

Wyrok
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach
z dnia 31 stycznia 2024 r.

II SA/Ke 735/23

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Dorota Pędziwilk-Moskal.
Sędziowie WSA: Jacek Kuza (spr.), Krzysztof Armański.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 stycznia 2024 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Końskich na uchwałę Rady Gminy w Fałkowie z dnia 31 marca 2023 r. nr XLIV/324/2023 w przedmiocie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie faktyczne

Uchwałą z dnia 31 marca 2023 r. nr XLIV/324/2023 Rada Gminy w Fałkowie, powołując w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm.), dalej zwanej: "u.o.z." przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Fałków na rok 2023, który stanowi załącznik do tej uchwały.

Uchwałą powyższą zaskarżył w całości Prokurator Rejonowy w Końskich, zarzucając jej w skardze skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach naruszenie:

- art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. poprzez niewypełnienie delegacji ustawowej wskazanej w tym przepisie i uregulowanie w Programie zadania polegającego na sprawowaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi w sposób zbyt ogólny, tj. bez wskazania konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc przebywania kotów wolno żyjących, obserwacji i liczenia populacji, listy społecznych opiekunów (karmicieli), terminów i miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących oraz, w jakich konkretnie przypadkach będzie możliwe dokarmianie kotów wolno żyjących;
- art. 11a ust. 2 pkt 3 u.o.z. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w tym przepisie i uregulowanie w Programie sposobu odławiania zwierząt bezdomnych i ich transportu (§ 4 ust. 3 i 6), podczas gdy zgodnie z art. 11 ust. 2 u.o.z. kwestia zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt została przekazana do uregulowania ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, w drodze rozporządzenia, a art. 24 u.o.z. zawiera odesłanie do konkretnych rozporządzeń Rady (WE) w sprawie postępowania w zakresie transportu zwierząt;
- art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. poprzez niewypełnienie delegacji ustawowej i brak wskazania w przepisie konkretnego gabinetu weterynaryjnego lub lekarza weterynarii, który będzie

wykonywać obligatoryjną kastrację i sterylizacje zwierząt w schronisku - brak wskazania konkretnej nazwy i adresu podmiotu lub imienia i nazwiska lekarza weterynarii oraz adresu wykonywanej przez niego praktyki;

- art. 11a ust. 5 u.o.z. poprzez niewypełnienie delegacji ustawowej wskazanej w tym przepisie i zbiorcze przypisanie środków finansowych do kilku celów - jednej kwoty do kilku celów zbiorczo.

W oparciu o powyższe zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości wraz z załącznikiem do tej uchwały.

W uzasadnieniu skargi jej autor zwrócił uwagę na orzecznictwo sądowe dotyczące opieki nad kotami wolno żyjącymi, zgodnie z którym brak wskazania konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, czy też brak listy społecznych opiekunów (karmicieli) tych zwierząt - nie pozwala na uznanie, że rada gminy wypełniła obowiązek nałożony na nią w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. (zob. wyrok NSA z 30 lipca 2019 r., II OSK 1754/18).

Wnoszący skargę także podniósł, że w § 4 ust. 3 Rada określiła warunki dotyczące odławiania bezdomnych zwierząt i ich transportu, wskazując, że odławianie będzie prowadzone przy pomocy specjalistycznego sprzętu, nie stwarzając zagrożenia dla życia i zdrowia zwierząt, a środki transportu, którymi zwierzęta będą przewożone muszą spełniać warunki określone w ustawie. Tymczasem pierwsza z tych kwestii została przekazana do uregulowania właściwemu ministrowi, a art. 24 u.o.z. zawiera odesłanie do konkretnych rozporządzeń Rady (WE) w sprawie postępowania w zakresie transportu zwierząt.

Z kolei odnośnie § 14 ust. 4 pkt a, skarżący stwierdził, że jedna kwota została przydzielona zbiorczo na cele związane z odławianiem, zapewnieniem miejsca w schronisku zwierzętom bezdomnym oraz ich obligatoryjną kastracją i sterylizacją.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Wskazał, że skonkretyzowanie w uchwale zadań w zakresie opieki nad wolno żyjącymi kotami nie jest możliwe, gdyż koty mogą się przemieszczać w ciągu roku w dowolne miejsca. Organ dalej stwierdził, że nie ma pewności, czy siedziba gabinetu weterynaryjnego lub lekarza weterynarii będzie stała przez cały czas obowiązywania uchwały. Z kolei zarzut dotyczący objęcia finansowania zadań objętych programem zbiorczym bez przypisania ich dla różnych celów nie jest praktyczny, bo trudno przewidzieć wyprzedzająco, jakie cele będą wymagać odpowiedniej wielkości nakładów.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zważył, co następuje:

Skarga podlega uwzględnieniu, choć nie wszystkie zarzuty okazały się zasadne.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.), dalej "p.p.s.a.", sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 5 tej ustawy, kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie art. 53 § 3 p.p.s.a. prokurator jest uprawniony do wniesienia

skargi, przy czym w przypadku skargi na akty prawa miejscowego nie jest ograniczony jakimkolwiek terminem.

W kwestii, czy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt należy kwalifikować jako akt prawa miejscowego, w najnowszym orzecznictwie wyraźnie dominuje pogląd o zaliczeniu uchwał w tym przedmiocie do aktów prawa miejscowego. Najszerzej wypowiedział się w tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17. Program opieki nad zwierzętami ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego, kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też jest podmiotem zobowiązany do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Systemowo poprawna, a celowościowo właściwa jest taka wykładnia art. 11a u.o.z., zgodnie z którą odczytuje się zawarte tam upoważnienie jako kompetencje rady gminy do podjęcia uchwały w formie aktu prawa miejscowego (por. 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* - z 2012 r. Nr 4, s. 44). Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4). Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por.: Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* 2001/1-2, s. 101-102). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w art. 156 § 1 k.p.a. Dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały należy mieć też na uwadze zasadę praworządności, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP. Wymaga ona, aby materia regulowana wydanym aktem prawa wynikała z upoważnienia ustawowego, nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, ale także realizowała wszystkie obowiązki z upoważnienia tego wynikające. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2), są aktami normatywnymi niższego rzędu, które powinny być zgodne z aktami prawnymi wyższego rzędu. Organ uchwałodawczy gminy ma zatem obowiązek przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego w ustawie w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów

powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.

W rozpoznawanej sprawie delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił art. 11a u.o.z. Przepis ten w ust. 1 upoważnia radę gminy, wypełniającą obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, do określenia, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W ust. 2 wskazano, że program ten 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. obowiązkową 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.

Zgodnie z art. 11a ust. 3 u.o.z., program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie. 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 (ust. 3a). Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (ust. 4). 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 (ust. 5).

Z powyższego wynika, że obowiązkowe elementy programu zostały określone w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 i ust. 5, fakultatywny określony został w ust. 3 i ust. 3a. Obowiązkowe elementy programu, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6 mogą zostać powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Uchwalając program rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień.

W orzecznictwie podkreśla się, że art. 11a ust. 5 u.o.z. bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań. Regulacja powinna ściśle odnosić się do zadań wyszczególnionych w ramach programu, a następnie wskazać konkretną kwotę przeznaczoną na realizację każdego ze wskazanych zadań oddzielnie. Powyższy brak stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma istotne znaczenie dla realizacji uchwały. Program powinien rozdzielać środki finansowe na wszystkie zadania objęte programem, tak aby wiadomo było, czy i jakie środki finansowe przewidziano odpowiednio na poszczególne cele Programu. Brak określenia w uchwale wysokości środków przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań oznaczonych w programie prowadzi do tego, że kwestia realizacji

poszczególnych zadań programu w istocie zostaje pozostawiona do swobodnej decyzji innym podmiotom/organom niż rada gminy oraz w innym trybie. W takim bowiem wypadku decyzja o realizacji konkretnego zadania pozostaje w gestii organu wykonawczego gminy (por.m.in. wyroki WSA w Poznaniu z 2 marca 2022 r., IV SA/Po 60/22, z 25 lutego 2022 r., IV SA/Po 63/22, dostępne na stronie internetowej: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Na gruncie niniejszej sprawy stwierdzić należy, że w § 14 ust. 3 załącznika do zaskarżonej uchwały wskazano, że w 2023 r. na realizację celów określonych w § 3 zabezpieczono w budżecie Gminy Fałków kwotę 59 000,00 zł na:

- 1) odławianie i zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku oraz obowiązkową sterylizację, kastrację i elektroniczne znakowanie zwierząt w schronisku. Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt - 42 582,60 zł,
- 2) opiekę i dokarmianie nad wolno żyjącymi kotami - 1000,00 zł
- 3) usypianie ślepych miotów - 1 000,00 zł,
- 4) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich - 1077,40 zł,
- 5) zapewnienie opieki weterynaryjnej dla zwierząt bezdomnych, w tym całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - 13 340,00 zł.

Słusznie Prokurator zarzuca, że nieprawidłowe jest zbiorcze przypisanie jednej kwoty do kilku celów, czyli tak, jak ma to miejsce w przywołanym wyżej § 14 ust. 3 pkt 1.

Wymienione bowiem w tym przepisie zadania są niezależnymi od siebie zadaniami i na realizację każdego z nich powinny być w ramach Programu przeznaczone osobne środki finansowe. Wskazanie konkretnej kwoty na poszczególne cele, a nie wskazanie zbiorcze, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, ma na celu między innymi uniknięcie sytuacji, że cała kwota zostanie przeznaczona na jedno z tych zadań, a na pozostałe zabraknie środków. Należy podkreślić, że Rady ma obowiązek zdefiniowania wszystkich zadań wykonywanych w ramach Programu oraz określenie puli środków na realizację każdego z nich.

Wszystko to oznacza, że zaskarżona uchwała nie uregulowała w sposób prawidłowy kwestii finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie. W wyroku z 29 lipca 2020, II OSK 336/20 (dostępny jw.) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że w art. 11a ust. 5 u.o.z. ustawodawca użył sformułowania: "program zawiera". Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu, czyli wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposobu wydatkowania tych środków. NSA podkreślił, że jest to norma o charakterze iuris cogentis i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że treść § 14 ust. 3 Programu istotnie narusza prawo, ponieważ nie wypełnia w sposób prawidłowy delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 5 u.o.z., a naruszenie tej normy prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Wobec stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości z powyższego powodu, jedynie ubocznie należy podnieść, że na podstawie delegacji ustawowej z art. 11 ust. 2 u.o.z., Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydała w dniu 26 sierpnia 1998 r.

rozporządzenie w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116, poz. 753). Kwestię dotyczącą wskazywania urządzeń i środków, przy których pomocy zwierzęta będą wyłapywane, odesłał do uregulowania w umowie na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych, jaką organ gminy może zawrzeć z podmiotem prowadzącym schronisko lub przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą (§ 5 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia). W § 7 tego rozporządzenia określono jednak, jakie cechy powinny mieć używane przy wyłapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki, tj. wskazano, że nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia, ani też zadawać im cierpienia. Mimo takiej regulacji rangi rozporządzenia wydanego na podstawie ustawowej delegacji, w zaskarżonej uchwale pojawił się zapis regulujący tę samą materię, ale w nieco odmienny sposób. W § 4 ust. 3 załącznika do zaskarżonej uchwały wskazano bowiem, że wyłapywanie bezdomnych zwierząt będzie prowadzone wyłącznie przy użyciu specjalistycznego sprzętu przeznaczonego do wyłapywania zwierząt, który nie stwarza zagrożenia dla życia i zdrowia zwierząt, a także nie będzie im zadawał cierpienia. Pominięto więc określenie cech środków używanych przy wyłapywaniu zwierząt bezdomnych, ograniczając się do określenia cech urządzeń (nazwanych "sprzętem") używanych przy wyłapywaniu zwierząt bezdomnych. Nie tylko więc skarżona Rada przekroczyła wynikające z art. 11a u.o.z. upoważnienie ustawowe do umieszczenia w programie takiego zapisu (skoro delegacja do uregulowania w drodze rozporządzenia, zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt skierowana została do ministra właściwego do spraw administracji publicznej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska), ale również naruszyła § 137 rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP poprzez częściowe powtórzenie oraz modyfikację zapisów zawartych w akcie wyższego rzędu. Zgodnie z tym pierwszym przepisem bowiem, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Ponadto zbędnym było zamieszczanie w § 4 ust. 6 załącznika do zaskarżonej uchwały zapisu, że bezdomne zwierzęta po wyłapaniu zostaną przewiezione do schroniska dla zwierząt środkami transportu spełniającymi warunki określone w ustawie. Skoro z treści art. 24 u.o.z., wynika, że zasady postępowania w zakresie transportu zwierząt kręgowych są określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającym dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz.Urz.U.E.L 3 z 05.01.2005, str. 1).

Na uwzględnienie nie zasługiwał natomiast zarzut naruszenia art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z., gdyż wbrew zarzutowi skargi, w Programie podano konkretny gabinet weterynaryjny, który będzie wykonywać zabiegi kastracji i sterylizacji zwierząt. Analiza całości zapisów Programu pozwala bowiem na stwierdzenie, że Program ten po pierwsze w sposób ogólny posługuje się pojęciem "gabinet weterynaryjny", gdyż w § 1 pkt 6 wprost wskazano, że ilekroć w uchwale jest mowa o gabinecie weterynaryjnym należy przez to rozumieć Gabinet Weterynaryjny "(...)" ul. (...), (...). Po drugie właśnie takim ogólnym pojęciem posłużono się w § 12 ust. 2, w którym wskazano, że zabiegi sterylizacji lub kastracji będą przeprowadzane przez gabinet weterynaryjny. Dodać też trzeba, że z art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. wprawdzie wynika, że Program obejmuje sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Nie oznacza to jednak, że wykonanie tych zabiegów musi mieć miejsce w siedzibie schroniska, ani tym bardziej, że zadanie to musi zostać powierzone podmiotowi prowadzącemu

schronisko. W tym zakresie Gmina ma prawo wyboru. W niniejszej sprawie zostało to zlecone podmiotowi określönemu w § 1 pkt 6 Programu.

Nie jest także trafny zarzut naruszenia art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z., zgodnie z którym program obejmuje opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Zadanie, o którym mowa w tym przepisie nie wymaga bowiem udziału podmiotu wyspecjalizowanego, a ustawa nie wskazuje, jak szczegółowy ma być charakter omawianej regulacji (por. wyrok WSA w Kielcach z 15 stycznia 2020 r., II SA/Ke 1048/19, dostępny jw.). Program w § 6 zawiera regulację dotyczącą opieki nad kotami wolno żyjącymi. Będzie ona realizowana poprzez: przekazanie informacji do Urzędu Gminy o miejscach, w których przebywają koty wolnożyjące (pkt 1), zapewnienie dokarmiania oraz wody pitnej w miejscach ich przebywania (pkt 2), zapewnienie opieki weterynaryjnej.

Pomimo tego, dość szczegółowego uregulowania ustawowego zadania "opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania" skarżący Prokurator niezasadnie zarzuca zbyt ogólny charakter omawianego unormowania - wskazując na brak wskazania konkretnych sposobów działania w zakresie ustalenia miejsc przebywania kotów wolno żyjących, obserwacji i liczenia populacji, listy społecznych opiekunów (karmicieli), terminów dokarmiania kotów wolno żyjących, oraz w jakich konkretnie przypadkach będzie możliwe dokarmianie wolno żyjących kotów. Tymczasem trzeba podkreślić, że skonkretyzowanie w uchwale zadań w zakresie opieki nad wolno żyjącymi kotami nie jest możliwe do ujęcia w sposób obejmujący całokształt zagadnienia. Mianowicie, w sytuacji kotów wolno żyjących nie jest możliwe określenie konkretnego miejsca i sposobu ich dokarmiania, a działania takie są podejmowane dopiero po zgłoszeniach od mieszkańców, ponieważ koty wolno żyjące nie posiadają stałych miejsc przebywania. Dokarmianiem kotów zajmuje się Gmina w sposób stały w momencie, gdy zachodzi taka potrzeba. W wyrokach z 28 marca 2023 r. II SA/Ke 162/23 i 15 stycznia 2020 r. II SA/Ke 1048/19 tut. Sąd w sposób prawidłowy zauważył, że zadanie, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy nie wymaga udziału podmiotu wyspecjalizowanego, a ustawa nie wskazuje, jak szczegółowy ma być charakter omawianej regulacji. Analizując treść cyt. wyżej § 3 Programu należy stwierdzić, że zaskarżona w tym zakresie uchwała zawiera wymaganą przez art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy regulację. Tym samym nie doszło do pominięcia obligatoryjnego elementu Programu. Nie stanowi bowiem istotnego naruszenia prawa brak konkretnych rozwiązań prawnych, które, zdaniem skarżącego, stanowiłyby właściwą (bo bardziej szczegółową) regulację prawną. Natomiast w tym miejscu podkreślić trzeba, że Gmina dysponuje chronioną konstytucyjnie samodzielnością, w tym swobodą tworzenia norm prawnych, o ile normy te nie naruszają obowiązującego porządku prawnego (art. 94, art. 165 i 166 Konstytucji RP). Skoro organ uchwałodawczy Gminy określił w Programie, w jaki sposób będzie sprawowana opieka nad kotami wolno żyjącymi, brak podstaw by zakwestionować tę regulację jedynie z uwagi na brak wskazania - jak chce tego skarżący - kazuistycznie określonych sytuacji - o co trudno z uwagi na specyficzny charakter opieki nad omawianą grupą zwierząt.

Nieuwzględnienie powyższych zarzutów wobec stwierdzonych przez Sąd wad skutkujących nieważnością całej zaskarżonej uchwały, nie miało jednak wpływu na jej ocenę.

Mając na uwadze powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.