


II OSK 3132/13 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2014-02-04	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2013-12-23	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Elżbieta Kremer Paweł Miładowski /przewodniczący sprawozdawca/ Teresa Zyglewska	
Symbol z opisem	6168 Weterynaria i ochrona zwierząt 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	
Hasła tematyczne	Ochrona zwierząt	
Sygn. powiązane	IV SA/Wa 1450/13 - Wyrok WSA w Warszawie z 2013-09-25	
Skarżony organ	Wojewoda	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	Dz.U. 2003 nr 106 poz 1002 art. 11a ust. 3 <i>Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt - tekst jednolity.</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Paweł Miładowski (spr.) Sędziowie Sędzia NSA Elżbieta Kremer Sędzia del. WSA Teresa Zyglewska Protokolant sekretarz sądowy Monika Dworakowska po rozpoznaniu w dniu 4 lutego 2014 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Rady Miasta S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 września 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 1450/13 w sprawie ze skargi Rady Miasta S. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody [...] z dnia [...] kwietnia 2013 r. nr [...] w przedmiocie uchwały nr [...] z dnia [...] marca 2013r. 1. oddala skargę kasacyjną, 2. zasądza od Miasta S. na rzecz Wojewody [...] kwotę 200 (dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Zdroj obrázku: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/74AFE779E6>

Polský Nejvyšší správní soud opakovaně odmítl podpořit legislativní násilí realizované formou politického vynuování povinného čipování a zrušil roku 2014 nezákonnou/neústavní vyhlášku města Siedlce! – Polské [deníky informovaly](#) již v březnu 2014 o pozoruhodném trojitém vítězství svobodomyšlných občanů/chovatelů domácích zvířat z města [Siedlce](#) (cca 77.000 obyvatel; zhruba 77 kilometrů východně od Varšavy) **nad urputným vedením svého města, které se snažilo vnutit zdejším lidem svým předpisem nezákonné/neústavní implantace RFID mikročipů a to přímo do živých těl psů držených v soukromých domácnostech. Čtvrtého února roku 2014** však tyto výše uvedené tristní praktiky politiků definitivně zastavil Nejvyšší správní soud („[Naczelny Sąd Administracyjny](#)“, NSA) se sídlem ve [Varšavě](#). Zastupitelé z města Siedlce tak museli konečně uznat svou porážku a 'čipovací vyhlášku' odstranit ze seznamu platných předpisů. – Společenství webu [Necipujtenas.CZ](#) věnovalo celou [řadu svých článků situaci](#) v blízké Polské republice, kde pravidelně [justice ruší](#) za pomoci [ombudsmana](#) a [vojvodů](#) (krajští hejtmani) neústavní znění [městských vyhlášek](#) s tematikou tzv. povinného označování psů RFID transpondéry. Soudy zde navíc úspěšně hájí široké vrstvy obyvatelstva před s čipováním neodmyslitelně spjatým nelegálním sběrem osobních dat občanů. Přesto se v Polsku neustále objevují snahy (podobně jako v [České republice](#)) o novelizaci právního prostředí tak, aby měl povinnost očipovat svého psa každý chovatel a musel bezpodmínečně uvádět v různých registrech své podrobné údaje. Polská Ústava ani podřízené předpisy něco takového ovšem naštěstí nepřipouštějí: Označování domácích čtyřnohých mazlíčků [nelze vynuocovat vyhláškami](#) jednotlivých měst, obcí. Novela polského zákona o ochraně zvířat z roku [2012](#) pouze zastupitelstvům umožnila **zavést dobrovolné formy čipování a podporovat je například osvětovými marketingovými kampaněmi**. – Radní města Siedlce to však nerespektovali a prosadili v [březnu 2013](#) formou vyhlášky další [zprísnění](#) podmínek chovu domácích zvířat včetně povinného čipování a to v rámci mantinelů stanovených již jiným městským [předpisem](#) z roku 2008. Občané se však proti takovému násilnému kroku postavili: Jejich podněty vyslyšel na základě

dřívějších rozhodnutí svých kolegů, správních soudů i [ombudsmana](#), vojvoda [Jacek Kozłowski](#) ([Občanská platforma](#), „Platforma Obywatelska”, PO), jenž měl jako [dozorující orgán](#) v kompetenci rozporování legislativních předpisů samosprávy z [Mazovského vojvodství](#). Na konci dubna 2013 dotyčnou ‘čipovací vyhlášku’ města Siedlce [zrušil](#). Ve svém zdůvodnění uvedl již tehdy fakta, která lze použít pro podobné případy nelegální legislativy (viz např. [Ostrava](#); [právní výklad zde](#)) v České republice k obhajobě širokých vrstev obyvatelstva: 1/ městská rada hrubým způsobem opakovaně [porušila zákony](#) o ochraně zvířat a osobních údajů; PŘEDNĚ SI SAMA ŠPATNĚ DEFINOVALA OPUŠTĚNÉHO PSA JAKO ZVÍŘE, KTERÉ NENÍ NIJAK OZNAČENO; VYHLÁŠKA O POVINNÉM ČIPOVÁNÍ SE PODLE VOJVODY NESMÍ VZTAHOVAT PLOŠNĚ NA VŠECHNY PSY, KTERÍ ŽIJÍ NA ÚZEMÍ MĚSTA, ALE POUZE NA ZVÍŘATA BEZ PÁNA A BEZ DOMOVA; to, o jaké zvíře se jedná, musí být teprve [předmětem zjišťování](#); 2/ vedení města Siedlce nařídilo povinné čipování [nad rámec zákona](#) včetně pověřování soukromých subjektů k odchytu a čipování zvířat. – Představitelé polských měst/obcí se mohou odvolat vůči rozhodnutí dozorujícího orgánu (vojvoda) o neplatnosti místní vyhlášky k [vojvodským administrativním soudům](#) (podle své příslušnosti) a pokud zde neuspějí, nebo nebudou s rozsudkem spokojeni, tak ještě k NSA, který představuje konečnou možnost nápravy. – Politické vedení města Siedlce využilo všech opravných prostředků: Nejprve se odvolalo v červnu 2013 k [Vojvodskému správnímu soudu ve Varšavě](#) (obdoba krajského správního soudu), kde v [září stejného roku](#) na celé čáře prohrálo. **Posléze neuspělo s kasační stížností ani v únoru 2014 u NSA a muselo konečně neslavné vynuovení čipování psů po třech oficiálních prohrách odpískat.** – Výsledný rozsudek Nejvyššího polského správního soudu vychází z jeho podobných [starších rozhodnutí](#) a samozřejmě poskytuje množství velmi důležitých indicií také pro případné právní kroky činěné na obranu občanů České republiky před zdejším politickým násilím a vynuovením čipování. NSA **jasně vysvětlil, že: 1/ místní ‘čipovací vyhláška’ se nemůže v žádném případě vztahovat na „všechna domácí a hospodářská zvířata“ ve městě, nýbrž pouze na „zvířata bez domova“, jelikož za „péči nad zvířaty, které mají svého majitele, zodpovídá právě jejich vlastníci“ a nikoliv město; 2/ NSA odmítl nezákonnou definici radních města Siedlce, když potvrdil: „Neoznačeného psa“ nelze automaticky považovat za zvíře „bez pána“, nýbrž je třeba nejprve učinit pokus o zjištění, komu pes patří; 3/ pokud není k nějaké otázce jasně definováno „stanovisko zákonodárce“, pak nelze formulacemi městské vyhlášky postupovat nad rámec zákona a vykládat takovou situaci jako svolení k nějakému úkonu; 4/ občanům, chovatelům psů, nelze automaticky ukládat povinnost čipování jejich zvířat a nebo vyžadovat v této souvislosti povinný souhlas se sdělováním osobních údajů ani s jejich zpracováním, jelikož to „nenaplňuje kritérium nezbytnosti“; povinnosti majitelů psů se „musí zakládat na platné právní úpravě a nikoliv na praktických ohledech“ (například k zajištění samotného chodu systému identifikace apod.); 5/ „označování psů nosiči s osobními údaji jejich vlastníků je možné výlučně se souhlasem zainteresovaných“ osob – jiný postup je neústavní. – Originál podrobného a zcela jednoznačného znění rozsudku NSA je [dostupný zde](#). – Společenství webu [Necipujtenas.CZ](#) neustále zdůrazňuje: Vynuovení čipování dosud nikde nevyřešilo problémy s opuštěnými nebo týranými zvířaty. Zkušenosti z celého světa i [České republiky](#) potvrzují: Čipování představuje pouze další složitý, předražený, [často nefunkční systém](#), který nese tzv. „povinné/obrovské zisky“ jdoucí do kapes výrobců/distributorů a širokého spektra zainteresovaných právnických i fyzických osob. Nejnovější rozsudek polského Nejvyššího správního soudu dává opět velkou naději lidem z celého světa na zastavení nástupu tzv. „čipové totality“.**

Zdroj: 25., 11. března 2014; 4. února 2014 etc.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/74AFE779E6>; <http://prawo.rp.pl/artukul/1096788.html?p=1>; <http://prawo.rp.pl/artukul/1096788.html?p=2>; <http://www.spin.siedlce.pl/2014/03/11/sady-przyznaly-racje-wojewodzie-rada-miasta-sie-zagalopowala/>; <http://www.spin.siedlce.pl/2013/05/23/wojewoda-rada-miasta-razaco-naruszyla-prawo/>; <http://www.necipujtenas.cz/fakta/legislative/polsko-justice-media-lid-versus-cipovani-pl.aspx>; <http://www.necipujtenas.cz/Files/necipujtenas/gazeta-wyborcza-polish-mp-stopped-mandatory-forcing-rfid-microchipping-of-animals-fearing-of-voters-mp-pawel-suski-senator-janusz-sepiol-2014.jpg>; <http://www.necipujtenas.cz/Files/necipujtenas/nezakonnie-cipovani-jiz-oznaceny-ch-zvirat.pdf>

**II OSK 3132/13 - Wyrok NSA**

Data orzeczenia	2014-02-04	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2013-12-23	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Elżbieta Kremer Paweł Miładowski /przewodniczący sprawozdawca/ Teresa Zyglewska	
Symbol z opisem	6168 Weterynaria i ochrona zwierząt 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	
Hasła tematyczne	Ochrona zwierząt	
Sygn. powiązane	IV SA/Wa 1450/13 - Wyrok WSA w Warszawie z 2013-09-25	
Skarżony organ	Wojewoda	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	Dz.U. 2003 nr 106 poz 1002 art. 11a ust. 3 <i>Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt - tekst jednolity.</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Paweł Miładowski (spr.)
Sędziowie Sędzia NSA Elżbieta Kremer Sędzia del. WSA Teresa Zyglewska Protokolant sekretarz sądowy Monika Dworakowska po rozpoznaniu w dniu 4 lutego 2014 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Rady Miasta S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 września 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 1450/13 w sprawie ze skargi Rady Miasta S. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody [...] z dnia [...] kwietnia 2013 r. nr [...] w przedmiocie uchwały nr [...] z dnia [...] marca 2013r. 1. oddala skargę kasacyjną, 2. zasądza od Miasta S. na rzecz Wojewody [...] kwotę 200 (dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 25 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1450/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Rady Miasta S. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody [...] z dnia 26 kwietnia 2013 r., nr [...], w przedmiocie uchwały nr [...] z dnia [...] marca 2013 r. W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy.

Rada Miasta Siedlce, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.), w dniu [...] marca 2013 r. podjęła uchwałę nr [...] w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta S. w roku 2013, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru – Wojewodzie [...] w dniu 5 kwietnia 2013 r. W dniu 26 kwietnia 2013 r., a więc w ustawowym terminie Wojewoda [...] na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wydał rozstrzygnięcie nadzorcze nr [...], stwierdzające nieważność powyższej uchwały.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała została wydana z naruszeniem art. 11a ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Wojewoda [...] zakwestionował zawarte w rozdziale I uchwały stwierdzenie, że ma ona zastosowanie

do wszystkich zwierząt domowych i gospodarskich, w tym w szczególności do psów i kotów przebywających w granicach administracyjnych miasta S.. Organ podkreślił, że zgodnie z przepisem art. 11a ust. 1 rada gminy określa program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W ocenie Wojewody objęcie zakresem uchwały wszystkich zwierząt zostało dokonane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Dodatkowo organ nadzoru podniósł, że Rada Miasta w rozdziale I uchwały w pkt 1, 4, 5, 6 jako wykonawców programu wskazała konkretne jednostki, służby i osoby, mimo braku upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Wojewoda wyjaśnił, że wykonawcą programu jest co do zasady Prezydent Miasta S.. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy samorządzie gminnym prezydent miasta wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu miasta. Decyzja w sprawie przypisania zadań z zakresu programu opieki nad zwierzętami poszczególnym wydziałom urzędu miasta należy do wyłącznej kompetencji prezydenta miasta.

Organ nadzoru zarzucił również Radzie, że przyjmując we wprowadzeniu do uchwały, że "psem bezpańskim" jest pies nieoznakowany, także przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 11a ust. 1 w związku z art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt. W art. 4 pkt 16 tej ustawy 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.

Wojewoda [...] stwierdził także, że w rozdziale III pkt 2 oraz pkt 3-7 Rada Miasta S. nałożyła na właścicieli psów szereg obowiązków, w tym obowiązek:

- rejestracji psów oraz trwałego ich oznakowania poprzez wszczepienie pod skórę elektronicznego mikroprocesora, 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 Rady Miejskiej sprawdzenia oznakowania psa.

W ocenie organu nadzoru powyższe obowiązki zostały wprowadzone z naruszeniem przepisów art. 11a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Wojewoda stwierdził, że przepis ten dopuszcza wprowadzenie do programu planu oznakowania zwierząt, jednakże nie zezwala na nałożenie na właścicieli zwierząt obowiązku takiego znakowania. Wiązałoby się to bowiem z faktycznym nałożeniem na właścicieli psów obowiązku ujawnienia danych osobowych. Tymczasem znakowanie psów nośnikami zawierającymi dane osobowe ich właścicieli jest możliwe wyłącznie za zgodą zainteresowanych. Zgodnie z art. 51 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: "Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawnienia 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.), gdzie enumeratywnie wskazano warunki dopuszczalności przetwarzania danych osobowych.

Podsumowując organ stwierdził, że Rada Miasta S. podejmując kwestionowaną uchwałę z dnia 29

marca 2013 r., dopuściła się istotnych naruszeń prawa, polegających na dokonaniu regulacji wykraczających poza zakres upoważnienia, którego Rada nie może przekroczyć. Taka ocena kompetencji rady wynika wprost z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który nakazuje organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Rada Miasta S., wnosząc o jego uchylenie.

Skarżąca powołując się na art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt wskazała, że w celu zmniejszenia ilości zwierząt bezdomnych, istniała konieczność objęcia programem wszystkich zwierząt domowych i gospodarskich na terenie S., a nie tylko bezdomnych. Zdaniem rady uchwała prawidłowo obejmuje swym zakresem wszystkie zwierzęta przebywające w granicach miasta Siedlce, a nie tylko bezdomne.

Skarżąca podniosła także, że wskazanie w rozdziale I w pkt 1, 4, 5, 6 jako wykonawców programu konkretnych jednostek, służb i osób miało charakter ogólnikowy i miało za zadanie doprecyzowanie kto pośrednio realizuje ten program.

Odnosząc się do zarzutu wprowadzenia w uchwale własnej definicji "psa bezdomnego", skarżąca wskazała, że użyte w programie stwierdzenie, że "psem bezpiecznym jest pies nieoznakowany", skonstruowane zostało w oparciu o treść art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna.

Zdaniem skarżącej, aby skutecznie zapobiegać bezdomności zwierząt Urząd Miasta S. musi posiadać narzędzia do realizacji zamierzonego celu, stąd też wprowadził kwestionowane przez wojewodę obowiązki właścicieli psów (w rozdziale III pkt 2 oraz pkt 3-7 uchwały).

W ocenie skarżącej, nałożenie obowiązku znakowania psów, a co za tym idzie obowiązku podania danych osobowych właścicieli psów, ma podstawę w art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie danych osobowych, który dopuszcza przetwarzanie danych osobowych m. in. wtedy, gdy jest to niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego. Zdaniem skarżącej elektroniczne znakowanie psów należy zaliczyć do zadań realizowanych dla dobra publicznego. Wpływa znacząco na poprawę bezpieczeństwa mieszkańców Siedlec, jak również odgrywa dużą rolę w zmniejszaniu kosztów związanych z odławianiem psów i umieszczaniem ich w schroniskach.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda [...], wniósł o jej oddalenie, podtrzymując ocenę uchwały wyrażoną w zaskarżonym akcie nadzoru.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, oddalając skargę przywołał treść art. 11 ust. 1 i art. 11a ust. 1-3 ustawy i stwierdził, że zaskarżone nadzorcze rozstrzygnięcie było prawidłowe.

Uzasadniając powyższe stanowisko Sąd I instancji zgodził się z organem nadzoru, że wskazanie, iż uchwała ma zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych i gospodarskich przebywających w granicach administracyjnych miasta S., przekracza upoważnienie ustawowe. Z treści art. 11a, którą należy interpretować w powiązaniu z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt wynika, że obowiązek nałożony na radę gminy dotyczy zwierząt bezdomnych. Za opiekę nad zwierzętami, które mają właściciela, odpowiedzialny jest ich właściciel.

Sąd podzielił również ocenę organu nadzoru, że zdefiniowanie w uchwale psa nieoznakowanego, jako bezpiecznego w sposób istotny narusza art. 11a i art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt. Rada

skonstruowała tę definicję we wprowadzeniu do uchwały, podkreślając zalety elektronicznego znakowania (czipowania) zwierząt, jako głównej metody zapobiegania bezdomności zwierząt. Jednak definicja zawarta w uchwale uznająca, że psem bezpiecznym jest pies nieoznakowany jest nieuprawnione. Jest to wprowadzenie dodatkowego kryterium do omawianej definicji (nieoznakowanie psa). W ocenie Sądu nie jest dopuszczalne, w ramach udzielonego radzie gminy upoważnienia ustawowego, tworzenie nowych definicji lub modyfikowanie pojęć już funkcjonujących w ustawie. Ponadto Sąd wyjaśnił, że wszystkie akty wewnętrznie obowiązujące, a więc zarówno objęte, jak i te nieobjęte art. 93 Konstytucji RP, muszą być wydane na podstawie i w granicach prawa, gdyż do wszystkich tych aktów odnosi się zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji RP (patrz więcej G. Wierczyński "Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, Komentarz", Oficyna Ekonomiczna Grupa Wolters Kluwer, 2010). Podejmując zatem akty niższej rangi niż ustawa, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zakres regulacji, która może zostać wprowadzona danym aktem wykonawczym (w tym również w akcie wewnętrznie obowiązującym), jest wyznaczany przez przepis upoważniający. Przyjąć należy, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa.

Sąd I instancji stwierdził, że argumenty zawarte w skardze wskazujące, że zdefiniowanie psa bezpiecznego jako psa bezdomnego skonstruowano na podstawie art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, nie zasługują na uwzględnienie. Należy podkreślić, że skoro ustawodawca w analizowanej ustawie zawarł wprost legalną definicję "zwierząt bezdomnych" to nieuprawnione jest "konstruowanie" przez Radę własnej definicji na podstawie innych przepisów tej ustawy.

Sąd zgodził się także ze stanowiskiem organu nadzoru, że obowiązki, o których mowa w rozdziale III pkt 2 oraz pkt 3-7 zostały nałożone na właścicieli psów z naruszeniem art. 11a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Przepis ten stanowi, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.

Sąd I instancji przywołał niektóre obowiązki nałożone przez Radę Gminy na właścicieli psów, a następnie odniósł się do twierdzeń Rady Gminy S., że elektroniczne znakowanie psów należy zaliczyć do zadań realizowanych dla dobra publicznego (art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych).

Oceniając powyższe zagadnienie Sąd doszedł do wniosku, że wskazany przepis art. 23 ust. pkt 4 ustawy o ochronie danych osobowych nie może stanowić podstawy do nałożenia obowiązków w zakresie elektronicznego znakowania zwierząt i związanego z tym obowiązku wyrażania zgody na przetwarzanie danych osobowych właścicieli psów. W ocenie Sądu omawiany przepis dopuszcza możliwość przetwarzania danych osobowych, gdy jest to niezbędne do wykonania określony prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego. Zatem konieczne jest wykazanie niezbędności przetwarzania danych osobowych. Sąd stwierdził, że argumenty podnoszone przez skarżącą wskazują na przydatność zbierania danych osobowych właścicieli psów związanych z elektronicznym znakowaniem psów i korzyści z tego wynikające, natomiast niespełnione jest kryterium wykazania niezbędności przetwarzania danych osobowych. Obowiązki właścicieli psów nałożone w programie muszą opierać się na obowiązującym prawie a nie względach praktycznych. Niewątpliwie oznakowanie wszystkich psów ułatwiłoby wykonywanie zadań gminie w zakresie opieki nad psami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności tych zwierząt, jednak korzyści z tego tytułu nie mogą usprawiedliwiać nakładania przez gminę na właścicieli zwierząt określonych obowiązków bez podstawy prawnej i z

przekroczeniem ustawowego upoważnienia.

Ponadto Sąd I instancji zgodził się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 1 marca 2012 r. (sygn. akt II OSK 2599/11), że znakowanie psów nośnikami zawierającymi dane osobowe ich właścicieli jest możliwe wyłącznie za zgodą zainteresowanych. Sąd wskazał, że ograniczenie to ma 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 dotyczących jego osoby". Ograniczenie przetwarzania danych osobowych wynika z art. 23 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 ustawy o ochronie danych. Według art. 23 ust. 1 tej ustawy "Przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy: 2) jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, (...), 4) jest to niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego (...)". Przy wprowadzeniu regulacji w akcie prawa miejscowego prowadzącej do przetwarzania danych osobowych wykładnia art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 powołanej ustawy o ochronie danych osobowych wymaga oparcia i wyprowadzenia granic dopuszczalności z art. 51 ust. 1, art. 47 Konstytucji oraz regulacji prawnej Unii Europejskiej (Dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych – Dz.U.UE.L.95.281.31). W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreśla się, że przepisy prawa krajowego powinny być interpretowane tak dalece, jak to możliwe, na podstawie brzmienia i celu dyrektywy, by zapewnić realizację tego celu. Celem tym jest ochrona prywatności, która powinna być rozpatrywana w świetle art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Podsumowując, Sąd stwierdził, że uchwała Rady Gminy S. z dnia [...] marca 2013 r. w omówionych wyżej kwestiach była sprzeczna z prawem, zawierała bowiem regulacje wykraczające poza upoważnienie ustawowe, co upoważniało Wojewodę [...] do stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku opartą na przesłance z art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej "p.p.s.a.", złożyła Rada Miasta S., wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji; uchylenie wyroku i uwzględnienie skargi; oraz zasądzenie od organu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym wg norm prawem przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie prawa materialnego, tj. art. 11a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt poprzez jego niewłaściwą wykładnię, powodującą uznanie, że przepis ten przewidujący Możliwość ustalenia przez radę gminy w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt planu znakowania w gminie, nie umożliwia nałożenia na właścicieli psów obowiązku chipowania tych zwierząt.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod rozwagę jedynie nieważność postępowania.

Wobec tego, że w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących

nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a., a nadto nie zachodzi również żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu, dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku Sądu pierwszej instancji, Naczelny Sąd Administracyjny dokonał kontroli zaskarżonego wyroku w zakresie wyznaczonym podstawami skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w niniejszej sprawie za niezasadny uznał zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia prawa materialnego, tj. art. 11a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Odnosząc się do ww. zarzutu, w pierwszej kolejności przywołania wymagają zasady techniki prawodawczej, które są wiążące przy tworzeniu aktów prawa miejscowego. Strona skarżąca kasacyjnie winna mieć na względzie już z samej konstrukcji instytucji prawnej jaką jest akt prawa miejscowego wynika, że regulacja objęta takim aktem winna wynikać z upoważnienia ustawowego. Objęta w niniejszej sprawie postępowaniem nadzorczym uchwała Rady Miasta S. z dnia [...] marca 2013 r., nr [...], w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta S. w roku 2013 została podjęta z upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Omawiana uchwała może zatem regulować szczegółowe zasady wynikające z wymienionego wyżej przepisu. Ponadto unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Uzupełnieniem wskazanych powyżej unormowań stanowi art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Uchwalając akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy, musi mieć na względzie, iż akt ten winien być wydany nie tylko na podstawie ustawy, ale i w granicach w niej przewidzianych. Za niedopuszczalne uznać przy tym należy, zdefiniowanie w uchwale określenia, w sposób niezgodny z ustawą.

Kierując się wskazanymi powyżej zasadami należy stwierdzić, że Sąd I instancji niewadliwie uznał, że skonstruowana przez Radę Miasta S. definicja "psa nieoznakowanego", jako bezpieczeństwa w sposób istotny narusza art. 11a i art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt. Sąd I instancji prawidłowo wskazał na dysonans jaki zaistniał w niniejszej sprawie pomiędzy legalną definicją "zwierzęcia bezdomnego" a sformułowaną w uchwale definicją "psa bezpieczeństwa".

Wbrew twierdzeniom strony skarżącej kasacyjnie program opieki nad zwierzętami, o którym mowa w art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, nie może stanowić o obowiązkowym oznakowaniu każdego zwierzęcia lecz tylko zwierzęcia bezdomnego. Wynika to z tego, że przepis art. 11a ustawy o ochronie zwierząt dotyczy wyłącznie "zwierząt bezdomnych", czyli zwierząt domowych lub gospodarskich, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały (art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt).

Z przytoczonej powyżej legalnej definicji "zwierzęcia bezdomnego" wynika, że wyznacznikiem takiego

zwierzęcia nie jest fakt jego nieoznakowania. W oparciu o legalną definicję "zwierzęcia bezdomnego" można przyjąć, że takim zwierzęciem jest np. tylko taki pies, który uciekł, zabłąkał się lub został porzucony przez człowieka i nie ma możliwości ustalenia jego właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawał – a zatem nie okoliczność jego nieoznakowania. W tym zakresie Sąd I instancji zasadnie stwierdził, że sformułowana przez Radę Miasta S. definicja "psa bezpańskiego" wprowadza dodatkowe, tj. poza ustawowe kryterium – nieoznakowania. W ten sposób w objętej postępowaniem nadzorczym uchwale wprowadzono określenie "psa bezpańskiego" w zakresie jaki nie został zdefiniowany w ustawie. Wprowadzenie w uchwale Rady Miasta S. definicji "psa bezpańskiego" odmiennej od definicji ustawowej należy odczytać jako istotne naruszenie prawa.

Poza tym z treści art. 11a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt wynika, że na poziomie ustawowym plan znakowania zwierząt, realizowany w ramach programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, nie ma charakteru przymusowego. Przepis ten zawiera wyłącznie upoważnienie skierowane do organu gminy do objęcia znakowaniem zwierząt, z którego to uprawnienia gmina może skorzystać albo – nie. Brak jest zatem podstaw do uwzględnienia poglądu strony skarżącej kasacyjnie, że z art. 11a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt wynika możliwość nałożenia obowiązku na obywatela celem obowiązkowego oznakowania psa. Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym, możliwość nałożenie określonego obowiązku nie może być dorozumiana lecz musi jasno wynikać z przepisów obowiązującego prawa. Dodatkowo wskazania wymaga, że z kwestią znakowania psów wiąże się problem udostępnienia tzw. danych wrażliwych, tj. danych osobowych właściciela psa. Mamy więc tu dodatkowo do czynienia z dobrami osobistymi, które podlegają konstytucyjnej ochronie. Jak stanowi zaś art. 51 ust. 1 Konstytucji RP obowiązek ujawnienia informacji o osobie musi wynikać z ustawy. Przepis art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, nie stanowi podstawy do nakładania obowiązków ujawnienia danych osobowych. W tym zakresie Sąd I instancji niewadliwie dokonał wykładni art. 11a ust. 3 ustawy oraz wskazał, że przedmiotowa uchwała nie zawiera w stopniu wystarczającym uzasadnienia dla możliwości przetwarzania danych osobowych. W tym zakresie Sąd I instancji zasadnie wywiódł ograniczenia mające unormowanie w art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, jak również znajdujące potwierdzenie w dyrektywie 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U.UE.L.95.281.31) oraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ukształtowanym w świetle art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Z tych względów, na podstawie art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku. O kosztach orzeczono na podstawie art. 204 pkt 1 p.p.s.a.