



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 27 kwietnia 2018 r.

Poz. 2169

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.84.2018.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875, poz. 2232, z 2018 r., poz. 130)

stwierdzam nieważność

rozdziału 5. Załącznika nr 1 do uchwały Nr LX/344/18 Rady Gminy Rewal z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rewal w 2018 roku” w zakresie, w jakim stanowi on, że „Kosztom wyłapywania, transportu i utrzymania w schronisku zwierząt, będą obciążani ich właściciele w przypadku ich ustalenia zgodnie z cennikiem usług i zasadami określonymi przez Wójta Gminy Rewal w decyzji w sprawie obciążenia strony opłatami za schwytanie i umieszczenie psa w schronisku. Zwierzęta umieszczone w schronisku w wyniku ich wyłapania będą zwracane właścicielom po wykazaniu przez nich swoich praw właścicielskich do zwierzęcia oraz po uiszczeniu opłat określonych w decyzji w sprawie obciążenia strony opłatami za schwytanie i umieszczenie psa w schronisku. Przyjmuje się, że po upływie 14 dni od dnia odłowienia zwierzęcia staje się ono własnością gminy Rewal, w imieniu której zgodnie z podpisaną umową działa schronisko, które decyduje o dalszym losie zwierzęcia np. przeznaczeniu do adopcji lub poddaniu sterylizacji albo kastracji”.

Uzasadnienie

W dniu 28 marca 2018 r. Rada Gminy Rewal podjęła uchwałę Nr LX/344/18 w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rewal w 2018 roku”. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 5 kwietnia 2018 r.

Materialnoprawną podstawą podjęcia ww. uchwały jest art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt¹⁾, przyznający radzie gminy upoważnienie do uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganiu bezdomności zwierząt. Z dalszych jednostek redakcyjnych art. 11a wynika, że w programie obligatoryjnie należy unormować kwestie dotyczące:

- 1) zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;
- 2) opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania;
- 3) odławiania bezdomnych zwierząt;
- 4) obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt;
- 5) poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt;
- 6) usypiania ślepych miotów;
- 7) wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;

¹⁾ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 r., poz. 1840 z późn. zm.).

- 8) zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt;
- 9) wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków.

Od woli organów gminy natomiast zależy, czy program będzie obejmował inne zagadnienia, w tym plan znakowania zwierząt bądź ich sterylizacji i kastracji w przypadku, gdy posiadają one swoich właścicieli.

Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁾, uchwała podjęta w oparciu o art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt stanowi akt prawa miejscowego, stąd też uzasadnione jest twierdzenie, że tego rodzaju uchwała winna odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa, co oznacza, że nie może ona normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, jak również nie może naruszać granic delegacji ustawowej.

Powyższych warunków nie spełnia – w ocenie organu nadzoru – uchwała Nr LX/344/18 Rady Gminy Rewal w zakresie określonym na wstępie, z przyczyn omówionych poniżej.

Otóż, w rozdziale 5. Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rewal w 2018 roku, stanowiącego Załącznik nr 1 do ww. uchwały, Rada Gminy Rewal uregulowała zagadnienia dotyczące odławiania bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Rewal, wskazując w końcowej jego części, że „Kosztem wyłapywania, transportu i utrzymania w schronisku zwierząt, będą obciążani ich właściciele w przypadku ich ustalenia zgodnie z cennikiem usług i zasadami określonymi przez Wójta Gminy Rewal w decyzji w sprawie obciążenia strony opłatami za schwytywanie i umieszczenie psa w schronisku. Zwierzęta umieszczone w schronisku w wyniku ich wyłapania będą zwracane właścicielom po wykazaniu przez nich swoich praw właścicielskich do zwierzęcia oraz po uiszczeniu opłat określonych w decyzji w sprawie obciążenia strony opłatami za schwytywanie i umieszczenie psa w schronisku. Przyjmuje się, że po upływie 14 dni od dnia odłowienia zwierzęcia staje się ono własnością gminy Rewal, w imieniu której zgodnie z podpisaną umową działa schronisko, które decyduje o dalszym losie zwierzęcia np. przeznaczaniu do adopcji lub poddaniu sterylizacji albo kastracji”.

Dokonując oceny legalności tak sformułowanego postanowienia, należy zauważyć przede wszystkim, że opieka nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt należy, w tym wyłapywanie bezdomnych zwierząt do zadań własnych gminy (art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt), w konsekwencji to gmina ponosi koszty realizacji uchwalonego w tym przedmiocie programu (art. 11a ust. 5 in fine ww. ustawy). W myśl art. 4 pkt 16 ustawy przez zwierzęta bezdomne należy rozumieć zwierzęta domowe lub gospodarskie, 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. Przepisy analizowanej ustawy nie przesądzają o tym, w jaki sposób następuje ustalenie właściciela lub osoby, pod opieką której pozostawało zwierzę, nie precyzują również, po upływie jakiego terminu można uznać, że zwierzę jest bezdomne z powodu bezskuteczności działań podjętych celem ustalenia tych osób. Ustawodawca nie wskazuje także, kto ponosi koszty wyłapania, transportu i utrzymania zwierzęcia w schronisku w sytuacji, gdy koszty te zostały poniesione przez gminę w ramach realizacji programu, a następnie zidentyfikowano jego właściciela, co ważne, nie upoważnia przy tym do podejmowania przez organy gminy władczych rozstrzygnięć w tej sprawie – ani rady gminy ani też organu wykonawczego, w szczególności w drodze decyzji administracyjnej według ustalonego cennika.

Przypomnienia wymaga, że zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt w *sprawach nieuregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy*. Niewątpliwie chodzi tu o regulacje zawarte w Kodeksie cywilnym³⁾, który normuje m.in. kwestie dotyczące prawa własności (art. 140 i nast.), ale również sposobu nabywania i utraty tego prawa, w tym uprawnień znalazcy rzeczy (art. 187).

Ewentualne zatem odłowienie, transport oraz umieszczenie w schronisku zwierzęcia, które bezdomne jest z powodu tego, że uciekło bądź zabłąkało się (a więc nie zostało przez właściciela porzucone), a także będące następstwem ww. okoliczności koszty i ustalenie, kto i w jakiej wysokości winien je ponieść, rozpatrywać należy w kontekście powołanych przepisów Kodeksu cywilnego. Nie ma żadnych normatywnych przesłanek do tego, by organ administracji publicznej decydował w tym zakresie jednostronnie w sposób władczy, a takie właśnie cechy posiada decyzja administracyjna.

²⁾Tak w wyroku z dnia z dnia 12 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/14.

³⁾Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.).

W tym miejscu przytoczyć również należy art. 461 §1 Kodeksu cywilnego w brzmieniu: *zobowiązany do wydania cudzej rzeczy może ją zatrzymać aż do chwili zaspokojenia lub zabezpieczenia przysługujących mu roszczeń o zwrot nakładów na rzecz oraz roszczeń o naprawienie szkody przez rzecz wyrządzoną (prawo zatrzymania)*. W doktrynie podkreśla się, że dla zaistnienia prawa zatrzymania konieczne jest złożenie wierzycielowi stosownego oświadczenia woli i faktyczne zatrzymanie jego rzeczy. A zatem, choć prawo to wynika z ustawy, to jednak nie powstaje z mocy samego prawa. Tymczasem, Rada Gminy Rewal wprowadziła domniemanie prawa własności Gminy Rewal do zwierzęcia po upływie 14 dni od dnia jego odłowienia, pomijając w tym zakresie rozwiązania ustawowe.

Mając na względzie przedstawioną wyżej argumentację, stwierdzenie nieważności rozdziału 5. Załącznika nr 1 do uchwały Nr LX/344/18 Rady Gminy Rewal z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rewal w 2017 roku” w zakresie, w jakim stanowi on, że „Kosztem wyłapywania, transportu i utrzymania w schronisku zwierząt, będą obciążani ich właściciele w przypadku ich ustalenia zgodnie z cennikiem usług i zasadami określonymi przez Wójta Gminy Rewal w decyzji w sprawie obciążenia strony opłatami za schwytanie i umieszczenie psa w schronisku. Zwierzęta umieszczone w schronisku w wyniku ich wyłapania będą zwracane właścicielom po wykazaniu przez nich swoich praw właścicielskich do zwierzęcia oraz po uiszczeniu opłat określonych w decyzji w sprawie obciążenia strony opłatami za schwytanie i umieszczenie psa w schronisku. Przyjmuje się, że po upływie 14 dni od dnia odłowienia zwierzęcia staje się ono własnością gminy Rewal, w imieniu której zgodnie z podpisaną umową działa schronisko, które decyduje o dalszym losie zwierzęcia np. przeznaczeniu do adopcji lub poddaniu sterylizacji albo kastracji”, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA