



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 18 listopada 2024 r.

Poz. 5457



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.378.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 15 listopada 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/49/2024 Rady Gminy Sulów z dnia 21 października 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LIX/375/2024 Rady Gminy Sulów z dnia 28 marca 2024 roku w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sulów w 2024 roku, w części obejmującej § 2

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/49/2024 Rady Gminy Sulów z dnia 21 października 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LIX/375/2024 Rady Gminy Sulów z dnia 28 marca 2024 roku w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sulów w 2024 roku, w części obejmującej § 2.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VIII/49/2024 Rady Gminy Sulów została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 października 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Sulów dokonała zmian w uchwale Nr LIX/375/2024 z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sulów w 2024 roku polegających na nadaniu nowego brzmienia § 1 pkt 6 oraz dodaniu załącznika „Wniosek o dofinansowanie zabiegu sterylizacji/kastracji bezdomnych zwierząt”.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Gminy powołała m.in. art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W art. 11a ust. 2 ustawa stanowi, że program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;
- 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;

- 3) odławianie bezdomnych zwierząt;
- 4) 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.

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 (art. 11a ust. 3 i 3a).

Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6 może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (art. 11a 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 (art. 11a ust. 5).

Powołane wyżej przepisy ustawy określają zagadnienia powierzone gminie do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, przy czym elementy wskazane w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy mają charakter obligatoryjny. Powołane wyżej przepisy ustawy określają granice kompetencji prawotwórczej przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy.

Zgodnie z § 2 uchwały Nr VIII/49/2024 Rady Gminy Sułów *uchyla się uchwałę Nr V/26/2024 Rady Gminy Sułów z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr LIX/375/2024 Rady Gminy Sułów z dnia 28 marca 2024 roku w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sułów w 2024 roku.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja narusza § 90 i § 91 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Zgodnie z § 90 ww. załącznika do rozporządzenia *zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku, gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego, zmieniony tekst jednolity. Zgodnie z § 91 nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1); w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2); nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie z dniem wejścia w życie tych przepisów zmieniających (ust. 3).* Jak stanowi zaś § 143 powyższe przepisy stosuje się także do aktów prawa miejscowego.

Z powyższego wynika jednoznacznie, iż przewidziano dokładnie jedną sytuację, w której modyfikacja przepisów zmieniających jest możliwa – jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie oraz gdy modyfikacja ta ma zostać przeprowadzona w okresie *vacatio legis* przepisów zmieniających (czyli *de facto* zanim wprowadzone zmiany w uchwale pierwotnej staną się skuteczne) i zmiany te muszą wejść w życie z dniem wejścia w życie przepisów zmieniających, przy czym wszystkie te przesłanki muszą zostać spełnione łącznie. Sytuacja taka nie zachodzi w niniejszej sprawie.

Mocą § 2 uchwały Nr VIII/49/2024 Rada Gminy Sułów postanowiła o uchyleniu uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sułów w 2024 roku, co nie jest dopuszczalne w świetle przywołanych wyżej zasad techniki prawodawczej.

Z zasad techniki prawodawczej wynika jednoznacznie, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter

niesamodzielny i jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie, w postaci zmian, których one dokonują. Przepisy te nie służą bowiem bezpośrednio do wyrażania norm prawnych lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12; także: G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Z tego powodu – jak już wskazano powyżej, ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne (zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*). Z tego też względu uchylenie uchwały nowelizującej nie wywołuje żadnego skutku i nie wpływa na treść uchwały pierwotnej (zgodnie z zasadą *abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*). Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie uchwały pierwotnej w określonym zakresie lub w całości.

Przenosząc powyższe rozważania na płaszczyznę niniejszej sprawy uznać należy uchylenie uchwały Nr V/26/2024 za niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji, ponieważ – jak wskazano już wyżej – uchwała nowelizująca ma charakter wyłącznie jednorazowy. W momencie jej wejścia w życie traci ona swą wartość normatywną. Uchylenie jej postanowień nie jest dopuszczalne. Jeżeli organ prawodawczy jest zainteresowany dokonaniem zmian w przepisach zmienionych, może to uczynić wyłącznie poprzez ponową zmianę lub uchylenie postanowień uchwały pierwotnej – co Rada Gminy Sułów uczyniła w § 1 uchwały.

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakim są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako *system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian w państwie prawnym* (K. Działocha, T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie godzi w „rudymen tarne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności § 2 uchwały, jako istotnie naruszającego art. 2 Konstytucji RP.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/49/2024 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Sułów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Sułów