



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.444.2026

Katowice, dnia 2 lipca 2026 r.

Rada Gminy Ujszoły

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/176/2026 Rady Gminy Ujszoły z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Glinka, w całości, jako sprzecznej z art. 35 ust. 3 pkt 2 i 3 w związku z art. 36 ust. 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2026 r. Rada Gminy Ujszoły (dalej także jako: *Rada, Rada Gminy*) przyjęła uchwałę Nr XXI/176/2026 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Glinka, dalej jako: *uchwała*.

W § 1 uchwały Rada postanowiła: *Uchwała się Statut Sołectwa Glinka stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.*

Załącznik do uchwały stanowi: *Statut Sołectwa Glinka*, dalej także jako: *Statut*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 ust. 1 pkt 3, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 czerwca 2026 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.

Art. 35 ust. 1 - 3 ustawy stanowi:

1. *Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.*
2. *Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej.*
3. *Statut jednostki pomocniczej określa w szczególności:*
 - 1) *nazwę i obszar jednostki pomocniczej;*
 - 2) *zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej;*
 - 3) *organizację i zadania organów jednostki pomocniczej;*
 - 4) *zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;*
 - 5) *zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.*

Kolejno, zgodnie z art. 36 ust. 1 - 3 ustawy:

1. *Organem uchwalodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka.*
2. *Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.*
3. *Sołtys korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.*

Uchwała rady gminy w sprawie statutu jednostki pomocniczej powinna kompleksowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, mając na uwadze potrzeby danej społeczności lokalnej. Świadczy o tym użyty w treści art. 35 ust. 3 ustawy zwrot w szczególności wskazujący, że materia podlegająca uregulowaniu w uchwale nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 35 ust. 3 ustawy kwestie rada gminy obowiązana jest uwzględnić.

Elementem obligatoryjnym każdego statutu jednostki pomocniczej jest również, na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy, określenie sposobu zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy), a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności - art. 7 Konstytucji RP - wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do oceny legalności analizowanej uchwały należy wskazać, że Statut nie określa prawidłowo organizacji organu uchwałodawczego sołectw, tj. zebrania wiejskiego. Rada w regulacji Statutu określiła organizację pracy zebrania wiejskiego sołectwa, w tym m.in. wskazała:

- w § 10 ust. 2 - 4 Statutu:
 - 2. *Zebranie Wiejskie otwiera Sołtys i przewodniczy jego obradom, z wyjątkiem sytuacji, gdy temat zebrania dotyczy, pośrednio lub bezpośrednio, jego osoby.*
 - 3. *Zebranie Wiejskie na wniosek Sołtysa może wybrać inną osobę na przewodniczącego zebrania.*
 - 4. *Jeżeli Sołtys nie może prowadzić obrad zebrania wiejskiego wyznacza członka Rady Sołeckiej, który przejmie jego uprawnienia i obowiązki na czas określony.*
- § 13 ust. 1 Statutu: *Zebranie w sprawie wyborów Sołtysa i członków Rady Sołeckiej zarządza Wójt Gminy. W tym celu określa miejsce, dzień i godzinę Zebrania Wiejskiego oraz wyznacza przewodniczącego Zebrania spośród mieszkańców uprawnionych do głosowania.*

Z powyższych regulacji Statutu jednoznacznie wynika, że zebraniu wiejskiemu co do zasady przewodniczy sołtys, natomiast zebraniu wiejskiemu zwołanemu w sprawie wyborów sołtysa i rady sołeckiej przewodniczy osoba wyznaczona przez wójta. W ocenie organu nadzoru powyższe narusza art. 36 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym *organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka*. Ustawodawca bowiem wyraźnie odróżnił funkcję uchwałodawczą zebrania wiejskiego od funkcji organu wykonawczego sołectwa, jakim jest sołtys wraz ze wspomagającą go radą sołecką. Nieuprawnionym jest zatarcie ustrojowej odrębności pomiędzy organami sołectw: uchwałodawczym (zebranie wiejskie) oraz wykonawczym (sołtys z radą sołecką). Zgodnie z orzecnictwem sądowo-administracyjnym: *przepisy nie zabraniają w sposób jednoznaczny, by sołtys był przewodniczącym zebrania wiejskiego, co również potwierdza praktyka. Jednak wydaje się, że przyjęcie takiego rozwiązania w statucie sołectwa i uczynienie tego zasadą nie jest pożądanym rozwiązaniem z uwagi na wskazany już wyżej rozłączny charakter pozycji ustrojowej zebrania wiejskiego i sołtysa. W ocenie Sądu, mając na względzie wspomnianą pozycję ustrojową obu organów, można dopuścić możliwość przewodniczenia przez sołtysa zebraniu wiejskiemu, ale tylko w sytuacji, gdy taką wolę wyrazi każdorazowo samo zebranie, mając na uwadze materię spraw procedowanych na danym zebraniu. Zuwagi na możliwość wystąpienia sprzeczności interesów organu uchwałodawczego sołectwa i organu wykonawczego, jakim jest sołtys, nie powinno być w przedmiocie wyboru przewodniczącego zebrania wiejskiego automatyzmu* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie

Wielkopolskim z dnia 25 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Go 123/21, por. także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 lutego 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 917/19; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 maja 2019 r. sygn. akt II SA/Go 175/19).

Te same uwagi jak powyżej, odnoszące się do odrębności ustrojowej pomiędzy organami należy odnieść do ustanowienia przewodniczącym obrad zebrania wiejskiego wójta osobę wyznaczoną przez wójta - czyli przez organ wykonawczy gminy oraz do zgłaszania przez sołtysa kandydata na przewodniczącego zebrania wiejskiego czy wyznaczania przez sołtysa członka Rady Sołeckiej na przewodniczącego zebrania.

A zatem regulacje Statutu, zgodnie z którymi Zebraniu Wiejskiemu przewodniczy Sołtys lub osoba wybrana na jego wniosek lub wyznaczony przez niego członek Rady Sołeckiej albo osoba wyznaczona przez Wójta, należy ocenić jako sprzeczne z art. 35 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 36 ust. 1 ustawy, co rzutuje na ocenę legalności całej uchwały. Brak uregulowania w sposób prawidłowy w Statucie kwestii dotyczącej przewodniczenia Zebraniu Wiejskiemu powoduje niekompletność uregulowań z zakresu organizacji tegoż Zebrania, których uregulowanie w Statucie jest obligatoryjne, zgodnie z dyspozycją art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby przekazywanie przez Radę innym podmiotom organizacji organów jednostki pomocniczej w trybie pozaustawowym, a taki porządek ustrojowy jednostki pomocniczej gminy byłby sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy.

Wobec powyższego należy uznać, że regulacje Statutu dotyczące organizacji organu uchwałodawczego Sołectwa, tj. Zebrania Wiejskiego, są nieprawidłowe, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa poprzez niewypełnienie delegacji zawartej w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy w związku z art. 36 ust. 1 i w związku z art. 7 Konstytucji RP, stanowiące pierwszy powód do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Kolejno należy wskazać na § 13 ust. 1, 2 i 3, § 17 ust. 2, 3 i 4 oraz § 18 Statutu, które stanowią:

§ 13.
1. Zebranie w sprawie wyborów Sołtysa i członków Rady Sołeckiej zarządza Wójt Gminy. W tym celu określa miejsce, dzień i godzinę Zebrania Wiejskiego oraz wyznacza przewodniczącego Zebrania spośród mieszkańców uprawnionych do głosowania.

2. Porządek obrad Zebrania w sprawie wyborów powinien zawierać w szczególności:

1) zgłoszenie kandydatów na Sołtysa i członków Rady Sołeckiej;

2) autoprezentacja kandydatów;

3) powołanie komisji skrutacyjnej;

4) przeprowadzenie tajnego głosowania;

5) ogłoszenie wyników.

3. Przygotowanie warunków organizacyjnych do przeprowadzenia tajnego głosowania zapewnia Wójt.

§ 17

2. W wypadku wygaśnięcia mandatu Sołtysa lub członka Rady Sołeckiej przeprowadza się wybory uzupełniające.

3. Zebranie w celu uzupełnienia składu Rady Sołeckiej zwołuje Sołtys w terminie 1 miesiąca od dnia wygaśnięcia mandatu.

4. Przepisy o trybie wyboru Sołtysa i członka Rady Sołeckiej stosuje się odpowiednio.

§ 18.

1. Odwołanie Sołtysa i członków Rady Sołeckiej odbywa się podczas Zebrania Wiejskiego zgodnie z procedurą powołania sołtysa przy jednym kandydacie opisaną w §16.

2. Zebranie na którym odbywa się odwołanie, o którym, mowa w ust. 1 zwołuje Wójt z własnej inicjatywy lub na uzasadniony wniosek co najmniej 1/10 stałych mieszkańców Sołectwa uprawnionych do głosowania.

W tym miejscu należy zwrócić także uwagę na postanowienie zawarte w § 3 ust. 1 pkt 1 Statutu, zgodnie z którym: *Organami Sołectwa są: 1) Zebranie Wiejskie, które jest organem uchwałodawczym, zwane dalej także Zebraniem.* Zatem określenie: *Zebranie*, zawarte w treści

Statutu odnosi się do organu jakim jest Zebranie Wiejskie. Na marginesie trzeba dodać, że sformułowanie: zebranie wiejskie, a także słowo: zebranie, są używane w treści Statutu zarówno jako rozpoczynające się z dużej, jak i małej litery. Powyższa rozbieżność stanowi może wpływać na komunikatywność i jasność analizowanego aktu prawa miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru zebranie wiejskie nie posiada uprawnień elekcyjnych, wobec czego nie może dokonywać wyboru, ani także odwołania sołtysa oraz rady sołeckiej. Przydanie w przepisie rangi statutowej zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego, pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 ustawy, w którym wyraźnie stwierdzono, że zebranie wiejskie jest w sołectwie organem uchwałodawczym, a wykonawczym - sołtys, natomiast działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Ustawodawca wskazując na uchwałodawczy charakter organu jakim jest zebranie wiejskie nie przyznał mu zatem prawa wyboru lub odwołania organów sołectwa – w żadnym zakresie.

Tak więc ustawodawca wyraźnie rozróżnił gremium, które dokonuje decyzji o wyborze sołtysa i członków rady sołeckiej oraz gremium, które decyduje o sprawach sołectwa. W tym drugim przypadku nazwał je zebraniem wiejskim wynosząc je do rangi organu uchwałodawczego. Gdyby ustawodawca chciał wyposażić zebranie wiejskie również w kompetencje elekcyjne, stosowny przepis znalazłby się w art. 36 ust. 2 ustawy. Wynika z tego, że do kompetencji zebrania wiejskiego nie należy wybór ani możliwość odwołania sołtysa, ani członków rady sołeckiej, albowiem podmioty te mogą być wybierane (i tym samym odwoływane) przez wszystkich stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 lipca 2022 r. sygn. II SA/Bd 197/22; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 września 2021 r. sygn. II SA/Po 497/21).

Biorąc powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza, że przepisy § 13 ust. 1, 2 i 3, § 17 ust. 3 i 4 oraz § 18 Statutu zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 ustawy. Tym samym należy uznać, że Statut nie wypełnia w sposób prawidłowy delegacji z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, czy istotnie narusza prawo i co należy zakwalifikować jako kolejny powód do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Powyższa konstatacja jest uprawniona również dlatego, że związana jest z kolejnym, w ocenie organu nadzoru, przepisem Statutu, naruszającym prawo w sposób istotny, czyli § 8 ust. 2 Statutu, który stanowi: *Prawo do głosowania na Zebraniu Wiejskim mają stali mieszkańcy Sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze.*

W ocenie organu nadzoru uzależnienie uprawnienia mieszkańców sołectwa do głosowania na Zebraniu Wiejskim sołectwa, na terenie którego stale zamieszkują, od faktu posiadania przez nich czynnego prawa wyborczego, stanowi przekroczenie kompetencji, wynikającej z art. 35 ust. 1 i 3 ustawy. Stosownie do art. 36 ust. 2 ustawy: *Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.* Z przytoczonego unormowania wynika, że ustawodawca określił wyraźnie zasady wyborcze i osoby uprawnione do wyboru organu wykonawczego, jakim jest sołtys oraz członków rady sołeckiej. Brak natomiast w ustawie szczegółowych rozwiązań prawnych, związanych z działaniem organu uchwałodawczego sprawił, że kwestia dotycząca m.in. określenia kręgu podmiotów uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim pozostawiona została do regulacji w statucie sołectwa. W myśl art. 35 ust. 1 ustawy, organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, przy czym według art. 35 ust. 3 pkt 2 – statut, określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej. W doktrynie dominuje pogląd, że zebranie wiejskie to zgromadzenie ogółu mieszkańców danego sołectwa, zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu rozstrzygnięcia określonej sprawy. Wprawdzie żaden przepis prawa nie precyzuje, kto z mieszkańców sołectwa może, a kto nie może uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania, jednakże należy zgodzić się z tezą, że ograniczenia wynikające z art. 36 ust. 2 ustawy dotyczy tylko i wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołeckiej. Nie można zatem na tej podstawie ograniczać uprawnienia stałych mieszkańców sołectwa do decydowania o innych sprawach, dotyczących jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują. Zawężenie przez Radę Gminy w § 8 ust. 2 Statutu kręgu mieszkańców, mogących głosować w Zebraniu Wiejskim, tylko do

tych mieszkańców sołectwa, którzy posiadają czynne prawo wyborcze istotny narusza art. 32 Konstytucji RP, stanowiący, że: *1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.* Z przepisów prawa wyraźnie wynika, iż członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy i rada gminy nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na kwestię posiadania, bądź też nieposiadania praw wyborczych.

W ocenie organu nadzoru, wprowadzone przez Radę Gminy ograniczenia prawa, bez istnienia w systemie prawnym wyraźnego ustawowego upoważnienia do takiej regulacji, stanowi istotne naruszenie art. 35 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 2 ustawy w związku z art. 32, art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP.

Art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy przewiduje wprawdzie, że statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, jednakże art. 169 ust. 4 Konstytucji RP wprowadza wyraźne granice dla tego rodzaju statutowej regulacji: *granice ustaw (Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące).* Kształtując zatem, w ramach przyznanej swobody, zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, rada gminy musi uwzględnić obowiązujące prawo i granice określone ustawami. W konsekwencji należy stwierdzić, że przedmiotowy Statut w powyższym zakresie wykracza poza prawotwórcze kompetencje rady gminy, ustalone w art. 40 ustawy. Określenie uprawnień do głosowania przez mieszkańców sołectwa, określonych w sposób opisany w § 8 ust. 2 Statutu – we wszystkich kategoriach spraw, będących przedmiotem obrad Zebrania Wiejskiego (oprócz wyborczych) – powoduje, że regulacja ta jest wadliwa w części dotyczącej słów: *posiadający czynne prawo wyborcze.*

Niezależnie od powyższego, uchwała zawiera także inne nieprawidłowości.

W § 2 ust. 2 Statutu we wstępie do wyliczenia sposobów realizacji zadań sołectwa Rada użyła sformułowania "w szczególności", a zatem stworzyła otwarty katalog sposobów realizacji zadań przekazanych sołectwu przez gminę, co oznacza, że możliwe jest realizowanie zadań sołectwa w sposób inny niż przewidziany w statucie. Takie uregulowanie uchwały powoduje, że Rada Gminy w drodze innego aktu niż Statut lub inny organ, niż Rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł wskazać jednostce pomocniczej inne, nie przewidziane przez niniejszą uchwałę sposoby realizacji zadań. Tymczasem ustawodawca w art. 35 ust. 3 pkt 4 ustawy wprost zastrzegł, iż o sposobach realizacji zadań jednostki pomocniczej decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego statutu tej jednostki. Dopuszczenie zatem możliwości wskazania innych sposobów realizacji zadań, nie wymienionych w statucie i w innym trybie, niż zmiana statutu jednostki pomocniczej, musi zostać uznane za działanie naruszające w sposób istotny art. 35 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy.

Kolejno należy wskazać na § 7 ust. 6 Statutu, który stanowi, że: *Posiedzenia Rady Sołeckiej zwołuje i prowadzi Sołtys.* Z postanowień cytowanego już wyżej art. 36 ust. 1 i 2 ustawy wynika, że rada sołecka jest obligatoryjnym gremium doradczym dla sołtysa. Sołtys i rada sołecka są odrębnie wybierani w trybie określonym w art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W świetle powyższego należy więc stwierdzić, że uwzględnienie w składzie rady sołeckiej sołtysa jako prowadzącego jej posiedzenia narusza ustawowo określony w art. 36 ust. 2 ustawy model ustalania składu tego kolegium. Taka sytuacja stoi w sprzeczności z celem funkcjonowania rady sołeckiej, wskazanym w przepisach ustawy, ponieważ sołtys i rada sołecka to dwie odrębne struktury. Podobne stanowisko wyrażono w uzasadnieniu wyroku WSA w Opolu z dnia 10 maja 2016 r. sygn. akt II SA/Op 151/16 (por. również wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 887/13).

Organ nadzoru ponadto podkreśla, że jak zasadnie wskazano w wyroku WSA w Krakowie z dnia 2 września 2020 r. sygn. akt III SA/Kr 181/20: *Ustawa nie przewiduje in genere pełnienia przez sołtysa funkcji przewodniczącego rady sołeckiej. (...) Jeśli idzie o możliwość przewodniczenia przez sołtysa pracom rady sołeckiej, to w ocenie Sądu w tym przypadku nie powinno się wprowadzać żadnego automatyzmu, jak to uczyniono w powołanych wyżej przepisach Statutu. Sąd podziela bowiem pogląd, że statut sołectwa może wskazywać na prawo sołtysa do udziału w posiedzeniach*

radę sołeckiej, w żadnym razie nie może jednak formułować takiego obowiązku (...) szczególnie że rada sołecka może podejmować działania nie tylko na wniosek sołtysa, którego działalność wspiera, ale również z własnej inicjatywy (...).”

Powyższe uwagi należy także odnieść do zwoływania przez Sołtysa posiedzeń Rady Sołeckiej, wskazanego w § 7 ust. 6 Statutu.

Mając na względzie powyższe, § 7 ust. 6 Statutu należy ocenić jako istotnie naruszający prawo.

Kolejno należy wskazać na § 8 ust. 1 Statutu, który stanowi: *Prawo do udziału w zebraniu wiejskim mają wszyscy mieszkańcy Sołectwa, radni Rady Gminy, Wójt i wyznaczone przez niego osoby oraz zaproszeni goście.*

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja ogranicza prawo do udziału w Zebraniu Wiejskim tylko do: wszystkich mieszkańców Sołectwa, radnych Rady Gminy, Wójta i wyznaczonych przez niego osób oraz zaproszonych gości. Tym samym Rada Gminy zawężyła krąg osób uprawnionych do udziału w Zebraniu Wiejskim. Organ nadzoru wskazuje, że oczywistym jest, iż być członkiem Zebrania Wiejskiego, to jest brać w nim czynny udział mogą wyłącznie mieszkańcy danego sołectwa, jednakże wziąć udział w Zebraniu Wiejskim może każdy obywatel. Jedynym kryterium określającym osoby uprawnione do wzięcia czynnego udziału w Zebraniu Wiejskim jest fakt pozostawania mieszkańcem danego sołectwa w gminie. Zgodnie bowiem z art. 61 Konstytucji RP każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Dotyczy to także wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej.

Kolejno, w § 11 ust. 2 Statutu postanowiono: *Głosowanie odbywa się w sposób jawny. Zebranie może postanowić o przeprowadzeniu głosowania tajnego nad konkretną sprawą. Do przeprowadzenia głosowania tajnego wybiera się komisję skrutacyjną w składzie trzyosobowym.*

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Ujsoły stanowiąc Statut sołectwa nie była uprawniona do zawierania w jego treści przepisu upoważniającego organ uchwałodawczy sołectwa do decydowania o tajności głosowania. W wyroku z dnia 28 kwietnia 2016 r. sygn. akt II SA/Go 227/16, WSA w Gorzowie Wlkp. stwierdził, że sołectwo stanowi ideowo jeden z elementów kształtowania świadomości i postaw demokratycznych obywateli, dlatego podobnie jak w odniesieniu do organów tych jednostek zastosowanie powinna mieć generalna zasada jawności działania jej organów (art. 11b ustawy), której podstawową gwarancją powinna być jawność podejmowania uchwał, ograniczona jedynie w takim zakresie, jaki przewidział to sam ustawodawca. Należy podkreślić, iż ustawodawca stanowiąc poszczególne regulacje dotyczące funkcjonowania sołectwa wskazuje wprost, jakie uchwały zebrania wiejskiego podejmowane są w głosowaniu tajnym. Zastrzeżenie ustawodawcy w tym zakresie dotyczy wyłącznie wyboru sołtysa i rady sołeckiej, o czym stanowi art. 36 ust. 2 ustawy. Powyższe oznacza, iż rada gminy bez podstawy prawnej przeniosła przysługującą wyłącznie ustawodawcy kompetencję w przedmiocie wyłączenia jawności głosowania na inny podmiot, tj. zebranie wiejskie.

Zatem w ocenie organu nadzoru, § 11 ust. 2 Statutu jest sprzeczny z art. 36 ust. 2 ustawy, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Kolejno, w § 14 ust. 1 i 2 Statutu wskazano:

- 1. Dla dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej na zebraniu wiejskim wymagana jest obecność co najmniej 1/10 uprawnionych mieszkańców Sołectwa.*
- 2. Jeżeli w wyznaczonym terminie nie uzyskano obecności wymaganej liczby mieszkańców, wybory mogą być przeprowadzone po odczekaniu 15 minut, niezależnie od ilości osób uprawnionych biorących udział w zebraniu.*

Art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - z którego wynika, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania, zaś bierne prawo wyborcze posiada nieograniczona liczba kandydatów, jak również, że wybór sołtysa i członków rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim - jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego

kworum dla ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Zatem, w ocenie organu nadzoru, wprowadzenie zatem w statucie sołectwa dodatkowych warunków ważności wyboru uznać należy za niedopuszczalne, ponieważ modyfikują one mające charakter *ius cogens* ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (patrz: wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 marca 2025 r. sygn. akt II SA/Ke 62/25). Ponadto, wskazać należy, że brak jest podstawy prawnej dla ustanawiania kworum wyborczego dla ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej (członków rady sołeckiej) na zebraniu wiejskim, które - jak już wspomniano - nie ma uprawnień elekcyjnych.

Z powyższych względów, § 14 ust. 1 i 2 Statutu, ustanawiające dla ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej wymóg obecności na zebraniu wiejskim co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa lub w przypadku niespełnienia tego warunku po odczekaniu 15 minut, niezależnie od ilości osób uprawnionych do głosowania biorących udział w zebraniu, w ocenie organu nadzoru w sposób istotny naruszają prawo, to jest art. 36 ust. 2 ustawy.

Kolejno należy wskazać na przepis § 22 ust. 1 - 3 i § 24 ust. 1 - 3 Statutu, które stanowią:

§ 22.

1. *Sołectwo prowadzi gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy.*
2. *W budżecie gminy corocznie wyodrębnia się fundusz sołecki*
3. *W przypadku nie wyodrębnienia funduszu sołeckiego zebranie wiejskie uchwała roczny plan finansowo - rzeczowy. Uwzględnia on w pełni środki finansowe z budżetu gminy przekazane do dyspozycji Sołectwa.*

§ 24

1. *Sołectwo nie tworzy własnego budżetu.*
2. *Wpłaty dokonywane dobrowolnie na rzecz Sołectwa przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej przeznacza się na potrzeby Sołectwa.*
3. *Księgowość dochodów i wydatków Sołectwa prowadzi Urząd Gminy.*

Wskazać jednakże należy, że zgodnie z art. 51 ust. 3 ustawy: *Statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.*

Zatem Rada Gminy Ujsoły ustanawiając regulacje dotyczącej prowadzenia gospodarki finansowej sołectwa w statucie sołectwa istotnie naruszyła prawo, albowiem z delegacji ustawowej art. 51 ust. 3 ustawy bezsprzecznie wynika, że kwestie dotyczące gospodarki finansowej sołectwa powinny być uregulowane w statucie gminy, nie zaś w statucie sołectwa.

Powyżej opisane uchybienia 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/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

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.

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXI/176/2026 Rady Gminy Ujsoły z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Glinka, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Elżbieta Żabicka-Łakomy

Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego