


W. 0007 - 22.06.2014
Biuro Rady Miejskiej
w Ziębicach
wplynęło dnia 23.06.2014
podpis


URZĄD MIEJSKI W ZIĘBICACH
WPLYNĘŁO
KANCELARIA OGÓLNA
RMJRS
23-06-2014

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.160.7.2014.KT3

Wrocław, dnia 17 czerwca 2014 r.
Podpis 10316

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 22 maja 2014 r. Nr XLVIII/333/2014 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części a także art. 1 pkt 2, art. 1 pkt 3 we fragmencie „poprzez posiadanie aktualnej umowy z podmiotem prowadzącym schronisko dla zwierząt gwarantującej odbiór wylapywanych zwierząt lub pisemne oświadczenie tego podmiotu o gotowości do odbioru zwierząt wylapywanych”, art. 1 pkt 5 we fragmencie „poprzez posiadanie umowy o współpracy z lekarzem weterynarii obejmującej przedmiot prowadzonej działalności”, art. 1 pkt 9 we fragmencie „dopuszczonym decyzją Powiatowego Lekarza Weterynarii”, art. 1 pkt 10 i art. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały, art. 1 pkt 2, art. 1 pkt 3, art. 1 pkt 6 we fragmencie „poprzez posiadanie umowy o współpracy z lekarzem weterynarii obejmującej przedmiot prowadzonej działalności”, art. 1 pkt 8 we fragmencie „dopuszczonym decyzją Powiatowego Lekarza Weterynarii”, art. 1 pkt 11 i art. 2 Załącznika Nr 2 do uchwały, art. 1 pkt 5, art. 1 pkt 6 lit. d we fragmencie „dopuszczony do użytku decyzją właściwego Powiatowego Lekarza Weterynarii, zgodnie z wymogami określonymi w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 z późn. zm.)” i art. 2 Załącznika Nr 3 do uchwały oraz art. 1 pkt 4, art. 1 pkt 6 i art. 2 Załącznika Nr 4 do uchwały.

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

stwierdzam nieważność

§ 2 uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 22 maja 2014 r. Nr XLVIII/333/2014 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części a także **art. 1 pkt 2**, **art. 1 pkt 3** we fragmencie „poprzez posiadanie aktualnej umowy z podmiotem prowadzącym schronisko dla zwierząt gwarantującej odbiór wylapywanych zwierząt lub pisemne oświadczenie tego podmiotu o gotowości do odbioru zwierząt wylapywanych”, **art. 1 pkt 5** we fragmencie „poprzez posiadanie umowy o współpracy z lekarzem weterynarii obejmującej przedmiot prowadzonej działalności”, **art. 1 pkt 9** we fragmencie „dopuszczonym decyzją Powiatowego Lekarza Weterynarii”, **art. 1 pkt 10** i **art. 2 Załącznika Nr 1** do uchwały, **art. 1 pkt 2**, **art. 1 pkt 3**, **art. 1 pkt 6** we fragmencie „poprzez posiadanie umowy o współpracy z lekarzem weterynarii obejmującej przedmiot prowadzonej działalności”, **art. 1 pkt 8** we fragmencie „dopuszczonym decyzją Powiatowego Lekarza Weterynarii”, **art. 1 pkt 11** i **art. 2 Załącznika Nr 2** do uchwały, **art. 1 pkt 5**, **art. 1 pkt 6 lit. d** we fragmencie „dopuszczony do użytku decyzją właściwego Powiatowego Lekarza Weterynarii, zgodnie z wymogami określonymi w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 z późn. zm.)” i **art. 2 Załącznika Nr 3** do uchwały oraz **art. 1 pkt 4**, **art. 1 pkt 6** i **art. 2 Załącznika Nr 4** do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 maja 2014 r. Rada Miejska w Ziębicach podjęła uchwałę Nr XLVIII/333/2014 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

Uchwała wplynęła do Organu Nadzoru w dniu 30 maja 2014 r.

W toku prowadzonego postępowania Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
- art. 1 pkt 2 Załącznika Nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.) oraz art. 35 i art. 37 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856),
- art. 1 pkt 3 Załącznika Nr 1 do uchwały we fragmencie „poprzez posiadanie aktualnej umowy z podmiotem prowadzącym schronisko dla zwierząt gwarantującej odbiór wylapywanych zwierząt lub pisemne oświadczenie tego podmiotu o gotowości do odbioru zwierząt wylapywanych” z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 75 i art. 220 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), a także z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 1 pkt 5 Załącznika Nr 1 do uchwały we fragmencie „poprzez posiadanie umowy o współpracy z lekarzem weterynarii obejmującej przedmiot prowadzonej działalności” z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 75 i art. 220 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a także z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 1 pkt 9 Załącznika Nr 1 do uchwały we fragmencie „dopuszczonym decyzją Powiatowego Lekarza Weterynarii” z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 75 i art. 220 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a także z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 1 pkt 10 Załącznika Nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 75 i art. 220 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a także z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 75 i art. 220 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a także z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 1 pkt 2 Załącznika Nr 2 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 35 i art. 37 ustawy o ochronie zwierząt,
- art. 1 pkt 3 Załącznika Nr 2 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 75 i art. 220 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a także z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 1 pkt 6 Załącznika Nr 2 do uchwały we fragmencie „poprzez posiadanie umowy o współpracy z lekarzem weterynarii obejmującej przedmiot prowadzonej działalności” z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 75 i art. 220 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a także z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 1 pkt 8 Załącznika Nr 2 do uchwały we fragmencie „dopuszczonym decyzją Powiatowego Lekarza Weterynarii” z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 75 i art. 220 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a także z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 1 pkt 11 Załącznika Nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 75 i art. 220 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a także z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 2 Załącznika Nr 2 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 75 i art. 220 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a także z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej,
- art. 1 pkt 5 Załącznika Nr 3 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 75 i art. 220 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a także z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- art. 1 pkt 6 lit. d załącznika Nr 3 do uchwały we fragmencie „dopuszczony do użytku decyzją właściwego Powiatowego Lekarza Weterynarii, zgodnie z wymogami określonymi w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 z późn. zm.)” z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 75 i art. 220 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a także z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- art. 2 Załącznika Nr 3 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 75 i art. 220 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a także z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- art. 1 pkt 4 Załącznika Nr 4 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 75 i art. 220 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a także z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- art. 1 pkt 6 Załącznika Nr 4 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 75 i art. 220 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a także z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- art. 2 Załącznika Nr 4 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 75 i art. 220 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, a także z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W myśl art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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. Niniejszą uchwałą podjęto działając w oparciu o art. 7 ust. 3 wspomnianej 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 przedmiotowej uchwale Rada określiła wymagania, które powinny być spełnione przez każdego przedsiębiorcę ubiegającego 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. Przy ich określeniu Rada ma obowiązek ścisłego przestrzegania granic wyznaczonych przez ustawodawcę. Każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia ustawowego stanowi 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 w oparciu o podstawę prawną, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy 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 uchwały stwierdza się, że: „Wymagania określone w niniejszej uchwale nie zwalniają przedsiębiorcy z obowiązku spełnienia innych wymagań wynikających z odrębnych przepisów prawa.”.

Unormowanie takie jest sprzeczne z wynikającą z Konstytucji zasadą hierarchicznej budowy systemu prawa, zgodnie z którą akt hierarchicznie niższy nie może być sprzeczny z aktem hierarchicznie wyższym. Wynika stąd bezpośrednio, że pierwszeństwo w zastosowaniu mają normy ustanowione w akcie znajdującym się wyżej w hierarchii systemu prawa, przy zastosowaniu reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*. Oznacza to, że hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Należy zaznaczyć, że akty prawa miejscowego zajmują w tej hierarchii miejsce na poziomie aktów podustawowych. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe.

W związku z powyższym, niezgodne z zasadą hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa jest dokonanie w niniejszej uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego, zastrzeżenia, że nie wyłącza ona stosowania norm przewidzianych w innych przepisach prawa.

Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa oznacza konieczność respektowania relacji podrzędności aktów prawa miejscowego wobec przepisów ustawowych. Ustanowienie w uchwale pierwszeństwa stosowania jej przepisów przed przepisami ustawy stanowi istotne naruszenie przepisu art. 87 Konstytucji ustanawiającego katalog źródeł prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać zatem z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Mocą przepisów **art. 1 pkt 2** Załącznika Nr 1 do uchwały oraz **art. 1 pkt 2** Załącznika Nr 2 do uchwały postanowiono, że przedsiębiorca, jego wspólnicy i osoby zasiadające w organach przedsiębiorcy nie mogą być karani z art. 35 i 37 ustawy o ochronie zwierząt.

Stosownie do treści przepisów ustawy o ochronie zwierząt wskazanych w powyższych fragmentach uchwały: *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. Art. 37. 1. Kto narusza nakazy albo zakazy określone w art. 9, art. 10a ust. 1-3, art. 11 ust. 3, art. 12 ust. 1-6, art. 13 ust. 1, art. 14, art. 15 ust. 1-5, art. 16, art. 17 ust. 1-7, art. 18, art. 22 ust. 1, art. 22a, art. 25 lub art. 27 podlega karze aresztu lub grzywny. 2. Usiłowanie, podżeganie i pomocnictwo do czynu określonego w ust. 1 jest karalne. 3. W razie ukarania za wykroczenie, o którym mowa w ust. 1, można orzec przepadek narzędzi lub przedmiotów służących do popełnienia wykroczenia oraz przedmiotów z niego pochodzących, jak również można orzec przepadek zwierzęcia. 4. W razie popełnienia wykroczenia, o którym mowa w ust. 1, można orzec nawiązkę w wysokości do 1.000 zł na cel związany z ochroną zwierząt.*

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 tego 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 Miejska w Ziębicach wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego i jednocześnie wkroczyła w zakres kompetencji innego organu (sądu), co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Rada, 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 rady

gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, w art. 94 Konstytucji przewiduje się, że prawo miejscowe może być stanowione przez organy samorządu terytorialnego wyłącznie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

W **art. 1 pkt 3** Załącznika Nr 1 do uchwały stanowi się, że przedsiębiorca powinien dysponować miejscami w schronisku dla bezdomnych zwierząt poprzez posiadanie aktualnej umowy z podmiotem prowadzącym schronisko dla zwierząt gwarantującej odbiór wylapywanych zwierząt lub pisemne oświadczenie tego podmiotu o gotowości do odbioru zwierząt wylapywanych. W **art. 1 pkt 5** Załącznika Nr 1 do uchwały Rada wskazała, że przedsiębiorca powinien zapewnić gotowość do udzielenia pomocy weterynaryjnej wylapanym zwierzętom poprzez posiadanie umowy o współpracy z lekarzem weterynarii obejmującej przedmiot prowadzonej działalności. W **art. 1 pkt 6** Załącznika Nr 2 do uchwały postanowiono, że przedsiębiorca powinien zapewnić gotowość do udzielania pomocy weterynaryjnej zwierzętom przebywającym w schronisku przez lekarza weterynarii poprzez posiadanie umowy o współpracy z lekarzem weterynarii obejmującej przedmiot prowadzonej działalności. W **pkt 11** tego artykułu wskazuje się, że przedsiębiorca powinien posiadać umowę gwarantującą odbiór zwłok zwierzęcych lub ich części przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie przewozu, utylizacji lub prowadzenia grzebowisk lub spalarni zwłok zwierzęcych i ich części lub posiadać uprawnienia do wykonywania tych czynności. W **art. 1 pkt 6** Załącznika Nr 4 do uchwały wskazano natomiast, że przedsiębiorca powinien posiadać umowę gwarantującą odbiór odpadów powstałych w procesie spalania przez wyspecjalizowany podmiot posiadający odpowiednie zezwolenia na ich zagospodarowanie.

W ocenie Organu Nadzoru, regulacje dotyczące wymogu posiadania przez przedsiębiorców podpisanych umów wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego przekazanego Radzie w art. 7 ust. 3 ustawy. Organ stanowiący gminy postanowił o formie prawnej współpracy przedsiębiorcy z innym podmiotem. W związku z powyższym, w ocenie Organu Nadzoru, po pierwsze wymóg posiadania umów ze wskazanymi wyżej podmiotami nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 7 ust. 3 ustawy, po drugie postanowienie uchwały dotyczące wymogu posiadania umów 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.

Dodatkowo, podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska wprowadziła obowiązek posiadania stosownych decyzji wymaganych przepisami prawa: w **art. 1 pkt 9** Załącznika Nr 1 do uchwały – wymóg dysponowania środkiem transportu przystosowanym do przewozu zwierząt dopuszczonym decyzją Powiatowego Lekarza Weterynarii, w **art. 1 pkt 10** Załącznika Nr 1 do uchwały – decyzji Powiatowego Lekarza Weterynarii stwierdzającej spełnienie wymagań weterynaryjnych określonych dla środka transportu zwierząt, w **art. 1 pkt 3** Załącznika Nr 2 do uchwały – decyzji Powiatowego Lekarza Weterynarii o nadaniu weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego, w **art. 1 pkt 8** Załącznika Nr 2 do uchwały – wymóg dysponowania środkiem transportu dopuszczonym decyzją Powiatowego Lekarza Weterynarii, w **art. 1 pkt 5** Załącznika Nr 3 do uchwały – decyzji Powiatowego Lekarza Weterynarii zezwalającej na prowadzenie działalności w zakresie grzebowisk zwłok zwierzęcych i ich części, w **art. 1 pkt 6 lit. d** Załącznika Nr 3 do uchwały – wymóg posiadania środka transportu przystosowanego do przewozu zwłok zwierzęcych i ich części dopuszczonego do użytku decyzją właściwego Powiatowego Lekarza Weterynarii, w **art. 1 pkt 4** Załącznika Nr 4 do uchwały – decyzji Powiatowego Lekarza Weterynarii zezwalającej na prowadzenie działalności w zakresie spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Ponadto, w przepisach **art. 2** wszystkich załączników do uchwały nakazuje się udokumentowanie spełnienia przewidzianych w uchwale wymagań poprzez dołączenie oryginałów dokumentów lub ich właściwie potwierdzonych kopii. Tymczasem art. 7 ust. 3 ustawy nie upoważnia Rady Gminy do ingerowania w procedurę administracyjną. Rada nie posiada kompetencji do określania formy prawnej udokumentowania realizacji określonych wymagań. Nie może też określać wymagań do prowadzenia działalności gospodarczej, które po pierwsze odnoszą się do postępowania administracyjnego, po drugie uregulowane są w aktach prawnych wyższego rzędu.

Ustawodawca przewidział, że rada gminy ma określić wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, a użyte przez niego pojęcie „wymagań” należy odnieść wyłącznie do wymogów materialno-prawnych, a nie proceduralnych. O ile ustawodawca jest zainteresowany w przyznaniu temu organowi kompetencji do określenia zasad postępowania, czyni to poprzez uprawnienie rady gminy do

określenia tychże zasad czy trybu określonego postępowania (przykładowo: na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm. organ stanowiący określa tryb i sposób powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie; na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857 ze zm. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień; na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm. organ stanowiący określa tryb postępowania o udzielenie dotacji).

Określając wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie gminy Ziębice w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, Rada Miejska powinna ściśle interpretować normę kompetencyjną. Chodzi tu o określenie wymagań, jakie przedsiębiorcy powinni spełniać w momencie ubiegania się o zezwolenie. Należy przy tym odróżnić składniki materialne i niematerialne, jakimi przedsiębiorca dysponuje w danym momencie, a procedurę ich dokumentowania. Inaczej mówiąc Rada jest uprawniona do określenia, co jest wymagane do uzyskania zezwolenia, natomiast nie sposobu pozyskania tych elementów.

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 odnieść 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 te uzupełniają z kolei przepisy procedury administracyjnej, dotyczącej postępowania dowodowego. Zgodnie z art. 75 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego 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 kpa).

Tym samym należy uznać, że weryfikacja spełnienia wymagań przez przedsiębiorcę ubiegającego się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami następuje po wszczęciu postępowania przez organ wydający decyzję, czyli Burmistrza Ziębic. 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 Kodeksu postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu; możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: posiadanych przez niego ewidencji, 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, 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).

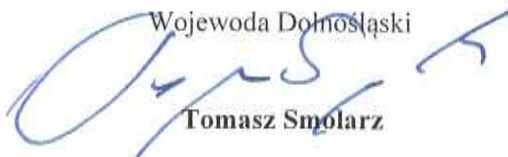
W kontekście przedstawionych wyżej rozważań, dotyczących zakresu kompetencji przyznanej Radzie Miejskiej mocą art. 7 ust. 3 ustawy, nie sposób przyjąć, by przepisem prawa, o którym mowa w art. 75 § 2 i art.

220 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, mogła być uchwała rady gminy określająca wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Tomasz Smolarz

