



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 czerwca 2025 r.

Poz. 2502

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.161.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 30 maja 2025 r.

Na podstawie art. 85, art. 86, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 1 w zakresie sformułowania w § 19 pkt 1 „utrzymywania psów w obrębie swoich gospodarstw i nieruchomości, w szczególności zabrania się wypuszczania psów poza obręb własnych nieruchomości lub niekontrolowanego nietrzymania psów w obrębach własnych nieruchomości” uchwały nr XIII/114/2025 Rady Gminy Świlcza z dnia 28 kwietnia 2025 r. zmieniającej uchwałę Nr V/37/2024 Rady Gminy Świlcza z dnia 30 września 2024 r. Regulamin Utrzymania Czystości i Porządku na terenie Gminy Świlcza.

Uzasadnienie

Rada Gminy Świlcza (dalej: Rada Gminy) w dniu 28 kwietnia 2025 r. podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę Nr V/37/2024 Rady Gminy Świlcza z dnia 30 września 2024 r. Regulamin Utrzymania Czystości i Porządku na terenie Gminy Świlcza. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 maja 2025 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacja tego aktu, w §1 w zakresie sformułowania w § 19 pkt 1 „utrzymywania psów w obrębie swoich gospodarstw i nieruchomości, w szczególności zabrania się wypuszczania psów poza obręb własnych nieruchomości lub niekontrolowanego nietrzymania psów w obrębach własnych nieruchomości” narusza obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym, w dniu 19 maja 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Materialnoprawną podstawę analizowanej uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn. zm.). Zgodnie z art. 4 ust. 1 w/w ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy; regulamin jest aktem prawa miejscowego. Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 6 tej ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowią delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Z jednej strony, nie dają one zatem radzie gminy prawa ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tych przepisach, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do

objęcia regulacją podstawową kwestii, do których upoważnienia wynikające z przepisów ustawy organ gminy nie posiada (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r. o sygn. akt II OSK 2012/12). Z drugiej strony, regulacja art. 4 ust. 2 w/w ustawy ma charakter wyczerpujący, tj. uchwalając na jej podstawie regulamin utrzymania czystości i porządku, rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 507/13). Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa, przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

W § 1 analizowanej uchwały Rada Gminy wprowadziła zmianę w § 19 pkt 1 dotychczasowego regulaminu w następującym brzmieniu: „§ 19 Osoby utrzymujące psy i inne zwierzęta domowe są zobowiązane do podejmowania niezbędnych środków ostrożności w celu wyeliminowania potencjalnych zagrożeń z ich strony dla ludzi oraz w celu ochrony terenów użytku publicznego przed zanieczyszczeniem, a w szczególności do 1) utrzymywania psów w obrębie swoich gospodarstw i nieruchomości, w szczególności zabrania się wypuszczania psów poza obręb własnych nieruchomości lub niekontrolowanego nietrzymania psów w obrębach własnych nieruchomości, dopuszcza się wyprowadzanie i wypuszczanie psów poza obręb własnej nieruchomości, z tym, że zwierzę musi wówczas być pod stałą kontrolą i dozorem.”

Odnosząc się do kwestionowanego zapisu w analizowanej uchwale, organ nadzoru wskazuje, że art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku dotyczy dwóch rodzajów obowiązków, a mianowicie po pierwsze ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwościami dla ludzi, a po drugie ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nie ulega wątpliwości, że każdy z tych obowiązków odnosi się do miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku (miejsc publicznych, takich jak place, parki). Ograniczenia ustalane przez radę gminy nie mogą zatem obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Skoro w/w przepis zobowiązuje organ stanowiący samorządu gminnego do ustalenia obowiązków nakładanych na właścicieli zwierząt domowych celem zapewnienia ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem przez te zwierzęta terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, nie jest dopuszczalnym regulowanie przedmiotowej materii w zakresie terenów prywatnych (por. wyrok WSA w Warszawie w wyroku z dnia 22 czerwca 2022 r. o sygn. akt VIII SA/Wa 138/22, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 marca 2022 r. o sygn. akt II SA/Po 789/21).

Jednocześnie, jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym, przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie pozwala na wprowadzenie zakazu wprowadzania zwierząt na określony teren, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu jak zakaz wprowadzania określonych zwierząt nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 czerwca 2024 r. o sygn. akt II SA/Ke 252/24).

Biorąc pod uwagę powyższe, zaznaczenia wymaga, że jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (por. postanowienie 7 sędziów Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04). Nie ulega wątpliwości, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (por. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni, jak również

nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej (por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzcinski (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997).

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru