

Sygn. akt III SA/GI 492/23



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 23 października 2023 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Małgorzata Herman
Sędziowie	Sędzia WSA Barbara Brandys-Kmieciak Sędzia WSA Barbara Orzepowska-Kyć (spr.)
Protokolant	Specjalista Beata Kujawska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 października 2023 r.  
sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich  
na uchwałę Rady Miasta Gliwice  
z dnia 28 maja 2020 r. nr XV/292/2020  
w przedmiocie regulaminu określającego zasady i tryb korzystania z miejskich obiektów  
i urządzeń użyteczności publicznej

stwierdza nieważność pkt 8 ppkt 3 załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały.



## UZASADNIENIE

Rada Miasta Gliwice 28 maja 2020 r. podjęła uchwałę nr XV/292/2020 w sprawie regulaminów określających zasady i tryb korzystania z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej miasta Gliwice. Na mocy § 1 uchwały ustalono w postaci załączników do uchwały regulaminy określające zasady i tryb korzystania z tężni solankowej (załącznik nr 1), wybiegów dla psów (załącznik nr 2), a także rolkowisk (załącznik nr 3).

W podstawie prawnej uchwały powołano art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40, dalej: u.s.g.).

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) w oparciu o art. 14 ust. 6 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 14, poz. 147, ze zm.) wniósł skargę do sądu administracyjnego, żądając stwierdzenia nieważności pkt. 8 ppkt. 3 Regulaminu tężni solankowej, zakazującego wprowadzania zwierząt na teren tężni.

Przepisowi temu RPO zarzucił, że został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2519, dalej: u.u.c.p.g.), przez co jest sprzeczny z art. 94 Konstytucji RP. Ponadto, zaskarżony przepis - w zakresie, w jakim dotyczy psów asystujących - narusza również art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2023 poz. 100 ze zm.).

W uzasadnieniu skargi RPO wskazał, że z treści regulaminu tężni solankowej wynika, że stanowi ona obiekt ogólnodostępny - czynny sezonowo, który ma służyć zaspokajaniu potrzeb użytkowników w zakresie wypoczynku i relaksu. Na mocy wspomnianego regulaminu, na terenie tężni wprowadzono kilka zakazów. Dotyczą one: spożywania solanki lub używania jej do celów spożywczych, dokarmiania ptaków, jazdy na rowerach, hulajnogach, rolkach i deskorolkach, a także wprowadzania zwierząt.

Podstawę materialno-prawną zaskarżonej uchwały stanowił przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., który uprawnia radę gminy do wydania aktu prawa miejscowego

określającego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Kompetencja rady gminy do uregulowania zasad prawidłowego postępowania i reguł zachowania się podmiotów będących użytkownikami wspomnianych obiektów i urządzeń, nie obejmuje ustanawiania 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. Powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne RPO stwierdził, że skoro przepis ustawowy (art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g.) zobowiązuje organ samorządu gminnego do ustalenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy obowiązków właścicieli zwierząt domowych, to nie jest dopuszczalnym regulowanie tej samej materii i w takim samym zakresie w uchwale podjętej na podstawie art 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Ponadto zauważył, że w uchwale z 25 marca 2021 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gliwice (Dz.Urz.Woj.Śląskiego poz. 2220 ze zm.) Rada Miasta Gliwice określiła obowiązki właścicieli zwierząt domowych ustanawiając nakaz sprawowania należytej opieki nad zwierzętami, a w szczególności niepozostawiania ich bez nadzoru na terenach przeznaczonych do wspólnego użytkowania oraz zobowiązując właścicieli i opiekunów zwierząt domowych do niezwłocznego usuwania odchodów i innych zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe z miejsc przeznaczonych do wspólnego użytkowania (§ 16 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gliwice). 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.

W konsekwencji RPO stwierdził, że zaskarżony przepis regulaminu 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.

Niezależnie od powyższego, RPO zwrócił uwagę, że na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g. 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 przepisu tego nie wynika uprawnienie rady gminy do ustanowienia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku.

Niezależnie od powyższego, zdaniem RPO kwestionowana regulacja pozostaje także sprzeczna z art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Przywołany przepis ustanawia generalną swobodę wstępu osób niepełnosprawnych wraz z psem asystującym do obiektów użyteczności publicznej. Wprowadzenie przez Radę Miasta Gliwice generalnego zakazu wstępu zwierząt (a zatem także psów asystujących) na teren określonego obiektu użyteczności publicznej narusza wskazane wyżej uprawnienie osób niepełnosprawnych korzystających z pomocy psów asystujących, faktycznie uniemożliwiając im korzystanie z tego obiektu.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta wniosła o jej oddalenie.

Rada Miasta nie zgodziła się ze stanowiskiem RPO jakoby przekroczyła upoważnienie ustawowe określone w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Zdaniem Rady nie może być mowa o przekroczeniu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g., ponieważ przepis ten nie stanowił podstawy do uchwalenia regulaminu (nie był podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały).

Powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne Rada stwierdziła, że art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.p.c.g., nie może być podstawą do wprowadzenia całkowitego zakazu wprowadzenia zwierząt na teren obiektów użyteczności publicznej. Podstawą do uregulowania zakazu wprowadzania zwierząt jest art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Zdaniem

Rady regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie to nie miejsce na wprowadzenia generalnych zakazów wprowadzania psów (i innych zwierząt domowych) do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Nie oznacza to jednak, że rada gminy takich zakazów wprowadzać nie może, a podstawą do wydania takiego aktu jest wspomniany już art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Dodatkowo Rada wskazała, że łąźnia solankowa położona jest na terenie lasu komunalnego, gdzie dozwolone jest przebywanie z psami. Zakaz wprowadzania zwierząt dotyczy tylko niewielkiego obszaru tego lasu jakim jest ogrodzony teren łąźni. Bezpośrednio przed tym terenem znajduje się miejsce do wypoczynku, gdzie można przebywać ze zwierzętami. Zakaz wprowadzania zwierząt bezpośrednio na teren łąźni ma na celu ochronę bezpieczeństwa, komfortu relaksu korzystających z obiektu przed nieprawidłowym działaniem obiektu spowodowanym zanieczyszczeniami pozostawionymi przez zwierzęta jak i hałasem, czy też zamieszaniem i tumultem niejednokrotnie związanym z ich zachowaniem. łąźnia jest obiektem służącym zaspokajaniu potrzeb użytkujących go osób w zakresie wypoczynku i relaksu. Wprowadzanie zwierząt na teren łąźni może zakłócać ten wypoczynek i relaks użytkowników. Jednocześnie zakaz ten ma również na uwadze bezpieczeństwo zwierząt poprzez ochronę ich zdrowia przed spożywaniem solanki.

Odnosząc się do zarzutu sprzeczności postanowienia pkt 8 ppkt 3 regulaminu łąźni solankowej z art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Rada zauważyła, że przepis ustawy stanowi *lex specialis derogat legi generali*, co oznacza, że osoba niepełnosprawna wraz z psem asystującym ma prawo wejść na teren łąźni solankowej.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:**

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności),

jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały, doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Dodatkowo, w myśl art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

W rozpoznawanej sprawie skargę na uchwałę wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, który stanowi, że Rzecznik może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi.

W skardze RPO zażądał stwierdzenia nieważności pkt. 8 ppkt. 3 Regulaminu tężni solankowej, zakazującego wprowadzania zwierząt na teren tężni.

Za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy) uznaje się wydanie aktu bez podstawy prawnej lub z naruszeniem podstawy do podjęcia uchwały. Wskazuje się, że akt prawa miejscowego nie może naruszać nie tylko przepisów ustawy zawierających delegacje do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających

w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się zatem naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (vide Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2001/1-2, s. 102).

W ocenie Sądu odnosząc powyższe do niniejszej sprawy uznać należało zasadność zarzutów skargi.

Zaskarżona uchwała w sprawie regulaminów określających zasady i tryb korzystania z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej miasta Gliwice, została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem rada gminy określa zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Słusznie wskazał RPO, że użyte w tym przepisie pojęcie: „zasady i tryb korzystania” przewiduje kompetencję organu gminy do formułowania norm abstrakcyjnych i generalnych ustalających reguły zachowania się w obrębie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zasady prawidłowego ich użytkowania i korzystania z nich. W kwestii tej istnieje ugruntowane orzecznictwo sadowoadministracyjne (por. np. wyrok NSA z 6 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2529/15, LEX nr 2351683). Żadne inne przepisy, poza zasadami i trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mogą być objęte regulacją wydaną na podstawie art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 u.s.g. Podkreślenia wymaga, że w świetle konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP), każde działanie organu władzy publicznej musi być oparte na podstawie prawa i w jego granicach. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły i akty te, stosownie do art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Sąd orzekający podziela to stanowisko.

Zaskarżona uchwała ma cechy pozwalające na zaliczenie jej do aktów prawa miejscowego. Adresatem tej uchwały są wszystkie osoby chcące korzystać z miejskich

obiektów i urządzeń użyteczności publicznej miasta Gliwice. Uchwała ta nakazuje im określone zachowanie według reguł i nakazów określonych w postanowieniach zawartych w Załącznikach nr 1, nr 2 i nr 3. Adresaci uchwały określani zostali generalnie, a nie imiennie. Uchwała dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Zaskarżona uchwała ma zatem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny.

W ocenie Sądu należy zgodzić się z podnoszonym przez RPO zarzutem nieważności pkt. 8 ppkt. 3 Regulaminu tężni solankowej, zakazującego wprowadzania zwierząt na teren tężni. Słusznie wskazał RPO, że podstawa prawna do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń użyteczności publicznej zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. znajduje zastosowanie zawsze wtedy, gdy z innej ustawy nie wynika odrębna postawa prawna regulująca w sposób bardziej precyzyjny delegację ustawową umocowującą organy samorządu gminy do określenia trybu i zasad korzystania z konkretnych urządzeń użyteczności publicznej lub w dużo bardziej skonkretyzowanym zakresie. Zagadnienia utrzymania czystości i porządku w gminach zostały określone w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g., gdzie nałożono na radę gminy określenia w regulaminie obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Tym samym to ww. przepis zawiera ustawową delegację zobowiązującą organy stanowiące gmin do ustalenia w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe do ochrony przed zanieczyszczeniem przez te zwierzęta terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. "Tym samym skoro odrębny przepis ustawowy (art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g.) zobowiązuje organ samorządu gminnego do ustalenia obowiązków nakładanych na właścicieli zwierząt domowych celem zapewnienia ochrony przed zanieczyszczeniem przez te zwierzęta terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, to nie jest dopuszczalnym regulowanie tej samej materii i w takim samym zakresie w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g." (por. wyroki NSA z: 20 czerwca 2018 r., sygn. II OSK 3084/17, 31 stycznia 2023 r. sygn. akt III OSK 1076/22, publ.: CBOSA). Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. obejmuje tylko takie sprawy, które nie są objęte delegacją ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. a dotyczą zasad i trybu korzystania z urządzeń i obiektów użyteczności publicznej.



**Sygn. akt III SA/GI 492/23**

Mając na uwadze powyższe Sąd uwzględnił skargę RPO i na podstawie art. 147 § 1 ppsa. orzekł nieważność pkt. 8 ppkt. 3 Załącznika zaskarżonej uchwały, tj.: Regulaminu tężni solankowej, zakazującego wprowadzania zwierząt na teren tężni.

