DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 października 2013 r.

Poz. 5463

Elektronicznie podpisany przez:
Milena Pigdanowicz-Fidera; DUW we Wrocławiu
Data: 2013-10-24 14:25:49

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI Wrocław, dnia 23 października 2013 r.
NK-N.4131.98.14.2013.MS6

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594)

stwierdzam nieważność

§ 20 pkt 5 zd. drugie „Dopuszcza się utrzymywanie maksymalnie dorosłe 3 psy lub 3 koty w lokalu", § 21, § 25 we fragmencie „i oznakowanie psa za pomocą mikrochipa o niezmiennym i niepowtarzalnym numerze, wyprodukowanym dla celów znakowania żywych zwierząt", § 26 uchwały nr XXXIX/263/2013 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 26 września 2013 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Oława.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Oławie na sesji w dniu 26 września 2013 r. podjęła uchwałę nr XXXIX/263/2013 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Oława.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 2 października 2013 r., przesłana pismem BR.0711.10.13 z dnia 1 października 2013 r.

W trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 20 pkt 5 zd. drugie „Dopuszcza się utrzymywanie maksymalnie dorosłe 3 psy lub 3 koty w lokalu" uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., Nr 391 z późn. zm.) – zwaną dalej także „ustawą" w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – zwanej dalej także „Konstytucją RP",
- § 21 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy,
- § 25 uchwały we fragmencie „i oznakowanie psa za pomocą mikrochipa o niezmiennym i niepowtarzalnym numerze, wyprodukowanym dla celów znakowania żywych zwierząt" uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy, a także art. 51 ust. 1 i 2 oraz art. 2, 7 i 94 Konstytucji RP,
- § 26 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w związku z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W trakcie przeprowadzonego postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały Rady Miasta Oława organ nadzoru stwierdził jej podjęcie § 20 pkt 5 zd. drugie „Dopuszcza się utrzymywanie maksymalnie dorosłe 3 psy lub 3 koty w lokalu", § 21, § 25 we fragmencie „i oznakowanie psa za pomocą mikrochipa o niezmiennym i niepowtarzalnym numerze, wyprodukowanym dla celów znakowania żywych zwierząt" oraz § 26 uchwały z istotnym naruszeniem przepisów upoważniających Radę do jej wydania.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że uchwała Rady Miasta została podjęta w myśl przepisu art. 4 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspekto-

ra sanitarnego, uchwala regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jednocześnie ustawodawca w powyższym przepisie ustawowym przesądził o charakterze prawnym uchwały wskazując jednoznacznie, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego (np. rada gminy jako jej organ stanowiący) wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jednocześnie zasada praworządności, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia, regulowana wydanym aktem normatywnym, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Wynika to również wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza z art. 40 tej ustawy, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Oznacza to, iż uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać.

W art. 4 ust. 2 ustawy uregulowano zakres przedmiotowy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Zgodnie z przywołanym przepisem ustawy, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
   a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
   b) uprzątanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
   c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
   a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
   b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
4) (uchylony);
5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Przedstawione wyżej wyliczenie elementów uchwały w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie gminy ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie wolno w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ust. 2 ustawy. Jednocześnie przepis ten zawiera obligatoryjne elementy regulaminu, co powoduje, że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Rada gminy nie jest uprawniona do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w sposób odmienny niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Rada powinna również w sposób kompleksowy uregulować materię przekazaną upoważnieniem ustawowym. Uchwalając akt prawa miejscowego, w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Organ stanowiący ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii, nie może także pomijać części kwestii przekazanych mu do uregulowania w drodze uchwały. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Przepisem zawartym w § 20 pkt 5 uchwały Rada Miasta ustanowiła zakaz dotyczący maksymalnej liczby psów i kotów, utrzymywanej w budynkach wielorodzinnych: „Utrzymywanie większej ilości zwierząt domo-

wych w budynkach wielorodzinnych nie może stanowić uciążliwości dla pozostałych mieszkańców. Dopuszcza się utrzymywanie maksymalnie dorosłe 3 psy lub 3 koty w lokalu."

Przedmiotowy zakaz został przez Radę wprowadzony w oparciu o kompetencję organu stanowiącego do określenia w regulaminie czystości i porządku na terenie gminy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy). Z powyższego przepisu ustawy, zdaniem organu nadzoru nie wypływa kompetencja do stanowienia zakazów w obszarze utrzymywania zwierząt domowych określających maksymalną liczbę zwierząt utrzymywanych w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych. Jak już bowiem zauważono powyżej, Rada uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie jest uprawniona do stanowienia o obowiązkach adresatów aktu prawa miejscowego w sposób dowolny i nieograniczony. Wszelkie obowiązki, a tym bardziej zakazy normowane przez organ stanowiący muszą mieć wprost oparcie w przepisie powszechnie obowiązującym. Wprowadzenie zatem zakazu utrzymywania w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych więcej niż trzy dorosłe psy i trzy dorosłe koty w celu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, w ocenie organu nadzoru należy uznać za przekroczenie upoważnienia ustawowego. Norma kompetencyjna ma bowiem charakter zamknięty, a więc wyznacza organowi stanowiącemu granice swobody stanowienia przepisów aktu prawa miejscowego odnośnie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zauważyć również należy, że art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie zawiera normy kompetencyjnej, która delegowałaby na Radę Miasta Oława możliwość stanowienia zakazów w obrębie regulowanej kwestii. Norma kompetencyjna stanowi jedynie o obowiązkach osób utrzymujących zwierzęta domowe. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że pkt 7 tego ustępu wskazuje na potrzebę unormowania szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. W powyższym przepisie ustawodawca postanowił zarówno o wymaganiach, jak i o zakazie dotyczącym utrzymywania zwierząt gospodarskich. Przyjmując zatem założenie o racjonalności ustawodawcy, gdyby intencją prawodawcy było upoważnienie organu stanowiącego gminy do określania obowiązków, a także zakazów w kwestii utrzymywania zwierząt domowych, to również w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zawarłby stosowne ku temu postanowienia.

Ponadto powyższy zakaz ingeruje w sposób niedopuszczalny w sferę wolności konstytucyjnych, a przede wszystkim wprowadza swoiste ograniczenia w prawie do własności, o którym mowa w art. 64 Konstytucji RP. Każdy ma prawo do własności, a jej ograniczenia mogą być ustanawiane jedynie w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Postanowienia art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, że ograniczenia mogą być ustanowione tylko w ustawie przesądza o tym, że dopuszczalność ingerencji w prawo własności musi mieć podstawy w regulacji ustawowej. Nie oznacza to jednak, że ograniczenie prawa własności ma wynikać z mocy prawa. Dopuszczalność ograniczenia prawa własności może nastąpić w wyniku działania organów władzy publicznej, podjętego w ustanowionych w ustawach formach prawnych. Przykładem podstawy do ingerencji w prawo własności może być ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647) w myśl której uchwalany jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy. Natomiast nie sposób uznać, aby regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w swoich zapisach dotyczących kwestii określonych w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy stanowił podstawy do ograniczania prawa własności.

W kontekście ochrony przed uciążliwością dla ludzi utrzymywania w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych większej ilości zwierząt domowych (w tym przypadku trzech psów i trzech kotów) słusznym wydaje się również zwrócenie uwagi na zapisy art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), który stanowi, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymywać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

W związku z powyższym, słusznym jest stwierdzenie nieważności § 20 ust. 5 zdanie drugie uchwały jako przekraczającego upoważnienie ustawowe, a tym samym istotnie naruszającego art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru stwierdzenia nieważności wymaga także regulacja § 26 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym „Na nieruchomościach jednorodzinnych, wyłączonych z produkcji rolnej dopuszcza się utrzymywanie większej liczby psów (powyżej 3 sztuk osobników dorosłych) poza budynkiem mieszkalnym, pod warunkiem spełnienia poniższych wymogów celem ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi:

1) psy należy przetrzymywać w boksach oddalonych od granicy sąsiednich nieruchomości minimum 4 m o szczelnym podłożu, aby nie dopuszczać do zanieczyszczenia wód gruntowych;
2) utrzymywanie psów na nieruchomości poza budynkiem mieszkalnym nie może stwarzać uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości;
3) właściciel ma obowiązek zapewnić należyte warunki sanitarno-higieniczne, nie dopuszczać do zakłócania spokoju przez psy oraz zapobiegać uciążliwościom zapachowym.”

Zapis ten ze względu na swoją nieprecyzyjność wprowadza brak pewności wobec przepisów prawa. Powyższą regulację uchwały można czytać jako zakaz posiadania psów w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, położonym na terenie wyłączonym z produkcji rolnej przy równoczesnej możliwości posiadania psów poza budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym, w tym w ilości powyżej trzech sztuk osobników dorosłych po spełnieniu określonych wymogów. Drugie rozumienie tego przepisu, możliwe do interpretacji z jego treści, to nałożenie dodatkowych obowiązków na osoby posiadające powyżej trzech psów, tj. obowiązku przetrzymywania psów w boksach oddalonych od granicy sąsiednich nieruchomości minimum 4 m o szczelnym podłożu, obowiązek utrzymywania psów na nieruchomości poza budynkiem mieszkalnym bez stwarzania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości; obowiązek zapewnienia należytych warunków sanitarno-higienicznych oraz niedopuszczania do zakłócania spokoju przez psy oraz zapobiegania uciążliwościom zapachowym.

Należy zaznaczyć, zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Ten przepis Ustawy Zasadniczej nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Miasta Oława, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postulat przejrzystości systemu prawa, znajdujący oparcie w art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna. Realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Równocześnie uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Oława musi w szczególności być jasna i czytelna dla zainteresowanych mieszkańców Miasta Oława. Każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.

Równocześnie, jeśli przyjąć pierwszy z przedstawionych sposobów rozumienia tego przepisu, ograniczenie w ilości podsiadanych psów ingeruje w sposób niedopuszczalny w sferę wolności konstytucyjnych, a przede wszystkim wprowadza ograniczenie w prawie do własności, o którym mowa w art. 64 Konstytucji RP. Każdy ma prawo do własności w tym także do własności ilości posiadanych zwierząt, a ograniczenia własności mogą być ustanawiane jedynie w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Zgodnie z wyżej zawartą argumentacją, wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Równocześnie dopuszczalność ograniczenia prawa własności może nastąpić w wyniku działania organów władzy publicznej, podjętego w ustanowionych w ustawach formach prawnych. Rada Miasta Oława uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Oława nie jest uprawniona do stanowienia o obowiązkach adresatów aktu prawa miejscowego w sposób dowolny i nieograniczony. Wszelkie obowiązki, a tym bardziej zakazy, nakazy normowane przez organ stanowiący muszą mieć wprost oparcie w przepisie powszechnie obowiązującym. W tym przypadku brak podstaw prawnych dla Rady Miasta do regulacji wprowadzającej ograniczenia w ilości zwierząt. Tym samym zapis § 26 podjęty

został istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

W nawiązaniu do powyższej interpretacji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, w ocenie organu nadzoru również przepisy § 21 regulaminu wykraczają poza zakres przekazanego upoważnienia ustawowego. Zgodnie z tymi zapisami regulaminu: „Zabrania się kąpania zwierząt domowych w kąpieliskach i fontannach miejskich".

Ustawodawca nie upoważnił Rady Miasta do sformułowania zakazów wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny lub obiekty użyteczności publicznej lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie potwierdza również judykatura m.in. w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2013 r. (sygn. akt II SA/Go 1045/12), w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 46/13), w wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2058/11).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że uregulowane przez Radę Miasta zakazy dotyczą sfery korzystania z obiektów użyteczności publicznej na terenie Gminy Miejskiej. Zgodnie natomiast z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Na podstawie tego przepisu ustawy ustrojowej rada gminy posiada umocowanie do stanowienia w przedmiocie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uchwała taka w myśl przywołanego przepisu jest aktem prawa miejscowego. Zatem sprawy korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej powinny być uregulowane w odrębnej uchwale, a tym samym, zdaniem organu nadzoru nie powinny stanowić części regulacji regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, tym bardziej, że nie mieszczą się one w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy.

W związku z powyższym, słusznym jest również stwierdzenie nieważności § 21 uchwały jako przekraczającego upoważnienie ustawowe, a tym samym istotnie naruszającego art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy.

W § 25 uchwały Rada wprowadziła obowiązek czipowania psów poprzez regulację „i oznakowanie psa za pomocą mikrochipa o niezmiennym i niepowtarzalnym numerze, wyprodukowanym dla celów znakowania żywych zwierząt".

Na wstępnie należy wskazać, że powyższe przepisy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie zostały uchwalane celem realizacji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym regulamin powinien zawierać postanowienia dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujące obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe i mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Jednakże, zdaniem organu nadzoru z przywołanego powyżej przepisu ustawy nie wynika kompetencja Rady Miasta do wprowadzenia obowiązku trwałego oznakowania psa. Art. 4 ust. 2 pkt 6 powołanej ustawy, nie może stanowić podstawy nałożenia obowiązku rejestracji i znakowania psów, gdyż expressis verbis zawiera materialnoprawne umocowanie do uregulowania w drodze uchwały jedynie zagadnień ściśle w nim oznaczonych, a więc ochrony przed zagrożeniem, uciążliwością oraz przed zanieczyszczaniem terenów wspólnych.

Abstrahując od powyższego, stwierdzić należy, że obowiązek właścicieli psów oznakowania psów poprzez elektroniczne mikroprocesory z nośnikiem danych oznacza w praktyce zobowiązanie obywateli do udostępniania swoich danych osobowych, takich jak imię, nazwisko oraz miejsce zameldowania, bez ustawowej podstawy. Trzeba mieć na uwadze, że obowiązki, które gmina może nałożyć na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji do założonego celu, i nie mogą pozostawać w sprzeczności z innymi prawami, w szczególności o randze konstytucyjnej. Wynika to z zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Zgodnie z art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, nikt nie może być inaczej niż na podstawie ustawy zobowiązany do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, a władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Zatem, w ocenie organu nadzoru, nałożenie na obywateli wyżej określonych obowiązków w drodze aktu prawa miejscowego jest niezgodne z prawem i nie jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Nie sposób z kolei odnaleźć ustawowej podstawy dla zobowiązania obywateli do ujawnienia w związku z utrzymywaniem psów danych osobowych w art. 23 ust. 1 pkt 2 lub art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy z 29 sierpnia

1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.). Oba ze wskazanych przepisów wymieniają sytuacje, w których dopuszczalne jest przetwarzanie danych osobowych. Według pierwszego przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, według drugiego, gdy jest to niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego. Za każdym razem zatem wymagane jest wykazanie niezbędności przetwarzania danych osobowych. W przedmiotowym przypadku w ocenie organu nadzoru nie zachodzi wyżej wskazana niezbędność przetwarzania danych osobowych.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 2171/10), gdzie stwierdzono: „Naczelny Sąd Administracyjny podzielił przy tym stanowisko Sądu pierwszej instancji dotyczące aspektu związanego z ochroną danych osobowych. Jak słusznie dostrzegł Wojewódzki Sąd Administracyjny, ustanowiony w uchwale zakwestionowanej kontrolowanym rozstrzygnięciem nadzorczym, ściśle skorelowany z obowiązkiem oznakowania psa, obowiązek rejestracji i zgłaszania wszelkich zmian w stanie posiadania psa wymagał oceny regulacji co do zgodności z przepisami statuującymi ochronę danych osobowych. Uzasadnione jest twierdzenie, że regulacja ta wprowadzona aktem prawa miejscowego narusza art. 51 Konstytucji RP, zgodnie z którym obowiązek udostępniania takich danych nakładać można wyłącznie w akcie rangi ustawy.” (tak też m. in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 1 marca 2012 r., II OSK 2599/11, w wyroku z 27 października 2010 r., II OSK 1568/10; Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 31 października 2006 r. II SA/Wr 365/06; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z 28 września 2006 r. II SA/Sz 767/06).

W świetle powyższego, zdaniem organu nadzoru, przepisy § 25 we fragmencie „i oznakowanie psa za pomocą mikrochipa o niezmiennym i niepowtarzalnym numerze, wyprodukowanym dla celów znakowania żywych zwierząt” uchwały Rady Miasta Oława nie tylko istotnie naruszają art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, ale także art. 51 ust. 1 i 2 oraz art. 2, 7 i 94 Konstytucji RP, w rezultacie czego uzasadnione jest stwierdzenie ich nieważności.

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa