



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 22 grudnia 2025 r.

Poz. 5257

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.397.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 19 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025r. poz.1153)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXV/171/2025 Rady Gminy Cisna z dnia 25 listopada 2025r. w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Strzebowiska, w części dotyczącej:

§ 1 ust.4, § 2 ust.2 pkt 10, § 3 ust.1 pkt 11, § 4 ust. 1 we fragmencie: „w szczególności”,

§ 6 ust.1 pkt 12, § 7 ust.2 we fragmencie „a w szczególności” i ust. 5, §10 ust.1 i ust.12, § 11 ust.2 we fragmencie „w szczególności” załącznika nr 1 do uchwały oraz

§ 1 ust. 2, § 9 ust.1 pkt 2, § 10 ust.1, ust.14, 15 i 16 załącznika nr 1 do Statutu Sołectwa Strzebowiska.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2025r. Rada Gminy Cisna podjęła uchwałę Nr XXV/171/2025 w sprawie uchwalenia Statutu Sołectwa Strzebowiska, która została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2025r.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 35 ust.1 i 3 oraz art.40 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025r. poz.1153). Przepis ten stanowi, iż organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. 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.

Zgodnie z powyższym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej, a konkretnie sołectwa, określa uchwalony przez radę gminy statut, który jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Niewątpliwie przepisy ustawy dają radzie szerokie kompetencje do uregulowania w drodze statutu ustroju wewnętrznego sołectwa. Jednakże kompetencje te nie mogą być wykonywane w oderwaniu od innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Analizując przyznane radzie gminy upoważnienie do stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania wskazać należy, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141):

"Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)". Podkreślenia wymaga ponadto, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

Wskazany wyżej przepis ustawy stanowi normę bezwzględnie obowiązującą, formułującą katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Organ uchwałodawczy gminy może dokonywać regulacji prawnych w zakresie, w jakim został do tego wyraźnie upoważniony.

Tymczasem w uchwale znalazły się regulacje, których nie obejmuje upoważnienie zawarte w przepisie art. 35 ustawy. Zgodnie z § 1 analizowanej uchwały Statutu Sołectwa Strzebowiska stanowi załącznik nr 1 do uchwały.

W § 1 ust.4 Statutu Rada określiła, że sołectwo działa na podstawie przepisów prawa, statutu gminy i niniejszego statutu. Treść powyższego uregulowania narusza obowiązującą hierarchię aktów prawa powszechnie obowiązującego, ponieważ odsyła do norm ustawowych hierarchicznie wyższych, które obowiązują i kreują kompetencje sołectwa niezależnie od odesłania zawartego w statucie. Przepisy ogólnie obowiązujące mają zastosowanie niezależnie od treści uchwały. Zadaniem aktu prawa miejscowego jest dokonanie władczej ingerencji w sferę wolności obywateli za pomocą norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, w granicach ściśle wyznaczonych w delegacji ustawowej, a nie zbędne odsyłanie do powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Pozostawienie takiej regulacji prowadziło do skutku w postaci powstania wrażenia, że obowiązek przestrzegania przepisów powszechnie obowiązujących wynika ze statutu, co jest niedopuszczalne i niezgodne z przepisami ustawowymi, albowiem obowiązek ten jest całkowicie niezależny od zapisów uchwały.

W §2 ust.2 pkt 10 Statutu określono definicję mieszkańca sołectwa – należy przez to rozumieć osobę posiadającą miejsce zamieszkania na terenie sołectwa Żubracze z zamiarem stałego pobytu w rozumieniu art. 25 k.c. (miejsce zamieszkania) – posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Gminy, którzy najpóźniej w dniu zebrania kończą 18 lat, nie są pozbawieni praw publicznych lub wyborczych i nie są osobami ubezwłasnowolnionymi. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 1 u.s.g., mieszkańcy gminy tworzą wspólnotę samorządową. Dla przynależności do wspólnoty gminnej nie mają znaczenia takie okoliczności jak wiek, zdolność do czynności prawnych czy posiadanie praw publicznych i obywatelskich. Z tego powodu nie jest uprawnione definiowanie pojęcia mieszkańca sołectwa.

Natomiast w ocenie organu nadzoru możliwe jest dookreślenie w Statucie zakresu podmiotowego prawa wybierania oraz prawa wybieralności Sołtysa i członków Rady Sołeckiej. Punkt wyjścia stanowi art. 36 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym pod użytym w cytowanym przepisie pojęciem "stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania" należy rozumieć mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania w wyborach do organów danej gminy. Taka wykładnia w szczególności czyni zadość ogólnemu postulatowi, że zasady i tryb wyboru sołtysa i rady sołeckiej powinny być wzorowane na powszechnie obowiązujących zasadach prawa wyborczego dotyczących wyborów organów gminy (por.: A. Agopszowicz (w:) A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997, art. 36 Nb 2; A. Szewc (w:) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2012, uw. 6 do art. 36).

Kolejna istotna wadliwość uchwalonego Statutu polega na określeniu zadań: 1) sołectwa (§3 ust.1 pkt 11, § 4 ust.1), 2) zebrania wiejskiego (§ 6 ust.1 pkt 12), 3) zadań sołtysa (§ 7 ust.2) w formie otwartego katalogu zadań. Oznacza to, że pozycje wymienione w katalogu są przykładowe i nie wyczerpują wszystkich możliwości. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zadania sołectwa, sołtysa, czy też zebrania wiejskiego powinny być uregulowane w statucie w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań.

Orzecznictwo jasno wskazuje, że zakres działania poszczególnych organów sołectwa powinien być określony enumeratywnie. Zakres działania poszczególnych organów sołectwa powinien być wskazany ściśle, gdyż brak jest innej podstawy prawnej do podejmowania przez nie działań. Byt jednostki pomocniczej uzależniony jest m.in. od nadanych jej statutem konkretnych uprawnień. Nie sposób natomiast mówić o nadaniu jednostce pomocniczej lub jej organom w pełni konkretnych uprawnień w sytuacji, gdy nie zostały one wymienione w statucie w sposób wyczerpujący. Akt będący aktem prawa miejscowego nie powinien

zawierać przepisów zredagowanych w sposób niezrozumiały, niejasny lub budzący wątpliwości interpretacyjne (wyrok WSA w Krakowie z 2 września 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 183/20).

W § 7 ust. 5 Statutu Rada Gminy postanowiła, iż sołtys nie będący radnym w Gminie może uczestniczyć w obradach Rady Gminy bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący Rady Gminy zawiadamia go każdorazowo o sesji Rady Gminy na takich samych zasadach jak radnych. Zgodnie z treścią art. 37a. u.s.g. przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy. Organ nadzoru zauważa, iż akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Zakwestionowany zapis § 7 Statutu stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawowych, stąd uznać należy, że w tym zakresie uchwała w sposób istotny narusza przepisy prawa.

Zapis § 10 ust.1 stanowi, iż wybory sołtysa i członków Rady Sołeckiej są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym spośród nieograniczonej liczby kandydatów. Powtórzeniem tego zapisu jest § 1 ust.2 załącznika do Statutu. Regulacja ta w sposób nieuprawniony modyfikuje art. 36 ust.1 ustawy o treści: sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

W § 10 ust.12 Statutu Rada określiła, że wybory uzupełniające Sołtysa oraz członków Rady Sołeckiej odbywają się na Zebraniu Wiejskim. Zdaniem organu nadzoru taki zapis uchwały nadający Zebraniu Wiejskiemu kompetencję do wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej w sposób istotny narusza art.36 ust.1 u.s.g., który przewiduje dla tego organu kompetencje wyłącznie uchwałodawcze. Przepis art. 36 ust. 2 stanowi, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Wykładnia gramatyczna i celowościowa przepisu art. 36 ust. 2 ustawy przesądza o tym, że prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania; przepis ten reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego w odniesieniu do wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Ponadto, ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera w omawianej materii zapisu pozwalającego na przyjęcie konstrukcji domniemania właściwości zebrania wiejskiego w sprawach nieuregulowanych ustawą. Regulacja art. 36 ust. 2 jest bezwzględnie obowiązująca i nie podlega modyfikacjom w drodze statutu jednostki pomocniczej (orzeczenia wsa: II SA/Op 600/06; II SA/OP 225/09; II SA/Ke 122/20; II SA/Go 466/19).

W § 9 ust.1 pkt 2 załącznika do Statutu Rada Gminy postanowiła, że wygaśnięcie mandatu Sołtysa lub członka Rady Sołeckiej następuje na skutek utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów. Prawo wybieralności reguluje art.11 ust.1 Kodeksu wyborczego - w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego to osoba mająca prawo wybierania tych organów. Nie ma prawa wybieralności m.in. osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (ust.2).

Przepis art. 36 ust.2 ustawy ustanawia podstawowe zasady prawa wyborczego dotyczące sołtysa i rady sołeckiej. Przepis ten przewiduje, że sołtys i członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Przepis ten jest bezwzględnie wiążący dla rady gminy podczas tworzenia i uchwalania statutu jednostki pomocniczej (por. R. Hauser, Z. Niewiadomski, "Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz", Warszawa 2011, s. 409), w sposób kompletny reguluje podstawowe zasady prawa wyborczego organów sołectw, wytyczając w ten sposób radzie gminy dopuszczalne granice regulacji statutem sołectwa. Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalił się pogląd, że upoważnienie rady gminy do określania „wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych” nie zawiera upoważnienia do wprowadzania w statutach sołectw przesłanki wykluczającej możliwość sprawowania funkcji sołtysa lub członka rady sołeckiej, jaką jest prawomocny wyrok sądu, orzeczony za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Taka indywidualna kwalifikacja po stronie osoby piastującej funkcję sołtysa lub członka rady sołeckiej nie stanowi takiej regulacji w zakresie "wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych", która nie wymagałaby szczegółowego upoważnienia, gdyż dotyczy kwestii publicznych praw podmiotowych o charakterze politycznym do uczestnictwa we władczej działalności państwa, a zatem przede wszystkim

kwestii materialnoprawnych, a dopiero w ich następstwie kwestii ustrojowych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 grudnia 2014r. sygn. akt III SA/Kr 1186/14).

W § 10 ust.1 załącznika do statutu Rada Gminy postanowiła, że wybory uzupełniające na Sołtysa i/lub członka Rady Sołeckiej przeprowadza się na Zebraniu Wiejskim zwołanym na wniosek Sołtysa.

Zdaniem organu nadzoru brzmienie art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje na to, że zebraniu wiejskiemu nadano jedynie kompetencje uchwałodawcze, nie zaś elekcyjne. Prawo wybierania sołtysa oraz członków rady sołeckiej z art. 36 ust. 2 ww. ustawy nie może być utożsamiane i interpretowane poprzez prawo do udziału w zebraniu wiejskim, zdefiniowanym w art. 36 ust. 1 tej ustawy. Przepis uchwały, który wskazuje, że do kompetencji zebrania wiejskiego należy wybór sołtysa i rady sołeckiej narusza więc w stopniu istotnym art. 35 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zapis § 10 ust.14, 15 i 16 załącznika do statutu określa, że jeżeli w głosowaniu nie został wyłoniony Sołtys i/lub członkowie Rady Sołeckiej, ponieważ dwóch lub więcej kandydatów otrzymało taką samą ilość głosów, przeprowadza się losowanie. Losowanie przeprowadza przewodniczący komisji skrutacyjnej w obecności zebranych. Ogłoszenie wyników losowania następuje poprzez odczytanie protokołu przez przewodniczącego komisji skrutacyjnej.

Takie unormowanie w sposób istotny narusza art.36 ust.2 ustawy, zgodnie z którym sołtys oraz członkowie rady sołeckiej są wybierani w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Ustawodawca jednoznacznie rozstrzygnął w jaki sposób ma być wybrany sołtys. Za niedopuszczalne uznać należy wyłanianie i ustanawianie organu wykonawczego sołectwa w drodze losowania. Według organu nadzoru rada gminy uchwalając statut sołectwa winna przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego poprzez regulowanie tylko tych kwestii, które mieszczą się w pojęciu organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, a także przestrzegać prawa ustawowego nie tworząc norm sprzecznych z ustawą lub wkraczających w zakres materii ustawowej. Wszelkie przepisy statutu niespełniające tych wymogów w sposób istotny naruszają prawo, przez co są nieważne. Wszelkie odstępstwa od upoważnienia sformułowanego w art.35 ustawy przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego.

Mając na uwadze powyższe wskazane naruszenia prawa, stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Cisna z dnia 25 listopada 2025r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Strzebowiska w części wskazanej w sentencji, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Z-ca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru**

Renata Piśła