



Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Podsekretarz Stanu
Anita Sowińska

DIŚ-V.055.124.2025.MO
4012913.16351157.13283781
Warszawa, 03-11-2025

Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na wystąpienie z dnia 22 października br., dotyczące postulatu rozszerzenia upoważnienia dla rad gmin do określania zasad utrzymywania zwierząt domowych w regulaminach utrzymania czystości i porządku w gminach, uprzejmie informuję, co następuje.

Na wstępie pragnę wyjaśnić, że stanowisko przekazane w piśmie z dnia 6 października br., znak: DIŚ-V.055.124.2025.MO podyktowane było chęcią merytorycznego odniesienia się do propozycji uregulowania uciążliwości związanych z utrzymywaniem zwierząt domowych. Wskazano w nim również funkcjonujące już w krajowym porządku prawnym regulacje, pozwalające na podejmowanie kroków prawnych przez osoby, które czują się poszkodowane w związku utrzymywaniem zwierząt domowych na terenach zurbanizowanych.

Dbłość o dobrą jakość klimatu akustycznego jest zdecydowanie istotnym zadaniem realizowanym przez MKiŚ dlatego przekazując swoje stanowisko mieliśmy na uwadze także możliwości praktycznego stosowania oraz egzekwowania proponowanych rozwiązań.

W nawiązaniu do zgłoszonych przez Pana uwag i wątpliwości przedstawiam poniżej pogłębioną analizę zagadnienia, zawierającą ocenę zgodności z obowiązującymi przepisami i orzecznictwem.

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹, zwana dalej także jako: „ustawa”, wymaga odczytywania w sposób spójny i systemowy.

W wymienionym we wstępie piśmie, wskazuje Pan, że art. 1 pkt 1 ustawy reguluje obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku, nie zawężając tego do właścicieli nieruchomości „publicznych”. Tymczasem, w stanowisku Ministerstwa Klimatu i Środowiska z dnia 6 października br., znak: DIŚ-V.055.124.2025.MO, nie posłużono się pojęciem „nieruchomości publicznych”, ani nie dokonano zawężenia zakresu stosowania przepisów ustawy wyłącznie do tego rodzaju nieruchomości. Termin ten nie występuje w ustawie i nie był również używany we wcześniejszej korespondencji Resortu. Wydaje się zatem, że nieporozumienie w tej kwestii mogło wynikać z odmiennej interpretacji intencji Ministerstwa.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 733

Celem uporządkowania wyводу, podkreślić należy, że poprzez teren prywatny/część prywatną należy rozumieć nieruchomość należącą do osoby fizycznej lub prawnej, do której dostęp jest ograniczony i przysługuje wyłącznie właścicielowi lub osobom przez niego upoważnionym. Za część prywatną nieruchomości można uznać np. mieszkania w budynkach wielolokalowych.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach reguluje przede wszystkim problematykę tzw. porządku komunalnego, tj. kwestie dotyczące postępowania z odpadami, nieczystościami ciekłymi, czy utrzymania czystości i bezpieczeństwa w częściach wspólnych nieruchomości. Wobec powyższego zasadniczym celem tego aktu normatywnego jest utrzymanie porządku i higieny w przestrzeni publicznej. Zdefiniowanie w jej ramach potencjalnych obowiązków dla osób utrzymujących zwierzęta domowe na terenach/częściach prywatnych nieruchomości byłoby zatem działaniem naruszającym zasady techniki prawodawczej poprzez lokowanie przepisów odbiegających od zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy oraz niewpisujących się w nadany jej przez prawodawcę cel.

Nawiązując do przywoływanego już przepisu art. 1 pkt 1 ustawy, należy wyraźnie zaznaczyć, że ma on charakter ogólny i *de facto* ogranicza się do wymienienia podmiotów zobowiązanych do utrzymania czystości i porządku. W żaden sposób nie przesądza o ostatecznym zakresie przedmiotowym ustawy. Dalsze przepisy, o których mowa poniżej, z kolei jednoznacznie określają, że obowiązki dotyczące zwierząt domowych odnoszą się do przestrzeni publicznej i terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Właśnie w tym kontekście podnoszono, że zamieszczanie w tej ustawie przepisów regulujących zachowanie zwierząt na prywatnych nieruchomościach wykraczałoby poza jej cel i materię.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy gmina, zapewniając czystość i porządek na swoim terenie i tworząc warunki niezbędne do ich utrzymania, może określać wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych, co wpisuje się w realizowane przez nią zadania skupiające się na dbaniu o ład sanitarny i porządek komunalny.

Zawarte w ustawie regulacje dotyczące obowiązków właścicieli nieruchomości mają co do zasady charakter techniczno-porządkowy. Nie odnoszą się do istot żywych i ich zachowań, lecz jak słusznie Pan zauważył m.in. do „wyposażenia nieruchomości w pojemniki na odpady i utrzymywania zarówno ich, jak i miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym; sposobu gromadzenia odpadów i nieczystości na terenie prywatnych nieruchomości”.

Potwierdzeniem takich intencji ustawodawcy jest również art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, który przyznaje gminie prawo do określania w regulaminie wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym nawet zakazu ich utrzymywania na określonych nieruchomościach.

Ustanowienie rozłącznych regulacji dla zwierząt gospodarskich i domowych dowodzi, że rzeczywistym zamiarem ustawodawcy było niejednolite traktowanie tych dwóch kategorii zwierząt i świadczy o świadomym ograniczeniu zakresu ingerencji gminy w sferę prywatną w odniesieniu do zwierząt domowych.

Stanowisko przedstawione przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska znajduje swoje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie może obejmować jedynie materię

mieszczącą się w granicach upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Upoważnienie to dotyczy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz zapobiegania zanieczyszczeniom terenów przeznaczonych do wspólnego użytku – nie zaś regulowania zachowań zwierząt na terenach prywatnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 1 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/WR 55/21 stwierdził, że rada gminy przekroczyła upoważnienie ustawowe, nakładając generalny obowiązek prowadzenia psów na smyczy i w kagańcu, bez uwzględnienia indywidualnych uwarunkowań takich jak rasa, wiek czy stan zdrowia zwierzęcia. Sąd wskazał również, że tego rodzaju ogólne nakazy naruszają zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.² oraz pozostają w sprzeczności z ustawą o ochronie zwierząt z dnia 21 sierpnia 1997 r.³, która dopuszcza swobodę w tym zakresie na terenach prywatnych, jeżeli są odpowiednio ogrodzone.

Sąd wskazał ponadto, że „ustawodawca upoważnił radę gminy jedynie do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.p.c.g.). Obowiązki te muszą pozostać w zgodzie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”.

Jednocześnie stwierdził także, że „treść art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. wskazuje, że rada gminy ma kompetencję do określenia obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych, więc wszelkie regulacje odnoszące się do miejsc niebędących miejscami publicznymi nie znajdują umocowania ustawowego i jako takie są nieważne”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podobne stanowisko zajął również i w wyroku z dnia 18 lipca 2024 r., sygn. akt II SA/WR 72/24, gdzie podkreślił, że regulamin utrzymania czystości i porządku ma charakter aktu wykonawczego do ustawy i nie może wychodzić poza granice jej upoważnienia. Sąd wskazał, że regulacje lokalne muszą respektować zasadę proporcjonalności oraz humanitarnego traktowania zwierząt (art. 5 ustawy o ochronie zwierząt) i nie mogą prowadzić do nakładania obowiązków bardziej restrykcyjnych niż wynikające z ustaw. Ponadto, w orzeczeniu tym zaznaczono, że wprowadzanie ogólnych nakazów lub zakazów bez uwzględnienia indywidualnych przesłanek stanowi naruszenie zarówno delegacji ustawowej, jak i zasady proporcjonalności.

Natomiast w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu działanie wbrew obowiązkowi utrzymywania zwierząt domowych w sposób niestwarzający uciążliwości (hałas, odory) dla osób znajdujących się w sąsiednich lokalach lub nieruchomościach, powodujące zakłócanie spokoju, zostało już zaliczone przez ustawodawcę do katalogu wykroczeń, za które prawo przewiduje określone sankcje w art. 51 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeksu wykroczeń⁴ i nie może być przedmiotem regulacji w aktach prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego (zob. postanowienie WSA w Opolu z dnia 27 lutego 2025 r., sygn. akt I SA/Op 907/24).

Z uwagi na powyższe, w ocenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie jest właściwym aktem do wprowadzania regulacji

² Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 734.

dotyczących zachowania zwierząt domowych, w tym tzw. „uciążliwego szczekania” na terenach prywatnych. Jak już nadmieniono, posiada ona charakter techniczno-porządkowy i nie obejmuje zagadnień z zakresu relacji sąsiedzkich czy dobrostanu zwierząt.

Ponadto przepisy prawa przygotowane w zgodzie z zasadami prawidłowej legislacji winny nade wszystko nie stwarzać pola do powstawania ewentualnych sprzeczności między regulacjami rangi ustawowej i lokalnej. Istnienie faktycznych możliwości odwołania się w razie zaistnienia takiej konieczności do wojewodów z racji sprawowanego przez nich nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego czy też do kontroli sądowoadministracyjnej nie zwalnia ustawodawcy od obowiązku dochowywania należytej staranności legislacyjnej i stanowienia prawa wysokiej jakości.

Jednocześnie, należy podkreślić znaczenie właściwego stosowania obowiązujących przepisów, które już obecnie umożliwiają reagowanie na sytuacje uciążliwe dla mieszkańców, przy poszanowaniu zasad ochrony zwierząt.

Z wyrazami szacunku

Anita Sowińska
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/