

**PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI  
w BIAŁYMSTOKU  
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

NK-II.4131.129.2013.JŁ

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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

**stwierdzam nieważność**

§ 2 ust. 1 pkt 2 i 5, § 2 ust. 3 pkt 2 i 3, § 3 ust. 1 pkt 5, 7 i 8, § 3 ust. 3 pkt 2 i 4 oraz § 4 ust. 1 pkt 6 uchwały Rady Gminy Augustów z dnia 19 listopada 2013 r. Nr XXII/184/2013 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

**U Z A S A D N I E N I E**

W dniu 19 listopada 2013 r. Rada Gminy Augustów podjęła uchwałę Nr XXII/184/2013 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 listopada 2013 r.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, to jest 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 j.t.) – zwana dalej „ustawą”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U.

z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – zwana dalej „Konstytucją RP”. Mając to na uwadze w dniu 16 grudnia 2013 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze.

Rada Gminy Augustów na podstawie przepisu art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), ustaliła wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w przepisie art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy. Zakwestionowanymi przez organ nadzoru przepisami, Rada Gminy Augustów wprowadziła szereg regulacji wykraczających poza delegację ustawową.

W przedmiotowej uchwale Rada określa wymagania, które powinny być spełnione przez każdego przedsiębiorcę ubiegającego się o uzyskanie stosownego zezwolenia. 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 RP, 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. 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.

W § 2 ust. 1 pkt 2 i 5 zakwestionowanej w części przez organ nadzoru uchwały, Rada Gminy Augustów określiła kolejno, iż przedsiębiorca starający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami musi posiadać aktualną umowę ze schroniskiem na przyjmowanie zwierząt bezdomnych z gminy Augustów oraz posiadać umowę o współpracy z lekarzem weterynarii obejmującą przedmiot prowadzonej działalności. Natomiast w § 2 ust. 3 pkt 2 i 3 uchwały Rada wskazała, że przedsiębiorca powinien wykazać spełnianie powyższych wymagań odpowiednimi dokumentami w szczególności umową o współpracy z lekarzem weterynarii oraz ze schroniskiem dla bezdomnych zwierząt.

W ocenie organu nadzoru, regulacja dotycząca określenia wymogu posiadania podpisanych umów przez przedsiębiorcę ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia wykracza poza zakres udzielonego Radzie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 7 ust. 3 ustawy. Rada postanowiła o formie prawnej współpracy przedsiębiorcy z innym przedsiębiorcą,

a także w sposób arbitralny określiła sposób prowadzenia działalności przez przedsiębiorcę. Postanowienia te nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 7 ust. 3 ustawy. Wyłączna kompetencja rady gminy w omawianym zakresie sprawia, że organ gminy właściwy do udzielenia pozwolenia na prowadzenie określonej działalności nie może samodzielnie określać tych wymagań lecz ma obowiązek ustalić czy przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane dla wykonywania oznaczonej działalności. Ponadto należy zwrócić uwagę na regulację zawartą w art. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 z późn. zm.), zgodnie z którą organ administracji nie może uzależnić swojej decyzji w sprawie podjęcia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia warunków nieprzewidzianych przepisami prawa.

Ponadto postanowienia uchwały dotyczące wymogu posiadania umów oraz wykazania się dokumentami poświadczającymi ich istnienie, 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 części procedury, przy użyciu której wydana będzie decyzja o zezwoleniu na prowadzenie określonej działalności. Zważyć należy, że użyte przez ustawodawcę pojęcie "wymagań" należy odnieść wyłącznie do wymogów materialno-prawnych, 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.

W § 3 ust. 1 pkt 5 i 7 oraz w § 3 ust. 3 pkt 2 i 4, Rada Gminy Augustów powtórzyła powyżej wskazaną i zakwestionowaną konstrukcję prawną w odniesieniu do przedsiębiorcy ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Ponadto Rada Gminy w § 3 ust. 1 pkt 8 wprowadziła wymóg – o charakterze następczym, po uzyskaniu zezwolenia – w postaci obowiązku posiadania i prowadzenia wykazu zwierząt przebywających w schronisku. Regulacja ta również stanowi wykroczenie poza delegację ustawową. Ustanawia obowiązek określonego sposobu prowadzenia działalności przed uzyskaniem zezwolenia, podczas gdy już z samego brzmienia upoważnienia ustawowego wynika, iż Rada powinna uchwalić wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. Zdaniem organu nadzoru określenie obowiązków związanych z prowadzeniem działalności o której mowa, powinno się znaleźć w samej decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia. W świetle brzmienia art. 9 pkt 4

i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, taki wniosek jest jak najbardziej zasadny: *"zezwolenie powinno określać (...) 4) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem; (...) 6) inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem."*

Regulacja identyczna z powyższą, znajduje się w dalszej części uchwały i dotyczy przedsiębiorcy ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. W § 4 ust. 1 pkt 6 uchwały, Rada ustanowiła następczy obowiązek prowadzenia rejestru grzebanych lub spalanych zwierząt i ich części.

Konkludując, opisane działanie Rady Gminy należy uznać za nieuprawnione, a stwierdzenie nieważności wskazanej części aktu, dokonane przez organ nadzoru w sentencji za uzasadnione. Zdaniem organu nadzoru wymienione przepisy uchwały nie znajdują oparcia w normie kompetencyjnej. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji należy uznać za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności wadliwych przepisów.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Gminy Augustów

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska

Z-ca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru i Kontroli