



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.136.4.2025.AS

Wrocław, 20 listopada 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

§ 2. pkt 1 i § 3 pkt 1 uchwały nr XVIII/158/25 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 31 października 2025 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Miasto Świdnica.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Świdnicy, na sesji w dniu 31 października 2025 r., podjęła uchwałę XVIII/158/25 w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Miasto Świdnica.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 listopada 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 2 pkt 1 i § 3 pkt 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733 ze zm.) – zwanej dalej „ustawą”, polegającym na wprowadzeniu z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego wymagań, które mogą być spełnione jedynie przez przedsiębiorców, którzy prowadzą już działalność w odpowiednim zakresie.

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 (pkt 3), prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (pkt 4).

Z treści powyższego przepisu upoważniającego wynika więc, że wymagania, które określi rada gminy w uchwale, przedsiębiorca powinien spełniać już przed udzieleniem mu zezwolenia i powinny być one przed udzieleniem zezwolenia weryfikowalne.

Mocą badanej uchwały nr XVIII/158/25 Rada Miejska w Świdnicy określiła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (§ 2 uchwały) oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt (§ 3 uchwały).

W katalogu wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie:

- 1) ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, wskazano posiadanie aktualny wpis do ewidencji działalności gospodarczej lub Krajowego Rejestru Sądowego w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami (§2 pkt 1 uchwały),
- 2) prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, wskazano posiadanie aktualnego wpisu do ewidencji działalności gospodarczej lub Krajowego Rejestru Sądowego w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt (§ 3 pkt 1 uchwały).

W ocenie organu nadzoru, regulacje § 2 pkt 1 i § 3 pkt 1 uchwały zostały podjęte przez Radę Miejską z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przepis art. 7 ust. 1 ustawy wprowadza wymóg uzyskania zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (pkt 3) oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (pkt 4). Jednocześnie 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 (art. 7 ust. 3 ustawy).

Podkreślenia wymaga, że uchwała podejmowana na podstawie ustawy 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 z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 480 ze zm.) wymaga, aby 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 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11; CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Analiza treści powołanych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pozwala przyjąć, że uchwała podejmowana na podstawie ustawy dotyczy przedsiębiorców, którzy dopiero ubiegają się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie wskazanych rodzajów działalności. 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. Tymczasem z kwestionowanych przepisów § 2 pkt 1 i § 3 pkt 1 uchwały wynika, że podmiotem ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie: 1) ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, 2) prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt – może być tylko taki przedsiębiorca, który już taką działalność prowadzi.

W ocenie organu nadzoru, tak określone wymogi nie znajdują uzasadnienia w treści art. 7 ust. 3 w związku z ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy. Skoro prowadzenie przedmiotowej działalności wymaga uzyskania zezwolenia (art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy), to prowadzenie tej działalności nie może być warunkiem, którego spełnienia Rada Miejska domaga się już na etapie ubiegania się przedsiębiorcy o uzyskanie zezwolenia. Podkreślenia wymaga, że wymóg ten mógłby być spełniony jedynie przez przedsiębiorcę, który już omawianą działalność prowadzi na podstawie wcześniej uzyskanego zezwolenia (zgodnie z art. 9 ust. 1b ustawy, zezwolenie wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat).

Wykluczenie przez prawodawcę miejscowego możliwości ubiegania się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie: 1) ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, 2) prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, – przez podmioty, które mają zamiar po raz pierwszy prowadzić taką działalność, do czego w istocie doszło w § 2 pkt 1 i § 3 pkt 1 uchwały, ocenić należy jako niedopuszczalne nie tylko w świetle art. 7 ust. 3 i ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy, ale także w kontekście konstytucyjnych zasad wolności działalności gospodarczej oraz równości wobec prawa i niedyskryminacji wyrażonych odpowiednio w art. 20 i art. 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).

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska