



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 1 kwietnia 2025 r.

Poz. 1509

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-1.4131.94.2025.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 28 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/158/25 Rady Miejskiej w Wolinie z dnia 28 lutego 2025 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wolin w 2025 r.

Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2025 r. Rada Miejska w Wolinie podjęła uchwałę Nr XIII/158/25 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wolin w 2025 r.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 10 marca 2025 r.

Materialnoprawną podstawę ww. aktu stanowi m.in. art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt¹⁾, zgodnie z którym 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. Co ważne, program ten obejmuje elementy określone przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 oraz ust. 5 ustawy.

Nie budzi wobec powyższego wątpliwości, kompetencja Rady Miejskiej w Wolinie do podjęcia uchwały Nr XIII/158/25 w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wolin w 2025 rok, jednak analiza tego aktu prowadzi do wniosku, że nieprawidłowo ustalono w §3 uchwały jej wejście w życie. Zgodnie bowiem z tym przepisem uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego

W przedmiotowej sprawie dla oceny legalności ww. uchwały istotne znaczenie ma okoliczność, że niewątpliwie stanowi ona akt prawa miejscowego. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym uchwała rady gminy w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi akt prawa miejscowego. Zauważyć należy, że akty prawa miejscowego, w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP, są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły²⁾.

Akty prawa miejscowego podlegają obowiązkowi ogłoszenia ich we właściwym publikatorze, o czym stanowi art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁾, zgodnie z którym ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

¹⁾ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 z późn. zm.).

²⁾ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 września 2024 r. sygn. akt II SA/GI 842/24

³⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. Z powyższym przepisem koresponduje § 45 ust. 1 pkt 1 Załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁴⁾ stanowiący, że *przepisowi o wejściu w życie ustawy można nadać brzmienie: "Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia"*, który na mocy § 143 stosuje się do aktów prawa miejscowego.

Nie powinno budzić wątpliwości, że tak sformułowane przepisy gwarantują 14-dniowe *vacatio legis*, w konsekwencji ogłoszony akt zaczyna obowiązywać po upływie pełnych czternastu dni od dnia ogłoszenia, przy czym trzeba również pamiętać, że przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia (art. 6 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych)⁵⁾.

W kontekście powyższego, określenie przez Radę Miejską w Wolinie wejścia w życie uchwały „w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia” należy uznać za wadliwe, ponieważ nie sposób w tym przypadku ustalić daty, od której uchwała ma obowiązywać. Tego rodzaju sformułowanie oznacza bowiem, że uchwała może wejść w życie w każdym z czternastu dni liczonych od dnia jej ogłoszenia.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim przedstawionym w wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 534/19, zgodnie z którym *vacatio legis* – a więc okres pomiędzy dniem ogłoszenia aktu prawnego a dniem jego wejścia w życie – powinno być określone w taki sposób, aby *zapewnić adresatowi normy prawnej odpowiednią ilość czasu na zapoznanie się z treścią nowych regulacji i podjęcie działania, które umożliwi przystosowanie się do nich*. W każdym przypadku *długość vacatio legis musi być dostosowana do treści ustanowionej regulacji oraz możliwości pokierowania swoimi sprawami przez jej adresatów*. Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02, stwierdzając, że zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych minimalny okres *vacatio legis* wynosi 14 dni, zaś jego skrócenie czy też nadanie wstecznej mocy obowiązywania może mieć miejsce jedynie w szczególnych okolicznościach, a dodatkowo, gdy zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie.

Zdaniem organu nadzoru wskazane standardy znajdują w szczególności zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Należy podkreślić, że *vacatio legis* nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego, albowiem musi zaistnieć „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może podjąć arbitralnej decyzji o ustaleniu *vacatio legis* krótszego niż nakazuje ustawa.

Dodać trzeba, że brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie uchwały zawierającej przepisy powszechnie obowiązujące, przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego⁶⁾.

Mając na względzie przedstawioną argumentację, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/158/25 Rady Miejskiej w Wolinie z dnia 28 lutego 2025 r. *w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wolin w 2025 r.*

⁴⁾ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

⁵⁾ Zob. G. Wierczyński [w:] Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016, art. 6; S. Rozmaryn Podpisanie i ogłoszenie ustawy w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, s. 20), a także S. Wronkowska i M. Zieliński (zob. tychże, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, s. 121)

⁶⁾ Por. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7598/21.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski