

Sygn. akt II SA/Bd 1204/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 grudnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Renata Owczarzak (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Jarosław Wichrowski asesor WSA Katarzyna Korycka
Protokolant	starszy asystent sędziego Krzysztof Cisewski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 grudnia 2018 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego we Włocławku
na uchwałę Rady Gminy Chocień
z dnia 8 maja 2017 r., nr XXV/199/17
w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania
bezdomności zwierząt na terenie gminy

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy Ewa Majchrzak

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 17 września 2018 r. Prokurator Rejonowy we Włocławku działając na podstawie art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2017 r., poz. 1767 - tekst jednolity ze zmianami), art. 50 § 1, art. 52 § 1, art. 53 § 3, art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2018 r., poz. 1302 - tekst jednolity), zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, uchwałę nr XXV/199/17 Rady Gminy Chocień z dnia 8 maja 2017 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Chocień na 2017 rok.

Uchwale tej zarzucono rażące naruszenie przepisów prawa, tj. art. 40 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity - Dz.U. z 2018 r., poz. 994) w związku z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity - Dz.U. z 2017 r., poz. 1523) poprzez zaniechanie opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wskazanie w § 13 uchwały, że wchodzi w życie z dniem podjęcia, podczas gdy uchwała stanowi akt prawa miejscowego i winna zostać ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko - Pomorskiego,

Na podstawie art. 147 § 1 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Prokurator Rejonowy we Włocławku wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów zaskarżonej uchwały w całości.

Skarżący zwrócił uwagę, że Program opieki nad zwierzętami uchwalony na podstawie art. 11a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zaskarżona uchwała, jako zawierająca przepisy powszechnie obowiązujące, na podstawie art. 42 ustawy o samorządzie gminnym powinna zostać ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, 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. Brak publikacji zdaniem Prokuratora należy uznać za sprzeczność z prawem, która skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały.

Sygn. akt II SA/Bd 1204/18

Ponadto skarżący zwrócił uwagę, że uchwała rady gminy - program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ma zróżnicowany charakter normatywny. Zawiera normy o charakterze abstrakcyjno - konkretnym. Zaskarżona uchwała rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, jednocześnie konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, a treść programu stanowią generalne zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Zaskarżona uchwała stanowi ważny instrument ochrony zwierząt oraz jest istotnym elementem systemu działań podejmowanych przez organy administracji publicznej na rzecz ochrony zwierząt. Cele programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt realizują obowiązek prawny humanitarnego traktowania zwierząt (art. 4 pkt. 2 ustawy o ochronie zwierząt) oraz zadania gminy związane wykonaniem tego obowiązku. Zadania te są skonkretyzowane w Programie opieki nad zwierzętami.

W ocenie Prokuratora, adresatami norm określonych w zaskarżonej uchwale nie są wyłącznie podmioty wewnętrzne, ale również przedstawiciele społeczności lokalnej, na których spoczywa obowiązek humanitarnej ochrony zwierząt; ponadto przepisy uchwały wskazują podmioty realizujące Program.

Określenie w uchwale podmiotów realizujących Program, w ocenie Prokuratora pozwala mieszkańcom gminy zachować się w sposób w nim przewidziany, tj. np. kogo poinformować o zauważeniu bezdomnego zwierzęcia, gdzie zawieźć poszkodowane zwierzę, do jakiego lekarza weterynarii należy się zgłosić. Wskazuje to w sposób ewidentny na charakter generalny postanowień uchwały.

Te okoliczności w przekonaniu strony skarżącej powodują, że jest to akt prawa miejscowego, a nie akt wewnętrzny (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2017 r., w sprawie o sygn. akt II OSK 268/16).

W odpowiedzi na skargę działający w imieniu Rady Gminy w Choceniu – Wójt Gminy Choceń, wniósł o jej oddalenie.

Zdaniem strony przeciwnej materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g., zgodnie z którym do kompetencji rady gminy należy stanowienie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.

W myśl art. 11a ust. 1 powołanej wyżej ustawy, zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Rada Gminy



Sygn. akt II SA/Bd 1204/18

wypełniając powyższy obowiązek, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W ust. 2 cytowanego przepisu ustawodawca zawarł katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując przedmiotową uchwałę powinna szczegółowo określić w programie. I tak, w treści programu winny znaleźć się zagadnienia obejmujące 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, oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3), natomiast realizacja powyżej wymienionych zadań, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (art. 11a ust. 4). Ponadto zgodnie z treścią art. 11 a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, program, powinien zawierać wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

Zdaniem strony przeciwnej Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wbrew twierdzeniom skarżącego nie jest aktem prawa miejscowego i zaliczany jest do aktów planowania, będących aktem prawa wewnętrznego. Do istotnych cech aktów planowania zaliczyć należy to, iż w ich treści obok postanowień o generalno-abstrakcyjnym charakterze znajdują się również postanowienia o charakterze indywidualno-konkretnym, natomiast jego normy adresowane są do podmiotów objętych strukturą organizacyjną gminy. Celem programu jest określenie w sposób konkretny sposobów działania gminy w celu należytego wypełnienia obowiązków wskazanych w ustawie. Zważywszy na krótki okres obowiązywania planu winien on określać w sposób szczegółowy i bezpośredni metody realizacji ustawowo określonych celów, niewymagający podejmowania kolejnych działań mających na celu określenie sposobu realizacji tego celu.

Dodatkowo o tym czy dana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zdaniem organu administracji przesądza sam ustawodawca w treści przepisu szczególnego lub treść podjętej uchwały, natomiast program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to obowiązek "nakładany" na samą gminę. Gmina corocznie musi uchwalić program i szczegółowo określić zadania oraz obowiązki dla

Sygn. akt II SA/Bd 1204/18

siebie. Zadania te należy zrealizować poprzez wskazanie konkretnego schroniska dla zwierząt, gospodarstwa rolnego, gdzie będą przebywały zwierzęta, czy też lekarza weterynarii. W żadnym punkcie przyjętego programu nie zostały określone prawa i obowiązki odnoszące się do mieszkańców gminy, co przesądza, że program ten nie jest aktem prawa miejscowego.

Ponadto wskazano, że stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zaliczanie aktów prawa miejscowego do źródeł powszechnie obowiązującego prawa, pociąga za sobą konsekwencje w postaci odnoszenia do nich wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W odniesieniu do prawa miejscowego wyraża je przede wszystkim art. 94 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego, organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W przepisie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawodawca określił, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów prawa miejscowego. Szczegółowe upoważnienie ustawowe określa materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy mające kompetencje do jego wydania oraz reguluje niekiedy również inne sprawy związane z wydawaniem i wejściem w życie przepisów prawa (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. akt IV SA/PO 745/09).

W ocenie organu, uchwała podjęta przez radę gminy na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt i wypełniająca ustawowe upoważnienie, nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 u.s.g., albowiem o zakwalifikowaniu aktu jednostki samorządu terytorialnego jako aktu prawa miejscowego decyduje objęcie nim spraw publicznych o znaczeniu lokalnym oraz zawarcie norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1865/11, z dnia 17 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1172/10).

Strona przeciwna zauważyła, że charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych, okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Powszechne

Sygn. akt II SA/Bd 1204/18

obowiązywanie oznacza prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych i organizacji społecznych. W rezultacie cechą odróżniającą akt normatywny generalny od aktu indywidualnego jest to, iż akt administracyjny indywidualny reguluje prawne stosunki między organem, a daną jednostką (adresatem aktu) w indywidualnym przypadku, zaś akt normatywny generalny ustala normę prawną mającą regulować pewnej kategorii stosunek społeczny, mogący powstać między organem, a każdą nieznaną z góry jednostką. Wskazuje się jednocześnie, iż konkretny akt normodawczy nie musi być zaadresowany do wszystkich rodzajów adresatów, do wszystkich osób zamieszkałych lub przebywających na określonym terytorium. Kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Ponadto podkreśla się również, że akty prawne stanowione na szczeblu lokalnym jako akty normatywne powszechnie obowiązujące nie mogą odnosić się do konkretnej, jednostkowej, niepowtarzalnej sytuacji.

Wskazano, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01, przyjął, że: *"Kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako prawa miejscowego"*. Stanowisko co do reguł kwalifikowania uchwał organów jednostek samorządu do aktów prawa miejscowego zostało ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m.in. wyroki: NSA z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08; NSA z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07; WSA w Lublinie z dnia 9 marca 2007 r., sygn. akt II SA/LU 965/06).

Jak podkreślono w odpowiedzi na skargę, zaskarżona uchwała powyżej określonych cech nie posiada. Nie rozstrzyga bezpośrednio o obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową, nie jest skierowana do mieszkańców gminy, lecz jest aktem prawnym konkretyzującym zadania i sposoby ich realizacji przez gminę, zmierzającym do osiągnięcia celów ustawowych. Nowelizacja ustawy o ochronie zwierząt, wprowadzona z dniem 1 stycznia 2012 r. służyć miała zwiększeniu odpowiedzialności gminy, za realizację zadań własnych gminy w zakresie zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania, tak aby przeciwdziałać zarówno

Sygn. akt II SA/Bd 1204/18

uchylaniu się tych jednostek od odpowiedzialności, jak również zapobieganiu zjawiskom patologicznym.

Uchwała określająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, zdaniem strony przeciwnej jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów, nie zawiera natomiast norm abstrakcyjnych, generalnych, adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy.

Wskazano przy tym na analogię, jaka zachodzi w stosunku do kwalifikacji ww. programów w porównaniu do gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Ich tworzenie również należy do zadań własnych gminy i stanowi część gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Nie mają one przy tym waloru przepisów powszechnie obowiązujących, lecz stanowią akty kierownictwa wewnętrznego (por. wyrok NSA w Poznaniu z 23 czerwca 2003 r., sygn. akt II SA/Po 502/03, wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt III SA/LU 230/06 i z dnia 29 maja 2008 r., sygn. akt III SA/LU 175/08 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Łd 388/12).

Zauważono, że skarżący wskazuje na najnowsze stanowisko orzecznicze stwierdzające, iż uchwała określająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego, jednakże w ocenie organu administracji na dzień wydawania zaskarżonej uchwały istniały stanowiska nadzorcze, stanowiące że ww. uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego: (por. rozstrzygnięcia nadzorcze m.in.: Wojewody Śląskiego z dnia 30 kwietnia 2012 r., Nr NPII.4131.1.181.12; Wojewody Wielkopolskiego z dnia 31 maja 2012 r., Nr KN. 1.4131.2.17.2012.4, Wojewody Lubuskiego z dnia 17 kwietnia 2012 r., nr NK-1.4131.92.2012.AHor). Dodatkowo o charakterze uchwały obejmującej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jako aktu nie stanowiącego aktu miejscowego przemawiało również orzecznictwo, tj. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13, Legalis nr 684224, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Lublinie z 2012-08-07 III SA/Lu 463/12 (numer 539195), Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Bydgoszczy z 2013-11-19 II SA/Bd 887/13 (numer 766019), Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gliwicach z 2016-12-01 II SA/G1 934/16 (numer 1592409).



Sygn. akt II SA/Bd 1204/18

Organ podkreślił, że Wojewoda Kujawsko-Pomorski nie zwrócił uwagi, iż uchwałą określającą program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt należy traktować jako akt prawa miejscowego i nie uchylił uchwały w trybie nadzoru.

Wbrew twierdzeniom skarżącego, w ocenie strony przeciwnej zamieszczenie w programie zapobiegającym bezdomności zwierząt indywidualno - konkretnych postanowień dotyczących np. określenia podmiotów realizujących Program, wynika wprost z art. 11a ust. 2 pkt 7 i ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt. Brak tych niezbędnych na mocy ustawy postanowień, zdaniem strony przeciwnej stanowi niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego, którego określenie - w kolejnej nowelizacji ustawy - miało na celu urealnienie opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Takie postanowienia nie pozostają w sprzeczności z żadnymi przepisami prawa, ani ustawy o ochronie zwierząt ani też ustawy o samorządzie gminnym.

W związku z powyższym, w ocenie organu administracji zamieszczenie w treści uchwały w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi postanowień o takich zapisach, nie może wskazywać w sposób ewidentny na generalny charakter jej postanowień.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zakres sądowoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej, dokonywanej według kryterium legalności, wyznaczają przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej powoływanej jako "p.p.s.a."). Zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a. kontrola ta obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5), a także akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przepis powyższy stosować należy wraz z art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy

Sygn. akt II SA/Bd 1204/18

sprzeczna z prawem. W myśl art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa, sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Granicą nieważności uchwały jest zatem ustalenie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Zdaniem Sądu z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

W przedmiotowej sprawie sporna była przede wszystkim okoliczność, czy zaskarżona uchwała może być zaliczona do aktów prawa miejscowego, co przesądzałoby o konieczności jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie, bowiem z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Brak publikacji należałoby uznać za sprzeczność z prawem skutkującą koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały (art. 91 § 1 zd. 1 u.s.g.).

W orzecznictwie sądów administracyjnych można było spotkać zróżnicowane poglądy na temat charakteru prawnego uchwał w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt oraz tego, czy są one aktem prawa miejscowego. W orzecznictwie NSA wyrażono stanowisko, że charakter prawny przedmiotowej uchwały może być dyskusyjny. 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. Wskazać należy, że wystarczy, aby choć jedno postanowienie uchwały miało charakter generalno - abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego.

W ostatnim czasie w orzecznictwie jednak ugruntowało się stanowisko, że uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt stanowi akt prawa miejscowego i tym samym podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (*vide*: np. wyroki NSA z 12.10.2016 r., II OSK 3245/16, z 14.06.2017 r., II OSK 1001/17, z 13.03.2013 r., II OSK 37/13, dostępne na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Każdorazowo, by móc przypisać aktowi normatywnemu stanowionemu przez gminę przymiot prawa miejscowego, należy wnikliwie poddać analizie jego cechy materialne i formalne. Konieczne jest, zatem ustalenie, kto jest adresatem określonej

normy postępowania oraz co było podstawą jego podjęcia. Tym samym o charakterze danego aktu prawnego przesądza podstawa prawna aktu oraz regulowana nim materia.

Akty prawa miejscowego, czyli przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, są źródłami prawa, a więc muszą posiadać cechy ogólności oraz abstrakcyjności. Akt prawa miejscowego, co należy podkreślić, nie musi być adresowany do wszystkich osób zamieszkujących lub przebywających na określonym terytorium i wystarczy wskazać adresatów (co najmniej grupowo), o ile wyodrębnienie dokonywane jest na podstawie określonego kryterium.

Wprawdzie uchwała rady gminy - program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ma zróżnicowany charakter normatywny, ponieważ zawiera normy o mieszanym abstrakcyjno-konkretnym charakterze to z uwagi na to, że rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, jednocześnie konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, a treść programu stanowią generalne zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy, należało uznać, że stanowi ona akt prawa miejscowego.

Uchwała w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy, co dotyczy też zmiany uchwały w tym przedmiocie, stanowi ważny instrument ochrony zwierząt oraz jest równocześnie istotnym elementem systemu działań podejmowanych przez organy administracji publicznej na rzecz ochrony zwierząt. Cele programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt realizują obowiązek prawny humanitarnego traktowania zwierząt (art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt) oraz zadania gminy związane z wykonaniem tego obowiązku. Zadania te są natomiast skonkretyzowane w treści uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy. Przedmiotowy program ma moc powszechnie obowiązującą, dotyczy podmiotów niezależnych od administracji i spełnia warunek niezbędny do traktowania go jako aktu prawa miejscowego.

Adresatami norm ujętych w uchwale nie są wyłącznie podmioty wewnętrzne, lecz również przedstawiciele społeczności lokalnej, do których adresowany jest obowiązek humanitarnej ochrony zwierząt, co powoduje, że jest to akt prawa miejscowego, a nie akt wewnętrzny. Przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna zatem podlegać publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a co nie miało miejsca,