



Warszawa, 16-07-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

BPG.565.2.2025.PB

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Szczecinie**

za pośrednictwem

Rady Miasta Świnoujście

Skarżący: Rzecznik Praw Obywatelskich

REGON: 012093073

/RPO/SkrytkaESP

Organ: Rada Miasta Świnoujście

/umswinoujscia/skrytka

Skarga

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3 w zw. z § 2a w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2026.143 t.j. z dnia 2026.02.09, dalej: „p.p.s.a.”) oraz art. 14

pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 poz. 1264 ze zm.)

wnoszę skargę

na przepis § 2 ust 4 pkt. 13) uchwały nr XXVII/174/2025 Rady Miasta Świnoujście z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych w Świnoujściu.

Zaskarżonemu przepisowi § 2 ust 4 pkt. 13) uchwały nr XXVII/174/2025 Rady Miasta Świnoujście z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych w Świnoujściu **zarzucam**:

1) istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przekroczenie granic ustawowego upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego i ustanowienie w uchwale w sprawie wprowadzenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych w Świnoujściu generalnego zakazu wprowadzania zwierząt na ich teren, podczas gdy przepis ten upoważnia radę miasta jedynie do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a nie do wprowadzania bezwzględnych zakazów eliminujących określoną kategorię użytkowników;

2) istotne naruszenie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2025 r., poz. 733) polegające na przekroczeniu granic ustawowego upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego i uregulowaniu w uchwale w sprawie wprowadzenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych w Świnoujściu zasad dotyczących obecności zwierząt na terenach użytku publicznego, pomimo że materia ta została zastrzeżona przez ustawodawcę do regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, co skutkowało wydaniem § 2 ust 4 pkt. 13) uchwały jako przepisu wydanego bez podstawy prawnej.

W związku z tym, **wnoszę o** stwierdzenie nieważności zaskarżonego przepisu wspomnianej wyżej uchwały Rady Miasta Świnoujście.

Ponadto działając na podstawie art. 119 pkt 1 p.p.s.a., Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2025 r. Rada Miasta Świnoujście podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia Regulaminu Cmentarzy Komunalnych w Świnoujściu. Przedmiotowa uchwała określa zasady funkcjonowania cmentarzy oraz reguły zachowania się osób z nich korzystających. Zgodnie z unormowaniami zawartymi w Regulaminie osoby przebywające na terenie cmentarza obowiązane są do zachowania ciszy, powagi i szacunku należnych zmarłym oraz dbania o porządek i czystość na odwiedzanych grobach i w ich otoczeniu. Zgodnie z unormowaniami zawartymi w uchwale przebywanie na terenie cmentarza dzieci w wieku przedszkolnym dozwolone jest wyłącznie pod opieką osób dorosłych. Na mocy postanowień Regulaminu wprowadzono kilkanaście zakazów. Dla przykładu można wskazać, że osobom przebywającym na cmentarzu zabrania się m.in.: przebywania poza ustalonymi godzinami jego otwarcia, przebywania osób w stanie nietrzeźwym lub pod wpływem środków odurzających oraz spożywania alkoholu i środków odurzających, zakłócania ciszy, porządku i powagi miejsca, a także wprowadzania zwierząt; wyjątek stanowią przeszkolone psy pełniące rolę przewodnika.

Podstawę materialno-prawną zaskarżonej uchwały stanowił przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który uprawnia radę gminy do wydania aktu prawa miejscowego określającego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wskazać w tym miejscu należy, że kompetencja rady gminy do uregulowania zasad prawidłowego postępowania i reguł zachowania się podmiotów będących użytkownikami wspomnianych obiektów i urządzeń, nie

obejmuje ustanawianie zakazów dotyczących wprowadzania zwierząt na ich teren, gdyż obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku powinny być określone w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że skoro przepis ustawowy (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) zobowiązuje organ samorządu gminnego do ustalenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy obowiązków właścicieli zwierząt domowych, to nie jest dopuszczalne regulowanie tej samej materii i w takim samym zakresie w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Powołany przepis ustawy o samorządzie gminnym obejmuje tylko takie sprawy, które nie są objęte delegacją ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a dotyczą zasad i trybu korzystania z urządzeń i obiektów użyteczności publicznej. Innymi słowy, zakres delegacji określony art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyłącza wydawanie aktów prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (zob. wyroki NSA z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3084/17 i z dnia 31 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 1076/22 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 492/23). Wydanie aktu prawa miejscowego w oparciu o przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega bowiem na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo nie istnieją przepisy uszczegóławiające zakres regulacji w ramach ustawowych upoważnień (zob. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 726/17).

Należy zauważyć, że w uchwale nr XL/315/2020 z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Świnoujście

Rada Miasta Świnoujście określiła obowiązki właścicieli zwierząt domowych ustanawiając m.in. nakaz niezwłocznego usunięcia zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzę na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku, w szczególności takich jak drogi, chodniki, podwórka, parki i inne tereny zielone (§ 21 ust. 3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Świnoujście), czy też nakaz wyprowadzania psów na smyczy poza terenem własnej posesji, a psy należące do ras uznanych za agresywne, mieszańce tych ras lub psy nie uznane za agresywne, a wykazujące agresywność w stosunku do ludzi lub innych zwierząt, powinny być prowadzone także w kagańcu (§ 21 ust. 5 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Świnoujście). Skoro zatem zasady postępowania ze zwierzętami w miejscach publicznych zostały unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku, to regulowanie tej samej materii w akcie prawa miejscowego określającym zasady korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznych, należy uznać za sprzeczne z prawem. Ta sama materia (ten sam przedmiot) nie może być regulowana na dwóch różnych podstawach prawnych, gdyż prowadziłoby to do wewnętrznej niespójności, a tym samym i sprzeczności systemu prawa. Powyższa teza znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego Nr P.II.4131.2.123.2021 Wojewody Podkarpackiego z dnia 27 maja 2021 r. oraz w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego Nr WNP-I.4131.296.2021 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 grudnia 2021 r.

W świetle powyższego, stwierdzić należy, że unormowanie zawarte w § 2 ust 4 pkt. 13) zaskarżonej uchwały Rada Miasta Świnoujście, które ustanawia jednoznaczny zakaz wprowadzania zwierząt na teren Cmentarzy Komunalnych, wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a tym samym zostało wydane bez podstawy prawnej. W konsekwencji, zaskarżony przepis uchwały narusza art. 94 Konstytucji, z którego wynika, że akty prawa miejscowego ustanowione przez organy samorządu terytorialnego muszą mieć swoją podstawę w akcie normatywnym rangi ustawowej oraz mieścić się w granicach

umocowania wyznaczonego przez ustawę. Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Dyspozycja powołanego przepisu Konstytucji RP wskazuje, że podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo zatem w akcie rangi ustawowej powinno być zawarte upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikać z przepisów ustawowych. Akty prawa miejscowego nie mogą być bowiem wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Nie ulega też wątpliwości, że nie mogą one regulować materii ustawowych, ani też wykraczać poza unormowania ustawowe. Z uwagi na hierarchiczność źródeł prawa, akty prawa miejscowego mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, co oznacza, że organ gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nieposiadającego umocowania w normie ustawowej, ukształtowania podstaw prawnych własnego działania (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 509/16).

Niezależnie od powyższego, należy zwrócić uwagę, że na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach organ stanowiący gminy może nakładać konkretne obowiązki (nakazy lub zakazy) na właścicieli zwierząt, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewniania ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Celem regulacji wydanej w oparciu o powołany przepis ustawy jest ustalenie zasad postępowania ze zwierzętami w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Z upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wynika jednak uprawnienie rady gminy do ustanowienia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc przeznaczonych do

wspólnego użytku (zob. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2022 r., sygn. akt II OSK 5341/21, wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 411/21, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 41/21). Generalny zakaz wprowadzania zwierząt na tereny podlegające wspólnemu użytkowi, w tym do gminnych obiektów użyteczności publicznej, ustanowiony w akcie prawa miejscowego, stanowi zatem naruszenie kompetencji przyznanej organowi gminy w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu nadmiernie ogranicza swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie (zob. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 726/17). wyroki NSA: z 21 czerwca 2017 r., II OSK 991/17; z 14 listopada 2017 r., II OSK 443/16, por. też wyroki WSA: z 12 grudnia 2013 r., IV SA/Po 784/13; z 22 stycznia 2014 r., IV SA/Po 792/13; z 6 czerwca 2014 r., II SA/Wr 153/14; z 17 marca 2015 r., II SA/Łd 1196/14, z 8 lipca 2015 r., II SA/Łd 404/15; z 22 stycznia 2020 r., II SA/Ke 1100/19; dostępne w CBOSA). W takim przypadku mamy bowiem do czynienia z nieadekwatnością zastosowanego środka w stosunku do ustawowego celu reglamentacji normatywnej, a zatem z naruszeniem jednego z istotnych komponentów kardynalnej zasady proporcjonalności (vide: art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Ustanowienie zakazu wstępu ze zwierzętami domowymi na określone tereny nie stanowi bowiem właściwego, proporcjonalnego środka ochrony przed stwarzanym przez te zwierzęta zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku - o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g. Przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do wniosku o dopuszczalności ustanowienia w regulaminie zakazu wprowadzania wszystkich zwierząt domowych do wszelkich miejsc użytku publicznego (terenów przeznaczonych do wspólnego użytku) - skoro taki zakaz niewątpliwie w najwyższym stopniu zapewniałby eliminację jakichkolwiek zagrożeń i uciążliwości dla ludzi oraz zanieczyszczeń pochodzących od zwierząt. Taki wniosek byłby jednak w sposób oczywisty nie do zaakceptowania w

demokratycznym państwie prawnym (argumentum ad absurdum), co potwierdza też orzecznictwo Sądu (zob. wyroki WSA: z 28 sierpnia 2013 r., IV SA/Po 548/13; z 9 października 2013 r., IV SA/Po 725/13; z 21 lipca 2020 r.; dostępne w CBOSA).

Nie ulega zatem wątpliwości, że zakaz wprowadzania zwierząt na teren Cmentarzy Komunalnych zlokalizowanych w granicach administracyjnych Miasta Świnoujście jest także sprzeczny z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Załączniki: odpis skargi