



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 27 lutego 2026 r.

Poz. 415

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.14.2026 WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 23 lutego 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025r., poz. 1153 i 1436) stwierdzam nieważność uchwały nr XXIII.112.2026 Rady Gminy Niegosławice z dnia 23 stycznia 2026r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia 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 Niegosławice, w części dotyczącej §7 oraz załącznika do przedmiotowej uchwały w całości.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 23 stycznia 2026r. Rada Gminy Niegosławice podjęła uchwałę w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia 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 Niegosławice. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 stycznia 2026r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części jest niezgodna z prawem, tj. z art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2025r., poz. 733; dalej jako: ustawa, ustawa o utrzymaniu czystości w gminach).

W § 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Niegosławice przyjęła, że „Przedsiębiorca, który zamierza prowadzić działalność na terenie Gminy Niegosławice w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części zobowiązany jest do uzyskania zezwolenia Wójta Gminy Niegosławice.” W § 6 Rada Gminy wskazała na to, że „Wniosek o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ustalonym w §5 powinien spełniać wymagania określone w art. 8 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2025r., poz. 733).”, a także przyjęła wzór wniosku, o którym mowa w § 5, który stanowi załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały (§ 7). Jednocześnie w § 8 Rada dodała, że „Wymagania określone w niniejszej uchwale nie zwalniają przedsiębiorcy z obowiązku spełnienia innych wymagań wynikających z odrębnych przepisów prawa.”. Do uchwały załączono dokument zatytułowany „Wniosek 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”.

W rozdziale 4 ustawa o utrzymaniu czystości w gminach reguluje warunki udzielania zezwolenia na świadczenie usług. Zgodnie z jej art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części - wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Art. 7 ust. 3 ww. ustawy stanowi, że to rada gminy określi, w drodze uchwały, wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności wskazanej w art. 7 ust. 1

pkt 3 i 4. Należy też mieć na uwadze, że zgodnie z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej jako: Konstytucja) ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest co do zasady dopuszczalne, lecz może ono nastąpić tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W świetle Konstytucji szeroko rozumiana wolność działalności gospodarczej nie stanowi prawa absolutnego, co potwierdzają liczne regulacje ustawowe m.in. ustawa o utrzymaniu czystości w gminach. Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach, na prowadzenie przez podmioty działalności m.in. w zakresie prowadzenia działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Z woli ustawodawcy, swoboda działalności gospodarczej w tej materii doznaje zatem wyraźnie i wprost, ograniczenia w drodze publicznoprawnej reglamentacji. Ten stan prawny świadczy o tym, że ustawodawca dostrzega właśnie w dziedzinie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej wartości godne ochrony publicznoprawnej (interes publiczny) nawet za cenę ograniczenia konstytucyjnej swobody w tym zakresie. Ustawodawca upoważnił organ stanowiący gminy do określenia, w formie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego: „wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca” ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4. Norma kompetencji prawodawczej zawarta w art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach ma charakter blankietowy. Ustawodawca nie sformułował bowiem wskazówek, które wprost wyjaśniałyby jego intencję, co do zakresu spraw przekazanych do regulacji oraz wytycznych co do treści aktu prawa miejscowego. Przyznał jedynie organowi gminy uprawnienie do ustanowienia w formie uchwały wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy. (...) Wymagania określone w art. 7 ust. 3 ustawy należy rozumieć, jako wymogi dotyczące samego przedsiębiorcy, a nie jego zachowania się przed organem administracji publicznej w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji (zezwozenia). (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2016r., sygn. akt II OSK 36/16).

Innymi słowy ustawodawca przewidział jedynie, 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. Należy zauważyć, że jeśli ustawodawca jest zainteresowany w przyznaniu radzie gminy kompetencji do określenia zasad postępowania, czyni to poprzez przepis uprawniający radę gminy do określenia tych zasad czy trybu określonego postępowania (dla przykładu: art. 9a ust. 15 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2024r., poz. 1673), zgodnie z którym rada gminy określi, w drodze uchwały, tryb i sposób powoływania oraz odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego czy art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010r. o sporcie (Dz. U. z 2026r., poz. 95), wedle którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy). Wymagania, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach, należy zatem rozumieć jako wymogi dotyczące samego przedsiębiorcy, a nie jego zachowania się przed organem administracji publicznej w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji.

Jak już wyżej wskazano uchwała w tym przedmiocie jest aktem prawa miejscowego. Zawiera bowiem normy generalne i abstrakcyjne, ponieważ nie jest adresowana do imiennie określonych osób, zaś jej abstrakcyjność wyraża się w możliwości wielokrotnego stosowania. Zatem rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykroczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691, dalej jako: k.p.a.). W art. 8 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach ustawodawca określa, co powinien zawierać wniosek o udzielenie zezwolenia, a ust. 1a tego artykułu wskazuje ponadto na wymagane załączniki – zaświadczenie albo oświadczenie o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne. Należy również podkreślić, że ustawodawca w ust. 1b art. 8 wprowadził klauzulę zastępującą

przewidziane w art. 233 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2025r., poz. 383, 1818, 1872, dalej jako: k.k.) pouczenie o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania: Oświadczenie, o którym mowa w ust. 1a, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Przepis ust. 1a w art. 8 został zmieniony ustawą z 25 marca 2011r. o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. z 2011 Nr 106, poz. 622 ze zm.) w ten sposób, że ustawodawca dopuścił alternatywę zaświadczenia albo oświadczenia o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne. Konsekwencją dopuszczenia tej alternatywy jest ust. 1b dodany do art. 8 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach. Chodzi w nim o odpowiedzialność karną za fałszywe zeznania uregulowaną w Kodeksie karnym. Według art. 233 § 1 k.k. kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, popełnia przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, ale zgodnie z art. 233 § 2 k.k. warunkiem odpowiedzialności jest, aby przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania lub odebrał od niego przyrzeczenie. Według art. 233 § 6 k.k. te przepisy stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Do tych regulacji kodeksowych nawiązuje art. 8 ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości w gminach. Zawarta w oświadczeniu klauzula zastępuje przewidziane w art. 233 § 2 k.k. pouczenie, a zatem jeżeli przedsiębiorca mający zaległości podatkowe lub zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne składa świadomie niezgodne z prawdą oświadczenie, że takich zaległości nie ma, odpowiada za przestępstwo z art. 233 § 1 k.k. (D. Danecka, W. Radecki [w:] D. Danecka, W. Radecki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa 2023, art. 8).

W art. 8a ustawy o utrzymaniu czystości w gminach ustawodawca przyznał organowi wykonawczemu gminy, przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia, uprawnienia do:

1) wezwania przedsiębiorcy 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) dokonania 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 – Wójta Gminy Niegosławice. 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 2005r. 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).

Tym samym należy uznać, że weryfikacja spełnienia wymagań przez przedsiębiorcę ubiegającego się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami następuje po wszczęciu postępowania przez organ wydający decyzję, czyli Wójta Gminy Niegosławice. To do niego należy ustalenie, jakiego rodzaju dokumenty uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków do podjęcia tego typu działalności przez określony podmiot. W tym zakresie prawodawca nie przypisał uprawnienia radzie gminy do określania rodzajowo środków dowodowych za pomocą których przedsiębiorca w postępowaniu administracyjnym wykaże niepełnienie warunków opisanych w uchwale. W ocenie organu nadzoru, mając na względzie powyższe, w sposób istotny narusza prawo § 7 uchwały nr XXIII.112.2026 Rady Gminy Niegosławice z dnia 23 stycznia 2026 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia 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 Niegosławice, którym to Rada Gminy Niegosławice wprowadziła wzór wniosku, o którym mowa w § 5, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały. Rada wyszła bowiem poza zakres pojęcia „wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i 4.”, które, jak zostało powyżej szeroko wyjaśnione, należy odnieść wyłącznie do wymogów materialnoprawnych, a nie proceduralnych – we wniosku określono zakres dokumentów, które w zależności od określonej działalności należy dołączyć – oraz weszła w zakres czynności mających na celu wykonanie tej uchwały.

Należy również pamiętać, że zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wójt, burmistrz lub prezydent miasta udostępnia w formie elektronicznej na stronach internetowych urzędu gminy lub miasta wzór wniosku o udzielenie zezwolenia. Ustawodawca dokonując podziału kompetencji w postępowaniu o udzielenie zezwolenia uznał, że wymagania dla przedsiębiorcy powinny być określone przez radę gminy, natomiast wzór wniosku udostępnia organ wykonawczy gminy. Zdaniem organu nadzoru „udostępnienie” wzoru wniosku należy rozumieć szeroko jako „opracowanie i umieszczenie w formie elektronicznej na stronach internetowych urzędu gminy” takiego wzoru, niezależnie od woli rady. Organem prowadzącym postępowanie administracyjne dotyczące udzielenia zezwolenia w przedmiotowym zakresie jest bowiem wójt i tylko ten organ powinien mieć wpływ na kształt pisma wszczynającego postępowanie. Mieści się to również w zakresie czynności mających na celu wykonanie uchwały rady gminy. Stwierdzenie nieważności załącznika do uchwały nr XXIII.112.2026 Rady Gminy Niegosławice z dnia 23 stycznia 2026r. tj. dokumentu zatytułowanego „Wniosek 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” jest konsekwencją stwierdzenia nieważności § 7 uchwały.

Na marginesie należy również zauważyć, że treść oświadczenia wnioskodawcy we ww. wniosku nie odpowiada prawu. Zawarta w nim klauzula „Świadomy odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdziwych danych, prawdziwość danych zawartych we wniosku potwierdzam poniższym podpisem. Potwierdzam również zapoznanie się z Klauzulą informacyjną o przetwarzaniu danych osobowych.” nie znajduje oparcia w art. 233 § 6 k.k. Co już zostało wyżej wyjaśnione zgodnie z art. 233 § 6 k.k., przepisy o fałszywych zeznaniach stosuje się odpowiednio do fałszywych oświadczeń złożonych w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, jeżeli przepis ustawowy dotyczący tego postępowania wyraźnie przewiduje odebranie oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Upoważnienie do uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, o którym mowa w art. 233 § 6, musi wynikać z ustawy, na

podstawie której prowadzone jest postępowanie. Takiego upoważnienia nie może kreować akt rangi podstawowej, np. uchwała rady gminy.

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała podjęta na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu uprawnienie powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Należy również pamiętać, że akt prawa miejscowego powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne, które ustanawiają prawa lub obowiązki, a nie tylko informują o wymaganiach wynikających wprost z ustaw. Dlatego w ocenie organu nadzoru § 5, § 6 i § 8 zostały przyjęte z przekroczeniem prawa, lecz uchybienia te nie są na tyle istotne, aby mogły skutkować stwierdzeniem nieważności tych przepisów uchwały.

Z uwagi na powyższe należało orzec jak wyżej.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt