



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 stycznia 2026 r.

Poz. 326

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.732.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 123/XIX/2025 Rady Gminy Mykanów z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Samorządu Gminy Mykanów z Organizacjami Pozarządowymi w roku 2026, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*, z art. 5a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2025 r. Rada Gminy Mykanów podjęła uchwałę Nr 123/XIX/2025 w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Samorządu Gminy Mykanów z Organizacjami Pozarządowymi w roku 2026. PROGRAM WSPÓŁPRACY GMINY MYKANÓW Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI ORAZ PODMIOTAMI WYMIENIONYMI W ART. 3 UST. 3 USTAWY O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I O WOLONTARIACIE NA ROK 2026, stanowi załącznik Nr 1 do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ust. 3 i art. 5a ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP:

- Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.*
- Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.*

Natomiast z przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.*

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, *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 kolei na mocy art. 4 ust. 2 ustawy, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Wyżej wskazanymi przepisami ustanowiona została zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym *vacatio legis*. Wskazano również wyjątki pozwalające na: 1) skrócenie *vacatio legis* poniżej 14 dni, 2) pominięcie *vacatio legis*, 3) nadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej. W przypadku aktów prawnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ustawodawca co do zasady przewiduje konieczność zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Każde odstępstwo od tej zasady, polegające bądź na skróceniu okresu *vacatio legis* na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, bądź nawet nadaniu aktowi prawnemu wstecznej mocy obowiązującej, rodzi po stronie gminy obowiązek wykazania, że nastąpiły szczególne okoliczności, uzasadniające odstępstwo od zasady 14-dniowego *vacatio legis*.

Tymczasem, Rada w żadnym stopniu nie ustaliła okoliczności uzasadniających odejście od zasady zachowania 14-dniowego *vacatio legis*. Zawarta w § 3 uchwały regulacja brzmi: *Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia publikacji*, co pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy. Regulacja przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej w terminie 14 dni od daty ogłoszenia pozwala jej bowiem zaistnieć w obrocie prawnym w każdym dniu 14-dniowego okresu *vacatio legis* – nawet już od pierwszego dnia po ogłoszeniu uchwały. Takie rozwiązanie pozostaje w rażącej sprzeczności z wymogiem dostatecznej precyzji aktów prawnych, formułowanego w szczególności wobec aktów prawa miejscowego. Jak słusznie skonstatował Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK), *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw*". Brak odpowiedniego określenia terminu wejścia w życie aktu prawnego należy zatem uznać za naruszający art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności na wyrowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

W tym miejscu zasadnym jest wskazać także, iż zgodnie z § 45 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie:

- 1) „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Uchwała wchodzi w życie po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Uchwała wchodzi w życie ... dnia ... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Uchwała wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie ... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Uchwała wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Uchwała wchodzi w życie ... , z wyjątkiem art. ... , który wchodzi w życie ... ”;
- 7) „Uchwała wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia ... – ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)”.

Żaden z ww. wariantów nie pozwala zatem na wprowadzenie przepisu, który rozciągałby proces wejścia w życie aktu prawa miejscowego na okres 14 dni, co prowadzi do powstania po stronie adresatów norm prawnych, niepewności co do faktycznej daty wejścia w życie uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Mykanów podejmując niniejszą uchwałę istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, należy również uznać, iż niektóre postanowienia Programu, stanowią przekroczenie delegacji ustawowej. Chodzi tu o:

- 1) § 1 ust. 1 pkt 8 Programu, który istotnie narusza art. 5a ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy. W powołanej wyżej regulacji Programu wskazano, co następuje: *Ilekroć w niniejszym programie mowa jest o: 8) dotacjach – należy przez to rozumieć dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit e oraz art. 221 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.)*. Należy zauważyć, że pojęcie dotacji zostało już zdefiniowane przez ustawodawcę w treści art. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym *Ilekroć w ustawie jest mowa o: 1) dotacji – rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.)*. W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa określona w art. 5a ust. 1 ustawy nie upoważnia Rady do definiowania w podjętej uchwale pojęć ustawowych.
- 2) wymienione poniżej postanowienia Programu, w których Rada posługuje się różnymi określeniami odnoszącymi się do organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy. tj.
 - § 2 w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy”,
 - § 3 w zakresie wyrazu: „pozarządowymi”,
 - § 4 w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 Ustawy”,
 - § 5 ust. 1 pkt 8 w zakresie wyrazu: „pozarządowych”
 - § 6 ust. 1 w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy”,
 - § 8 w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 Ustawy”,
 - § 9 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów: „pozarządowym oraz podmiotami wymienionym w art. 3 ust. 3 Ustawy”,
 - § 10 ust. 1 pkt 1 w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy”,
 - § 12 w zakresie wyrazów: „pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy”,
 - § 13 ust. 1 w zakresie wyrazu: „pozarządowym”,
 - § 21 ust. 1 pkt 7 w zakresie wyrazu: „pozarządowe”,
 - § 40 w zakresie wyrazu: „pozarządowe”, „pozarządowymi”.

Należy zauważyć, iż zgodnie z definicją zawartą w § 1 ust. 1 pkt 3 Programu przez „organizacje” należy rozumieć *organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, w art. 3 ust. 2 (błędnie wskazany) ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Mimo iż Rada wprowadziła w Programie definicję „organizacji”, w wyżej wymienionych regulacjach Programu Rada nie posługuje się pojęciem „organizacji”, lecz zamiennie pojęciami organizacje pozarządowe lub organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, co jest nieprawidłowe. Rada powinna bowiem w obrębie całego Programu posługiwać się pojęciem zdefiniowanym w § 1 ust. 1 pkt 3 Programu, czyli pojęciem „organizacje”. Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny każdy tekst prawny winien być określony – to jest skonstruowany poprawnie pod względem treściowym, gramatycznym i językowym. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 123/XIX/2025 Rady Gminy Mykanów z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia Rocznej Programu Współpracy Samorządu Gminy Mykanów z Organizacjami Pozarządowymi w roku 2026 – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz