



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 21 sierpnia 2015 r.

Poz. 1464

UCHWAŁA NR 168/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 19 sierpnia 2015 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2012, poz. 1113 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013, poz. 594 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr IX/46/15 Rady Miejskiej w Torzymiu z dnia 25 czerwca 2015 roku w sprawie określenia zasad udzielania dofinansowania na zabiegi sterylizacji i kastracji psów i kotów z terenu Miasta i Gminy Torzym w 2015 roku stwierdza :

nieważność badanej uchwały w całości - z powodu sprzeczności z dyspozycją art. 7 i art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) art. 11 i 11a ust. 1-4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (j.t. Dz. U. z 2013, poz. 856 z późn. zm.) w związku z art. 126; art. 251 ust. 4 i art. 221 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2013, poz. 885 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 27 lipca 2015 roku. Kolegium Izby dokonując oceny legalności przedmiotowej uchwały stwierdziło, że zgodnie z treścią §1 uchwały - Rada Miejska w Torzymiu wyraziła zgodę na udzielenie dofinansowania właścicielom psów i kotów z terenu Gminy Torzym w części kosztów sterylizacji i kastracji w/w zwierząt z budżetu Miasta i Gminy Torzym.

Stosownie do § 5 uchwały właściciel może uzyskać dofinansowanie kosztów zabiegu kastracji/sterylizacji w wysokości do 40% poniesionych kosztów, lecz nie więcej niż 100 zł brutto na jedno zwierzę domowe, udokumentowanych fakturą lub rachunkiem wystawionym przez lekarza weterynarii w ciągu 30 dni od złożenia wniosku o dofinansowanie.

Postanowienia §1 i §5 uchwały, w ocenie Kolegium Izby wskazują, że Miasto i Gmina Torzym, na podstawie uchwały objętej postępowaniem nadzorczym - będzie refundować osobom fizycznym - właścicielom psów i kotów z terenu Gminy Torzym do 40 % poniesionych kosztów sterylizacji tych zwierząt.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 7 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wywiedziona z przepisu prawa norma prawna - jest podstawą dla działania upoważnionego w przepisie organu. Z uwagi na powyższe Rada Miejska w Torzymiu nie była upoważniona do wprowadzania, w drodze aktu prawa miejscowego - częściowej refundacji z budżetu Miasta i Gminy Torzym kosztów sterylizacji psów i kotów, poniesionych przez mieszkańców tej gminy.

Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm.) zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Zgodnie z art. 11a ust. 1 - 4 ustawy o ochronie zwierząt - rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad

zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W myśl art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje:

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;
- 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;
- 3) odławianie bezdomnych zwierząt;
- 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt;
- 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt;
- 6) usypianie ślepych miotów;
- 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;
- 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Na podstawie art. 11a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt - program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.

W ocenie Kolegium Izby - z powołanego przez Radę Miejską w Torzymiu, w podstawie prawnej badanej uchwały art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt nie wynika upoważnienie dla organu stanowiącego gminy, do dokonywania częściowej refundacji wydatków ponoszonych przez osoby fizyczne - mieszkańców tej gminy - na sterylizację i kastrację psów i kotów domowych, których są właścicielami. Ponadto zauważyć należy, że ustawa o ochronie zwierząt, w art. 11a ust. 2 pkt 4 wskazuje, w ramach koniecznych elementów programu ochrony zwierząt na obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt prowadzoną jednak wyłącznie w schroniskach dla zwierząt. Dodatkowo, zgodnie z art. 11a ust. 3 tej ustawy możliwe jest objęcie tym programem także planu znakowania zwierząt w gminie. Kolegium Izby zwraca uwagę, że ustawa o ochronie zwierząt, wśród obowiązkowych elementów ustawowych programu opieki nad zwierzętami - nie wskazuje na dokonywanie częściowej refundacji, w formie dotacji celowej dla mieszkańców gminy, którzy dokonają indywidualnie sterylizacji psów i kotów domowych. Co więcej - ustawa o ochronie zwierząt nie zawiera upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do udzielania osobom fizycznym dotacji na taki cel.

W sytuacji gdy elementy programu opieki nad zwierzętami zostały wymienione w ustawie, mają charakter obligatoryjny i stanowią katalog zamknięty - organ stanowiący gminy, w ocenie Kolegium Izby nie może rozszerzać programu o elementy dodatkowe. Organ stanowiący gminy nie może również, w ramach ogólnie sformułowanego zadania zapobiegania bezdomności zwierząt - wprowadzać do programu rozwiązań prawnych nie przewidzianych w ustawie o ochronie zwierząt. Działanie takie, w ocenie Kolegium Izby narusza wprost art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w świetle którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Kolegium Izby wskazuje również, że z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wynika, że dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych, przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Zatem upoważnienie do udzielenia i przekazania dotacji (w formie częściowej refundacji wcześniej poniesionych wydatków) musiałyby, zdaniem Kolegium Izby - mieć swoje umocowanie w przepisach prawa materialnego, w tym przypadku - w ustawie o ochronie zwierząt.

Zauważyć należy ponadto, że wynikająca z §1 i §5 uchwały - częściowa refundacja poniesionych wydatków dla mieszkańców gminy Torzym, pozostaje w sprzeczności z art. 251 ust. 4 powołanej wyżej ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. W sytuacji gdy ustawa o ochronie zwierząt nie przewiduje, w zakresie sterylizacji psów i kotów domowych udzielania dotacji z budżetu gminy ani nie stanowi o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji - to wprowadzenie refundacji, o której stanowią §1 i §5 uchwały objętej postępowaniem nadzorczym - narusza w ocenie Kolegium Izby dyspozycję art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, gdyż ani ustawa o finansach publicznych, ani ustawa o ochronie zwierząt nie przewidują udzielania dotacji w formie częściowej refundacji poniesionych wydatków przez mieszkańców gminy.

Wskazać również należy, że §1 do §6 badanej uchwały, wprowadzające zasady ubiegania się o dofinansowanie, jego przyznawania oraz rozliczania – naruszają wprost, w ocenie Kolegium Izby powołaną przez Radę Miejską w Torzymiu, w podstawie prawnej badanej uchwały - dyspozycję art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Uchwała podjęta przez organ stanowiący j.s.t., na podstawie wyrażonego w tym przepisie upoważnienia - powinna zatem określać, w sposób generalny tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (j.t. Dz. U. z 2014, poz. 1138 z późn. zm.) sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania.

Nie powinna natomiast, jak ma to miejsce w badanej uchwale - kreować odrębnego trybu ubiegania się o dotację na każde z zadań publicznych, nie wymienionych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że zgodnie z treścią §8 badanej uchwały- uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, z uwagi na powołaną w tym paragrafie uchwały klauzulę jej wejścia w życie.

Kolegium Izby wskazuje, że stosownie do art. 94 ustawy Konstytucja RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Z przepisu tego wynika, że stanowienie aktów prawa miejscowego może być dokonywane jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Torzymiu nie posiadała upoważnienia do podjęcia uchwały objętej postępowaniem nadzorczym - ani na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt ani na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że klauzula wejścia w życie badanej uchwały, określona w § 8 – została sformułowana w sposób naruszający przepisy art.4 ust.1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz.1172 z późn. zm.).

Kolegium Izby odwołując się do orzecznictwa NSA (wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r. sygn. II GSK 299/12) zwraca uwagę, że upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (tak również wyrok TK z 25 maja 1998 r. sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 , poz. 48, s. 262). W wyroku tym NSA powołując się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdził, że organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym - jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest zatem upoważniony do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Prowadzi to w ocenie Kolegium Izby do wniosku, że Rada Miejska w Torzymiu podejmując uchwałę Nr IX/46/15 Rady Miejskiej w Torzymiu z dnia 25 czerwca 2015 roku w sprawie określenia zasad udzielania dofinansowania na zabiegi sterylizacji i kastracji psów i kotów z terenu Miasta i Gminy Torzym w 2015 roku - nie posiadała upoważnienia ustawowego w tym zakresie.

Upoważnienie takie nie wynikało ani z art. 11 i 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt ani z powołanego w podstawie prawnej uchwały art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, bowiem zakres normowania uchwały podjętej na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych powinien obejmować – nie pojedyncze, dotowane zadanie publiczne lecz wszystkie zadania publiczne, dla których ustawodawca nie wprowadził obowiązku odrębnego uregulowania w drodze wydania przez organ stanowiący j.s.t. - aktu prawa miejscowego, dotyczącego trybu i zasad udzielania (ewentualnie rozliczania i kontroli wykorzystania dotacji) oraz zadań nie wymienionych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w ocenie Kolegium Izby, nie stanowi podstawy prawnej do kreowania każdorazowo, dla każdego dowolnie wybranego zadania publicznego, nie mieszczącego się w katalogu z art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - odrębnego trybu

postępowania w sprawie ubiegania się o dotację, jej udzielania i rozliczania. Przyjęcie takiego podejścia w zakresie wykładni art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, mogłoby bowiem prowadzić do naruszenia, wyrażonej w art. 43 ustawy o finansach publicznych zasady równego dostępu podmiotów do środków publicznych, które może być ograniczone jedynie ustawowo, bowiem każda z uchwał wydawanych na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych mogłaby odmiennie regulować zasady i tryb ubiegania się o dotację, w inny sposób określać podmioty uprawnione, inaczej regulować zasady i tryb przekazywania środków i ich rozliczania.

Wobec przedstawionego wyżej stanu sprawy - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzekło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze - służy Gminie Torzym prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., za pośrednictwem tut. Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Ryszard Zajączkowski