



WOJEWODA LUBELSKI

NK.II.0911/ 340 /10

Lublin, 2010-11-22

Rozstrzygnięcie nadzorcze

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIV/381/2010 Rady Miasta Kraśnik z dnia 27 października 2010 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, w części obejmującej § 2 ust. 3 i 5, § 3 ust. 4 i 5 oraz § 4 ust. 5 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/381/2010 Rady Miasta Kraśnik z dnia 27 października 2010 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, w części obejmującej § 2 ust. 3 i 5, § 3 ust. 4 i 5 oraz § 4 ust. 5 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu listopada 2010 r.

Przedmiotowa uchwała Rady Miasta Kraśnik została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, z późn. zm.).

W myśl tego przepisu rada gminy określa, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i 4, tj. w zakresie: ochrony przed

bezdolnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

Na wstępie należy zauważyć, iż uchwała podjęta na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, określająca warunki, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych, jest aktem prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2005 r., sygn. II OSK 394/05, Wspólnota 2006/17/49).

W stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza granice upoważnienia, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

W doktrynie podkreślano, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. Pomiędzy aktem prawa miejscowego a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć podwójna więź: formalna i materialna. Z pierwszą mamy do czynienia wówczas, gdy występuje postanowienie w akcie prawnym, o charakterze ustawowym, upoważniające do normatywizacji danej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Natomiast więź materialna to więź treściowa, istniejąca wtedy, gdy akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego będzie swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane, będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia, którego został wydany (por. D. Dąbek, prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 95).

Innymi słowy, Rada Miasta w swojej działalności uchwałodawczej powinna ściśle dostosowywać dokonywane przez siebie regulacje do zakresu przekazanego jej w upoważnieniu ustawowym. Dotyczy to zarówno wypełnienia całego zakresu spraw przekazanych mu przez ustawodawcę do uregulowania, jak i nakazu nie przekraczania kompetencji przyznanych normą ustawową.

W kontekście powyższego podjęcie przez Radę zakwestionowanych przez organ nadzoru regulacji przedmiotowej uchwały stanowi przekroczenie granic upoważnienia określonego art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Uchwała rady gminy winna regulować obowiązki osób ubiegających 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, nie zaś osób już prowadzących tę działalność.

Realizacja upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości (...) nie może polegać zatem na wprowadzeniu wymagań, które mogą być spełnione jedynie przez przedsiębiorców, którzy prowadzą już na terenie gminy działalność w odpowiednim zakresie, bowiem spełnienie takich

wymagań nie może być warunkiem *sine qua non* ubiegania się o uzyskanie zezwolenia po raz pierwszy.

W ocenie organu nadzoru, wymaganiami, które może spełnić jedynie przedsiębiorca prowadzący działalność, są wymagania sformułowane z § 2 ust. 3 i ust. 5 oraz § 3 ust. 4 i ust. 5 przedmiotowej uchwały.

W odniesieniu do zapisów § 2 ust. 5 oraz § 3 ust. 5 uchwały wprowadzających obowiązek posiadania stosownej umowy, należy wskazać, że z upoważnienia będącego podstawą przyjęcia przedmiotowej uchwały nie wynika uprawnienie do nakładania na przedsiębiorcę obowiązku zawierania umów z innymi podmiotami, jeszcze przed uzyskaniem przez tego przedsiębiorcę zezwolenia.

Pobocznie należy również zauważyć, iż obowiązek zapewnienia zwierzętom opieki weterynaryjnej, przewidziany w § 3 ust. 4 przedmiotowej uchwały, został uregulowany w § 7 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. Nr 158, poz. 1657). Z regulacji tej wynika, iż wymagania w zakresie zapewnienia opieki weterynaryjnej w schronisku dotyczą włącznie podmiotu, który prowadzi już omawianą działalność, a nie tego, który dopiero ubiega się o uzyskanie zezwolenia na jej prowadzenie.

Czym innym jest bowiem wykonywanie działalności gospodarczej a czym innym uzyskanie zezwolenia na tą działalność. Warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydania zezwolenia (art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) są inne od warunków, jakim podlega już samo wykonywanie tej działalności. Warunki wykonywania zezwolenia należy określić, w zakresie wskazanym w ustawie, w zezwoleniu na wykonywanie tej działalności.

Wymogiem dotyczącym przedsiębiorcy, który prowadzi już działalność, jest także wymóg unormowany w § 4 ust. 5 uchwały, na mocy którego przedsiębiorca jeszcze przed uzyskaniem zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych został zobowiązany do posiadania środków niezbędnych do dezynfekcji zwłok zwierzęcych i ich części przed zagrzebaniem. Powyższy zapis uchwały został przyjęty bez podstawy prawnej.

W świetle utrwalonego orzecznictwa sądowo – administracyjnego uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Uchwała rady gminy jako akt prawa miejscowego, może normować jedynie te sprawy, które zostały przekazane jej do unormowania w przepisie upoważniającym. Akt prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w tzw. Upoważnieniu, nawet wtedy gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej ulega wykładni dosłownej, a zatem nie może być interpretowany w żadnym razie rozszerzająco. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVI/381/2010, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI
Genowefa Tokarska

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Kraśnik
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Kraśnik