

Ewolucja i charakter prawny gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt / Evolution and Legal Character of Communal Homeless Animals Protection and Homeless Prevention Scheme

STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie ewolucji regulacji prawnych nakładających na gminy obowiązek przyjmowania programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jak również określenie charakteru prawnego tychże programów. W pierwszej kolejności omówione zostały nowelizacje ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt w zakresie dotyczącym programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a w szczególności wymogu ich uchwalenia i zakresu przedmiotowego. Następnie przeprowadzona została analiza mająca na celu rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczącej możliwości zaliczenia uchwał w sprawie przyjęcia tychże programów do aktów prawa miejscowego.

SŁOWA KLUCZOWE: zwierzęta bezdomne, zapobieganie bezdomności, opieka nad zwierzętami, obowiązki gmin.

ABSTRACT

This article is aimed at presenting the evolution of legal regulations burdening the communes with the duty of accepting schemes of homeless animal care, as well as preventing homelessness of animals and determining the legal character of these schemes. Firstly we discussed the amendments of the law of the 21st day of August 1997 on protecting animals concerning schemes of caring for homeless animals and preventing animal homelessness, and especially the requirement of passing them and their subject scope. Then an analysis was conducted, which was aimed at solving the doubt concerning the possibility of including resolutions about adopting these schemes into the group of local law acts.

KEY WORDS: homeless animals, preventing homelessness, care of animals, duties of communes.

WPROWADZENIE¹

Nawet, jeżeli zwierzęta bezdomne nie są obecnie traktowane jak odpad komunalny (w każdym razie nie wolno ich tak traktować), a w przepisach mowa jest raczej o opiece nad zwierzętami bezdomnymi, a nie o ochronie przed bezdomnymi zwierzętami, to w odróżnieniu od niektórych krajów europejskich – gdzie z problemem bezdomności zwierząt poradzono sobie na tyle skutecznie, że nie spotyka się już ich na ulicach, a na adopcję zwierzęcia ze schroniska trzeba czekać w kolejce – w Polsce, mimo starań podejmowanych przez gminy i organizacje pozarządowe,

ciągłe rośnie liczba schronisk i przebywających tam zwierząt². Już choćby z tego względu warto przywrócić się regulacjom prawnym określającym obowiązki gmin w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Ze względu jednak na ograniczone ramy tego opracowania zasadniczym przedmiotem rozważań będzie problem wskazany w tytule, a więc ewolucja i charakter prawny gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (dalej także jako: program/programy).

EWOLUCJA REGULACJI PRAWNYCH

W myśl art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt³ (dalej jako: u.o.z.) zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Zapewne w celu zagwarantowania prawidłowej realizacji

¹ Publikacja przygotowana w ramach realizacji projektu badawczego pt. „Administracyjnoprawna ochrona zwierząt” (ang. „The administrative law model of animal protection”) objętego wnioskiem zarejestrowanym w systemie Obsługa Strumieni Finansowania administrowanym przez Ośrodek Przetwarzania Informacji pod numerem 2016/23/D/HS5/01820 i przyjętego do finansowania w ramach ogłoszonego przez Narodowe Centrum Nauki (ang. National Science Centre, Poland) konkursu „SONATA 12” na podstawie decyzji Dyrektora Narodowego Centrum Nauki w Krakowie z dnia 16 maja 2017 r. (decyzja nr DEC-2016/23/D/HS5/01820, umowa nr UMO-2016/23/D/HS5/01820).

² Zob. raporty roczne Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt publikowane na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Weterynarii, www.wetgiw.gov.pl (dostęp 10.04.2018).

³ Tekst jednolity Dz.U. 2017, poz. 1840 ze zm.

przedmiotowego obowiązku ustawodawca zobowiązał także rady gmin, do określania, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zgodnie z regulacją art. 11a ust. 2 u.o.z. programy te obejmują w szczególności: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; odławianie bezdomnych zwierząt; obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt; poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; usypianie ślepych miotów; wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Programy takie mogą także obejmować plany znakowania zwierząt w gminie, a także plany sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają. Koszty realizacji programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ponoszą gminy, stąd też muszą one zawierać wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na ich realizację oraz sposobów wydatkowania tych środków. Co istotne, art. 11a ust. 4 u.o.z. przewiduje możliwość powierzenia podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt realizacji takich zadań jak odławianie bezdomnych zwierząt; obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt; poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; usypianie ślepych miotów. Projekt programu przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), który zobowiązany jest najpóźniej do dnia 1 lutego przekazać go do zaopiniowania: właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy⁴; dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Podmioty te w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu, wydają opinię o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu. Znaczenie tego dokumentu dodatkowo wzmacnia odesłanie, jakie można znaleźć w treści art. 11 ust. 3 zd. 2 u.o.z., zgodnie z którym odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a także regulacja art. 37 u.o.z., który przewiduje karę aresztu lub grzywny oraz możliwość orzeczenia nawiązki w razie popełnienia wykroczenia polegającego na naruszeniu wspomnianego wyżej nakazu.

W tym miejscu warto zauważyć, że art. 11a u.o.z. został dodany przez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 6 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt⁵, która weszła w życie z dniem 28 września 2002 r. Pierwotnie przepis ten przewidywał jedynie

4 Jak przyjmuje się w orzecznictwie, uchwalenie programu bez zasięgnięcia opinii organizacji społecznych stanowi naruszenie ustawowych wymogów proceduralnych i jest klasyfikowane jako istotne naruszenie prawa. Dodać przy tym należy, że za „działające na obszarze gminy” uznać należy wszystkie organizacje, które swoim zasięgiem obejmują obszar gminy, a więc także te o zasięgu krajowym. To w jakiej miejscowości ma swoją siedzibę taka organizacja społeczna nie ma w tym przypadku żadnego znaczenia. Na organie gminy spoczywa obowiązek ustalenia, czy dany podmiot „działa na obszarze gminy”. Jedynie w przypadku gdyby na terenie gminy nie działała żadna organizacja zajmująca się statutowo ochroną zwierząt, gmina byłaby zwolniona z obowiązku zasięgnięcia opinii. Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2014 r., II SA/Wr 667/14, CBOSA.

5 Dz.U. 2002, Nr 135, poz. 1141.

możliwość przyjęcia przez radę gminy w drodze uchwały programu zapobiegającego bezdomności zwierząt obejmującego w szczególności: sterylizację albo kastrację zwierząt; poszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt; usypianie ślepych miotów – z zastrzeżeniem, że koszty realizacji takiego programu będzie ponosiła gmina.

Z dniem 1 stycznia 2012 r. przepis art. 11a zaczął obowiązywać w nowym brzmieniu, które zostało mu nadane przez 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 gminach⁶. W przepisie tym ustawodawca *expressis verbis* zobligował rady gmin do określania w drodze uchwały (corocznie do 31 marca) programów opieki nad 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 podmioty⁷.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, która wprowadziła omawianą zmianę, zasadniczym celem prawodawcy było ograniczenie amoralnego, okrutnego procederu masowej eksterminacji wyłapanych zwierząt i zarabiania na ich bezdomności przez nielegalne „pseudoschroniska”, pozostające poza kontrolą ze strony gmin czy Powiatowych Inspektoratów Weterynarii, oraz wzmocnienie odpowiedzialności gmin „za generowaną przez ich mieszkańców bezdomność” tychże zwierząt⁸. Poza tym z uzasadnienia tego można

6 Dz.U. 2011, Nr 230, poz. 1373. Nowelizacja ta została przeprowadzona z inicjatywy Parlamentarnego Koła Przyjaciół Zwierząt we współpracy z organizacjami pozarządowymi statutowo zajmującymi się ochroną zwierząt i była procedowana jako poselski projekt ustawy (Sejm RP VI kadencji, druk nr 4257). Por. art. 10–20, 31–33 obywatelskiego projektu ustawy z dnia 17 listopada 2011 r. (Sejm RP VII kadencji, druk nr 26) o ochronie zwierząt, gdzie również przewidziano obowiązek określania przez gminy w drodze uchwały „programów zapobiegania bezdomności zwierząt” i gdzie projektodawcy wprowadzili pojęcie „publicznej opieki zastępczej gminy”, która według założeń miała być wykonywana w formie schronisk, w formie domów tymczasowych, przez przekazanie zwierzęcia pod opiekę innej gminy, przez przekazanie zwierzęcia do schroniska wojewódzkiego oraz w formie opieki nad koloniami kotów wolnożyjących w miejscu ich naturalnego bytowania. Jak wynika z projektu, w celu zapewnienia opieki zwierzętom bezdomnym i maltretowanym w zastępstwie gmin i na koszt gmin każdy samorząd wojewódzki miał prowadzić schronisko wojewódzkie. Poza tym projekt ten przewidywał również utworzenie Krajowej Inspekcji do spraw Zwierząt, która miałaby działać przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej.

7 Mimo wprowadzenia takiego obowiązku w wielu gminach nie doszło w owym czasie do uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, co w niektórych przypadkach miało być formą protestu przeciwko nakładaniu na samorząd terytorialny dodatkowych obowiązków bez zapewnienia środków finansowych na ich realizację. Zob. pismo samorządowców Gminy Chełmiec do posłów i senatorów RP z dnia 31 stycznia 2012 r., w którym apelują oni o „ponowne pochylenie się nad zapisami ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”. W ocenie samorządowców chełmieckich, niektóre zapisy wspomnianej wyżej ustawy „są nie do zaakceptowania przez rozsądnego człowieka, a tym bardziej przez samorządy”. Ich sprzeciw budzi przede wszystkim obowiązek wydatkowania środków pochodzących z danin publicznych na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami w sytuacji, gdy brakuje środków na rozwiązywanie podstawowych problemów socjalnych mieszkańców gminy. W swym wystąpieniu samorządowcy chełmieccy podkreślili również, że społeczeństwo „winno same hierarchizować skalę ważności istniejących problemów w swoim środowisku”. Opublikowane na: <http://www.chelmiec.pl/uploads/news/1344/20120201144224794.pdf> (dostęp 10.04.2018).

8 Zob. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (druk sejmowy nr 4257), Warszawa, 12 maja 2011 r., s. 8, opublikowane na: www.sejm.gov.pl (dostęp 10.04.2018).

wyczytać, że w ocenie autorów projektu nowelizacji, art. 11a u.o.z. w pierwotnym jego brzmieniu (mowa tu o przewidzianej w jego treści możliwości, a nie prawnym obowiązku uchwalania gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi), stał się przepisem martwym, który przyczyniał się jedynie do pogłębiania wspomnianych wyżej problemów. Dowodem tego mają być statystyki opracowane przez Biuro Ochrony Zwierząt na podstawie informacji z 82% gmin polskich, które odpowiedziały na wniosek o udzielenie informacji publicznej. Ze statystyk tych wynika, że w 2007 r. problemem bezdomnych zwierząt w ogóle zajmowało się 61% gmin, natomiast uchwałę rady gminy w tym zakresie zgodnie z u.o.z. podjęło 25% gmin⁹.

W tym miejscu warto przypomnieć uwagi M. Szczypińskiej-Grabarczyk, która odnosząc się w swojej opinii do problemów związanych z pierwotnym brzmieniem art. 11a u.o.z., przywołała pogląd W. Radeckiego, który stwierdził, że „jeżeli (...) w danej gminie bezdomność zwierząt stanowi istotny problem, to można utrzymywać, że wydanie uchwały ustanawiającej program zapobiegający bezdomności zwierząt jest obowiązkiem rady gminy wynikającym nie z powołanego przepisu (tam jest bowiem tylko prawo, a nie obowiązek) [mowa o art. 11a u.o.z. w pierwotnym brzmieniu – E.K.], lecz z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [przepis ten, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011 r., przewidywał, że gminy, w ramach obowiązkowych zadań własnych, zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, w tym organizują ochronę przed bezdomnymi zwierzętami na zasadach określonych w odrębnych przepisach – E.K.]”. M. Szczypińska-Grabarczyk, podziеляjąc ten pogląd, wyraziła przekonanie, iż „fakultatywne działania na podstawie art. 11a ustawy podejmowane są przez gminy, na których terenie w rażącej skali występuje problem bezdomności zwierząt, ale przede wszystkim przez takie, które dysponują odpowiednimi na ten cel środkami finansowymi”¹⁰.

Z kolei H. Rasz i M. Gwiazdowicz w swojej opinii na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uznali zmianę w art. 11a u.o.z. za jedną z najistotniejszych w omawianej nowelizacji. W ich ocenie zobowiązanie gmin do corocznego uchwalania i realizacji programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest „zasadne”, a fakt posiadania przez gminy takiego programu należy uznać za „korzystny”, gdyż „może świadczyć o istnieniu przemyślanej polityki samorządu wobec problemu bezdomności zwierząt”. Zastrzeżenia autorów opinii wzbudziły jednak niektóre z zaproponowanych rozwiązań szczegółowych, a przede wszystkim enumeratywne wyliczenie zadań, które ma obejmować program. Zdaniem H. Rasz i M. Gwiazdowicza: „Takie rozwiązanie nie pozostawia gminom swobody wyboru działań, które w ich lokalnych warunkach byłyby najkorzystniejsze i najbardziej potrzebne (taki wybór możliwy jest na podstawie obecnego brzmienia art. 11a ust. 1). Inne potrzeby występują bowiem

w gminach miejskich, a inne na terenie gmin wiejskich. Swoboda decydowania o realizowanych zadaniach pozwoliłaby też dostosować ich zakres do możliwości finansowych gmin. Proponowane rozwiązanie jednak zupełnie pomija aspekt finansowy wdrażania przez gminy nowych obowiązkowych zadań”¹¹.

Zgodnie z tym, co sygnalizowano w przedstawionych wyżej opiniach, rozwiązanie wprowadzone z dniem 1 stycznia 2012 r. rodziło w praktyce liczne trudności, dlatego ustawodawca z dniem 6 stycznia 2017 r. zmienił charakter wyliczenia zawartego w art. 11a ust. 2 u.o.z. z zamkniętego na otwarty przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowych obligatoryjnych elementów¹². W poprzednim stanie prawnym unormowanie w programie innych kwestii niż objęte przedmiotowym wyliczeniem wykraczało poza zakres upoważnienia ustawowego, stanowiło istotne naruszenia prawa i było klasyfikowane jako nieważne¹³. Dodatkowo zamknięty katalog elementów programu utrudniał w znacznym stopniu zapobieganie nowym przypadkom bezdomności wśród zwierząt. Aktualnie otwarty charakter wyliczenia pozwala na uelastycznienie realizacji zadania własnego przez gminy (np. można przewidzieć w programie prowadzenie akcji edukacyjnych wśród mieszkańców gmin). Natomiast poprzez dodanie ust. 3a do art. 11a u.o.z. umożliwiono finansowanie zadań polegających na sterylizacji lub kastracji zwierząt posiadających właścicieli (do tego czasu możliwe było finansowanie tych zabiegów dla zwierząt umieszczonych w schroniskach)¹⁴. Jest to o tyle istotne, że zasada samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez JST nie oznacza dowolności w dysponowaniu środkami publicznymi, a w ramach gospodarki finansowej organom gminy wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy¹⁵.

CHARAKTER PRAWNY PROGRAMÓW

Przedmiotem dalszych rozważań będzie wątpliwość dotycząca charakteru prawnego gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, która wyrażana jest zarówno w doktrynie,

11 H. Rasz, M. Gwiazdowicz, *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (druk nr 4257)*, Warszawa, dnia 16 lipca 2011 r., s. 6–7, opublikowane na: www.sejm.gov.pl.

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

13 Zob. np.: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2013 r., II SA/Bd 887/13, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 września 2014 r., II SA/Wr 409/14, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 sierpnia 2014 r., II SA/Wr 394/14, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 25 czerwca 2014 r., II SA/Go 417/14, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 r., II SA/Wr 478/13, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 września 2013 r., IV SA/Wa 1450/13, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2012 r., II SA/Wr 686/12, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2012 r., II SA/Wr 548/12, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2014 r., II SA/Wr 676/14, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 września 2014 r., II SA/GI 770/14, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2014 r., II SA/Wr 408/14, CBOSA.

14 W opinii Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej regulacje te nie rozwiązują żadnego z głównych problemów, z którymi wiąże się realizacja przez gminy u.o.z., a zalegalizowanie możliwości ponoszenia kosztów kastracji i sterylizacji zwierząt posiadających właścicieli spowoduje jedynie zwiększenie oczekiwań społecznych adresowanych do władz gmin. Zob. opinię Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (druk nr 897), opublikowane na: www.sejm.gov.pl.

15 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 października 2015 r., I SA/Po 1301/15, CBOSA.

9 *Ibidem*.

10 Zob. M. Szczypińska-Grabarczyk, *Opinia prawna w sprawie art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt w związku z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (druk nr 4257)*, Warszawa, dnia 7 lipca 2011 r., s. 4–5, opublikowane na: www.sejm.gov.pl i przywołana tam literatura.

jak i judykaturze administracyjnej. Chodzi tu w istocie o rozstrzygnięcie, czy gminne programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi są aktami prawa miejscowego. Zdaniem części sądów administracyjnych, do których kompetencji należy również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej¹⁶, uchwały podejmowane przez rady gmin na podstawie art. 11a ust. 1 u.o.z. nie są aktami prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP¹⁷ i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym¹⁸ (ten pogląd przeważa). W ich ocenie przemawiać ma za tym fakt, iż uchwała taka nie zawiera norm abstrakcyjnych i generalnych adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy, nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową (nie jest skierowana do mieszkańców gminy), ale ma charakter zadaniowy (program powinien konkretyzować sposoby działania gminy, mające na celu należyte wypełnianie jej obowiązków wynikających z u.o.z.) i czasowy (program obowiązuje jedynie przez rok)¹⁹. Takie stanowisko prezentuje m.in. WSA we Wrocławiu, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 listopada 2014 r. (II SA/Wr 667/14, CBOSA) zaliczył tego typu program do aktów planowania, będących aktami prawa wewnętrznego²⁰. Dla poparcia tej tezy sąd ten m.in. przywołuje językową definicję słowa „program”, w myśl której jest to „1. plan zamierzonych czynności, przedsięwzięć itp.; 2. założenia, postulaty i cele jakiejś działalności”²¹, jak również wskazuje na fakt, iż sama u.o.z. przedmiotowych programów do aktów prawa miejscowego nie zalicza.

Odnosząc się do przedstawionego poglądu, należy podkreślić, że o ile uchwały podejmowane przez rady gmin na podstawie art. 11a ust. 1 u.o.z. z pewnością należą do aktów planowania (wynika to choćby z ustawowego określenia „program”), to już kwestia zaliczenia ich (bądź nie) do aktów prawa miejscowego jest dyskusyjna. Akty planowania mają bowiem zróżnicowany charakter prawny. Jak słusznie zauważył NSA: „Najczęściej, choć nie zawsze, akty planowania mają charakter aktów prawa wewnętrznego. Niektóre akty planowania są ustawowo wprost określane jako akty prawa miejscowego, czasem taki charakter danego aktu należy wyprowadzić w drodze wykładni. Do istotnych cech aktów planowania należy zaliczyć to, że w ich treści obok postanowień o generalno-abstrakcyjnym charakterze znajdują się postanowienia o charakterze indywidualno-konkretnym.

Okoliczność, że określony program (akt planowania) uchwalany przez radę gminy zawiera postanowienia jednostkowe i konkretne sama przez się nie pozbawia takiego aktu charakteru aktu prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, że wystarczy, aby choć jedno postanowienie uchwały miało charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego”²². W tej sytuacji kwalifikacja danego aktu jako aktu prawa powszechnie obowiązującego wymaga w każdym przypadku ustalenia jego indywidualnych cech materialnych i formalnych, a wszelkie generalizacje w tym zakresie mogą prowadzić do nieuprawnionych wniosków.

Dla porządku warto też dodać, że przeciwny pogląd prezentuje m.in. WSA w Opolu, który wielokrotnie już w swoim orzecznictwie uchwały podejmowane przez rady gmin na podstawie art. 11a ust. 1 u.o.z. zaliczał do aktów prawa miejscowego. W jego opinii o takim ich charakterze świadczy to, iż gminne programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi mają „istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego, kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne czy też jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych”²³. Dodatkowo, dla poparcia tej tezy, sąd ten przywołuje błędne stwierdzenie Justyny Bobrowicz, że: „systemowo poprawna, a celowościowo jedynie właściwa, jest taka wykładnia przepisu art. 1a [art. 11a – E.K.] ustawy o ochronie zwierząt, która odczytuje zawarte tam upoważnienie jako kompetencję rady gminy do podjęcia uchwały w formie aktu prawa miejscowego”²⁴. Trudno byłoby podzielić tę argumentację, jeśli zważyć, że: „Zadaniem norm powszechnie obowiązujących nie jest dostarczanie informacji i instrukcji dla osób trzecich, ale określenie uprawnień i obowiązków adresatów, wskazywanie

16 Art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1302.
 17 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.
 18 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2018, poz. 994 ze zm.
 19 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 grudnia 2014 r., II SA/Wr 607/14, CBOSA.
 20 Tak też: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 listopada 2014 r., II SA/Wr 603/14, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2014 r., II SA/Wr 430/14, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 października 2014 r., II SA/Łd 874/14, CBOSA; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 października 2014 r., II SA/Bd 736/14, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 września 2014 r., II SA/Po 593/14, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., II SA/Gl 851/12, CBOSA.
 21 Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/program;2572576.html> (dostęp: 06.08.2018).

22 Wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., II OSK 37/13, CBOSA. Tak też: wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2012 r., I OSK 1865/11, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., II SA/Kr 852/13, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2012 r., II SA/Wr 633/12, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r., III SA/Lu 463/12, CBOSA.
 23 Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 31 lipca 2014 r., II SA/Op 325/14, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 16 września 2014 r., II SA/Op 335/14, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 7 października 2014 r., II SA/Op 421/14, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 23 października 2014 r., II SA/Op 357/14, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 23 października 2014 r., II SA/Op 351/14, CBOSA. Por. też orzeczenia innych sądów, w których gminne programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zostały sklasyfikowane jako akty prawa miejscowego: wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Ke 243/11, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 marca 2014 r., II SA/Łd 99/14, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 maja 2014 r., IV SA/Po 286/14, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 lipca 2014 r., II SA/Lu 909/13, CBOSA.
 24 J. Bobrowicz, *Kwalifikacja aktu normatywnego jako aktu prawa miejscowego – na przykładzie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2012, nr 4, s. 44. Przeciwny pogląd wyraziła Katarzyna Właźlak, która uważa, że „z treści art. 11a u.o.z. trudno by wyprowadzić choćby jedną normę charakteryzującą prawo miejscowe (generalną i abstrakcyjną)”. Zob. K. Właźlak, *Funkcja planowania gminy na przykładzie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2015, nr 4, s. 38. Także Wojciech Radecki jest zdania, że „uchwała podjęta na podstawie art. 11a jest raczej dokumentem programowym, ale nie powszechnie obowiązującym na terenie gminy aktem prawa miejscowego”, o czym w jego przekonianiu przesądza fakt, iż ustawodawca nie nadał przedmiotowej uchwale takiego charakteru. Zob. W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 110.

powinno zachowania²⁵. Ponadto należy pamiętać, że prawo miejscowe nie posiada samodzielnego bytu prawnego, ma ono charakter pochodny względem aktów prawnych wyższego rzędu i może być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie²⁶. Co więcej, takie ustawowe upoważnienie musi być wyraźne, kompetencji prawotwórczej w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego nie można domniemywać. „Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakaz jest dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii²⁷. Między aktem prawa miejscowego a ustawą musi istnieć ścisły związek formalny i materialny. Wyrażone na gruncie ustawy upoważnienie odgrywa bowiem podwójną rolę: 1) formalną – stanowi podstawę kompetencyjną do wydania aktu prawnego; 2) materialną – stanowi w swej istocie gwarancję zbieżności treściowej przepisów (spójności systemu prawa). Nie mniej istotne będzie tu również przypomnienie, że ustalanie obowiązków i praw obywateli, podobnie jak określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli, należy do tzw. „wyłącznej materii ustawowej”.

25 Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 marca 2014 r., II SA/GI 1345/13, CBOSA. O ile na pełną aprobatę zasługuje przywołany wyżej pogląd tego sądu, to już krytycznie należy ocenić wyrażoną w tym samym uzasadnieniu, skrajnie formalistyczną myśl, że „wystarczającym powodem do zaliczenia danej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego jest nadanie jej takiego charakteru przez ustawodawcę, jak bowiem twierdzi WSA w Gliwicach, „wówczas inne jej cechy i treść nie mają znaczenia”.

26 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 lipca 2014 r., II SA/Wr 222/14, CBOSA.

27 Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 25 czerwca 2014 r., II SA/Go 417/14, CBOSA.

ZAKOŃCZENIE

Konkludując, należy jeszcze raz powtórzyć myśl, iż kwalifikacja danego aktu jako aktu prawa powszechnie obowiązującego wymaga w każdym przypadku z osobna ustalenia jego indywidualnych cech materialnych i formalnych. Stąd też nie jest możliwe jednoznaczne określenie charakteru prawnego – w przedmiotowym zakresie – wszystkich uchwał gminnych w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności. Nie ulega natomiast wątpliwości, że w aktualnym stanie prawnym, a konkretniej rzecz biorąc po dodaniu ust. 3a do art. 11a u.o.z., który umożliwia finansowanie zadań polegających na sterylizacji lub kastracji zwierząt posiadających właścicieli (a więc umożliwia przyznanie pewnego prawa właścicielom zwierząt lub innym osobom, pod których opieką zwierzęta pozostają), programy mogą zawierać normy abstrakcyjne i generalne adresowane do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy, co jest warunkiem zaliczenia ich do aktów prawa miejscowego. W kontekście powyższych ustaleń pojawia się natomiast wątpliwość, czy przepis art. 11a u.o.z. – w brzmieniu obowiązującym do dnia 5 stycznia 2017 r. – mógł w ogóle stanowić samodzielną podstawę prawną do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Uchwała wydana na podstawie tego przepisu nie mogła bowiem przyznawać praw czy nakładać obowiązków na podmioty tworzące wspólnotę samorządową. Opierając się na tym przepisie, można było wydać akt kierownictwa wewnętrznego adresowany do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów, w którym konkretyzowane były sposoby ich działania zmierzające do osiągnięcia celów określonych w u.o.z. Tego typu uchwały nie podlegają obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a w życie wchodzi z chwilą ich podjęcia.

BIBLIOGRAFIA/REFERENCES

- Bobrowicz J., *Kwalifikacja aktu normatywnego jako aktu prawa miejscowego – na przykładzie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2012, nr 4.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Opinia Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej do poselskiego projektu ustawy o ochronie zwierząt (druk nr 897), opubl. na: www.sejm.gov.pl
- Radecki W., *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Rasz H., Gwiazdowicz M., *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (druk nr 4257)*, Warszawa, dnia 16 lipca 2011 r., opubl. na: www.sejm.gov.pl
- *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/program.2572576.html>
- Szczypińska-Grabarczyk M., *Opinia prawna w sprawie art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt w związku z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (druk nr 4257)*, Warszawa, dnia 7 lipca 2011 r., opubl. na: www.sejm.gov.pl
- Ustawa z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt, Dz.U. 2016, poz. 2102.
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. 2011, Nr 230, poz. 1373.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1840 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1302.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt, Dz.U. 2002, Nr 135, poz. 1141.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2018, poz. 994 ze zm.
- Wlazlak K., *Funkcja planowania gminy na przykładzie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 4.
- Wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., II OSK 37/13, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2012 r., I OSK 1865/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 października 2014 r., II SA/Bd 736/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2013 r., II SA/Bd 887/13, CBOSA.

- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 marca 2014 r., II SA/GI 1345/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., II SA/GI 851/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 września 2014 r., II SA/GI 770/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 25 czerwca 2014 r., II SA/Go 417/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 maja 2011 r., II SA/Ke 243/11, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., II SA/Kr 852/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 lipca 2014 r., II SA/Lu 909/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r., III SA/Lu 463/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 marca 2014 r., II SA/Łd 99/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 października 2014 r., II SA/Łd 874/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 23 października 2014 r., II SA/Op 357/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 16 września 2014 r., II SA/Op 335/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 23 października 2014 r., II SA/Op 351/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 31 lipca 2014 r., II SA/Op 325/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 7 października 2014 r., II SA/Op 421/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 września 2014 r., II SA/Po 593/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 października 2015 r., I SA/Po 1301/15, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 maja 2014 r., IV SA/Po 286/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 września 2013 r., IV SA/Wa 1450/13, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 listopada 2014 r., II SA/Wr 603/14, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2012 r., II SA/Wr 633/12, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 lipca 2014 r., II SA/Wr 222/14, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 września 2014 r., II SA/Wr 409/14, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2014 r., II SA/Wr 667/14, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 grudnia 2014 r., II SA/Wr 607/14, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 r., II SA/Wr 478/13, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2012 r., II SA/Wr 548/12, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2014 r., II SA/Wr 408/14, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2014 r., II SA/Wr 676/14, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2014 r., II SA/Wr 430/14, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 sierpnia 2014 r., II SA/Wr 394/14, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2012 r., II SA/Wr 686/12, CBOSA.