



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 października 2025 r.

Poz. 7551

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.222.2025.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

orzekam

nieważność ust. 7 zdanie drugie załącznika do uchwały nr XVIII/149/25 Rady Miejskiej Kościana z dnia 25 września 2025 r. w sprawie regulaminu korzystania z Parku Miejskiego im. Kajetana Morawskiego w Kościanie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 września 2025 r. Rada Miejska Kościana podjęła uchwałę nr XVIII/149/25 w sprawie regulaminu korzystania z Parku Miejskiego im. Kajetana Morawskiego w Kościanie, dalej „uchwała”. Załącznikiem do uchwały jest Regulamin korzystania z Parku Miejskiego im. Kajetana Morawskiego w Kościanie, dalej „regulamin”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 30 września 2025 r.

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

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. 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 (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.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), dalej „ustawa”, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności. Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że przez pojęcie „zasad i trybu korzystania

z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej" należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12, CBOSA).

W ust. 7 regulaminu rada postanowiła „Korzystający z terenu parku właściciele zwierząt są zobowiązani do sprzątania odchodów pozostawionych przez ich zwierzęta. Właściciele psów są zobowiązani do prowadzenia psów na smyczy, a psów ras uznawanych za agresywne, ich mieszkańców oraz innych zagrażających otoczeniu, na smyczy i w kagańcu.”.

Zdaniem organu nadzoru, zdanie drugie powołanego wyżej przepisu regulaminu wykracza poza kompetencje ustawowe lokalnego prawodawcy. Zobowiązanie właścicieli psów „do prowadzenia psów na smyczy, a psów ras uznawanych za agresywne, ich mieszkańców oraz innych zagrażających otoczeniu, na smyczy i w kagańcu” wymaga ukształtowania tego nakazu z poszanowaniem treści art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 913, z późn. zm.), dalej: „u.r.z.s.n.”, który określa prawo osoby niepełnosprawnej do wstępu do obiektów użyteczności publicznej wraz z psem asystującym (por. wyrok WSA w Poznaniu z 29 września 2020 r., III SA/Po 359/20, CBOSA). Ustanowienie w przytoczonych zapisach regulaminu nakazu prowadzenia psów na smyczy i w kagańcu, pozostaje w sprzeczności z przywołanym przepisem art. 20a ust. 1 pkt 1 u.r.z.s.n., a także ust. 4 tego przepisu, który jako jedyne warunki skorzystania z uprawnienia wymienionego w ust. 1 wymienia „wyposażenie psa asystującego w uprząż oraz posiadanie przez osobę niepełnosprawną certyfikatu potwierdzającego status psa asystującego i zaświadczenia o wykonaniu wymaganych szczepień weterynaryjnych” (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 23 listopada 2017 r., II SA/Go 932/17, CBOSA).

Postanowienia przepisów regulaminu wprowadzające bezwzględny nakaz prowadzenia psów "na smyczy" oraz w określonych przypadkach "na smyczy i w kagańcu" może ograniczyć możliwość wstępu na teren parku osobom niepełnosprawnym z psem asystującym, co narusza prawo w stopniu istotnym i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tych regulacji.

Ponadto prawidłowa redakcja przepisu regulaminu powinna uwzględniać wyjątki uzasadniające odstąpienie od obowiązku prowadzenia psów na smyczy i w kagańcu wynikające z indywidualnych cech zwierząt takich jak m.in.: wiek, stan zdrowia czy cechy anatomiczne zwierzęcia. Zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna wynika z art. 10a ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856). Natomiast w świetle art. 77 § 1 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734) właściciel psa ma obowiązek sprawowania nad nim kontroli podczas wyprowadzania. Zapis ust. 7 zd. drugie regulaminu może zatem prowadzić do przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Omawiany przepis regulaminu nie pozwala na odstąpienie, w szczególnych sytuacjach, od wprowadzonego generalnego nakazu wyprowadzania psów "na smyczy" i w określonych przypadkach "na smyczy i w kagańcu". Zgodnie z orzecnictwem sądowo-administracyjnym „generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby), może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych" (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 września 2012 r., II OSK 1492/12 oraz z 26 marca 2025 r., III OSK 5301/21 CBOSA). Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 września 2025 r., sygn. akt III OSK 1227/22 (CBOSA), oceniając ustanowione przez radę gminy obowiązki właścicieli psów w uchwale dotyczącej utrzymania czystości i porządku w gminie, orzekając: "Prawidłowa redakcja przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.p.c.g., powinna przewidywać wyjątki uzasadniające odstąpienie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych."

Dodatkowo, zdaniem organu nadzoru, użyte w ust. 7 zd. drugie regulaminu sformułowanie „innych zagrażających otoczeniu” jest nieostre i nie jest możliwe wyinterpretowanie z tego przepisu, kto miałby oceniać, które psy mają cechy „zagrażające otoczeniu”.

W konsekwencji należy uznać, że wskazane powyżej postanowienie regulaminu zostało podjęte z przekroczeniem ustawowej kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w omawianej części.

Wobec 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Kościana

Burmistrz Miasta Kościana