



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 13 marca 2018 r.

Poz. 1121

WYROK NR II SA/RZ 1045/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 12 grudnia 2017 r.

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Marcin Kamiński /spr./ Sędziowie WSA Paweł Zaborniak WSA Piotr Godlewski Protokolant specjalista Anna Mazurek -Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 grudnia 2017 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Stalowej Woli na uchwałę Rady Miejskiej w Radomyślu nad Sanem z dnia 17 marca 2017 r. nr XXII/163/2017 w przedmiocie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Radomyśl nad Sanem w 2017 roku" stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Stalowej Woli jest uchwała Rady Gminy Radomyśl nad Sanem z dnia 17 marca 2017 r. XXII/163/2017, podjęta w przedmiocie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Radomyśl nad Sanem w roku 2017". Stan faktyczny i prawny sprawy ze skargi na powyższą uchwałę przedstawia się następująco: W dniu 19 kwietnia 2017 r. Rada Gminy Radomyśl nad Sanem podjęła uchwałę nr XXII/163/2017 w przedmiocie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Radomyśl nad Sanem w roku 2017". Powyższa uchwała jako akt prawa miejscowego została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 19 kwietnia 2017 r. pod pozycją 1577 i zgodnie z § 11 weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia. W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Prokurator Prokuratury Rejonowej w Stalowej Woli wniósł o stwierdzenie nieważności opisanej na wstępie uchwały w całości. Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie art. 7 Konstytucji RP i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (u.o.z.) przez: – wskazanie w § 2 ust. 2 i 3 Programu, zakresu przedmiotowego jego stosowania, pomimo że zakres ten ustala już ustawa o ochronie zwierząt, zawierająca w art. 4 pkt. 16 i 17 definicje pojęć: zwierzęta bezdomne, zwierzęta domowe; – wskazanie w Rozdziale 2 Programu, jego celów i zadań, poprzez częściowe powtórzenie ustawowej regulacji w tym zakresie oraz wskazania tych celów, które wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego; – wskazanie w § 5 pkt. 2 Programu, że zabieg sterylizacji i usypiania ślepych miotów będzie mógł być wykonany w lecznicy weterynaryjnej, podczas gdy ustawa wskazuje, że sterylizacja i kastracja zwierząt ma się odbywać w schroniskach dla zwierząt; – niewskazanie w § 5 pkt. 4 Programu konkretnego podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej dla zwierząt rannych (w szczególności w przypadkach zdarzeń drogowych), co uniemożliwia skuteczną realizację zadań własnych gminy; – niewskazanie w § 5 pkt. 5 Programu sposobu poszukiwania właścicieli dla zwierząt bezdomnych; – pominięcie w § 5 pkt. 7 Programu charakteru odławiania zwierząt i naruszenie przez to § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, z którego to przepisu wynika, że wyłapywanie zwierząt ma charakter stały lub okresowy; – przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, przez wprowadzanie § 6 pkt. 4 obwarowań związanych z usypianiem ślepych miotów zwierząt, do zwierząt co

do których nie ma możliwości zapewnienia dla nich właścicieli lub są chore, bezdomne, a które lekarz weterynarii uzna, że nie roszą nadziei na wyzdrowienie i dalsze ich życie przysporzyłoby im cierpienia i bólu; – wskazanie w § 7 i 8 Programu, kwestii związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa mieszkańcom ich edukacją w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt, które to zagadnienia wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, – niesprecyzowanie w Programie zagadnień dotyczących opieki nad wolno żyjącymi kotami, niewskazanie konkretnych miejsc dokarmiania kotów oraz niewskazanie, ile środków pieniężnych na ten cel będzie przeznaczonych. Prokurator wskazał, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy, zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom należy do zadań własnych gminy. W myśl art. 11a ust. 1 ustawy, rada gminy wypełniając obowiązek wynikający z art. 11 ust. 1, określa w drodze uchwały, corocznie do 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Stosownie do treści art. 11a ust. 4 ustawy, realizacja zadań opisanych w ust. 2 pkt. 3 do 6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. W świetle powyższego, nie może budzić wątpliwości konieczność wskazania w uchwale podmiotów realizujących wymienione w programie zadania. Zdaniem Prokuratora, wykładnia celowościowa przepisu 11a ustawy prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz ich wyłapywaniu, właściwym jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań. Stąd też uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ustawy, powinna zawierać elementy wskazane w art. 11a ust. 1 pkt. 1-8, jako obligatoryjne i ze skonkretyzowaniem ich treści, jak też wskazywać sposób postępowania w określonych sytuacjach, podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań, sposób i źródła finansowania (art. 11a ust. 5 ustawy). Prokurator podał, że krótki (roczny) termin obowiązywania programu przemawia za skonkretyzowaniem jego treści, a nie nadawaniu mu ogólnych ram i planów, które dopiero wymagałyby konkretyzacji. Prokurator podniósł, że w § 2 ust. 2 i 3 Programu, wskazano zakres przedmiotowy jego stosowania - pomimo, że zakres ten ustala już ustawa o ochronie zwierząt, zawierająca w art. 4 pkt. 16 i 17 definicje pojęć: zwierzęta bezdomne, zwierzęta domowe. Zdaniem skarżącego, powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Powtórzenie to powoduje bowiem ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej podczas, gdy w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie. Zdaniem Prokuratora, za nieprawidłowe uznać należy również, wskazanie w Rozdziale 2 Programu celów jego uchwalenia, poprzez częściowe powtórzenie ustawowej regulacji w tym zakresie oraz wskazania tych celów, które wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego. Skarżący wskazał, że wymienione w art. 11 u.o.z. elementy, mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowanie tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym (aktem prawa miejscowego) wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r., II OSK 1524/12). Zdaniem Prokuratora, w świetle poczynionych uwag, za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami należy uznać wszelkie odstępstwa w programie od granic upoważnienia ustawowego, a więc od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, a przekazanych do unormowania w programie. Uchwalając akt prawa miejscowego, organ stanowiący gminy musi mieć na względzie, iż akt ten winien być wydany nie tylko na podstawie ustawy, ale i w granicach w niej przewidzianych (wyrok NSA z 2 lutego 2014 r., II OSK 3132/13). Prokurator podniósł, że w omawianym aspekcie, powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała narusza bowiem prawo w sposób istotny i jako taka pozostaje nieważna. Zawsze tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Uchwała organu gminy nie powinna powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyroki NSA z 14 października 1999 r. sygn. II SA/Wr 1179/98; z 16 czerwca 1992 r., sygn. II SA 99/92 - ONSA 1993/2/44; z 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. III RN 40/00, OSNP 2001/13/424, Wyrok WSA/ Go 134/17). W ocenie skarżącego, za nieprawidłowe uznać trzeba także wskazanie w § 5 pkt. 2 Programu, że zabieg

sterylizacji i usypiania ślepych miotów będzie mógł być wykonany w lecznicy weterynaryjnej, podczas gdy ustawa wskazuje wprost, że sterylizacja i kastracja zwierząt ma się odbywać w schroniskach dla zwierząt. Z kolei niewskazanie w § 5 pkt. 4 Programu konkretnego podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej dla zwierząt rannych (w szczególności w przypadkach zdarzeń drogowych), uniemożliwia skuteczną realizację zadań własnych gminy. Zdaniem Prokuratora, podobnie niesłusznie zaniechano sprecyzowania czy w ogóle określenia sposobu poszukiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Skarżący podniósł, że z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wprowadzono w § 6 pkt. 4 obwarowania związane z usypianiem ślepych miotów zwierząt, do zwierząt co do których nie ma możliwości zapewnienia dla nich właścicieli lub są chore, bezdomne, a które lekarz weterynarii uzna, że nie rokują nadziei na wyzdrowienie i dalsze ich życie przysporzyłoby im cierpienia i bólu. Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje zapewnienie usypiania ślepych miotów. Powyższa regulacja nie daje zatem upoważnienia do zawężania zapewnienia usypiania ślepych miotów jedynie do zwierząt, co do których nie ma możliwości zapewnienia dla nich właścicieli lub są chore, bezdomne, a które lekarz weterynarii uzna, że nie rokują nadziei na wyzdrowienie i dalsze ich życie przysporzyłoby im cierpienia i bólu, tak jak uczyniła w zaskarżonej uchwale Rada Gminy Radomyśl nad Sanem. Zdaniem Prokuratora, z przyczyn wyżej opisanych za nieprawidłowe i wykraczające poza granice upoważnienia ustawowego uznać trzeba zamieszczenie w § 7 i 8 Programu, kwestii związanych zapewnieniem bezpieczeństwa mieszkańców i ich edukacją w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt, które to zagadnienia również wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego (II SA/Go 97/17, II SA/Go 134/17). W ocenie skarżącego, to, że w Programie nie sprecyzowano należycie zagadnień dotyczących opieki nad wolno żyjącymi kotami, nie wskazano konkretnych miejsc ich dokarmiania, nie wskazano ile środków pieniężnych na ten cel będzie przeznaczonych. Przepis programu stanowi bowiem, że opieka i dokarmianie wolno żyjących kotów będzie koordynowane przez urząd i prowadzone na terenach sołectw w porozumieniu z poszczególnymi sołtysami. Zdaniem Prokuratora, zapis ten nie jest dostatecznie konkretny. Program - co wielokrotnie i zgodnie podkreśla się w orzecznictwie i co już zaakcentowano wyżej, mając na uwadze celowościową wykładnię art. 11a u.o.z. - musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji. Stąd tak silnie akcentuje się, że wykonawczy charakter aktu nie zostanie zachowany, jeżeli pominię się w nim konkretne podmioty realizujące zadania w nim przewidziane (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 676/14, wyrok WSA w Opolu z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 247/14; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 389/14, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1344/15, Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim SA /Go 117/17). W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczas wyrażone stanowisko. Organ podniósł, że określenie w uchwale definicji pojęć zwierzęta bezdomne i zwierzęta domowe oraz określenie celu programu opieki nad zwierzętami podyktowane było kompleksowym uregulowaniem kwestii związanych z opieką nad zwierzętami bezdomnymi. Wskazanie w rozdziale 2 zadań priorytetowych programu zdaniem Gminy nie stanowi natomiast przekroczenia upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11a, ponieważ w art. 11a ust. 2 ustawodawca wskazuje, iż program opieki nad zwierzętami obejmuje "w szczególności" regulację zagadnień wymienionych w tym przepisie. Rada gminy podała, że przepis § 5 pkt. 2 uchwały dotyczący kastracji i sterylizacji zwierząt bezdomnych, nie obejmuje zwierząt w schroniskach. W praktyce zwierzęta bezdomne często oddawane są do adopcji a nie przekazywane do schroniska. Organ wskazał, że całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt zapewnia podmiot wskazany w § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały. Zdaniem organu, przepis uchwały dotyczący poszukiwania właścicieli dla zwierząt bezdomnych wykonywany jest poprzez dokonywanie ogłoszeń na stronie internetowej gminy. Wskazanie w § 5 pkt 7 uchwały, że odławianie bezdomnych zwierząt będzie przeprowadzane zależnie od potrzeb, zdaniem Gminy jest regulacją spełniającą warunki wynikające z przepisu 11a u.o.z. Organ podał, że ograniczenie usypiania ślepych miotów zwierząt zawarte w § 6 pkt. 4 jest zgodne z intencją ustawodawcy. Ustawa dotyczy bowiem ochrony zwierząt, a "nie ich zabijania poprzez usypianie". Uregulowania zawarte w § 7 i 8 uchwały, zdaniem organu, nie wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego. Ponadto, zdaniem organu regulacja zawarta w § 5 uchwały dotycząca dokarmiania kotów na terenie sołectw w porozumieniu z poszczególnymi sołtysami jest wystarczająca. Trudno bowiem z góry określić konkretne miejsce przebywania kotów. Środki finansowe na dokarmianie kotów określone są w § 9 uchwały, gdzie jest mowa ogólnie o zwierzętach bez wskazywania czy chodzi o psy czy koty. Wojewódzki Sąd Administracyjny rozważył, co następuje: Skarga w przedmiotowej sprawie zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek nie wszystkie zarzuty skargi są uzasadnione. Sąd administracyjny pozostając związany kryterium legalności oraz nie będąc związany granicami skargi, w tym podniesionymi w niej zarzutami, jest upoważniony w toku kontroli przedmiotu zaskarżenia do

uwzględnienia z urzędu wszelkich stwierdzonych naruszeń prawa oraz do ich sankcjonowania w granicach wyznaczonych w art. 145-150 p.p.s.a. lub w przepisach szczególnych. Uwzględnienie skargi na akt prawa miejscowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego polega zasadniczo na stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu w całości albo w części, chyba że przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności (art. 147 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności – w odniesieniu do gminnych aktów prawa miejscowego – wynika przede wszystkim z art. 91 ust. 4 w zw. z art. 93 ust. 1 p.p.s.a. Powyższe przepisy stanowią, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. W takich wypadkach sąd administracyjny uwzględnia skargę poprzez stwierdzenie wydania aktu z naruszeniem prawa w całości albo w części. Oceniając legalność zaskarżonej uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, Sąd uznał – niezależnie od zasadności części zarzutów skargi – że skarżony organ podejmując powyższą uchwałę naruszył w sposób istotny prawo poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie regulacji materialnoprawnych wyższego stopnia. Jakkolwiek stwierdzone naruszenia prawa odnoszą się jedynie do części przepisów kontrolowanego aktu, to jednak w ocenie Sądu w przedmiotowej sprawie uznano za niewystarczające stwierdzenie nieważności uchwały w części. Wadliwe przepisy uchwały mają bowiem znaczenie zasadnicze dla całej konstrukcji uchwały o przyjęciu programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt i są nierozdzielnie związane z jej treścią. W konsekwencji stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części nie przywróciłoby w pełni stanu zgodnego z prawem, gdyż kontrolowana uchwała pozbawiona unieważnionych przepisów nie mogłaby w pozostałym zakresie samodzielnie funkcjonować w porządku prawnym jako program, o którym mowa w art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (u.o.z.). Konieczne zatem stało się stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Stwierdzone naruszenia prawa o istotnym charakterze dotyczą następujących unormowań programowych: Po pierwsze, w § 3 ust. 2 pkt. 2 i 3 uchwały określono zadania priorytetowe programu w sposób niezgodny z art. 11 ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 1-2 u.o.z. Ponieważ program przyjmowany na podstawie art. 11a ust. 1 u.o.z. jest instrumentem realizacji zadań własnych gminy określonych w art. 11 ust. 1 u.o.z. (zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie), dlatego przepisy konkretyzujące ustawowe zadania własne nie mogą rozszerzać, ograniczać albo modyfikować regulacji ustawowej. W świetle art. 11 ust. 1 u.o.z. określenie, że zadaniami programu są "zmniejszenie populacji bezdomnych zwierząt" i "zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom gminy" (§ 3 ust. 2 pkt. 2 i 3) wykracza poza zakres zadań wskazany w powyższym przepisie. Zadania związane z zapobieganiem bezdomności oraz zapewnianiem opieki bezdomnym zwierzętom nie mogą być dookreślane poprzez wskazanie, że osiągnięcie celów związanych z eliminacją lub ograniczeniem zjawiska bezdomności zwierząt powinno zmierzać do "zmniejszenia populacji bezdomnych zwierząt". Działania depopulacyjne w odniesieniu do zwierząt bezdomnych nie są bowiem tożsame z działaniami przeciwdziałającymi lub ograniczającymi bezdomność zwierzęcą. Zadania określone w art. 11 ust. 1 u.o.z. – także w kontekście zasadniczego celu ustawy (zob. art. 1 ust. 3 u.o.z.: "Organy administracji publicznej podejmują działania na rzecz ochrony zwierząt") – nie mogą zmierzać bezpośrednio do ograniczenia ilościowego populacji zwierząt bezdomnych, lecz do eliminacji lub ograniczenia zjawiska bezdomności zwierząt. Działania związane z ograniczeniem populacji zwierząt bezdomnych są wyjątkiem (zob. art. 11a ust. 2 pkt. 4 i 6, art. 11a ust. 3a u.o.z.), którego nie można traktować jako zadania priorytetowego. Po drugie, przepis § 5 pkt 2 programu nie stanowi prawidłowej konkretyzacji art. 11a ust. 2 pkt 4 oraz art. 11a ust. 3a u.o.z. Powyższy przepis nie rozróżnia wyraźnie obligatoryjnych zadań związanych ze sterylizacją albo kastracją zwierząt w schroniskach (art. 11a ust. 2 pkt 4) oraz fakultatywnych zadań związanych ze sterylizacją albo kastracją zwierząt w gminie. Językowa treść § 5 pkt. 2 wskazuje, że zabiegowi sterylizacji albo kastracji mają zostać poddane "wszystkie bezdomne zwierzęta", co oznacza, że organ stanowiący gminy wykroczył poza treść art. 11a ust. 2 pkt. 4 u.o.z., przewidującego obligatoryjną sterylizację (kastację) jedynie tych zwierząt bezdomnych, które przebywają w schroniskach dla zwierząt. Zwierzęta przebywające poza schroniskami mogą zostać poddane tym zabiegom w ramach zadań fakultatywnych na zasadach określonych w art. 11a ust. 3a u.o.z. Przepis § 5 powinien ponadto zawierać szczegółowe postanowienia określające tryb, sposób oraz terminy przeprowadzania zabiegów na zwierzętach bezdomnych przebywających w schroniskach albo poza schroniskami. Po trzecie, nie zostały skonkretyzowane treściowo postanowienia § 5 pkt. 5. Konkretyzacja ustawy musi być na tyle kompletna i precyzyjna, aby nie było wątpliwości co do tego, kto, w jakich warunkach i w jakim zakresie staje się adresatem treści normatywnej wynikającej z przedmiotowego programu. Program, o którym mowa w art. 11a u.o.z., jako akt prawa miejscowego konkretyzujący i wykonujący ustawę, musi zostać wyposażony w cechę wystarczającej szczegółowości, konkretności oraz precyzyjności, aby można było uznać, że ustawowa norma upoważniająca do jego ustanowienia nie została wykonana w sposób pozorny lub nieefektywny. Nie jest dlatego wystarczające wskazanie, że sposobem realizacji programu będzie

"poszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt bezdomnych", bez określenia podmiotu realizującego zadanie w tym zakresie, trybu oraz form jego realizacji. Po czwarte, nie jest zgodne z prawem wskazanie, że "odławianie bezdomnych zwierząt będzie przeprowadzone zależnie od potrzeb" (§ 5 pkt 7). Postanowienie o takiej treści narusza przepis § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, w którym określono, że wyłapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały. Uchwała przyjmująca program musi zatem wskazać perspektywę czasową przeprowadzania akcji wyłapywania zwierząt bezdomnych. Oznacza to, że niezależnie od terminów konkretnych akcji, zadania w zakresie wyłapywania mogą być realizowane w sposób stały (przez cały rok) albo okresowo (np. w okresie od marca do czerwca). Po piąte, przepis dotyczący opieki nad "wolno żyjącymi kotami" i ich dokarmiania nie spełnia warunku koniecznej określoności aktu normatywnego o charakterze wykonawczym i konkretyzującym względem ustawy. Nie określono przede wszystkim sposobu ustalenia miejsc, gdzie przebywają "wolno żyjące koty" i podmiotu zobowiązanego do wykonania powyższego obowiązku. Nawet jeśli prawdopodobieństwo występowania tego rodzaju kotów na terenie gminy jest minimalne, nie zwalnia to organu stanowiącego gminy z obowiązku dochowania warunków prawidłowości stanowienia prawa miejscowego. Organ stanowiący gminy nie wskazał również organizacji i sposobu dokarmiania kotów (np. wydawanie wskazanym w uchwale podmiotom karmy zakupionej przez gminę). Po szóste, wadliwa jest treść § 6, którego tytuł ("Zmniejszenie populacji zwierząt bezdomnych") – jak już wskazano wyżej – wykracza poza cele i zadania regulacji ustawowej. Postanowienia § 6 pkt. 1-3 nie zostały w sposób wystarczający dookreślone treściowo. Nie wskazano w szczególności trybu, sposobu, terminów oraz podmiotów realizujących zadania w zakresie działań edukacyjnych oraz znakowania zwierząt w gminie. Nie jest w świetle art. 11a ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt. 3-4 i 7 i w zw. z art. 33 ust. 3 u.o.z. prawnie dopuszczalna regulacja przewidująca, że usypianie ślepych miotów zwierząt obejmuje także "zwierzęta chore, bezdomne", które zostaną uznane przez lekarza weterynarii za "nierokujące nadziei na wyzdrowienie" i których "dalsze życie" przysporzyłoby im "cierpienia i bólu" (§ 6 pkt 4). Tego rodzaju regulacja stanowi bezpośrednie naruszenie art. 6 ust. 1 u.o.z., z którego wynika zasada zakazu zabijania zwierząt poza ustawowymi wyjątkami. Jednym z wyjątków od powyższej zasady jest tzw. usypianie ślepych miotów (art. 6 ust. 1 pkt 7 u.o.z.), które powinno zostać objęte uchwałą programową (art. 11a ust. 2 pkt 6). Działania stanowiące realizację programu, związane z usypianiem ślepych miotów zwierząt bezdomnych nie mogą być jednak rozszerzane na bezdomne zwierzęta chore lub cierpiące. Zagadnienie uśmiercania chorych lub cierpiących zwierząt (także bezdomnych) jest bowiem uregulowane odrębnie w ustawie o ochronie zwierząt, a program przyjmowany na podstawie art. 11a tej ustawy nie może być wykorzystywany do "programowej eliminacji" bezdomnych zwierząt chorych lub cierpiących. Legalne uśmiercanie tego rodzaju zwierząt może bowiem odbywać się tylko na warunkach określonych w art. 33 w zw. z art. 6 ust. 1 u.o.z. lub w zw. z przepisami odrębnymi (zob. w szczególności art. 33 ust. 3-3a u.o.z.). Ponadto w § 6 pkt. 4 wprowadzono nieskonkretyzowaną przesłankę negatywną usypienia ślepych miotów w postaci "braku możliwości zapewnienia" dla nich właścicieli. Jeśli przyjąć, że przesłanka ta jest związana z zadaniem określonym w art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z., to i tak wymaga ona konkretyzacji poprzez wskazanie trybu oraz okresu poszukiwania właścicieli dla bezdomnych ślepych miotów zanim zwierzęta te osiągną zdolność widzenia. Po osiągnięciu tej zdolności usypienie stanie się już bowiem niedopuszczalne. Po siódme, przepis § 7 jest w całości sprzeczny z art. 11 i art. 11a u.o.z. Określone w nim zadania oraz sposoby ich realizacji wykraczają poza zadania i cele gminy określone w ustawie. Egzekwowanie obowiązków w zakresie szczepień ochronnych zwierząt oraz w zakresie utrzymania porządku i czystości w gminie nie jest objęte zakresem regulacji ustawy o ochronie zwierząt. Po ósme, wadliwa jest treść § 8 uchwały w zakresie określenia sposobów i form realizacji zadań edukacyjno-informacyjnych. Przepisy programowe nie mogą mieć charakteru postulatycznego, zadaniowego lub kierunkowego. Muszą one zawierać wskazanie szczegółowo określonych działań, sprecyzowanych co do podmiotu, przedmiotu, czasu, miejsca lub innych cech konkretyzujących. Jeśli Gmina podjęła decyzję o podejmowaniu działań informacyjnych lub edukacyjnych (§ 8), to trzeba określić co najmniej podmioty realizujące te działania oraz ich charakter (np. akcje informacyjne będą organizowane przez pracowników urzędu gminy lub nauczycieli co najmniej raz w roku na terenie szkół prowadzonych przez gminę poprzez rozprowadzanie materiałów informacyjnych, prelekcje w trakcie zajęć, itp., w uzgodnieniu z dyrektorami szkół; organizowane będą spotkania lub zebrania wiejskie zwoływane w określonym terminie; rozpowszechniane będą materiały informacyjne w określonej ilości, miejscach oraz terminach). Po dziewiąte, przepis § 9 ust. 2 narusza art. 11a ust. 5 u.o.z. poprzez niewskazanie wysokości środków finansowych na realizację wszystkich zadań objętych programem oraz nieprawidłowe określenie sposobu wydatkowania tych środków. Przede wszystkim nie wskazano środków finansowych na zadania związane z poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt, działaniami edukacyjno-informacyjnymi, zapewnianiem miejsc dla zwierząt gospodarskich, usypianiem ślepych miotów, opieką nad wolno żyjącymi kotami. Program nie zawiera

również szczegółowych i pełnych regulacji dotyczących sposobu wydatkowania środków finansowych na szczegółowe zadania (np. co do trybu, podstawy oraz beneficjentów wydatkowania). Po dziesiąte, istotnym naruszeniem prawa jest także zbędne i wprowadzające w błąd powtarzanie definicji ustawowych. Dotyczy to przede wszystkim przeniesienia definicji ustawowych do treści § 2 pkt. 2-3. Odnosząc się natomiast do pozostałych (nie rozważonych wyżej) zarzutów skargi, należy stwierdzić, że nie znajdują one uzasadnionych podstaw. Nie są zatem uzasadnione zarzuty dotyczące wadliwości § 5 pkt. 2 i § 5 pkt. 4 uchwały. W szczególności należy zauważyć, że zgodnie z obowiązującym od dnia 6 stycznia 2017 r. brzmieniem art. 11 ust. 1 i art. 11a ust. 2 i ust. 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (ustawa z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt) katalog obligatoryjnych zadań programowych ma charakter otwarty, a dodatkowo wprowadzono dalszą kategorię zadań fakultatywnych (ust. 3a). Z art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. wynika również, że przepis ten odnosi się do zwierząt bezdomnych przebywających w schroniskach dla zwierząt, natomiast nie określa miejsca wykonywania zabiegów sterylizacji albo kastracji. Mając na względzie wskazane wyżej argumenty i przesłanki, Sąd – działając na podstawie art. 147 § 1 w zw. z art. w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.