



Znak: P-1.4131.453.2024.AS
Szczecin, 14 stycznia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572., poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

§3 uchwały Nr IX/86/24 Rady Gminy Kobylanka z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia w zakresie przyjmowania do schroniska dla zwierząt w Kiczarowie bezdomnych psów z terenu Gminy Kobylanka.

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2024 r. Rada Gminy Kobylanka podjęła uchwałę Nr IX/86/24 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia w zakresie przyjmowania do schroniska dla zwierząt w Kiczarowie bezdomnych psów z terenu Gminy Kobylanka. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 23 grudnia 2024 r.

W §1 ww. uchwały Rada Gminy Kobylanka wyraziła zgodę na zawarcie porozumienia z Gminą Miasto Stargard w sprawie powierzenia wykonywania zadania publicznego w zakresie przyjmowania do schroniska dla zwierząt w Kiczarowie bezdomnych psów z terenu Gminy Kobylanka, a treść projektu tego porozumienia stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr IX/86/24 Rada Gminy Kobylanka wskazała art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydziałanie na ten cel odpowiedniego majątku. Podstawę prawną badanej uchwały stanowi również, choć nie został powołany przez Radę Gminy, art. 74 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych (ust. 1), zaś gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania (ust. 2).

Zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny, porozumienie komunalne jest jedną z instytucji współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego, którego nieodłącznymi elementami jest równorzędna prawnie (choć nie zawsze faktycznie)

pozycja stron i dobrowolność współpracy¹. Istotą porozumienia komunalnego jest powierzenie (przekazanie) określonych zadań publicznych. Jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki drugiej strony porozumienia, związane z powierzonymi jej zadaniami, a jednostka samorządu terytorialnego powierzająca te zadania obowiązana jest do udziału w kosztach ich realizacji. Gmina przejmująca zadanie publiczne w rzeczywistości przejmuje jedynie ciężar samego wykonania zadania publicznego, ponieważ odpowiedzialność za nie nadal ponosi gmina (gminy) je przekazująca.

Do zadań własnych gminy, stosownie do art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, należy zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie. Wypełniając ten obowiązek rada gminy corocznie uchwała program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który obejmuje m.in. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 1).

W świetle przywołanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym unormowań nie budzi wątpliwości uprawnienie Gminy Kobylanka do powierzenia Gminie Miasto Stargard zadania dotyczącego zapewnienia miejsca w schronisku dla zwierząt bezdomnym psom odłowionym na terenie Gminy Kobylanka. A zatem, bezsporna jest również kompetencja Rady Gminy Kobylanka do wyrażenia zgody na zawarcie przez Wójta Gminy Kobylanka stosownego porozumienia. Analizując legalność podjętej w tej sprawie uchwały Nr IX/86/24 należy jednak zwrócić uwagę, że Rada Gminy Kobylanka niewłaściwie oceniła charakter tego aktu prawnego, postanawiając w jego §3, że *uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego*, czym w sposób istotny naruszyła art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych².

Zgodnie z art. 88 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, zasady oraz tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Stosownie do brzmienia art. 13 tej ustawy 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, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
 - 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 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,

¹ Tak dr Joanna Dominowska w: Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, pod. red. prof. zw. dr hab. R. Hausera i prof. zw. dr hab. Z. Niewiadomskiego, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011 rok.

² Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

- b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) 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.

Jak wynika z powyższego, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłaszane są m.in. porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego (art. 13 pkt 6), nie zaś uchwały inicjujące lub zezwalające na zawarcie takich porozumień. A zatem, publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego podlega porozumienie zawarte pomiędzy Gminą Kobylanka a Gminą Miasto Stargard dotyczące przyjmowania bezdomnych psów odłowionych na terenie Gminy Kobylanka do prowadzonego przez Gminę Miasto Stargard schroniska dla zwierząt w Kiczarowie, nie zaś uchwała wyrażająca zgodę na zawarcie tego porozumienia.

Uchwały Nr IX/86/24 nie można także uznać za akt prawa miejscowego, który podlegałby publikacji na mocy art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych) i są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Ponadto, winny one mieć charakter normatywny, tzn. muszą zawierać regulacje wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia) oraz normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie jego imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś jednej konkretnej sytuacji⁴. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zawierające normy generalne i abstrakcyjne (a zatem mające charakter normatywny) i adresowane do podmiotów niepowiązanych organizacyjnie z tymi jednostkami (a więc mające charakter powszechnie obowiązujący), winny być traktowane jako akty prawa miejscowego⁵.

Powyższych wymogów, przewidzianych dla aktów prawa miejscowego, nie spełnia uchwała Nr IX/86/24 Rady Gminy Kobylanka. Nie jest ona skierowana do nieokreślonego kręgu adresatów, nie normuje powtarzalnych, nieograniczonych w czasie czynności. Jej adresatem jest Wójt Gminy Kobylanka, który reprezentując - w myśl art. 31 ustawy o samorządzie gminnym - Gminę Kobylanka na zewnątrz, podpisze w imieniu Gminy Kobylanka stosowne porozumienie z Prezydentem Miasta Stargard. Uchwała ta jest natomiast aktem wewnętrznym, jednorazowym, który zostanie skonsumowany z chwilą podpisania porozumienia w sprawie powierzenia Gminie

⁴ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 123/16.

⁵ Por. wyroki: NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1109/17, WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, NSA z dnia 3 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 530/08.

Miasto Stargard wykonywania zadania publicznego Gminy Kobyłanka w zakresie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Brak jest zatem podstaw prawnych do ogłoszenia uchwały Nr IX/86/24 w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności §3 uchwały Nr IX/86/24 Rady Gminy Kobyłanka z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia w zakresie przyjmowania do schroniska dla zwierząt w Kiczarowie bezdomnych psów z terenu Gminy Kobyłanka jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na 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 doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński

Otrzymują:

1. Rada Gminy Kobyłanka,
2. a. a.