



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 2 grudnia 2025 r.

Poz. 5341



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.320.2025

Lublin, dnia 1 grudnia 2025 r.

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIV/94/2025 Rady Gminy Krzczonów z dnia 27 października 2025 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw położonych na terenie Gminy Krzczonów, w części obejmującej § 6 w brzmieniu: "w szczególności", § 11 w brzmieniu: "w szczególności", § 21 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 w brzmieniu: „jeżeli w pierwszym wyznaczonym terminie w zebraniu nie będzie brało udział co najmniej 20% osób uprawnionych do głosowania”, § 27 ust. 1 w brzmieniu: "lub dopuścili się czynu dyskwalifikującego w opinii środowiska", § 27 ust. 7 zd. pierwsze w brzmieniu: "lub dopuścił się czynu dyskwalifikującego go w opinii środowiska", § 27 ust. 8 oraz § 27 ust. 9 w brzmieniu: "lub dopuścił się przestępstwa"

- Statutu Sołectwa Antoniówka, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Boży Dar, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Gierniak, stanowiącego załącznik Nr 3 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Kosarzew Dolny, stanowiącego załącznik Nr 4 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Kosarzew Górny, stanowiącego załącznik Nr 5 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Kosarzew-Stróża, stanowiącego załącznik Nr 6 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Krzczonów Drugi, stanowiącego załącznik Nr 7 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Krzczonów Pierwszy, stanowiącego załącznik Nr 8 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Krzczonów Trzeci, stanowiącego załącznik Nr 9 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Krzczonów-Folwark, stanowiącego załącznik Nr 10 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Krzczonów-Skałka, stanowiącego załącznik Nr 11 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Krzczonów-Soltysy, stanowiącego załącznik Nr 12 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Krzczonów-Wójtostwo, stanowiącego załącznik Nr 13 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Lewandowszczyzna, stanowiącego załącznik Nr 14 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Nowiny Żukowskie, stanowiącego załącznik Nr 15 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Olszanka, stanowiącego załącznik Nr 16 do uchwały,

- Statutu Sołectwa Piotrkówek, stanowiącego załącznik Nr 17 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Policzyzna, stanowiącego załącznik Nr 18 do uchwały,
- Statut Sołectwa Pustelnik, stanowiącego załącznik Nr 19 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Sobieska Wola Druga, stanowiącego załącznik Nr 20 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Sobieska Wola Pierwsza, stanowiącego załącznik Nr 21 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Teklin, stanowiącego załącznik Nr 22 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Walentynów, stanowiącego załącznik Nr 23 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Zielona, stanowiącego załącznik Nr 24 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Żuków Drugi, stanowiącego załącznik Nr 25 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Żuków Pierwszy, stanowiącego załącznik Nr 26 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Żuków-Kolonia, stanowiącego załącznik Nr 27 do uchwały.

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 XIV/94/2025 Rady Gminy Krzczonów z dnia 27 października 2025 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw położonych na terenie Gminy Krzczonów, w części obejmującej § 6 w brzmieniu: "w szczególności", § 11 w brzmieniu: "w szczególności", § 21 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 w brzmieniu: „jeżeli w pierwszym wyznaczonym terminie w zebraniu nie będzie brało udział co najmniej 20% osób uprawnionych do głosowania”, § 27 ust. 1 w brzmieniu: "lub dopuścili się czynu dyskwalifikującego w opinii środowiska", § 27 ust. 7 zd. pierwsze w brzmieniu: "lub dopuścił się czynu dyskwalifikującego go w opinii środowiska", § 27 ust. 8 oraz § 27 ust. 9 w brzmieniu: "lub dopuścił się przestępstwa"

- Statutu Sołectwa Antoniówka, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Boży Dar, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Gierniak, stanowiącego załącznik Nr 3 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Kosarzew Dolny, stanowiącego załącznik Nr 4 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Kosarzew Górny, stanowiącego załącznik Nr 5 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Kosarzew-Stróża, stanowiącego załącznik Nr 6 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Krzczonów Drugi, stanowiącego załącznik Nr 7 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Krzczonów Pierwszy, stanowiącego załącznik Nr 8 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Krzczonów Trzeci, stanowiącego załącznik Nr 9 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Krzczonów-Folwark, stanowiącego załącznik Nr 10 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Krzczonów-Skałka, stanowiącego załącznik Nr 11 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Krzczonów-Sołtysy, stanowiącego załącznik Nr 12 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Krzczonów-Wójtostwo, stanowiącego załącznik Nr 13 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Lewandowszczyzna, stanowiącego załącznik Nr 14 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Nowiny Żukowskie, stanowiącego załącznik Nr 15 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Olszanka, stanowiącego załącznik Nr 16 do uchwały,
  - Statutu Sołectwa Piotrkówek, stanowiącego załącznik Nr 17 do uchwały,

- Statutu Sołectwa Policzyzna, stanowiącego załącznik Nr 18 do uchwały,
- Statut Sołectwa Pustelnik, stanowiącego załącznik Nr 19 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Sobieska Wola Druga, stanowiącego załącznik Nr 20 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Sobieska Wola Pierwsza, stanowiącego załącznik Nr 21 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Teklin, stanowiącego załącznik Nr 22 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Walentynów, stanowiącego załącznik Nr 23 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Zielona, stanowiącego załącznik Nr 24 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Żuków Drugi, stanowiącego załącznik Nr 25 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Żuków Pierwszy, stanowiącego załącznik Nr 26 do uchwały,
- Statutu Sołectwa Żuków-Kolonia, stanowiącego załącznik Nr 27 do uchwały.

### Uzasadnienie

Uchwała Nr XIV/94/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 listopada 2025 r.

Powołując w podstawie prawnej uchwały m. in. art. 35 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy Krzczonów nadała jednobrzmiące statuty sołectwom. Statuty sołectw stanowią załączniki od Nr 1 do Nr 27 do ww. uchwały.

Stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała rady gminy w sprawie nadania statutu sołectwu należy do aktów prawa miejscowego, które zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczane są do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Odnosi się do niej zatem zasada wyrażona w art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którą akty prawa miejscowego stanowiące są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Ustawowe upoważnienie do stanowienia przez radę gminy statutów sołectw zawiera przepis art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W art. 35 ust. 3 ustawy ustawodawca określił zakres przedmiotowy unormowań, jakie bezwzględnie powinien zawierać statut jednostki pomocniczej, wskazując, iż akt ten określa w szczególności: nazwę i obszar jednostki pomocniczej (pkt 1), zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (pkt 2), organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (pkt 3), zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji (pkt 4), zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (pkt 5).

W § 6 statutów sołectw przyjęto, że zadania określone w § 5 Sołectwo realizuje *w szczególności* poprzez: (...).

W ocenie organu nadzoru użycie w powyższej regulacji zwrotu "*w szczególności*" powoduje, że przyjęta regulacja jest niejasna i wprowadza niedozwolony luz interpretacyjny.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, Ow SS 1996/ 3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Użycie w przytoczonej regulacji zwrotu "*w szczególności*" powoduje, że sposób realizacji zadań sołectwa określony zostały w formie wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w uchwale, sposoby realizacji zadań sołectwa. Tymczasem zgodnie z ustawy o samorządzie gminnym rada została zobowiązana do określenia w statucie zakresu zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji powinny być szczegółowo i wyraźnie określone w statucie. Rada podejmując uchwałę była obowiązana do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Przyjęcie innego założenia umożliwiłoby określanie realizacji

zadań sołectwa w trybie pozastatutowym. Taki porządek ustrojowy sołectwa jest sprzeczny z upoważnieniem ustawowym z ustawy o samorządzie gminnym. Stanowi to także istotne naruszenie Konstytucji, nakazującego organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (por. m. in. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r. sygn. akt III SA/ Wr 111/12, z dnia 10 lipca 2013 r. III SA/ Wr 440/13; WSA w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2018 r. sygn. akt III SA/Kr 1451/17).

Szeroki zakres delegacji ustawowej nie oznacza dowolności w uchwalaniu statutów jednostki pomocniczej. Granice swobody prawodawczej rady gminy ograniczone są przez przepisy ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem organu nadzoru, prawo do określania zadań jednostki pomocniczej i sposobu realizacji tych zadań w statucie tej jednostki, które ustawodawca przyznał radzie gminy, należy rozumieć jako upoważnienie do określenia wyłącznie rzeczowych przepisów, bez możliwości poszerzania tych kwestii w trybie pozastatutowym.

Powyższa argumentacja przesądza również o istotnej wadliwości § 11 statutów, który stanowi, że do obowiązków Sołtysa należy *w szczególności*: (...).

Użycie w przytoczonej regulacji zwrotu "w szczególności" powoduje, że zadania sołtysa określone zostały w formie wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w uchwale, zadania sołtysa. Upoważnienie zawarte w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wymaga od rady kompleksowego i precyzyjnego uregulowania materii, o której mowa w tym przepisie. Zadania organów jednostki pomocniczej powinny być zatem szczegółowo i wyraźnie wymienione w uchwale rady.

Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji.

Jak stanowi § 21 statutów, *dla dokonania ważnego wyboru Sołtysa i Rady Sołeckiej na Zebraniu Wiejskim wymagana jest osobista obecność co najmniej 20% uprawnionych do głosowania stałych mieszkańców Sołectwa* (ust. 1). *O ile w wyznaczonym terminie nie uzyskano obecności wymaganej liczby mieszkańców, wybory w nowym terminie mogą być przeprowadzone bez względu na liczbę obecnych na zebraniu* (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru brak jest podstawy prawnej dla ustanawiania kworum wyborczego dla ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej na zebraniu wiejskim.

Zgodnie z treścią art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Przepis ten jest regulacją kompletną i nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa i rady sołeckiej. Wprowadzenie w statucie dodatkowych warunków ważności wyboru jest więc niedopuszczalne ponieważ modyfikuje ustawowe zasady wyboru sołtysa i rady sołeckiej (por. m.in. wyroki NSA z dnia 26 czerwca 2020 r., sygn. II OSK 3930/19; WSA w Poznaniu z dnia 12 sierpnia 2020 r., sygn. IV SA/Po 739/20; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. II SA/Go 356/19, WSA w Kielcach z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. II SA/Ke 382/19).

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 lipca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 130/21, podkreślono, że: *"Kluczowym problemem nie jest więc to, że w zaskarżonych statutach gremium dokonujące wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej określono mianem "zebrania wiejskiego", lecz to, że tą drogą rozciągnięto na ów akt wyborczy, wymóg kworum - wprowadzony w § 15 ust. 1 Statutu dla ważności każdego zebrania wiejskiego. Tymczasem dopuszczalność wprowadzenia wymogu kworum dla ważności wyborów sołtysa lub członków rady sołeckiej nie wynika z normującego ten wybór art. 36 ust. 2 u.s.g (...). Nie wynika także z uregulowanych w z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (...) zasad prawa wyborczego dotyczących wyborów organów gminy (obecnie: wójta lub rady gminy), na których to regulacjach, w zakresie w ustawie nieunormowanym, mogą, a nawet - jak wskazuje się w doktrynie - powinny być odpowiednio wzorowane zasady i tryb wyboru oraz odwołania sołtysa i rady sołeckiej (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). Wszystko to uprawnia do wniosku o niedopuszczalności wprowadzania w statucie wymogu kworum dla ważności wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej (por. np. wyroki WSA: z 21. 02.2018 r., IV SA/Po 1106/17; z 17. 07.2019 r., II SA/Go 325/19; por. też wyrok NSA z 26.06.2020 r., II OSK 3930/19 - wszystkie orzeczenia dostępne w CBOSA)."*

Zakwestionowanie powyższych regulacji uzasadnia także stwierdzenie nieważności § 21 ust. 3 statutów w brzmieniu: „*jeżeli w pierwszym wyznaczonym terminie w zebraniu nie będzie brało udział co najmniej 20% osób uprawnionych do głosowania*”.

W § 27 ust. 1 statutów przyjęto, że sołtys i członkowie Rady Sołeckiej są bezpośrednio odpowiedzialni przed Zebraniem Wiejskim i mogą być przez Zebranie Wiejskie odwołani przed upływem kadencji, jeżeli nie wykonują swych obowiązków, naruszają postanowienia Statutu i uchwał Zebrania Wiejskiego *lub dopuścili się czynu dyskwalifikującego w opinii środowiska*.

Stosownie do treści § 27 ust. 7 statutów, Rada Gminy może odwołać sołtysa, który nie wywiązuje się ze swoich obowiązków *lub dopuścił się czynu dyskwalifikującego go w opinii środowiska* (zd. pierwsze).

Jak stanowi § 27 ust. 8 statutów, Rada Gminy odwołuje sołtysa, jeżeli dopuścił się przestępstwa.

W § 27 ust. 9 statuty stanowią, że wójt może zawiesić w czynnościach sołtysa, który nie wywiązuje się ze swoich obowiązków *lub dopuścił się przestępstwa* i wystąpić do Rady Gminy o jego odwołanie.

W ocenie organu nadzoru regulacje § 27 ust. 1 w brzmieniu: „*lub dopuścili się czynu dyskwalifikującego w opinii środowiska*”, § 27 ust. 7 zd. pierwsze w brzmieniu: „*lub dopuścił się czynu dyskwalifikującego go w opinii środowiska*”, § 27 ust. 8 oraz § 27 ust. 9 w brzmieniu: „*lub dopuścił się czynu dyskwalifikującego go w opinii środowiska*” są niejasne, nieprecyzyjne i niedopuszczalne w uchwale będącej aktem prawa miejscowego.

Przyjęte unormowania wprowadzają sankcję w postaci utraty możliwości dalszego sprawowania funkcji sołtysa i członków rady sołeckiej, nie doprecyzowując, jakie działania bądź zachowania taką sankcję powodują. Określenie „czyn dyskwalifikujący w opinii środowiska” jest nieprecyzyjne i nieostre, określenie „popełnienie przestępstwa” jest także niedoprecyzowane na gruncie niniejszej uchwały.

Akt prawa miejscowego, będący konstytucyjnym źródłem prawa obowiązującym powszechnie na terenie gminy nie może z nieookreślonym, niezdefiniowanym i obiektywnie w swej istocie niedefiniowalnym zachowaniem wiązać konkretnych, zasadniczych i jednoznacznych sankcji.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/94/2025 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Krzczonów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Krzczonów