



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 maja 2025 r.

Poz. 2607

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.141.3.2025.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 22 maja 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2 pkt 1, 5 i 6, § 1 ust. 2 pkt 2 we fragmencie: „prowadzić schronisko dla bezdomnych zwierząt lub posiadać aktualną umowę ze schroniskiem gwarantującą odbiór odłowionych zwierząt, a”, § 2 ust. 2 pkt 1, § 2 ust. 2 pkt 5 lit. b we fragmencie: „oraz decyzję Powiatowego Lekarza Weterynarii stwierdzającą spełnienie wymagań weterynaryjnych określonych dla środka transportu zwierząt”, § 2 ust. 3, § 3 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały nr XIV.135.2025 Rady Miejskiej w Twardogórze z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, na terenie Gminy Twardogóra.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Twardogórze na sesji w dniu 24 kwietnia 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 ze zm.), podjęła uchwałę nr XIV.135.2025 w sprawie *wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, na terenie Gminy Twardogóra*, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 28 kwietnia 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 ust. 2 pkt 1, § 1 ust. 2 pkt 2 we fragmencie: „prowadzić schronisko dla bezdomnych zwierząt lub”, § 2 ust. 2 pkt 1, § 3 ust. 2 pkt 1 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 2024 r. poz. 399 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;

- § 1 ust. 2 pkt 2 we fragmencie: „posiadać aktualną umowę ze schroniskiem gwarantującą odbiór odłowionych zwierząt, a”, § 1 ust. 2 pkt 5, § 2 ust. 2 pkt 5 lit. b we fragmencie: „oraz decyzję Powiatowego Lekarza Weterynarii stwierdzającą spełnienie wymagań weterynaryjnych określonych dla środka transportu zwierząt”, § 3 ust. 2 pkt 2 z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 w związku z art. 7 ust. 6 ustawy w związku z art. 75 i art. 220 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) – zwanej dalej „Konstytucją RP”, polegającym na określeniu wymagań dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, które odnoszą się do postępowania administracyjnego i uregulowanych w aktach prawnych wyższego rzędu;
- § 1 ust. 2 pkt 6 oraz § 2 ust. 3 z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 3 w związku z art. 35 ust. 4 i 4a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), polegającym na wykroczeniu poza ramy upoważnienia ustawowego i wkroczeniu w zakres kompetencji innego organu.

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.

I

Mocą badanej uchwały nr XIV.135.2025 Rada Miejska w Twardogórze określiła wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie: ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (§ 1 uchwały), prowadzenia schronisk 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:

- 1) ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, wskazano „posiadanie zarejestrowanej działalności gospodarczej w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” (§ 1 ust. 2 pkt 1 uchwały) oraz „prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt” (§ 1 ust. 2 pkt 2 uchwały)
- 2) prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, wskazano „posiadanie zarejestrowanej działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt” (§ 2 ust. 2 pkt 1 uchwały);
- 3) prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, wskazano „posiadanie zarejestrowanej działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części” (§ 3 ust. 2 pkt 1 uchwały).

W ocenie organu nadzoru, regulacje § 1 ust. 2 pkt 1 i 2, § 2 ust. 2 pkt 1, § 3 ust. 2 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 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 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 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 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 § 1 ust. 2 pkt 1 i 2, § 2 ust. 2 pkt 1, § 3 ust. 2 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, 3) prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części – 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, 3) prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części – przez podmioty, które mają zamiar po raz pierwszy prowadzić taką działalność, do czego w istocie doszło w § 1 ust. 2 pkt 1 i 2, § 2 ust. 2 pkt 1, § 3 ust. 2 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).

II

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy określi, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i 4 (a więc w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części).

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Z kolei zgodnie z art. 94 Konstytucji RP ustanowienie aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego musi następować na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiące akt prawa miejscowego, powinny zatem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze

powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Ustawodawca przewidział, że rada gminy ma określić wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, a użyte przez niego pojęcie „wymagań” należy odnieść wyłącznie do wymogów materialnoprawnych, a nie proceduralnych. O ile ustawodawca jest zainteresowany w przyznaniu temu organowi kompetencji do określenia zasad postępowania, czyni to poprzez uprawnienie rady gminy do określenia tych zasad czy trybu określonego postępowania (np.: na podstawie art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej – Dz. U. z 2024 r. poz. 1673, organ stanowiący określa tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego; na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie – Dz. U. z 2024 r. poz. 1488 ze zm., organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień; na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm., organ stanowiący określa tryb postępowania o udzielenie dotacji). 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.

Określając wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie Gminy Twardogóra w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, Rada Miejska powinna ściśle interpretować normę kompetencyjną. Dotyczy ona określenia wymagań, jakie przedsiębiorcy powinni spełniać w momencie ubiegania się o zezwolenie. Należy przy tym odróżnić składniki materialne i niematerialne, jakimi przedsiębiorca dysponuje w danym momencie, oraz procedurę ich dokumentowania. Inaczej mówiąc Rada Miejska jest uprawniona do określenia, co jest wymagane do uzyskania zezwolenia, natomiast nie do sposobu pozyskania tych elementów.

Podjęmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska wprowadziła obowiązek posiadania stosownych umów bądź decyzji: w **§ 1 ust. 2 pkt 2** uchwały – aktualnej umowy ze schroniskiem gwarantującej odbiór odłowionych zwierząt; w **§ 1 ust. 2 pkt 5** uchwały – umowy o współpracy z lekarzem weterynarii w przypadku potrzeby udzielenia pomocy lekarsko – weterynaryjnej; w **§ 2 ust. 2 pkt 5 lit. b** uchwały – decyzji Powiatowego Lekarza Weterynarii stwierdzającej spełnienie wymagań weterynaryjnych określonych dla środka transportu zwierząt; w **§ 3 ust. 2 pkt 2** uchwały – decyzji lekarza weterynarii w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075 ze zm.). Tymczasem art. 7 ust. 3 ustawy nie upoważnia Rady Miejskiej do ingerowania w procedurę administracyjną. Rada nie posiada kompetencji do określania formy prawnej udokumentowania realizacji określonych wymagań. Nie może też określać wymagań dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, które po pierwsze odnoszą się do postępowania administracyjnego, po drugie uregulowane są w aktach prawnych wyższego rzędu.

Zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Skoro ustawodawca wyraźnie zaznacza, że zezwolenie będzie wydawane w drodze decyzji, konsekwentnie należy odnieść treść analizowanej uchwały do norm Kodeksu postępowania administracyjnego. Z przedstawionym wyżej poglądem współbrzmia dalsze przepisy ustawy. W art. 8 ustawodawca określa, co powinien zawierać wniosek o udzielenie zezwolenia, a ust. 1a i ust. 2a tego artykułu wskazuje ponadto na wymagane załączniki. W art. 8a ustawy stwierdza się, że przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia wójt, burmistrz lub prezydent miasta może: 1) wezwać przedsiębiorcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, jednak nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem; 2) dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie zezwolenia w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem.

Regulacje powyższe uzupełniają z kolei przepisy procedury administracyjnej, dotyczącej postępowania dowodowego. Zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego

potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio (art. 75 § 2 k.p.a.).

Tym samym należy uznać, że weryfikacja spełnienia wymagań przez przedsiębiorcę, ubiegającego 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 i ich części, następuje po wszczęciu postępowania przez organ wydający decyzję, czyli w rozpatrywanym przypadku – Burmistrza Miasta i Gminy Twardogóra. To do niego należy ustalenie, jakiego rodzaju dokumenty uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków do podjęcia tego typu działalności przez określony podmiot. Ponadto należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 220 k.p.a., organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli: 1) znane są one organowi z urzędu; 2) możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: a) posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych, b) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, c) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, d) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych) (§ 1). Organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia (§ 2).

W kontekście przedstawionych wyżej rozważań dotyczących zakresu kompetencji przyznanej Radzie Miejskiej mocą art. 7 ust. 3 ustawy nie sposób przyjąć, aby przepisem prawa, o którym mowa w art. 75 § 2 i art. 220 § 2 k.p.a., mogła być uchwała rady gminy określająca wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwierzęcych zwłok i ich części.

III

Mocą **§ 1 ust. 2 pkt 6** oraz **§ 2 ust. 3** uchwały nr XIV.135.2025 postanowiono, że „Przedsiębiorca prowadzący działalność we wnioskowanym zakresie i jego pracownicy, nie mogą być karani z art. 35 i art. 37 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.).”.

Stosownie do treści art. 35 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.): „1. Kto zabija, uśmierca zwierzę albo dokonuje uboju zwierzęcia z naruszeniem przepisów art. 6 ust. 1, art. 33 lub art. 34 ust. 1-4 podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. 1a. Tej samej karze podlega ten, kto znęca się nad zwierzęciem. 2. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 lub 1a działa ze szczególnym okrucieństwem podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. 3. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1, 1a lub 2 sąd orzeka przepadek zwierzęcia, jeżeli sprawca jest jego właścicielem. 3a. Sąd może orzec tytułem środka karnego zakaz posiadania wszelkich zwierząt albo określonej kategorii zwierząt w razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1 lub 1a. 3b. Sąd orzeka tytułem środka karnego zakaz posiadania wszelkich zwierząt albo określonej kategorii zwierząt w razie skazania za przestępstwo określone w ust. 2. 4. Jeżeli sprawca popełnił przestępstwo, o którym mowa w ust. 1 lub 1a, w związku z wykonywaniem zawodu, prowadzeniem działalności lub wykonywaniem czynności wymagających zezwolenia, które są związane z wykorzystywaniem zwierząt lub oddziaływaniem na nie, sąd może orzec tytułem środka karnego zakaz: 1) wykonywania wszelkich lub określonych zawodów, 2) prowadzenia wszelkiej lub określonej działalności lub 3) wykonywania wszelkich lub określonych czynności wymagających zezwolenia - które są związane z wykorzystywaniem zwierząt lub oddziaływaniem na nie. 4a. Jeżeli sprawca popełnił przestępstwo, o którym mowa w ust. 2, w związku z wykonywaniem zawodu, prowadzeniem działalności lub wykonywaniem czynności wymagających zezwolenia, które są związane z wykorzystywaniem zwierząt lub oddziaływaniem na nie, sąd orzeka tytułem środka karnego zakaz: 1) wykonywania wszelkich lub określonych zawodów, 2) prowadzenia wszelkiej lub określonej działalności lub 3) wykonywania wszelkich lub określonych czynności wymagających zezwolenia - które są związane

z wykorzystywaniem zwierząt lub oddziaływaniem na nie. 4b. Zakazy wymienione w ust. 3a-4a orzeka się w latach, od roku do lat 15. 4c. Sąd może orzec przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia przestępstwa, chociażby nie stanowiły one własności sprawcy, jeżeli ich właściciel lub inna osoba uprawniona do dysponowania nimi na podstawie towarzyszących okoliczności przewidywała albo mogła przewidzieć, że mogą one zostać użyte do popełnienia przestępstwa. 5. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1, 1a lub 2, sąd orzeka nawiązkę w wysokości od 1000 zł do 100 000 zł na wskazany cel związany z ochroną zwierząt. 6. Umarzając warunkowo postępowanie karne, sąd może orzec zakaz posiadania wszelkich zwierząt albo określonej kategorii zwierząt do lat 2.”.

Natomiast według art. 37 ustawy o ochronie zwierząt: „1. Kto narusza nakazy albo zakazy określone w art. 9, art. 10a ust. 1-3, art. 11 ust. 3, art. 12 ust. 1-6, art. 13 ust. 1, art. 14, art. 15 ust. 1-5, art. 16, art. 17 ust. 1-7, art. 18, art. 22 ust. 1, art. 22a, art. 25 lub art. 27 podlega karze aresztu albo grzywny. 2. Usiłowanie, podżeganie i pomocnictwo do czynu określonego w ust. 1 jest karalne. 3. W razie ukarania za wykroczenie, o którym mowa w ust. 1, można orzec przepadek narzędzi lub przedmiotów służących do popełnienia wykroczenia oraz przedmiotów z niego pochodzących, jak również można orzec przepadek zwierzęcia. 4. W razie popełnienia wykroczenia, o którym mowa w ust. 1, można orzec nawiązkę w wysokości do 1000 zł na cel związany z ochroną zwierząt.”.

Jak wynika z przepisu art. 35 ust. 4 i 4a ustawy o ochronie zwierząt, to sąd, w przypadku skazania za przestępstwo określone w ust. 1, 1a lub 2 tego artykułu, może orzec wobec sprawcy zakaz wykonywania określonego zawodu, prowadzenia określonej działalności lub wykonywania czynności wymagających zezwolenia, które są związane z wykorzystywaniem zwierząt lub oddziaływaniem na nie, a także może orzec przepadek narzędzi lub przedmiotów służących do popełnienia przestępstwa oraz przedmiotów pochodzących z przestępstwa. Rada Miejska w Twardogórze wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego i jednocześnie wkroczyła w zakres kompetencji innego organu (sądu), co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Rada Miejska bowiem, w oparciu o art. 7 ust. 3 ustawy, posiada kompetencje do określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie odpowiedniego zezwolenia, nie oznacza to jednak, iż jest władna do regulowania zagadnień zawartych w aktach normatywnych wyższego rzędu i przekazanych do wykonania innym organom.

Jak już wyżej wskazano, rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę, szczególnie w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP).

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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