

NK-II.4131.144.2012.ACh

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały NR XVIII/75/12 Rady Gminy Trzcianne z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Trzcianne w 2012 roku oraz § 7 ust. 3 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 30 kwietnia 2012 r. Rada Gminy Trzcianne podjęła uchwałę NR XVIII/75/12 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Trzcianne w 2012 roku, która w dniu 7 maja 2012 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona kontrola legalności wykazała, iż część zapisów przedmiotowej uchwały zostało podjętych z naruszeniem prawa, co stanowiło podstawę do wszczęcia w dniu 28 maja 2012 r. postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Rada Gminy w § 3 przedmiotowej uchwały ustaliła, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Unormowanie to narusza postanowienia art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.), zgodnie z którym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonywania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8 a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przyjęty na podstawie art. 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.) Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie mieści się w katalogu aktów wymienionych w powyższym przepisie, a obowiązek publikacji nie wynika z przepisów szczególnych. Należy przez to rozumieć, że Rada Gminy kierując przedmiotową uchwałą do publikacji błędnie uznała, iż jest to akt prawa miejscowego.

Istotą aktu prawa miejscowego jest to, iż nakłada na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek określonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w obowiązujących przepisach prawa, są to akty o charakterze normatywnym. Natomiast przedmiotowa uchwała nie zawiera w swej treści regulacji o charakterze

normatywnym i nie jest aktem generalnym i abstrakcyjnym. Będąc aktem konkretyzującym sposoby działania gminy, zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych, nie rozstrzyga bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową. Wobec powyższego powinna wejść w życie z dniem podjęcia.

Kompetencji rady gminy do stanowienia prawa miejscowego (przepisów gminnych) nie można domniemywać, konieczna jest każdorazowa wyraźna podstawa prawna (wyrok NSA z 19 czerwca 2000 r. II SA/Kr 749/00).

Ponadto Rada Gminy Trzcienne w § 7 ust 3 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały postanowiła, iż w przypadku ustalenia właściciela lub opiekuna zwierzęcia, które zostało odłowione, ponosi on koszty jego odłowienia, przewiezienia i umieszczenia w schronisku, w tym również koszty opieki weterynaryjnej.

Wprowadzając powyższe uregulowanie Rada Gminy działała m. in. na podstawie art. 11a wskazanej wyżej ustawy. W świetle tego przepisu rada gminy określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Jego postanowienia powinny być formułowane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i w jego granicach. W zamieszczonej delegacji ustawowej dla rady gminy w art. 11a ust. 2 i ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, ustawodawca zawarł wyliczenie kwestii, które powinny zostać uregulowane w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy. Przepisy te wskazują wszystkie obligatoryjne i fakultatywne elementy, które rada gminy zobowiązana jest zawrzeć w uchwalonym Programie. Dlatego też, uchwalając taki Program rada nie może w nim zamieszczać postanowień wykraczających poza ramy określone w art. 11a ust. 2 i ust. 3 przywoływanej wyżej ustawy.

W ocenie organu nadzoru, wprowadzone unormowanie nie znajduje umocowania w obowiązujących przepisach prawa. Postanowienia art. 11a ust. 2 i ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, nie upoważniają bowiem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określania zobowiązań dla właściciela lub opiekuna zwierzęcia, które zostało odłowione.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z art. 1 ust. 2 wskazanej wyżej ustawy - w sprawach nieuregulowanych w ustawie, do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy. W związku z powyższym, kwestie związane z zatrzymaniem cudzej rzeczy, zaspokajaniem lub zabezpieczaniem przysługujących roszczeń oraz prawem własności regulują postanowienia ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

Dodać również należy, iż nakładanie praw i obowiązków na mieszkańców gminy przez organy gminy może nastąpić jedynie w aktach prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności

zwierząt na terenie Gminy Trzcianne w 2012 roku, jak wskazano wcześniej, nie zalicza się do takich aktów.

Uznać zatem należy, iż kwestionowane przez organ nadzoru postanowienia zawarte w § 7 ust. 3 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały zostały podjęte z **przekroczeniem upoważnienia ustawowego**. Rada Gminy jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługującą mu kompetencję powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

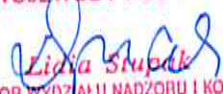
W doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K25/99, OTK 2000/5/141).

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności przedmiotowych zapisów uchwały NR XVIII/75/12 Rady Gminy Trzcianne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:
Rada Gminy Trzcianne

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO


Lidia Stupak
DYREKTOR WYDZIAŁU NADZORU I KONTROLI