

Received: 4.03.2021
Accepted: 25.04.2021
Published: 30.06.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2021, XXI, z. 2: s. 65-79
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.5554
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Przemysław Kuczkowski*
Nr ORCID: 0000-0003-4808-8577

GMINNY PROGRAM OPIEKI NAD ZWIERZĘTAMI BEZDOMNYMI I ZAPOBIEGANIA BEZDOMNOŚCI ZWIERZĄT JAKO AKT PRAWA MIEJSCOWEGO NA TLE ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

MUNICIPAL PROGRAM OF CARE FOR HOMELESS ANIMALS AND PREVENTION OF ANIMAL HOMELESSNESS AS A LOCAL LAW ACT AGAINST THE BACKGROUND OF THE COURT DECISIONS

Streszczenie: W artykule przedstawiono zagadnienie gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności określonego w art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, w kontekście możliwości przypisania mu cech aktu prawa miejscowego. Problematyka prawidłowej kwalifikacji gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, zapobiegania bezdomności oraz realizacja ustawowej normy upoważniającej do wydania tego aktu przez lokalnego prawodawcę jest zagadnieniem niezwykle istotnym ze względu na możliwe konsekwencje prawne w postaci stwierdzenia nieważności uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego ze skutkiem *ex tunc*.

Autor artykułu skupił się w pierwszej jego części na charakterystyce takiej formy działania organów samorządu terytorialnego jak akt prawa miejscowego, rozważając jego cechy na podstawie przepisów prawa, wypowiedzi doktryny oraz judykatury. W kolejnej zaś dokonał oceny gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności przez pryzmat cech charakterystycznych akt prawa miejscowego.

Celem artykułu był przegląd i omówienie istotnych cech aktów prawa miejscowego oraz kwalifikacja gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności jako aktu prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądowego.

Słowa kluczowe: gminny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności, akt prawa miejscowego, norma kompetencyjna, wykładnia przepisów, ochrona zwierząt

* mgr; asystent w Katedrze Administracji, Instytutu Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: pk@ukw.edu.pl

Summary: The paper presents the issue of the municipal program of care for and prevention of homeless animals set out in Article 11a of the Act of 21 August 1997 on animal protection in the context of the possibility of ascribing to it the features of a local law act.

The issue of correct qualification of the municipal program of care for homeless animals and prevention of homelessness and the realization of statutory norms authorizing to issue this act by the local legislator is an extremely important issue due to possible legal consequences in the form of invalidation of a resolution of a local government body with *ex tunc* effect.

The author of the article focused in the first part on the characteristics of such a form of local government action as the act of local law, considering its characteristics on the basis of the provisions of law, doctrine and judicature. In the second part the author assessed the municipal program of care for homeless animals and prevention of homelessness through the prism of features characterizing the act of local law.

The aim of the paper was to review and discuss essential features of the local law acts and to qualify the communal programme of care for homeless animals and homelessness prevention as the local law act against the background of the court decisions.

Keywords: municipal programme for the care of homeless animals and prevention of homelessness, local law act, competence standard, interpretation of provisions, animal protection

WSTĘP

Zagadnienie dotyczące gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt określonego w art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt¹ (dalej: ustawa o ochronie zwierząt), ze względu na przedmiot regulacji dla mieszkańców gminnej wspólnoty samorządowej należy do kategorii istotnych z co najmniej dwóch względów. Na pierwszy plan w tej mierze wysunęły się kwestie ochrony zwierząt w zakresie zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami, po drugie – nie mogła ująć uwadze problematyka gwarancji bezpieczeństwa publicznego mieszkańców gminy („które może być zagrożone np. w przypadku wałęsających się bezdomnych zwierząt mogących być nosicielami różnych chorób, czy stwarzać niebezpieczeństwo w ruchu drogowym, czy też być agresywnymi w stosunku do ludzi”²).

Ustawowa norma kompetencyjna do obligatoryjnego uchwalania przez organ stanowiący gminy³ gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (dalej: gminny program) na gruncie ustawy o ochronie zwierząt weszła w życie dopiero w dniu 1 stycznia 2012 r. na podstawie art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴. W wyniku tej nowelizacji „ustawodawca *expressis verbis* zobligował rady gmin do określania w drodze uchwały (corocznie do 31 marca) programów opieki nad

¹ Dz.U. z 2020 r., poz. 638.

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 stycznia 2019 r., II SA/Gd 682/18, LEX nr 2612908.

³ Dz.U. poz. 2102; do wejścia w życie przedmiotowych nowelizacji gminy fakultatywnie, w myśl art. 11a ust. 1 ustawy, mogły w drodze uchwały przyjąć program zapobiegający bezdomności zwierząt, który obejmował w szczególności sterylizację (pkt 1), kastrację zwierząt, poszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt (pkt 2) oraz usypianie ślepych miotów (pkt 3). Obecne brzmienie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt ukształtowane zostało przez wejście w życie art. 1 ustawy z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. poz. 2102).

⁴ Dz.U. nr 230, poz. 1373.

zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jak również doprecyzował zakres przedmiotowy tychże regulaminów poprzez taksatywne wyliczenie kwestii, które mają one obejmować, oraz wprowadził wymóg przekazania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu programu do zaopiniowania przez konkretne podmioty⁵. Warto wspomnieć, iż głównym celem wprowadzenia tych zmian w zakresie gminnego programu było „wzmocnienie odpowiedzialności gmin za generowaną przez ich mieszkańców bezdomność oraz wprowadzenie w postępowaniu gmin obligatoryjności”⁶. Ponadto zdaniem Katarzyny Właźlak „realizacja gminnych programów ma prowadzić do stopniowego zmniejszania populacji bezdomnych psów i kotów, polepszania warunków bezdomnych zwierząt oraz wolno żyjących kotów (...). Zapobiegając bezdomności zwierząt, gmina realizuje ponadto obowiązek zapewniania czystości i porządku na swoim terenie i tworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania”⁷.

Celem artykułu był przegląd i omówienie istotnych cech aktów prawa miejscowego oraz kwalifikacja gminnego programu jako aktu prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądowego. Problematykę ujęcia gminnego programu jako źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz prawidłowej realizacji ustawowej normy upoważniającej do wydania tego aktu normatywnego przez lokalnego prawodawcę niewątpliwie należało przyporządkować do zagadnień istotnych ze względu na możliwe konsekwencje prawne, mogące w ostateczności prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) ze skutkiem *ex tunc*.

Podjęto badania w tym zakresie, gdyż w orzecznictwie organów administracji⁸ oraz orzecznictwie sądów administracyjnych⁹ na przestrzeni ostatnich lat występowały istotne problemy w zakresie kwalifikacji gminnego programu jako aktu prawa miejscowego, zaś w piśmiennictwie występują one nadal. Rozbieżności miały miejsce z jednego prostego powodu – ustawodawca nie ustalił cech aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym podejmowanych przez j.s.t. czy inne terenowe organy administracji. Ponadto w przypadku gminnego programu również nie przesądzono w ustawie, iż jest to akt prawa miejscowego.

W pierwszej części artykułu skupiono się na charakterystyce takiej formy działania organów samorządu terytorialnego jak akt prawa miejscowego, który jest generalnym aktem zewnętrznym¹⁰, rozważając jego cechy na podstawie przepisów prawa, wypowiedzi doktryny oraz judykatury. Następnie dokonano oceny gminnego programu przez pryzmat cech charakteryzujących akt prawa miejscowego.

⁵ E. Kruk, *Ewolucja i charakter prawny gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2018, nr 3, s. 42.

⁶ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/4257 [dostęp: 13.03.2021].

⁷ K. Właźlak, *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, LEX/el. 2012.

⁸ Na przykład rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 28 czerwca 2012 r., LEX.P.4131.8.2012, Mazow 2012, nr 5998, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z 30 stycznia 2013 r., NK-III.4131.11.2013.KG, Pomor 2013, nr 819 kwalifikujące gminny program jako akt prawa wewnętrznego, czy też odmiennie rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z 14.04.2015 r., KN.I.4131.1.79.2015.6, Wielk 2015, nr 2424.

⁹ Na przykład wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 6 grudnia 2012 r., II SA/Wr 686/12, LEX nr 1286293 kwalifikujący gminny program jako akt prawa wewnętrznego, odmiennie zaś wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 3 grudnia 2013 r., II SA/Kr 852/13, LEX nr 1493112.

¹⁰ L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 217.

POJĘCIE „AKT PRAWA MIEJSCOWEGO”

W myśl art. 11a ust. 1 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 przepisie wprost nie określono, iż przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Jednakże warto podkreślić, że nie jest to aspekt decydujący w zakresie kwalifikacji danego aktu normatywnego jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, gdyż w piśmiennictwie wskazuje się, iż „w obecnym stanie prawnym istnieją dwie drogi prowadzące do stwierdzenia powszechnej mocy wiążącej aktu pochodzącego od organu administracji terenowej: albo przepis materialnego prawa administracyjnego wyraźnie stanowi, że rozstrzygnięcie na jego podstawie podjęte jest aktem prawa miejscowego (bądź wyraźnie taką możliwość wyłącza), albo konieczne jest ustalenie jego przymiotu prawotwórczego w drodze analizy aktu pod kątem jego cech materialnych i formalnych”¹¹.

Rozpoczynając rozważania dotyczące przedmiotu badań, w pierwszej kolejności należy znaleźć odpowiedź na pytanie, na jakiej podstawie możemy zrekonstruować pojęcie „akt prawa miejscowego”.

Dokonując przeglądu polskiego ustawodawstwa, niestety, nie sposób doszukać się w żadnym akcie rangi ustawowej definicji legalnej pojęcia „akt prawa miejscowego”, wobec tego należy zgodzić się ze Stanisławem Bułajewskim, „iż podanie pełnej definicji nie jest możliwe. Tym samym prawo miejscowe można zdefiniować jedynie poprzez wskazanie cech charakterystycznych, dzięki którym będziemy mogli je (choć nie bez problemów) odróżnić od innych aktów prawotwórczych”¹². Na marginesie rozważań warto podkreślić, iż pojęcie „akt prawa miejscowego” jest pojęciem języka prawnego, tzn. występuje w tekstach obowiązującego prawa (np. w Konstytucji RP).

Wobec powyższej konstatacji zakres pojęciowy aktu prawa miejscowego należy zrekonstruować po pierwsze, na podstawie, przepisów Konstytucji RP¹³ oraz przepisów prawa ustrojowego stanowiących o aktach prawa miejscowego¹⁴ czy też przepisów prawa dotyczących ogłaszania aktów normatywnych¹⁵, po drugie, na podstawie wypowiedzi doktryny prawa, po trzecie zaś, na podstawie orzecznictwa sądownoadministracyjnego.

Na wstępie analizy przepisów prawa podkreślić należy, iż „prawo miejscowe nabrało szczególnego znaczenia w związku z przywróceniem samorządu terytorialnego w Polsce oraz uregulowaniem go w Konstytucji RP z 2.4.1997 r. jako źródła prawa powszechnie obowiązującego (...) z wydawaniem aktów prawa miejscowego wiąże się bowiem przekazanie kompetencji do tworzenia prawa, a więc kompetencji zarezerwowanej w zasadzie na rzecz władzy ustawodaw-

¹¹ T. Szewc, *Problem kwalifikacji aktów prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 52.

¹² S. Bułajewski, *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18, s. 8.

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668, z późn. zm.), ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1464).

¹⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461).

czej¹⁶. Zgodnie z art. 94 Konstytucji 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. Warto podkreślić, iż „upoważnienie do wydania takiego aktu nie musi być szczegółowe, jak w przypadku rozporządzeń wykonawczych, niemniej jednak nie może dojść do całkowitego zerwania więzi aktu z ustawą (...) w świetle obecnie obowiązującej regulacji konstytucyjnej nie jest dopuszczalne stanowienie aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnienia innego niż ustawowe¹⁷. Dopelnienia przepisów konstytucyjnych dotyczących stanowienia aktów prawa miejscowego dokonał ustawodawca w treści unormowań ustawowych, w przypadku samorządu gminnego w art. 40 i nast. (rozdział 4) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: ustawa o samorządzie gminnym)¹⁸ oraz w zakresie obowiązku promulgacji aktów prawa miejscowego w art. 2 i art. 13–14 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów)¹⁹.

Dokonując wprowadzenia do przeglądu wypowiedzi doktryny na temat cech aktów prawa miejscowego, należy podkreślić, iż Eugeniusz Ochendowski twierdził, że prawo miejscowe może być ujmowane w trojaki sposób. Według niego jako prawo miejscowe mogą być określane: po pierwsze, akty normatywne, których zakres obowiązywania jest ograniczony do części terytorium państwowego, po drugie, akty normatywne pochodzące od jednostek organizacyjnych o charakterze terenowym – zarówno akty normatywne powszechnie obowiązujące, jak i akty obowiązujące podmioty znajdujące się w szczególnych stosunkach zależności, po trzecie, akty normatywne pochodzące od terenowych organów, które ustanawiają normy prawne obowiązujące obywateli lub inne podmioty niepozostające w stosunkach zależności służbowej lub organizacyjnej od organu stanowiącego akt²⁰.

Niewątpliwie autor artykułu, mając na uwadze, że prawo miejscowe jest wydawane przez organ mający swoją właściwość miejscową wyłącznie na określonej części terytorium państwa oraz to, że owo prawo ma moc powszechnie obowiązującą na tym terytorium, uważa trzeci zakres pojęciowy za przydatny do dalszej refleksji naukowej w ramach swojego wyводу.

Należy wskazać, że szczegółowego wyliczenia cech aktów prawa miejscowego dokonała Dorota Dąbek, która stwierdziła, iż akty prawa miejscowego:

- jako akty podustawowe muszą mieścić się w granicach zakreślonych delegacją i być niesprzeczne zarówno z ustawą, w której zawarta jest delegacja i na podstawie której zostały wydane, jak również z Konstytucją RP,
- będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego, muszą mieć charakter normatywny, są aktami prawotwórczymi i to powszechnie obowiązującymi,
- zawierać muszą normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP),

¹⁶ M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 50.

¹⁷ A. Bień-Kacała, I. Wróblewska, *Akty prawa miejscowego z perspektywy 25 lat samorządu terytorialnego w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 34, s. 337-345.

¹⁸ Autor artykułu przywołuje ze względu na jego ramy wyłącznie przepisy ustrojowe dotyczące samorządu gminnego (pomija te, które dotyczą powiatu, województwa czy administracji rządowej).

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461.

²⁰ E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2, s. 22.

- charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów,
- akty prawa miejscowego obowiązują na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP),
- stanowienie aktów prawa miejscowego powinno odbywać się jedynie w sprawach mniejszej wagi, o lokalnym znaczeniu,
- akty prawa miejscowego muszą być opublikowane,
- mają wykonawczy charakter w szerokim tego słowa znaczeniu, nie mogą samodzielnie regulować spraw należących do „materii ustawowej”²¹.

Ponadto w nauce w zakresie określenia cech aktów prawa miejscowego stanowionego przez organy samorządu terytorialnego wypowiedzieli się m.in. Marek Chmaj i Grzegorz Herc²².

Według wymienionych badaczy do tych cech należy zaliczyć cechy następujące:

- „wydanie aktów następuje na podstawie upoważnienia ustawowego,
- wydanie aktów przez upoważniony ustawowo organ j.s.t.,
- określona prawnie forma (np. uchwała, zarządzenie),
- zawieranie norm powszechnie obowiązujących na obszarze danej jednostki,
- ustanowienie w odpowiednim trybie i nalezycie ogłoszone”²³.

Zdaniem autora cechy zaprezentowane przez ww. przedstawicieli doktryny niewątpliwie zostały zrekonstruowane na podstawie egzegezy przepisów Konstytucji RP, ustaw ustrojowych czy też ustawy o ogłaszaniu aktów. Konstatując, należy podkreślić, iż ten sam zestaw cech zasadniczo występuje u każdego z ww. badaczy (w przypadku Doroty Dąbek cechy te są bardziej rozbudowane opisowo).

Kończąc rekonstrukcję istotnych cech aktu prawa miejscowego, należy przedstawić również wypowiedzi judykatury w tym zakresie. Za ugruntowanym orzecznictwem sądowym „akt prawa miejscowego, będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi jako taki zawierać normy mające charakter abstrakcyjny i jednocześnie co do zasady generalny (normy ogólne), a zatem sposób powinnego zachowania wyznaczony przez takie normy powinien odnosić się do zachowań powtarzalnych (a nie do zachowań jednorazowych), zaś adresat takich norm powinien być określony przez wskazanie jego cech, a więc nazwą generalną (a nie indywidualną). Powszechnie obowiązujący charakter prawa ponadto wymaga, aby personalny zasięg oddziaływania normy był powszechny, a nie wewnętrzny, a więc nie obowiązywał jedynie podmioty podległe organowi wydającemu akt prawny”²⁴.

²¹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 85-101, 269; patrz: J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000 nr 3, s. 53-56, patrz: Z. Kopacz, *Publikacja aktów prawa miejscowego w Polsce*, Olsztyn 2016, s. 50-51: „akty prawa miejscowego muszą być wydawane na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, akty prawa miejscowego mają określony zakres terytorialny obowiązywania, obowiązek ogłoszenia jako przejaw jawności prawa i wejścia w życie”; patrz: S. Bułajewski, *Rada gminy jako organ stanowiący*, [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012, s. 88-124.

²² Podobnie M. Czuryk, *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009, s. 124.

²³ M. Chmaj, G. Herc, *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego oraz procedura uchwałodawcza*, [w:] M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005, s. 186.

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 22 stycznia 2020 r., II SA/Bd 1036/19, LEX nr 2781917; patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 czerwca 2015 r., IV SA/Gl 1002/14: „uznanie aktu normatywnego za akt powszechnie obowiązujący wymaga spełnienia określonych przesłanek (warunków), w szczególności akt taki powinien być wydany przez kompetentny organ, na podstawie upo-

W związku z przedstawionym powyżej wywodem, dotyczącym cech aktu prawa miejscowego, należy podkreślić, co ma istotne znaczenie dla praktyki, iż doktryna i judykatura wypracowały metodę kwalifikacji danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego. Wynika to z faktu, iż ustawodawca w większości przypadków nie wskazuje *expressis verbis*, że podjęty na podstawie upoważnienia ustawowego akt normatywny jest aktem prawa miejscowego. Metoda ta polega na badaniu wystąpienia cech materialnych i formalnych aktu prawa miejscowego. Zatem, jak wskazuje Tomasz Szewc, „elementem materialnym jest zamieszczenie w akcie co najmniej jednej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O spełnieniu cech formalnych można natomiast mówić wówczas, gdy istnieje wyraźne upoważnienie ustawowe do uregulowania określonej materii przez organ administracji oraz akt prawa miejscowego prawidłowo ogłoszono”²⁵. Mając na uwadze tę metodę, autor artykułu w dalszej jego części będzie dokonywał wyłącznie na jej podstawie kwalifikacji gminnego programu jako aktu prawa miejscowego.

KWALIFIKACJA GMINNEGO PROGRAMU OKREŚLONEGO W ART. 11A USTAWY O OCHRONIE ZWIERZĄT JAKO AKTU PRAWA MIEJSCOWEGO

Mając na uwadze przedstawiony w pierwszej części artykułu wywód dotyczący cech aktu prawa miejscowego, a w szczególności metody polegającej na badaniu istnienia cech materialnych i formalnych aktu prawa miejscowego, należy poszukać odpowiedzi na pytanie, czy gminny program jest aktem prawa miejscowego.

Na wstępie rozważań w tym zakresie warto podkreślić, iż na przestrzeni lat występowały w orzecznictwie administracji oraz sądów administracyjnych dość istotne problemy z prawidłową kwalifikacją gminnego programu. Starsze orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych wskazywało, iż uchwała rady gminy wydana na podstawie art. 11 a ustawy o ochronie zwierząt jest zaliczana do aktów planowania, będących aktem prawa wewnętrznego, w nowszym zaś dominuje pogląd, iż ma charakter powszechnie obowiązujący²⁶. Kontrowersje co do kwalifikacji tego aktu występują od dłuższego czasu na gruncie piśmiennictwa. Martyna Sługocka kwalifikuje gminny program jako akt prawa miejscowego²⁷, zaś Katarzyna Właźlak jako akt prawa wewnętrznego²⁸, także Wojciech Radecki wyraża opinię, iż „uchwała podjęta na podstawie art. 11a jest raczej dokumentem programowym, ale nie powszechnie obowiązującym na terenie gminy aktem prawa miejscowe-

ważnienia ustawowego, a ponadto w swej treści musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego dla organu stanowiącego powinno być wyraźne i konkretne, wskazując jednoznacznie, a nie w sposób dorozumiany, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna i został on wyposażony w kompetencje do uchwalenia aktu o charakterze prawodawczym, a więc wyznaczającym adresatom pewien sposób zachowania się w formie nakazów, zakazów lub uprawnień”

²⁵ T. Szewc, *Problem kwalifikacji ...*, s. 49.

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2014 r., II SA/Wr 667/14, Legalis, patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 19 listopada 2013 r., SA/Bd 887/13, Legalis, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 września 2014 r., II SA/LU 514/14, Legalis.

²⁷ M. Sługocka, *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi*, LEX/el. 2020.

²⁸ K. Właźlak, *Program opieki...*

go²⁹. Inny badacz zajmujący się problematyką gminnego programu Emil Kruk w swojej publikacji nie przesądza jednoznacznie tej kwestii³⁰.

Mając na uwadze podniesione rozbieżności w orzecznictwie i doktrynie, autor w dalszej części artykułu wykaże spełnienie przesłanek aktu prawa miejscowego przez gminny program.

Dociekania w zakresie kwalifikacji gminnego programu jako aktu prawa miejscowego, mając na uwadze wypracowaną w tym zakresie przez doktrynę i judykaturę metodę, należy w tym miejscu rozpocząć od badania wystąpienia cechy materialnej aktu prawa miejscowego, tj. zamieszczenia w akcie co najmniej jednej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Zdaniem Jacka Ciapały charakter generalny „mają takie normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Generalny charakter normy może też dotyczyć odniesienia do nazw instytucji, władz publicznych, a więc do nazw generalnych szczególnego rodzaju. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych, okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji³¹.

Przedstawiając orzecznictwo sądowe w zakresie gminnego programu dotyczącego cechy materialnej aktu prawa miejscowego, należy wskazać, że gdy pod uwagę weźmiemy cechę aktu prawa miejscowego jako aktu zawierającego normę o charakterze generalnym, to Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Gdańsku wskazał, iż jest to „akt skierowany do nieokreślonego kręgu odbiorców realizujących zadania w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt³², zaś Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w jednym z wyroków podkreślił, że „postanowienia uchwały mają charakter generalny, gdyż określenie podmiotów realizujących gminny program pozwala mieszkańcom zachować się w sposób w nim przewidziany i oddać zwierzę do właściwego schroniska czy zawieźć poszkodowane zwierzę w wypadku drogowym do lekarza weterynarii³³. Odnosząc się zaś do cechy abstrakcyjności, WSA w Gdańsku podkreślił, że „okoliczność, że określone w treści przedmiotowej uchwały zasady postępowania dotyczą zachowań powtarzalnych, a nie jednostkowych (np. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, odławianie bezdomnych zwierząt, sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, dokarmianie wolno żyjących kotów, zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt) wskazuje, że zaskarżona uchwała zawiera normy abstrakcyjne³⁴. Podobnie WSA w Warszawie, który w orzeczeniu akcentował, iż „postanowienia uchwały są istotne z punktu widzenia zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami, ale też zapewnienia bezpieczeństwa publicznego mieszkańców gminy, zagrożonego np. w przypadku wałęsających się bezdomnych zwierząt, czy też stwarzania niebezpieczeństwa w ruchu drogowym³⁵.

²⁹ W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 110.

³⁰ E. Kruk, *Ewolucja i charakter...*, s. 41-46.

³¹ J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000 nr 3, s. 35.

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 15 stycznia 2019 r., II SA/Gd 710/18, LEX nr 2613096.

³³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17, LEX nr 2346710.

³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 30 stycznia 2019 r., II SA/Gd 724/18, LEX nr 2616621.

³⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 marca 2019 r., VIII SA/Wa 7/19, LEX nr 2641285.

Jednakże dokonując analizy problemu, w tym dokonując egzegezy przepisów, mając również na uwadze literaturę przedmiotu, autor artykułu dochodzi do wniosku, iż w gminnym programie znajdują się zarówno normy indywidualno-konkretne, gdyż wskazuje on konkretne podmioty, np. schronisko czy gospodarstwo rolne, za pomocą których będą realizowane zadania gminy, jak i normy abstrakcyjno-generalne, gdyż gminny program odnosi się do szerokiej grupy adresatów oraz może być wykorzystywany w nieograniczonej liczbie przypadków w okresie swojego obowiązywania.

Na powyższy, zróżnicowany charakter gminnego programu, zwrócił uwagę NSA, który w swoim szerokim wywodzie podkreślił, iż zasadniczo akt ten ma „zróżnicowany charakter normatywny, gdyż zawiera normy o mieszanym abstrakcyjno-konkretnym charakterze. Z jednej strony tego typu uchwała musi być zaliczona – jako »program« do aktów planowania, co oznacza, że jej charakter, jako aktu powszechnie obowiązującego, może być dyskusyjny. Program przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią zatem plany, prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba jednak zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Biorąc pod uwagę materię programu, skierowanego do nieokreślonego kręgu odbiorców realizujących zadania w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt oraz powszechność obowiązywania uznać należy, że taka uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W określonym przedmiotowo zakresie rozstrzyga *erga omnes* o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową. Konkretyzuje natomiast sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią generalne zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy”³⁶.

Warto podkreślić, iż w judykaturze ugruntowało się stanowisko, że wystarczy, aby chociaż jedna norma uchwały miała charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego³⁷.

Aprobując kwalifikacje gminnego programu jako aktu prawa miejscowego zawierającego co najmniej jedną normę generalno-abstrakcyjną, autor artykułu pragnie wskazać, iż taki charakter niewątpliwie mają m.in. normy dotyczące uprawnień mieszkańców gminy w zakresie usypiania ślepych miotów czy też zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (w obu przypadkach nie ma mowy o tym, iż muszą być to zwierzęta bezdomne, mogą one mieć właściciela, który może mieć określone uprawnienia czy obowiązki). Ponadto normy fakultatywne dotyczące znakowania zwierząt czy też dotyczące sterylizacji lub kastracji zwierząt posiadających właścicieli są normami abstrakcyjnymi i generalnymi adresowanymi do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy.

W związku z tym że ustalono wystąpienie przesłanki materialnej w gminnym programie, kolejno należy poddać badaniu wystąpienie pierwszej z cech formalnych, tj. istnienie wyraźnego upoważnienia ustawowego do uregulowania określonej materii przez organ administracji.

³⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17, LEX nr 2346710; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 lipca 2019 r., II OSK 1754/18, LEX nr 2706464; patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2016 r., II OSK 3245/16, LEX nr 2199460).

³⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 stycznia 2019 r., II SA/Gd 695/18, LEX nr 2611819.

Rozważania w tym zakresie należy rozpocząć od wskazania organu właściwego do wydania gminnego programu oraz formy tego aktu normatywnego. W myśl art. 11a ust 1 ustawy o ochronie zwierząt rada gminy, wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Z powyższego należy wyinterpretować, iż organem właściwym do wydania gminnego programu jako aktu prawa miejscowego będzie właściwa miejscowo i rzeczowo rada gminy oraz uczyni to w formie uchwały.

W zakresie istnienia wyraźnego upoważnienia ustawowego do wydania gminnego programu należy podkreślić, iż „upoważnienie do ustanowienia aktu prawa miejscowego powinno mieć źródło w normie kompetencyjnej, która jednocześnie zakreśla ogólne ramy swobody regulacyjnej organu prawodawczego”³⁸.

W tym miejscu należy postawić pytanie: jaki rodzaj upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego dla rady gminy występuje w przepisie art. 11 a ust 1 ustawy o ochronie zwierząt?

Dokonując dociekań w tym aspekcie, należy przedstawić rodzaje upoważnień do wydawania aktów podustawowych. Za Kamilem R. Sikorą należy wyróżnić: ustawowe upoważnienie o charakterze szczegółowym oraz ustawowe upoważnienie o charakterze generalnym, z tym że „pierwsza kategoria to akty o charakterze wykonawczym, czyli wydawane na podstawie szczegółowego ustawowego upoważnienia, a druga kategoria to akty prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym i akty o charakterze porządkowym, które mogą być stanowione na podstawie upoważnienia o charakterze generalnym”³⁹. Niewątpliwie uchwała dotycząca gminnego programu, mając na uwadze treść przepisu art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, jest aktem prawa miejscowego wydanym na podstawie upoważnienia o charakterze szczegółowym.

Za tą tezę świadczy to, że stanowienie prawa miejscowego na podstawie „upoważnienia szczegółowego wymusza takie formułowanie tych przepisów, by między nimi a ustawą możliwe było stwierdzenie istnienia podwójnej więzi formalnej i materialnej:

- 1) istnienie więzi formalnej będzie zapewnione, gdy istnieć będzie przepis w akcie rangi ustawowej upoważniający do uregulowania danej sprawy w drodze aktu prawa miejscowego;
- 2) więź materialna (treściowa) istnieć będzie wtedy, gdy dany akt stanowi swoiste dopełnienie treści ustawy, a więc gdy akt prawa miejscowego będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany (...)”⁴⁰.

Regulacja zawarta w art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, której dopełnieniem są elementy obligatoryjne określone w ust. 2⁴¹ i ust. 5⁴² ustawy o ochronie zwierząt, jak i elementy

³⁸ P. Radziejewicz, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX.

³⁹ K. Sikora, *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, *Annales UMCS* 2017/1, s. 176.

⁴⁰ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 113.

⁴¹ Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odławianie bezdomnych zwierząt; 4) obligatoryjną 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.

⁴² Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

fakultatywnie określone w ust. 3⁴³ i ust. 3a⁴⁴ ustawy o ochronie zwierząt, wskazuje jednoznacznie na istnienie zarówno więzi formalnej przez istnienie konkretnego przepisu ustawowego upoważniającego do wydania aktu prawa miejscowego, jak i więzi materialnej, gdyż gminny program niewątpliwie uzupełnia treść ustawy jako akt wykonawczy. Dla przykładu WSA w Gdańsku w swoim orzeczeniu wskazuje, iż „w przypadku spraw dotyczących zapewnienia opieki oraz zapobiegania bezdomności zwierząt i ich wyłapywania, upoważnienie dla rady gminy do określenia w drodze uchwały programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera art. 11a ust. 1 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt”⁴⁵.

Na zakończenie rozważań dotyczących upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego nie sposób nie wspomnieć o problemie wykładni przepisów upoważniających. W tym miejscu warto zadać pytanie: w jaki sposób należy dokonywać wykładni przepisów upoważniających, zawartych w gminnym programie? Jest to zagadnienie istotne ze względu na możliwą sankcję stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego.

Poszukując odpowiedzi na to pytanie, należy odwołać się do zasad wykładni prawa. Za Lechem Morawskim, w zakresie wykładni przepisów kompetencyjnych (a w uchwale rady gminy jako aktu wydanego z upoważnienia ustawowego będzie określona materia gminnego programu) należy podkreślić, iż „w sposób ścisły literalny powinny być interpretowane przepisy kompetencyjne oraz dotyczące praw i obowiązków obywatelskich”⁴⁶. Takie wytyczne zawiera bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK). W wyroku TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K25/99, dotyczącym wykładni przepisów kompetencyjnych wywiedziono następujące zasady:

- 1) zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych;
- 2) zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze.

Zatem nakaz ścisłej wykładni przepisów kompetencyjnych jest dominujący w orzecznictwie TK⁴⁷.

A zatem dokonując wykładni przepisów kompetencyjnych do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie gminnego programu, należy stosować wykładnię literalną.

Końcowo należy poddać badaniu w ramach gminnego programu wystąpienie drugiej cechy formalnej, tj. obowiązku prawidłowego ogłoszenia aktu prawa miejscowego. W myśl art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie m.in. aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza zatem możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Ustawa o ogłoszaniu aktów w art. 2 ust. 1 stanowi, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, zaś w myśl art. 13 pkt 2 w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Zgodnie z orzecznictwem sądów ad-

⁴³ Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.

⁴⁴ Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.

⁴⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 13 lutego 2019 r., II SA/Gd 810/18, LEX nr 2623711, patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 27 lutego 2019 r., II SA/Gd 781/18, LEX nr 2627258.

⁴⁶ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 193.

⁴⁷ Patrz: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 lipca 2004 r., sygn. akt U 16/02, OTK – A 2004/7/70 czy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98, OTK 1999/4/72.

ministracyjnych⁴⁸ zaniechanie takiej publikacji uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, oznacza naruszenie art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności takiej uchwały w całości. Z powyższego zatem wynika jednoznacznie obowiązek publikacji gminnego programu w dzienniku urzędowym danego województwa. Warto podkreślić, iż to twierdzenie ma poparcie w ugruntowanym orzecznictwie sądowym. Dla przykładu WSA w Gliwicach wskazał, iż „podejmowana na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a wobec tego podlega obowiązkowi publikacji aktów normatywnych⁴⁹”. Wypowiedzi te należy przyjąć zatem z aprobatą.

PODSUMOWANIE

Mając na uwadze rozważania przedstawione w artykule, należy dojść do przekonania, iż gminny program należy zakwalifikować do aktu prawa miejscowego, gdyż zawiera wszystkie cechy określające to źródło prawa wypracowane przez doktrynę i orzecznictwo (pomimo braku definicji ustawowej pojęcia „akt prawa miejscowego”). Taka konstatacja potwierdza postawioną na wstępie artykułu przez autora tezę. Mianowicie wydanie gminnego programu następuje przez radę gminy w formie uchwały na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt (cecha formalna aktu prawa miejscowego). Jak zostało to szczegółowo omówione w treści artykułu, gminny program zawiera normy powszechnie obowiązujące na obszarze danej jednostki, o charakterze generalno-abstrakcyjnym (cecha materialna aktu prawa miejscowego), jednakże należy mieć na uwadze to, iż zawiera on także normy o charakterze indywidualno-konkretnym adresowane do podmiotów wewnątrznie podległych w ramach realizacji zadania własnego gminy w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania zgodnie z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Końcowo gminny program jest ustanawiany w odpowiednim trybie i ogłoszony w dzienniku urzędowym danego województwa (cecha formalna aktu prawa miejscowego).

Analizując rodzaj upoważnienia do wydania gminnego programu, autor artykułu doszedł do wniosku, iż ten akt prawa miejscowego jest uchwalany na podstawie upoważnienia szczegółowego zawartego w ustawie o ochronie zwierząt, gdyż między nim a ustawą możliwe jest stwierdzenie istnienia podwójnej więzi formalnej i materialnej. W ustawie o ochronie zwierząt określono kompetencje do uszczegółowienia elementów obligatoryjnych programu, które musi on zawierać w swej treści, jak i elementów fakultatywnych, które mogą być w nim uregulowane.

Trzeba pamiętać, iż dokonując wykładni przepisów kompetencyjnych, należy dokonywać jej w sposób ścisły literalny, gdyż tylko w taki sposób gminny prawodawca może ustrzec się przed stwierdzeniem nieważności uchwały ze skutkiem *ex tunc*. Dokonując przeglądu orzecznictwa w tytułowym zakresie, należy dojść do wniosku, że jest ono dość liczne, co może prowadzić do konstatacji, iż lokalni prawodawcy mają cały czas proble-

⁴⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 marca 2018r., II SA/Kr 131/18.

⁴⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 15 listopada 2019 r., II SA/Gl 1014/19, LEX nr 2748137.

my w prawidłowym projektowaniu uchwał dotyczących gminnego programu. Niniejsze opracowanie może być dla nich wskazówką w kwalifikacji i tworzeniu prawa miejscowego. W ramach wniosków *de lege ferenda* autor artykułu w celu wyeliminowania w przyszłości kontrowersji dotyczących zagadnienia kwalifikacji gminnego programu jako aktu prawa miejscowego, proponuje dokonanie nowelizacji przepisu art. 11a ustawy o ochronie zwierząt poprzez dodanie ustępu 9 i nadanie mu następującej treści: „Program, o którym mowa w ust. 1, jest aktem prawa miejscowego”.

Bibliografia

Literatura:

- Bielecki L., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Bień-Kacała A., Wróblewska I., *Akty prawa miejscowego z perspektywy 25 lat samorządu terytorialnego w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 34.
- Buławajewski S., *Rada gminy jako organ stanowiący*, [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012.
- Buławajewski S., *Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18.
- Ciapała J., *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3.
- Chmaj M., Herc G., *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego oraz procedura uchwałodawcza*, [w:] M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005.
- Czurzyk M., *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- Kopacz Z., *Publikacja aktów prawa miejscowego w Polsce*, Olsztyn 2016.
- Kotulski M., *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1.
- Kruk E., *Ewolucja i charakter prawny gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2018, nr 3.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Ochendowski E., *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Radziejewicz P., [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX.
- Sikora K., *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „Annales UMCS” 2017/1.
- Szewe T., *Problem kwalifikacji aktów prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3.

Sługocka M., *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi*, LEX/el. 2020.

Właźlak K., *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, LEX/el. 2012.

Akty prawne:

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

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r., poz. 638).

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

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. z 2019 r., poz. 1464).

Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. nr 230, poz. 1373).

Ustawa z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. poz. 2102)..

Orzecznictwo:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK 1999/4/72.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K25/99, OTK 2000/5/141.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 lipca 2004 r., U 16/02, OTK – A 2004/7/70.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17, LEX nr 2346710.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 lipca 2019 r., II OSK 1754/18, LEX nr 2706464.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 6 grudnia 2012 r., II SA/Wr 686/12, LEX nr 1286293.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 19 listopada 2013 r., SA/Bd 887/13, Legalis.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 3 grudnia 2013 r., II SA/Kr 852/13, LEX nr 1493112.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 września 2014 r., II SA/LU 514/14, Legalis.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2014 r., II SA/Wr 667/14, Legalis.,

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 czerwca 2015 r., IV SA/Gl 1002/14.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w wyroku z dnia 23 marca 2018r., II SA/Kr 131/18.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 28 marca 2018 r., II SA/Kr 104/18, LEX nr 2475887.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 15 stycznia 2019 r., II SA/Gd 710/18, LEX nr 2613096.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 stycznia 2019 r., II SA/Gd 682/18, LEX nr 2612908.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 stycznia 2019 r., II SA/Gd 695/18, LEX nr 2611819.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 30 stycznia 2019 r., II SA/Gd 724/18, LEX nr 2616621.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 13 lutego 2019 r., II SA/Gd 810/18, LEX nr 2623711.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 27 lutego 2019 r., II SA/Gd 781/18, LEX nr 2627258.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 marca 2019 r., VIII SA/Wa 7/19, LEX nr 2641285.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 27 września 2019 r., II SA/Kr 577/19, LEX nr 2726490.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 1 października 2019 r., II SA/Bd 604/19, LEX nr 2738248.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 października 2019 r., IV SA/Wa 1803/19, LEX nr 3031658.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 15 listopada 2019 r., II SA/Gl 1014/19, LEX nr 2748137.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 25 lutego 2020 r., II SA/Łd 992/19, LEX nr 2846463.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 26 lutego 2020 r., II SA/Ke 17/20, LEX nr 2895570.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 26 lutego 2020 r., II SA/Ke 1169/19, LEX nr 3015139.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 22 stycznia 2020 r., II SA/Bd 1036/19, LEX nr 2781917.

Źródła internetowe:

Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/4257 [dostęp: 13.03.2021].