiret pierwsze uchwały).

W ocenie organu nadzoru regulacje § 1 pkt 1 oraz § 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 lit. a tiret pierwsze uchwały Rada podjęła z przekroczeniem zakresu 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 ze zm.), co stanowi istotne naruszenie prawa.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle dostosować podejmowane regulacje do zakresu upoważnienia ustawowego. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r.; sygn. akt II OSK 2058/11).

Przepis art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadza wymóg uzyskania zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (pkt 3) oraz na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (pkt 4). Jednocześnie - na mocy art. 7 ust. 3 ww. ustawy - ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia, w drodze uchwały, wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i 4.

Podkreślić należy, iż uchwała podejmowana na podstawie art. 7 ust. 3 ww. ustawy dotyczy przedsiębiorców, którzy dopiero ubiegają się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Realizacja tego upoważnienia ustawowego nie może zatem polegać na wprowadzaniu wymagań, które mogą być spełnione jedynie przez przedsiębiorców, którzy prowadzą już działalność w odpowiednim zakresie, bowiem spełnienie takich wymagań nie może być warunkiem *sine qua non* ubiegania się o uzyskanie zezwolenia po raz pierwszy. Ponadto, jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 29 września 2010 r. (sygn. akt II SA/GI 354/10) z mocy art. 7 ust. 3 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy nie ma ustawowego upoważnienia, by w uchwale określać sposób przyszłego prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności po uzyskaniu zezwolenia. W ustawowym upoważnieniu do podjęcia uchwały nie mieści się uprawnienie do regulowania jakichkolwiek kwestii nie odnoszących się do etapu ubiegania się przedsiębiorcy o uzyskanie zezwolenia.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że Rada Miejska w Krzyżu Wlkp. wskazała, że podmiotem ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych może być tylko taki przedsiębiorca, który już daną działalność prowadzi (odpowiednio: § 1 pkt 1 i § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały). Ponadto Rada wprowadziła wymóg prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt zgodnie z przepisami stosownego rozporządzenia (§ 2 ust. 1 pkt 3 lit. a tiret pierwsze). W ocenie organu nadzoru tak określone wymogi nie znajdują uzasadnienia w treści art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wymogi te mogą być bowiem spełnione jedynie przez przedsiębiorcę, który już daną działalność prowadzi, co – jak wykazano wcześniej – nie mieści się w ramach normy kompetencyjnej wynikającej z art. 7 ust. 3 ww. ustawy i stanowi istotne naruszenie omawianego przepisu ustawy.

Bezprawne (tj. bez wyraźnej podstawy prawnej wynikającej z ustawy) wykluczenie przez prawodawcę miejscowego możliwości ubiegania się o uzyskanie zezwoleń na prowadzenie omawianych działalności przez podmioty, które mają zamiar po raz pierwszy prowadzić taką działalność, ocenić należy negatywnie także w kontekście konstytucyjnych zasad wolności działalności gospodarczej oraz równości wobec prawa i niedyskryminacji wyrażonych odpowiednio w art. 20 i 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ograniczenie tych wolności dopuszczalne jest bowiem tylko w drodze ustaw, przy jednoczesnym spełnieniu pozostałych warunków określonych w ustawie zasadniczej (art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann