

**UCHWAŁA NR...../2015
Rady Miejskiej Ostrzeszów
z dnia 28 maja 2015 r.**

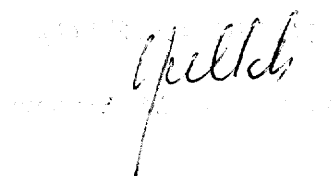
W sprawie zakazu hodowli zwierząt futerkowych mięsożernych

Na podstawie art. 6 ust. 1 oraz art.18 ust.1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.z 2013 r. poz.594 z późn. zm.) Rada Miejska uchwala co następuje:

§ 1. Zakazuje się na terenie Miasta i Gminy Ostrzeszów hodowli zwierząt futerkowych mięsożernych.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Ostrzeszów.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'K. Peltel', is written over a faint, circular official stamp. The stamp contains some illegible text, possibly 'Miejski Ostrzeszów'.

Uzasadnienie
do Uchwały Rady Miejskiej Ostrzeszów Nr/2015
z dnia 28 maja 2015 r.

W sprawie zakazu hodowli zwierząt futerkowych mięsożernych

Uchwała została wywołana w związku z wnioskiem mieszkańców miejscowości Jesiona i Kotowskie o podjęcie Uchwały zakazującej hodowli zwierząt futerkowych mięsożernych na terenie Miasta i Gminy Ostrzeszów. Mieszkańcy tych miejscowości mają obawy, że zamiast planowanej na terenie wsi Kotowskie fermy królików powstanie ferma norek amerykańskich. Mieszkańcy podjęli inicjatywę wywołania przedmiotowej uchwały i zebrali 1450 podpisów, aby Radni Rady Miejskiej Ostrzeszów poddali pod głosowanie uchwałę następującej treści: „Zakazuje się na terenie Miasta i Gminy Ostrzeszów hodowli zwierząt futerkowych mięsożernych”.

Mieszkańcy gminy nie chcą w swojej okolicy fermy zwierząt futerkowych mięsożernych ze względu na duży stopień uciążliwości zapachowej, pogorszenia się warunków życia ludzi mieszkających w okolicy ferm, ucieczki zwierząt, zanieczyszczenia środowiska i wód gruntowych. Rada Miejska Ostrzeszów stoi na stanowisku, że tak ważne dla mieszkańców decyzje powinny być poddane regulacji uchwałą Rady.

W związku z powyższym Rada Miejska Ostrzeszów uwzględnia wniosek mieszkańców i postanawia wprowadzić zakaz hodowli zwierząt futerkowych mięsożernych, w tym norek amerykańskich, na terenie Miasta i Gminy Ostrzeszów.



Hieronim Zajączkowski
Sołtys Sołectwa Jesiona
Jesiona 5
63-500 Ostrzeszów

Ostrzeszów, dn. 29.04.2015 r

Pan
Burmistrz Miasta
Ostrzeszów
[Signature]

Do Przewodniczącego Rady Miejskiej
oraz Radnych M. i G. Ostrzeszów

OGR
+ RP
Proszę o pomoc
[Signature]

My mieszkańcy Jesiony i Kotowskiego zwracamy się z prośbą o podjęcie Uchwały zakazującej hodowli zwierząt futerkowych mięsożernych, na terenie Miasta i Gminy Ostrzeszów.

W dalszym ciągu istnieją duże obawy, że zamiast królikarni powstanie ferma norek amerykańskich na terenie wsi Kotowskie.

Nie tylko my mieszkańcy Jesiony i Kotowskiego nie chcemy mieć w naszej Gminie takiej fermy, o czym świadczą zebrane podpisy osób nas wspierających, na terenie Miasta i Gminy Ostrzeszów w ilości 1450.

Mając na uwadze powagę sytuacji, mamy nadzieję, że urzędująca Władza widząc ilość podpisów poparcia dla naszej inicjatywy, będzie miała na uwadze, że osoby podpisane to wyborcy, którzy Was wybrali, abyście reprezentowali nasze interesy, a nie tylko inwestora, serwując nam w zamian tylko odór, muchy i szczury, nie pomijając też szkód w przyrodzie. Dlatego nie uważamy, że podjęcie uchwały o zakazie hodowli zwierząt futerkowych mięsożernych są to zbyt daleko idące kroki, wręcz przeciwnie.

Prosimy o podjęcie wszystkich możliwych kroków umożliwiających podjęcie takiej uchwały jak uczyniono to w sąsiedniej Gminie Mikstat, ku zadowoleniu wszystkich mieszkańców.

Negatywne ustosunkowanie Władzy Gminy Ostrzeszów do naszego wniosku w poważnym stopniu nadwyręży zaufanie do wybranych Władz.

Prosimy o informowanie nas z wyprzedzeniem o podejmowanych krokach oraz terminie poddania pod głosowanie naszej inicjatywy.

Z poważaniem,

Rada Sołecka Wsi Jesiona i Kotowskie

RADA SOŁECKA
wsi Kotowskie

RADA SOŁECKA
Zapisków 11
63-500 Ostrzeszów

Inicjatywa Społeczna Rady Sołeckiej wsi Jesiona i Kotowskie.

My niżej podpisani Mieszkańcy Miasta i Gminy Ostrzeszów zwracamy się do Radnych Miasta i Gminy Ostrzeszów, aby poddali pod głosowanie uchwałę o następującej treści:

„Zakazuje się na terenie Miasta i Gminy Ostrzeszów hodowli zwierząt futerkowych mięsożernych”

Występując z powyższą Inicjatywą Społeczną, chcemy wyrazić swój sprzeciw wobec budowy ferm norek na terenie Naszej Gminy oraz zwrócić Państwa uwagę na rozrastający się problem związany z powstawaniem nowych i rozbudową już istniejących ferm norek oraz uciążliwościami związanymi z ich funkcjonowaniem. W przeciągu ostatnich kilku lat można zaobserwować powstawanie na masową skalę ferm norek na terenie Naszego kraju. Zaznaczyć tutaj trzeba, że i Naszą Gminę dotknął ten problem.

Uchwalenie proponowanej uchwały ochroni Nas Mieszkańców Miasta i Gminy Ostrzeszów od:

- protestów społecznych związanych z budowaniem ferm norek,
- niepokoju mieszkańców terenów przyległych do ferm,
- niepokoju wśród urzędników spowodowanego protestami,
- pogorszeniu się warunków życia ludzi mieszkających w okolicy ferm,
- odoru towarzyszącemu hodowli zwierząt futerkowych mięsożernych,
- drastycznie powiększającej się ilości much i szczurów na terenach wokół ferm,
- zanieczyszczenia środowiska i wód gruntowych,
- zagrożenia dla wszystkich stworzeń dziko żyjących, które mogą stać się pożywieniem dla norki gdy ucieknie z fermy,

Dbając o przyszłość naszą, naszych dzieci oraz wszystkich Mieszkańców Naszej Gminy chcemy, aby na terenie Miasta i Gminy Ostrzeszów wprowadzić zakaz hodowli zwierząt futerkowych mięsożernych co pozwoli nam uniknąć wszystkich powyższych problemów..

Prosimy Podpisz się, w najbliższym czasie może to dotknąć także Ciebie.

Pokaż, że nie tylko w dniu wyborów Mamy wpływ na to co dzieje się w Naszej Gminie.

Dane kontaktowe:

Rada Sołecka Wsi Jesiona

Pan Sołtys H. Zajączkowski tel. 730-77-21

wiesjesiona@gmail.com

Rada Sołecka Wsi Kotowskie

Pani Sołtys J. Parzybok tel. 739-35-11 lub 787-242-961

Uchwała

**Uchwała Nr LVII/419/14
Rady Miejskiej Trzcianki
z dnia 27 lutego 2014 r.**

**w sprawie zakazu hodowli norki amerykańskiej na terenie gminy
Trzcianka**

Na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013r., poz. 594 ze zm.), Rada Miejska Trzcianki uchwala, co następuje:

§ 1.1 Wprowadza się zakaz hodowli norki amerykańskiej na terenie gminy Trzcianka.

2. Zakaz obowiązuje do odwołania.

§2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Trzcianki.

§3. Uchwała obowiązuje od dnia podjęcia.

[Podpis]

Trzcianka

IV SA/Po 507/14 - Wyrok WSA w Poznaniu z 2014-07-16

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann Sędziowie WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska (spr.) WSA Anna Jarosz Protokolant st.sekr.sąd. Krystyna Pietrowska po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 lipca 2014 r. sprawy ze skargi Rady Miejskiej T. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody W. z dnia [...] kwietnia 2014 r. nr [...] w przedmiocie zakazu hodowli norki amerykańskiej na terenie gminy T. oddala skargę

Wojewoda W. stwierdził nieważność uchwały [...]

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia [...] kwietnia 2014 r. nr [...] Wojewoda W. stwierdził nieważność uchwały [...] Rady Miejskiej T. z dnia [...] lutego 2014 roku w sprawie zakazu hodowli norki amerykańskiej na terenie gminy T..

Trzcianka

UZASADNIENIE

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ wskazał, że zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał. Dalej organ wskazał, iż każda norma kompetencyjna musi być więc tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w danym upoważnieniu. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996, nr 1, poz. 1).

Następnie organ podniósł, iż w myśl przepisu art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. Nr 594 ze zm.) do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Z przepisu tego wynika domniemanie kompetencji w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej po stronie gminy. Uzupełnieniem tego domniemania jest katalog spraw należących do zadań własnych gminy zamieszczony w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jednocześnie katalog ten posiada także jedynie charakter przykładowy. Z kolei przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym daje podstawę do podjęcia uchwały przez radę gminy tylko wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący do wydania takiej uchwały lub sprawa dotyczy materii niemającej charakteru normatywnego. Przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania tylko działań niewładczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa. W ocenie organu nadzoru nie można uznać, że przepis art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwarza podstawę samodzielnego uprawnienia do wydawania aktów wprowadzających zakaz hodowli na terenie danej gminy zwierzęta futerkowego jakim jest norka amerykańska. Zarówno przepis art. 6 ust. 1 jak i stanowiący jego uzupełnienie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym jest wyłącznie normą o charakterze zadaniowym, nie zaś kompetencyjnym i same w sobie nie mogą być podstawą żadnych działań władczych organu gminy.

Zdaniem organu wprowadzony zakaz hodowli norki amerykańskiej ogranicza prawo własności, w szczególności własności nieruchomości. Hodowla zwierząt z reguły jest prowadzona z wykorzystaniem nieruchomości, zatem ograniczenie hodowli zwierząt poprzez zakaz jej prowadzenia na określonych nieruchomościach, wiąże się bezpośrednio z ograniczeniem wykonywania prawa własności. Prawo własności jest zaś prawem konstytucyjnie chronionym (art. 64 Konstytucji). Jego ograniczenia 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 (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nie jest więc dopuszczalne wyprowadzenie w drodze wykładni upoważnienia dla organów gminy do ograniczania prawa własności z przepisu ustawy, który wprost takiej możliwości nie przewiduje.

Organ podniósł również, że także uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Rada Miejska T. nie byłaby upoważniona do wprowadzania zakazu, jaki wynika z unieważnionej uchwały Nr [...] Rady Miejskiej T. z dnia [...] lutego 2014 roku. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. 2013r. Nr 1399 ze zm.) przyznaje radzie gminy jedynie kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach Rady sformułowanie całkowitego zakazu hodowli norki amerykańskiej na terenie całej gminy T..

Skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniosła Rada Miejska T. zarzucając zaskarżonemu rozstrzygnięciu naruszenie:

1. art. 91 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez przyjęcie, że przedmiotowa uchwała jest sprzeczna z prawem,
2. art. 64 ust. 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) poprzez ograniczenie prawa własności właścicieli działek sąsiadujących z nieruchomością, na której hodowana jest norka amerykańska.

Wskazując na powyższe skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia.

W uzasadnieniu strona wskazała, że w myśl przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Prawotwórcza funkcja gminy koncentruje się wokół stanowienia na jej obszarze aktów prawa miejscowego (wykonawczych, porządkowych, ustrojowo-organizacyjnych), które zawierają normy prawne o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Charakterystyczną cechą aktów prawa miejscowego jest powszechność ich obowiązywania.

Jak podkreślono w doktrynie, prawotwórstwo gminne to nie tylko narzędzia wykonywania zadań publicznych, ale także "instrument" za pomocą którego administracja samorządowa zastępuje ustawodawcę na jego wyraźne życzenie, sformułowane w drodze upoważnień ustawowych generalnych lub szczegółowych.

Bezsprzeczny jest fakt negatywnego wpływu norki amerykańskiej na środowisko, zwłaszcza na środowisko wodne będące pod ochroną. Na terenie gminy T. utworzono obszary chronione Natura 2000: Obszar Specjalnej Ochrony Ptaków [...] N. Ł. oraz Specjalny Obszar Ochrony Siedlisk [...] Dolina N.. Ze względu na brak możliwości 100% zabezpieczenia ferm norek przed uciezkami, uciezki zdarzają się często, a zbiegłe z hodowli osobniki dają początek wolnym populacjom. Do Urzędu Miejskiego T. wpływają informacje od mieszkańców oraz przedstawicieli kół łowieckich o pojawieniu się wolnożyjących norek amerykańskich w lasach, zbiornikach wodnych a nawet na posesjach prywatnych. Każde pojawienie się w ekosystemie nowego gatunku, zwłaszcza tak wszechstronnego jak norka amerykańska, zakłóca stan dotychczasowej równowagi ekologicznej, często powodując drastyczny spadek

lub wręcz zanikanie całej populacji jego ofiar. Dodatkowo przeniesione mogą być choroby i pasożyty niespotykane wcześniej na danym obszarze. Norka amerykańska jest zwierzęciem drapieżnym i stanowi duże zagrożenie dla wielu zwierząt, dotyczy to także gatunków podlegających ścisłej ochronie. Badania przeprowadzone w Polsce i na świecie wykazują spadek liczebności lub wyginięcie kolonii rybitw i mew na obszarze występowania norki amerykańskiej, spadek sukcesu lęgowego gęgawy, spadek liczebności łyski, karczownika ziemnowodnego, nornika północnego, rzęsorka rzeczka. Przyczyny spadku liczebności tych gatunków można podzielić na bezpośrednie (eksterminacja dotychczasowych zajmowanych siedlisk przez norkę amerykańską) lub pośrednie (zubożenie bazy pokarmowej dla rodzimych gatunków, przenoszenie patogenów, na które lokalne populacje nie są odporne). Z powodu uciezek norek z ferm, hodowla norki amerykańskiej zakazana jest w wielu krajach Europy, m.in. w: Austrii, Anglii, Walii, Szkocji, Irlandii, Holandii. Zgodnie z art. 120 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013r., poz. 627 ze zm.), zabrania się wprowadzania do środowiska przyrodniczego oraz przemieszczania w tym środowisku roślin, zwierząt lub grzybów gatunków obcych. Rada Miejska T. w dniu [...] grudnia 2013 roku podjęła stanowisko w sprawie wpisania norki amerykańskiej na listę gatunków obcych i inwazyjnych oraz zaostreżenia przepisów przy zakładaniu ferm norki amerykańskiej. Podobne w treści stanowiska przyjęły inne samorządy m.in. Konwent Marszałków Województw RP (Stanowisko Nr [...]). Niestety, Ministrowie Rolnictwa i Środowiska przekazują nawzajem odpowiedzialność za brak uregulowań w tym zakresie, a przepisy nadal pozostają niezmienione.

Zdaniem Wojewody W. wprowadzony na terenie gminy T. zakaz hodowli norki amerykańskiej ogranicza prawo własności. Zdaniem skarżącego, to właśnie prowadzenie hodowli norki amerykańskiej ogranicza prawo własności właścicieli działek sąsiadujących. Ograniczenie tego prawa polega między innymi na obniżeniu wartości nieruchomości, wynikające tylko z sąsiedztwa uciążliwej pod względem zapachu i hałasu fermy norki amerykańskiej. Strata ta powstaje niezależnie od tego czy właściciel zbył działkę, czy też nie zamierza podjąć w tym kierunku żadnych działań (wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, z dnia 30 września 2009r. I ACa 484/09, LEX nr 756606). Analiza poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wykazuje, że koncepcja istoty praw i wolności budowana jest na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Akcentuje się przy tym, że istotą prawa własności wyraża art. 140 kodeksu cywilnego ujmujący definicję prawa własności w dwóch aspektach: pozytywnym i negatywnym. Przez stronę pozytywną własności rozumie się uprawnienia, jakie składają się na prawo własności jako prawo podmiotowe, natomiast strona negatywna własności oznacza możliwość wyłączenia przez właściciela ingerencji innych osób w sferę jego prawa. W związku z tym atrybuty korzystania z rzeczy, takie jak uprawnienie do posiadania rzeczy, do używania rzeczy, do pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy, do dyspozycji faktycznych oraz atrybuty rozporządzania rzeczą, takie jak możliwość wyzbycia się własności oraz uprawnienie do obciążenia rzeczy, stanowią tylko zasadniczy trzon prawa własności, nie wyczerpują jego zakresu i nawet, jeżeli właściciel byłby w konkretnym wypadku pozbawiony któregoś z nich, jeszcze pewien zakres uprawnień by mu pozostał. Negatywna strona własności oznacza z kolei, że inne podmioty prawa nie mają prawa - za wyjątkiem szczególnych sytuacji określonych w ustawach - ingerować w sferę uprawnień właściciela. W konsekwencji przyjętych wyżej założeń uzasadnione jest twierdzenie, że zagadnień zakazu naruszania istoty ograniczanego prawa lub wolności nie powinno sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy uwzględniać również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania - choćby przykładowo - pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Natomiast gdy chodzi o prawa majątkowe objęte zakresem art. 64 Konstytucji, naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiałyby realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji.

Do naruszenia istoty prawa własności dojdzie na pewno w sytuacji, gdy niemożliwe stanie się wykonywanie wszystkich uprawnień składających się na możliwość korzystania z nieruchomości albo wszystkich uprawnień składających się na możliwość rozporządzania nieruchomością. Nie zostaje pozbawiony prawa własności właściciel nieruchomości któremu wprowadza się ograniczenie polegające na zakazie hodowli norek, natomiast umożliwiając hodowlę norek pozbawia się prawa do pełnego korzystania z nieruchomości przez właściciela nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością, na której hodowla norek jest prowadzona, z uwagi na bezsprzeczną uciążliwość prowadzonej działalności. Stanowisko takie jest konsekwencją przyjęcia za słuszny poglądu, że istota prawa lub wolności zostaje naruszona już w sytuacji, gdy regulacje prawne - nie znosząc danego prawa (lub wolności) - w praktyce uniemożliwiają korzystanie z niego.

Zdaniem skarżącego jedynym sposobem ochrony środowiska przyrodniczego przed norką amerykańską jest wprowadzenie zakazu hodowli norki (tak jak w większości krajów europejskich) lub też wpisanie jej na listę gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym. Narzędzia kontroli powstawania ferm będące w gestii samorządu terytorialnego (decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego), nie zabezpieczają w pełni ani interesów mieszkańców ani też środowiska przyrodniczego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonym rozstrzygnięciu. Organ wskazał, że treść uchwały w sprawie zakazu hodowli norki amerykańskiej na terenie gminy T., uzasadnia uznanie, że uchwała taka stanowi akt prawa miejscowego. Uchwała ta posiada bowiem wszystkie cechy pozwalające uznać ją za taki akt normatywny. Organ podniósł, że zakwalifikowanie przedmiotowej uchwały jako aktu prawa miejscowego oznacza, że musi ona spełniać wszystkie zasady charakteryzujące tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Jedną z podstawowych zasad jest zasada prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasada ustawowej delegacji do stanowienia przepisów prawa miejscowego (zob.: D. Dąbek, "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 58). Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Zgodnie z powołanym przepisem podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla organu gminy do stanowienia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z istoty tego upoważnienia wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Upoważnienie ustawowe określa materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetentne do jego wydania. **Zdaniem organu nadzoru brak w obowiązującym ustawodawstwie przepisu zawierającego upoważnienie do stanowienia aktu prawa miejscowego obejmującego całkowity zakaz hodowli norki amerykańskiej na terenie całej gminy T..**

Na rozprawie w dniu 16 lipca 2014 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymał skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Podstawę materialnoprawną podjętego w niniejszej sprawie rozstrzygnięcia stanowiły przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Zgodnie z treścią art. 90 § 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Z powyższej regulacji wynika, że uchwały rady gminy muszą być zatem doręczane wojewodzie w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia, a w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia wojewoda może orzec o ich nieważności.

W przedmiotowej sprawie termin ten został zachowany. Jak wynika z akt sprawy zakwestionowana uchwała została doręczona Wojewodzie W. w dniu . marca 2014 r. Zatem wydanie rozstrzygnięcia w dniu [...] kwietnia 2014 r. nastąpiło w terminie o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przed przystąpieniem do oceny podjętego w niniejszej sprawie rozstrzygnięcia nadzorczego zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 91 ust. 2 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. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa.

W tym miejscu wskazać należy, że powoływana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 ustawy, sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy.

W orzecznictwie jak i doktrynie wskazuje się, iż odesłanie zawarte w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie uprawnia do stosowanie w zakresie oceny wadliwości uchwały lub zarządzenia organu gminy art. 156 § 1 Kpa, określającego w sposób taksatywny przypadki kwalifikowanej wadliwości orzeczenia administracyjnego, obligującej właściwy organ do stwierdzenia jego nieważności. Wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu.

Na rozprawie w dniu 16 lipca 2014 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymał skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Podstawę materialnoprawną podjętego w niniejszej sprawie rozstrzygnięcia stanowiły przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Zgodnie z treścią art. 90 § 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Z powyższej regulacji wynika, że uchwały rady gminy muszą być zatem doręczane wojewodzie w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia, a w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia wojewoda może orzec o ich nieważności.

W przedmiotowej sprawie termin ten został zachowany. Jak wynika z akt sprawy zakwestionowana uchwała została doręczona Wojewodzie W. w dniu . marca 2014 r. Zatem wydanie rozstrzygnięcia w dniu [...] kwietnia 2014 r. nastąpiło w terminie o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przed przystąpieniem do oceny podjętego w niniejszej sprawie rozstrzygnięcia nadzorczego zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 91 ust. 2 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. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa.

W tym miejscu wskazać należy, że powoływana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 ustawy, sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy.

W orzecznictwie jak i doktrynie wskazuje się, iż odesłanie zawarte w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie uprawnia do stosowanie w zakresie oceny wadliwości uchwały lub zarządzenia organu gminy art. 156 § 1 Kpa, określającego w sposób taksatywny przypadki kwalifikowanej wadliwości orzeczenia administracyjnego, obligującej właściwy organ do stwierdzenia jego nieważności. Wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z ustalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu.

Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy należą do właściwości rady gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

W orzecznictwie wskazuje się, iż przepisy art. 18 ustawy o samorządzie gminnym podobnie jak art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - odnoszą się do domniemania zakresu działania samorządu terytorialnego w obrębie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, jednakże same przez się nie tworzą kompetencji, czyli upoważnienia do podejmowania władczych form działania administracji publicznej. W orzecznictwie słusznie wskazuje się, że nie można utożsamiać ze sobą norm o zadaniach i norm określających kompetencje orzecznicze do działań władczych (wyroki NSA z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 673/11 i z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 843/12 - baza orzeczeń NSA). Z brzmienia samego art. 18 ust. 1 nie wynika dla rady gminy uprawnienie do posługiwania się atrybutami władczymi. Przepis ten określa domniemanie właściwości rady gminy do załatwiania spraw mieszczących się w zakresie działania gminy. Gminny samorząd terytorialny jest upoważniony do załatwiania lokalnych spraw publicznych, które zostały ustawowo włączone do zakresu jego działania, jak również do załatwiania takich zadań i kompetencji, których ustawy nie przekazały żadnemu podmiotowi, a które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji samorządowych o charakterze lokalnym. Nie mogą to być jednak dowolnie

Wykreowane przez samorząd gminny zadania publiczne, a jedynie takie które mają charakter zobiektywizowany, to jest znajdują podstawę prawną, lecz brak wyraźnie wskazanego przez ustawodawcę podmiotu władnego do ich realizacji.

Tym samym zgodzić należy się z organem, że przepis art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie stwarza podstawy samodzielnego uprawnienia do wydawania aktów wprowadzających zakaz hodowli na terenie danej gminy zwierzęta futerkowego. Zarówno przepis art. 6 ust. 1 jaki i stanowiący jego uzupełnienie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym jest wyłącznie normą o charakterze zadaniowym, nie zaś kompetencyjnym i same w sobie nie mogą być podstawą żadnych działań władczych organu gminy.

Zatem skoro w polskim systemie prawnym brak jest przepisu upoważniającego radę gminy do wprowadzenia na całym terenie gminy zakazu hodowli określonych zwierząt, to uznać należy, iż uchwała ta narusza prawo w sposób istotny tj. w sposób upoważniający wojewodę do stwierdzenia jej nieważności.

Sąd podziela również pogląd Wojewody W., który był już również prezentowany w orzecznictwie (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 767/11 - baza orzeczeń NSA), że wprowadzony zakaz hodowli norki amerykańskiej ogranicza prawo własności, w szczególności własności nieruchomości. Hodowla zwierząt z reguły jest prowadzona z wykorzystaniem nieruchomości, zatem ograniczenie hodowli zwierząt poprzez zakaz jej prowadzenia na określonych nieruchomościach, wiąże się bezpośrednio z ograniczeniem wykonywania prawa własności. ~~Prawo własności jest zaś prawem konstytucyjnie chronionym~~ (art. 64 Konstytucji). Jego ograniczenia 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 (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nie jest więc dopuszczalne wyprowadzenie w drodze wykładni upoważnienia dla organów gminy do ograniczania prawa własności z przepisu ustawy, który wprost takiej możliwości nie przewiduje.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji poprzez ograniczenie prawa własności właścicieli działek sąsiadujących z nieruchomością, na której jest hodowana norka amerykańska wskazać należy, iż zaskarżone rozstrzygnięcie w żadnym stopniu nie ogranicza niczyjego prawa własności. Fakt wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały wprowadzającej całkowity zakaz na terenie gminy hodowli norki nie można traktować w kategorii naruszenia prawa własności osób, które są właścicielami terenów na których może być realizowana inwestycja w postaci hodowli zwierząt.

Zgodnie z art. 140 Kodeksu cywilnego, na który powołuje się skarżący, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. Zgodzić należy się ze skarżącym, iż kształtując normatywną treść prawa własności ustawodawca pozytywnie określa uprawnienia właściciela (z określeniem ich granic) oraz negatywnie określa sytuację osób trzecich jako "wyłączonych" zobowiązanych do biernego przestrzegania cudzej własności (zob. E. Gniewek, Komentarz do art. 140 Kodeksu cywilnego, Lex). W ocenie Sądu lokalizacja na danym terenie hodowli norki amerykańskiej nie oznacza automatycznie, iż na działkach sąsiednich zostaną wprowadzone określone ograniczenia uniemożliwiające korzystanie z przysługującego właścicielom działek sąsiednich prawa własności.

Ponadto w tym miejscu wskazać należy, iż niezrozumiałe jest stanowisko skarżącego, iż nie zostaje pozbawiony prawa własności właściciel nieruchomości któremu wprowadza się ograniczenie polegające na zakazie hodowli norek, natomiast umożliwiając hodowlę norek pozbawia się prawa do pełnego korzystania z nieruchomości przez właściciela nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością, na której hodowla norek jest prowadzona, z uwagi na bezsprzeczną uciążliwość prowadzonej działalności. Odnosząc się do powyższego można stwierdzić odwrotnie, iż brak zakazu hodowli zwierząt nie pozbawia prawa własności właścicieli nieruchomości sąsiednich, a

Wprowadzenie takiego zakazu wprost ogranicza właściciela nieruchomości, który zamierzał rozpocząć na swojej nieruchomości taką działalność. W ocenie Rady należy ograniczyć prawo własności osób zamierzających prowadzić hodowlę zwierząt futerkowych, aby właściciele nieruchomości sąsiednich mogli posiadać nieograniczone prawo do korzystania z własnej własności. Powyższe jest dopuszczalne ale powinno nastąpić wyłącznie w ustawie albo co najmniej na podstawie wyraźnej i szczegółowej delegacji ustawowej, z czym w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia.

Za przyznaniem radzie gminy kompetencji wprowadzenia całkowitego zakazu hodowli zwierząt nie mogą przemawiać podniesione w skardze takie okoliczności jak brak wpisania norki amerykańskiej na listę gatunków obcych czy też fakt, iż narzędzia kontroli postawiania ferm będące w gestii samorządu terytorialnego (decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego), nie zabezpieczają w pełni ani interesów mieszkańców ani też środowiska przyrodniczego. W przedmiotowej sprawie istotne jest czy w polskim systemie prawnym istnieje przepis pozwalający na wprowadzenie takiego zakazu.

Skoro w polskim systemie prawnym brak jest upoważnienia dla rady gminy do wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt oraz iż wprowadzony zakaz ingeruje w konstytucyjne prawo własności uznać należy, że Wojewoda Wielkopolski zasadnie wydał zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze.

Na marginesie Sąd zwraca uwagę na art. 88 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, oraz na art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych stosownie do którego - Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Analiza art. 4 ust 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., nr 197, poz.1172 ze zm.) prowadzi do wniosku, że ustawodawca jako regułę uznał, iż akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym. Powyższy 14 dniowy okres vacatio legis ma zatem służyć adresatom uchwalonego aktu prawnego do zapoznania się z jego treścią i przygotowania do realizacji zawartych w nim nakazów lub zakazów postępowania. Termin powyższy ma jednak charakter terminu minimalnego (co do zasady, albowiem wyjątki określone w art. 4 ust. 2 i art. 5 omawianej ustawy nie są kluczowe dla omawianego zagadnienia), mającego czynić zadość zasadzie demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji. Z uwagi na powyższe nie ma zatem przeszkód, aby organ stanowiący dał adresatom aktu prawa miejscowego więcej czasu, aniżeli ustawowe 14 dni, na przygotowanie się do jego przestrzegania. Takie rozwiązanie zostało jednocześnie wprost zaaprobowane przez ustawodawcę, który w art. 4 ust. 1 in fine omawianej ustawy wprost zastrzegł, że 14 dniowy okres vacatio legis nie ma zastosowania, jeżeli lokalny prawodawca zastrzeże dłuższy okres.

W przedmiotowej sprawie przepisy zakwestionowanej uchwały stanowią, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, co pozostaje w sprzeczności z przywołanymi wyżej przepisami prawa.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) skargę oddalił.