



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2013 r.

LEX-S.4131.13.2013.MR

**Rada Miasta
Siedlce
ul. Skwer Niepodległości 2
08-100 Siedlce**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153 poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675 i Nr 40, poz. 230, z 2011 r. Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 21, poz. 113, Nr 217, poz. 1281, Nr 149, poz. 887, z 2012 r. poz. 567 oraz z 2013 r. poz. 153)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XXIX/553/2013 Rady Miasta Siedlce z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Siedlce w roku 2013.

Uzasadnienie

Rada Miasta Siedlce w dniu 29 marca 2013 r. podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Siedlce w roku 2013, w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały, zwanej dalej „uchwałą”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2013 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o ochronie zwierząt”.

W dniu 19 kwietnia 2013 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Siedlce o wszczęciu postępowania nadzorczego w związku z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Po zawiadomieniu Rady Miasta Siedlce o wszczęciu postępowania nadzorczego, do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. Uchwałę.

W ocenie organu nadzoru, uwzględniając kompetencję Rady, przedmiotowa Uchwała została podjęta z naruszeniem przepisu art. 11a ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z przepisem art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt Program obejmuje:

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;
- 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;
- 3) odławianie bezdomnych zwierząt;
- 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt;
- 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt;
- 6) usypianie ślepych miotów;
- 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;
- 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Ponadto zgodnie z art. 11a ust. 3 ww. ustawy Rada może ustalić w Programie plan znakowania zwierząt.

Zakres naruszeń prawa w przedmiotowej uchwale przedstawia się następująco:

- 1) w rozdziale I - postanowienia ogólne - ustalono, że uchwała ma zastosowanie do **wszystkich** zwierząt domowych i gospodarskich, w tym w szczególności do psów i kotów przebywających w granicach administracyjnych miasta Siedlce.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt rada gminy określa program opieki nad zwierzętami **bezdolnymi** oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a zatem wyżej wskazane ustalenia programu zostały dokonane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, poprzez objęcie jego regulacjami wszystkich zwierząt z terenu Miasta Siedlce.

Dodatkowo należy wskazać, że w niniejszym rozdziale Rada Miasta wskazała w pkt 1, 4, 5, 6 jako wykonawców Programu konkretne jednostki, służby i osoby, mimo braku upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Wykonawcą Programu jest co do zasady Prezydent Miasta Siedlce, jako organ wykonawczy Miasta. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Prezydent Miasta wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Miasta, w ramach

którego funkcjonują poszczególne wydziały, zgodnie z regulaminem organizacyjnym nadanym zarządzeniem Prezydenta Miasta. A zatem decyzja, który wydział Urzędu Miasta będzie miał przypisane zadania z zakresu programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, należy do wyłącznej kompetencji Prezydenta Miasta. Z kolei zakres zadań inspekcji weterynaryjnej reguluje odrębna ustawa, a zadania osób prawnych i organizacji pozarządowych określają ich statuty lub inne właściwe dokumenty.

Powyższe uwagi odnoszą się również do ustalenia zawartego w Rozdziale III ust. 1 Uchwały, w którym wskazano na Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Siedlce jako realizatora elektronicznego znakowania (czipowania) zwierząt.

- 2) we wprowadzeniu do uchwały (str. 2 Programu) Rada przyjęła, że psem bezpiecznym jest pies nieoznakowany. Tymczasem w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt zawarta jest definicja zwierzęcia bezdomnego. Jest nim zwierzę domowe lub gospodarskie, które uciekło, zabłąkało się lub zostało porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod opieką której trwale pozostawało.

Poprzez zdefiniowanie zwierzęcia nieoznakowanego, jako bezpiecznego (w domyśle bezdomnego) Rada Miasta przyjęła dla potrzeb uchwały tzw. słownik, czyli nadała dla potrzeb uchwały określonym pojęciom określone treści. Taka regulacja stanowi przekroczenie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 1 w związku z art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt. Brak upoważnienia rady do takiej regulacji oznacza zakaz tworzenia w regulaminie na jego potrzeby własnych definicji pojęć. Negatywna ocena utworzenia w uchwale rady tzw. słownika, uzasadniona jest możliwością przypisania innego niż wynikające z ustaw i języka polskiego znaczenia takiego pojęcia, przez co, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt. II OSK 170/10). Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w programie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie.

- 3) W Rozdziale III pkt 2 oraz pkt 3-7 Rada Miasta nałożyła na właścicieli psów szereg obowiązków, w tym obowiązek:
 - rejestracji psów oraz trwałego ich oznakowania poprzez wszczepienie pod skórę elektronicznego mikroproccsora, w terminach ustalonych w pkt 4,

- zgłaszania się do przychodni weterynaryjnej w celu wykonania usługi czipowania
- wyrażania zgody na przetwarzanie swoich danych osobowych dla potrzeb wynikających z realizacji programu,
- dokonywania zmian w istniejącej bazie danych w wyznaczonych zakładach weterynarii, w tym do wyrejestrowania psa w przypadku jego utraty lub zbycia,
- umożliwienia funkcjonariuszom Straży Miejskiej sprawdzenia oznakowania psa.

Powyższe obowiązki zostały wprowadzone z naruszeniem przepisów art. 11a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Przepis ten dopuszcza wprowadzenie do Programu planu znakowania zwierząt, jednakże nie zezwala na nałożenia na właścicieli zwierząt **obowiązku** takiego znakowania. Problem ten był przedmiotem rozstrzygnięcia Naczelnego Sadu Administracyjnego (sygn. akt II OSK 2599/11), który w wyroku z dnia 1 marca 2012 r. uznał, że znakowanie psów nośnikami zawierającymi dane osobowe ich właścicieli jest możliwe wyłącznie za zgodą zainteresowanych. Ograniczenie to ma swoje umocowanie w art. 51 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że „Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczącej jego osoby”. Z kolei ograniczenie przetwarzania danych osobowych wynika z art. 23 ust 1 pkt 2 i pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101 poz. 926 ze zm.), określającym enumeratywnie wskazane warunki dopuszczalności przetwarzania danych osobowych. Tak więc, obowiązujące przepisy art. 11 a ustawy o ochronie zwierząt nie dają podstaw do nałożenia na właścicieli psów obowiązku ujawniania danych osobowych, co byłoby konsekwencją wprowadzenia obowiązku czipowania psów.

Poza wykazanymi wyżej istotnymi naruszeniami prawa Rada Miasta dopuściła się w Programie także nieistotnych naruszeń prawa. Do tych nieistotnych naruszeń należy zaliczyć podanie szeregu informacji dotyczących realizacji Programu w 2012 r. m.in.: ilości odłowionych psów w 2012 r. (ostatni akapit str. 1), ilości bezdomnych zwierząt podanych zabiegom kastracji lub sterylizacji oraz wskazania w jakich przychodniach weterynaryjnych te zabiegi były wykonywane (str. 3).

Reasumując, istotne naruszenia prawa polega na dokonaniu przez Radę Miasta ww. regulacji wykraczających poza zakres upoważnienia, którego Rada nie może przekroczyć. Taka ocena kompetencji rady wynika wprost z art. 7 Konstytucji, który nakazuje

organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. WK 22/04, w którym Sąd wywiódł, iż art. 7 Konstytucji RP zawiera, normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej).

W świetle powyższych istotnych naruszeń prawa stwierdzenie nieważności Uchwały Nr XXIX/553/2013 Rady Miasta Siedlce z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta Siedlce w roku 2013, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu Siedlce przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie Uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI
WZ.
Dariusz Piątek
Wicewojewoda Mazowiecki