



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 listopada 2025 r.

WP-I.4131.248.2025

Rada Miejska w Serocku

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Serocku z dnia 29 października 2025 r. Nr 226/XXV/2025 *w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Serock* w zakresie § 2 pkt 2 lit. b oraz § 11 *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Serock*, stanowiącego Załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 29 października 2025 r. Rada Miejska w Serocku podjęła uchwałę Nr 226/XXV/2025 *w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Serock*.

Powyższa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 listopada 2025 r. Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.g.”, oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), zwanej dalej: „u.cz.p.g”.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności aktów prawnych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ze stanem prawnym obowiązującym w dacie ich podjęcia i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie. Delegacja dla organu stanowiącego gminy do wydania uchwały wynika z art. 4 ust. 1 i 2 u.cz.p.g. Przepis w ust. 1 stanowi upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, natomiast w ust. 2 i 2a został określony zakres uregulowań, którego uszczegółowienia powinna dokonać rada gminy w regulaminie.

Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d i pkt 6 u.c.z.p.g. regulamin określa m.in. szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi oraz obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W § 2 *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Serock* (dalej: „Regulamin”) Rada Miejska określiła wymagania dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Organ stanowiący gminy w § 2 pkt 2 lit. b Regulaminu ustalił warunek, że mycie pojazdów prowadzone jest w miejscach nieprzeznaczonych do użytku publicznego. Ze wskazaną wyżej regulacją uchwały nie sposób się zgodzić, gdyż Rada Miejska kwestię mycia pojazdów samochodowych poza myjniami winna unormować w odniesieniu do miejsc przeznaczonych do użytku publicznego. Celem ustawodawcy było, aby rada gminy podejmując uchwałę w tym zakresie, określiła warunki mycia pojazdów samochodowych, w taki sposób, aby wykonywanie tej czynności było dopuszczalne, w szczególności, aby przyjęte w gminie zasady zagwarantowały usuwanie powstałych w następstwie tych czynności zanieczyszczeń. W ocenie organu nadzoru brak jest uzasadnienia do ograniczenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku gminy mycia pojazdów wyłącznie do terenów nieprzeznaczonych do użytku publicznego (*vide* wyroki: WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 4 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Go 748/20, WSA w Olsztynie z dnia 23 lipca 2020 r. sygn. akt II SA/Ol 376/20, WSA w Rzeszowie z dnia 11 maja 2022 r. sygn. akt II Sa/Rz 1862/21).

Z kolei w § 11 Regulaminu Rada Miejska nałożyła na właścicieli psów obowiązek wyprowadzania psów na smyczy oraz w przypadku raz uznawanych za agresywne oraz innych psów mogących stanowić zagrożenie, również powinność ich wyprowadzania w kagańcu. Należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych: *„Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może zatem w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia Regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane Regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami*

i innymi aktami prawa miejscowego.” (wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12).

Tymczasem określony w § 11 Regulaminu nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu ma charakter bezwzględny. W tym miejscu zwracam uwagę na cel, a zarazem dyrektywę interpretacyjną, którą trzeba uwzględniać przy stosowaniu przepisów odnoszących się do zwierząt oraz przy kształtowaniu prawnej sytuacji zwierząt w innych aktach prawnych, która zawarta została w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz.1580, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.o.z.”. Zgodnie z nią zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą, człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Z przepisu tego wynika, że każde zwierzę ma prawo oczekiwać od ludzi należytego zrozumienia, zgodnego z normami obyczajowymi traktowania, a nawet szacunku, dlatego środki prawne, podejmowane w stosunku do zwierząt powinny mieć na względzie ich dobro, a przede wszystkim prawo do istnienia.

Jak wskazywał NSA w cytowanym wyżej wyroku, wszelkie ograniczenia praw jednostki, w tym ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Uwzględniając pogląd judykatury, zdaniem organu nadzoru regulacja § 11 Regulaminu, przez wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych (np. choroba), może prowadzić do działań sprzecznych z wymogami u.o.z., w tym działań określanych jako niehumanitarne. Zatem prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p.g. byłaby treść przewidująca wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, a wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (*vide* wyroki: NSA z dnia 26 marca 2025 r. sygn. akt III OSK 5301/21 i III OSK 5544/21, z dnia 8 maja 2024 r. sygn. akt III OSK 1804/22, z dnia 10 października 2023 r. sygn. akt III OSK 4361/21, z dnia 25 listopada 2022 r. sygn. akt III OSK 6723/21).

Dodatkowo, organ nadzoru wskazuje na obowiązek przestrzegania przez Radę Miejską w Serocku zasad prawidłowej legislacji, przewidzianych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z brzmieniem § 156 ust. 2 załącznika do tego rozporządzenia: *„Jeżeli odesłanie stosuje się tylko ze względu na potrzebę osiągnięcia skrótowości tekstu, w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła”*. Tymczasem Rada Miejska dokonała w § 1 ust. 1 pkt 3 oraz § 5 pkt 5 Regulaminu błędnych odesłań do innych jednostek redakcyjnych Regulaminu.

Reasumując, organ nadzoru stwierdza nieważność przedmiotowej uchwały w części wskazanej w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem, w tej części jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/