



Poznań, dnia 22 grudnia 2021 r.

## WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.25.2021.4

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

#### orzekam

nieważność § 2 pkt 1 uchwały nr XLII/452/2021 Rady Miejskiej Koła z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Miejskiej Koło - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 24 listopada 2021 r. Rada Miejska Koła podjęła uchwałę nr XLII/452/2021 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Miejskiej Koło, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust.1 i art. 41 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834) oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 i 1648)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 26 listopada 2021 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Mocą badanej uchwały Rada Miejska Koła określiła „wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie na terenie Gminy Miejskiej Koło działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

schroniska dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części” (§ 1 uchwały). Katalog wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, ustanowiony został w § 2 uchwały. Stosownie do zapisów § 2 pkt 1 uchwały, przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie przedmiotowego zezwolenia powinien „prowadzić zarejestrowaną działalność gospodarczą w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”.

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 2 pkt 1 uchwały została podjęta przez radę z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Przepis art. 7 ust. 1 ustawy 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 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 art. 7 ust. 3 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 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; 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 pozwala przyjąć, że uchwała podejmowana na podstawie art. 7 ust. 3 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 kwestionowanego przepisu § 2 pkt 1 uchwały wynika, że podmiotem ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami może być tylko taki przedsiębiorca, który już taką działalność prowadzi.

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

W ocenie organu nadzoru, tak określony wymóg nie znajduje uzasadnienia w treści art. 7 ust. 3 w związku z ust. 1 pkt 3 ustawy. Skoro prowadzenie przedmiotowej działalności wymaga uzyskania zezwolenia (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy), to prowadzenie tej działalności nie może być warunkiem, którego spełnienia rada 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 ochrony przed bezdomnymi zwierzętami przez podmioty, które mają zamiar po raz pierwszy prowadzić taką działalność, do czego w istocie doszło w § 2 pkt 1 uchwały, ocenić należy jako niedopuszczalne nie tylko w świetle art. 7 ust. 3 i ust. 1 pkt 3 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 z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). 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).

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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  
(-) Michał Zieliński  
*(dokument podpisany elektronicznie)*

Otrzymują:  
Rada Miejska Koła  
Burmistrz Miasta Koła

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117