



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 13 kwietnia 2017 r.

Poz. 2810

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR WN-II.4131.2.1.2017 WOJEWODY MAŁOPOLSKIEGO

z dnia 6 kwietnia 2017 roku

#### **o nieistotnym naruszeniu prawa**

Działając na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 446) wskazuje się na nieistotne naruszenie prawa w uchwale Nr XXX/285/2017 Rady Miasta Mszana Dolna z dnia 20 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Mszana Dolna w 2017 roku” polegające na zamieszczeniu w tekście uchwały w § 11 ust. 1 Rozdziału 11 „Bezpieczeństwo mieszkańców” przedmiotowego programu postanowienia cyt. „zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Miasta realizowane jest poprzez tworzenie i egzekwowanie przepisów prawa miejscowego w zakresie obowiązków właścicieli zwierząt domowych, wydanym na podstawie ustawy z dn. 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 marca 2017 roku do organu nadzoru wpłynęła uchwała Nr XXX/285/2017 Rady Miasta Mszana Dolna z dnia 20 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Miasta Mszana Dolna w 2017 roku”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi treść postanowienia zawartego w § 11 ust. 1 w Rozdziale 11 „Bezpieczeństwo mieszkańców” przedmiotowego programu, iż cyt. „zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Miasta realizowane jest poprzez tworzenie i egzekwowanie przepisów prawa miejscowego w zakresie obowiązków właścicieli zwierząt domowych, wydanym na podstawie ustawy z dn. 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

W pierwszej kolejności należy przywołać treść art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 250 z późn. zm.), w myśl którego „Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych”. Dodatkowo, na podstawie art. 4 ust. 1 w/w ustawy „Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego”, natomiast zgodnie z ust. 2 pkt 6 powyższego przepisu „regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”.

Zgodnie z doktryną, wskazać należy, że zadaniem legislacji gminnej wymaganej przez art. 4 ust. 2 pkt 6 wspomnianej ustawy jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale nie wszystkich obowiązków, lecz tylko takich, które dotyczą:

- 1) ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi,

## 2) ochrony przez zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Przez zwierzęta domowe rozumie się zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza, przy czym w polskich realiach są to praktycznie psy i koty.

Tym samym, Rada uchwalając powyższy regulamin zawiera w nim postanowienia, które to wynikają wprost z przepisów przytoczonej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie ochrony innych ludzi przed zagrożeniem lub uciążliwością wynikającą z ich strony.

W konsekwencji, należy uznać, że skoro powyższe regulacje zostały zawarte w uchwalonym przez Radę regulaminie utrzymania czystości i porządku na jej terenie to zbędnym jest wskazanie w treści § 11 ust. 1 w Rozdziale 11 „Bezpieczeństwo mieszkańców”, „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Mszana Dolna w 2017 roku” postanowienia o stosowaniu przepisów wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż mają one już swoje zastosowanie w innym wspomnianym już regulaminie.

W ocenie organu nadzoru stosowanie przepisów z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w innych programach, regulaminach niż wymieniony powyżej regulamin jest działaniem nieprawidłowym, gdyż niejako świadczy o powtórzeniu stosowania w/w przepisów w dwóch różnych aktach (program oraz regulamin) mających inne podstawy prawne.

Należy jednak zauważyć, że dostrzeżone naruszenie nie stanowi kwalifikowanego naruszenia prawa, stąd też brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności badanego aktu prawnego. Organ nadzoru wskazuje jedynie na nieistotne naruszenie prawa, polegające na zamieszczeniu w treści § 11 ust. 1 w Rozdziale 11 „Bezpieczeństwo mieszkańców”, „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Mszana Dolna w 2017 roku” postanowienia o stosowaniu przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w sytuacji, gdy mają już one swoje zastosowanie w innym regulaminie uchwalonym przez Radę Miasta Mszana Dolna.

Nie mniej jednak, do powyższego Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt mają zastosowanie inne przepisy, a wynikające z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm.), mianowicie art. 10a ust. 3 w myśl którego „*zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna*”.

Natomiast, zgodnie z art. 11a wspomnianej ustawy „*Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*”.

W konsekwencji, obowiązek wynikający z przytoczonego przepisu – jak już zostało nadmienione - jest realizowany poprzez jego usytuowanie w przedmiotowym programie wskazanym w art. 11a.

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, iż w literaturze prawniczej oraz w orzecznictwie sądowno-administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że z nieistotnym naruszeniem prawa, które nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały, mamy do czynienia wówczas, gdy w oczywisty sposób można postawić tezę, że również przy ich zachowaniu zostałyby podjęta uchwała o treści identycznej, co zaskarżona. Innymi słowy, chodzi o takie sytuacje, gdy popełnione przy podejmowaniu uchwały naruszenia przepisów proceduralnych nie miały wpływu na jej treść. W doktrynie podnosi się także, że kategoria nieistotnego naruszenia prawa obejmuje naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia, polegające przykładowo na nieodpowiednim oznaczeniu uchwały, powołaniu niewłaściwej podstawy prawnej (przy założeniu, że istnieje przepis prawa umocowujący do jej podjęcia), czy popełnieniu oczywistej omyłki pisarskiej lub rachunkowej. Organ nadzoru podziela pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 314/13), zgodnie z którym z nieistotnym naruszeniem prawa, które nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały, mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty można postawić tezę, że również przy zachowaniu wymogów, wynikających z przepisów prawa, zostałyby podjęta uchwała o identycznej treści.

W świetle powyższego, organ nadzoru wskazuje na nieistotne naruszenie prawa w uchwale Rady Miasta Mszana Dolna z dnia 20 marca 2017 r., określone w *petitum* niniejszego aktu nadzoru.

Zgodnie z treścią art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Podkreślenia wymaga fakt, iż nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym).

Mając na uwadze powyższe, a także z uwagi na fakt, iż wskazane uchybienie nie stanowi istotnego naruszenia prawa skutkującego stwierdzeniem nieważności uchwały, organ nadzoru poprzestaje na wskazaniu, iż w kwestionowanym zakresie uchwała ta została uchwalona z naruszeniem prawa.

*Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.*

z up. Wojewody Małopolskiego

Radca Prawny  
w Wydziale Prawnym i Nadzoru  
**mgr Artur Słowik**