



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 19 stycznia 2026 r.

Poz. 560

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.942.2025 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 16 stycznia 2026 r.

Rada Gminy Nowe Ostrowy

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 i 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/141/25 Rady Gminy Nowe Ostrowy z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Ostrowy - Cukrowania, w części dotyczącej:

- § 7 w zakresie wyrazów: „w szczególności” załącznika do uchwały,
- § 7 pkt 10 w zakresie wyrazów: „innych” oraz „należących do sołtysa wynikających z ogólnie obowiązujących przepisów m.in.” załącznika do uchwały,
- § 10 ust. 2 załącznika do uchwały,
- § 10 ust. 4 w zakresie wyrazów: „w szczególności” załącznika do uchwały,
- § 21 załącznika do uchwały,
- § 27 ust. 1 pkt 3 w zakresie wyrazów: „z podaniem numeru PESEL” załącznika do uchwały,
- § 28 pkt 3 załącznika do uchwały,
- § 36 ust. 1 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Nowe Ostrowy przyjęła Statut Sołectwa Ostrowy - Cukrowania, który stanowi załącznik do ww. uchwały - dalej statut.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru we wskazanym zakresie, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Nowe Ostrowy zawiadomienia z dnia 30 grudnia 2025 r. znak: PNIK-I.4131.941.2025.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Wójt Gminy Nowe Ostrowy wskazał, że uchwała zostanie uchylona na sesji w dniu 29 stycznia 2026 r.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z przyjętym w doktrynie stanowiskiem „o ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia”. Powyższe oznacza, że każde działanie władzy publicznej powinno znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu, a tym samym akty prawa stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Powyższa zasada oznacza, że norma z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II FSK 476/11).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że w sposób istotny narusza prawo § 7, § 10 ust. 4 statutu, w których Rada Gminy Nowe Ostrowy określiła zadania sołtysa, czy też rady sołeckiej poprzez wskazanie otwartego katalogu zadań w wyniku użycia wyrazów „w szczególności”. Zgodnie ze stanowiskiem judykatury, zakres działania organów sołectwa, czy też rady sołeckiej, powinien zostać uregulowany w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby bowiem przekazywanie np. organom sołectwa zadań w trybie pozastatutowym, zarówno przez radę gminy, jak i przez organ wykonawczy gminy. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest zaś sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok WSA we Wrocławiu z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 111/12; wyrok WSA w Łodzi z 20 marca 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 27/19). Powyższe zastrzeżenia znajdują zastosowanie do regulacji § 7 pkt 10 statutu.

W opozycji do obowiązujących przepisów prawa pozostaje również regulacja § 10 ust. 2 statutu, zgodnie z którą sołtys jako organ wykonawczy sołectwa przewodniczy radzie sołeckiej. Należy zwrócić uwagę, że sołtys nie jest członkiem rady sołeckiej: „z przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie wynika, aby sołtys jako organ wykonawczy w sołectwie (art. 36 ust. 1 ww. ustawy) z urzędu wchodził w skład rady sołeckiej. Wszyscy członkowie rady są wybierani w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Tym samym przyjęcie, że sołtys z urzędu wchodzi w skład rady sołeckiej, stanowi istotne naruszenie przepisów prawa w rozumieniu art. 91 ww. ustawy” (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 25 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Go 125/21).

W sposób istotny narusza prawo również regulacja § 21 statutu, zgodnie z którym dla dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołeckiej na zebraniu wiejskim wymagana jest obecność 1/5 stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Jak przyjmuje się w judykaturze, 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. 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 (vide wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 marca 2025 r., sygn. akt II SA/Ke 62/25).

Istotnie narusza prawo także § 27 ust. 1 pkt 3 statutu w zakresie wyrazów: „z podaniem numeru PESEL”, ponieważ zdaniem organu nadzoru żądanie numeru PESEL od mieszkańców sołectwa podpisujących się pod wnioskiem o odwołanie sołtysa, czy też rady sołeckiej nie znajduje uzasadnienia prawnego. Zgodzić się należy ze stanowiskiem WSA w Warszawie wyrażonym w wyroku z dnia 15 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 492/20, zgodnie z którym używanie numeru PESEL na potrzeby oznaczenia strony postępowania administracyjnego, w przypadku gdy brak jest przepisu wprost stanowiącego podstawę dla przetwarzania tej danej, jest nadmiarowe i niezgodne z zasadą minimalizacji danych wyrażoną w art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE – dalej RODO. Zgodnie z tym przepisem, dane osobowe muszą być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane ("minimalizacja danych"). Numer PESEL, stanowi krajowy numer identyfikujący osoby fizyczne, o jakim mowa w art. 87 RODO. Nie ulega zatem wątpliwości, że podlega on szczególnej ochronie, bowiem jak wskazuje się w piśmiennictwie, prawodawca unijny wprowadził omawianą regulację, mając na uwadze fakt, iż wykorzystywanie uniwersalnych identyfikatorów osobowych może stwarzać różnego rodzaju zagrożenia

w sferze ochrony danych osobowych (P. Fajgielski (w:) Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (w:) Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, Warszawa 2018, art. 87). Powyższy wyrok dotyczy żądania numeru PESEL w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego, jednakże zdaniem organu nadzoru może mieć również zastosowanie w przedmiotowej sprawie.

W sposób istotny narusza prawo również także § 28 pkt 3 statutu, w którym przewidziano, że mandat sołtysa lub członka rady sołectkiej wygasa w przypadku utraty prawa wybieralności. Taki zapis wykracza poza granice upoważnienia wynikające z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Tym samym wprowadzenie takiej regulacji w uchwale wprowadza ograniczenie prawa wyborczego, bez istnienia w systemie prawnym wyraźnego ustawowego upoważnienia do takiej regulacji, co stanowi naruszenie art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji oraz art. 36 ust. 2 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jak również zasad praworządności i legalności wynikających z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP (tak w wyroku WSA w Krakowie z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. akt III SA/Kr 1186/14).

Poza regulacją statutową pozostaje także § 36 ust. 1 statutu, zgodnie z którym „Zmiany statutu dokonywane są na wniosek sołectwa, wójta i rady gminy”, ponieważ powyższa regulacja nie mieści się w delegacji ustawowej wynikającej z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W tym stanie faktycznym stwierdzenie nieważności uchwały w części jest jak najbardziej zasadne.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Nowe Ostrowy