



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 24 lipca 2023 r.

NP-II.4131.1.287.2023.4

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały nr 702/LXVII/2023 Rady Gminy Czerwonak z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający 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 na terenie gminy Czerwonak - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 czerwca 2023 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła uchwałę nr 702/LXVII/2023 w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający 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 na terenie gminy Czerwonak, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572) oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 i 2797 oraz z 2023 r. poz. 877)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 czerwca 2023 r.

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

Mocą badanej uchwały Rada Gminy Czerwonak określiła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie: ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (§ 1 uchwały), prowadzenia schronisk

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

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

dla bezdomnych zwierząt (§ 2 uchwały), prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (§ 3 uchwały). W katalogu wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, wskazano „prowadzenie zarejestrowanej działalności gospodarczej w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” (§ 1 ust. 1 pkt 1 uchwały).

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 1 ust. 1 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 2022 r. poz. 2519 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 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 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 z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 480 ze zm.) 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 14 grudnia 2011 r., 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 § 1 ust. 1 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, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

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 § 1 ust. 1 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. 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 w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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 Gminy Czerwonak
Wójt Gminy Czerwonak

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

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

