



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 9 marca 2026 r.

Poz. 2019

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.38.2026.7**

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 2 marca 2026 r.

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

### **orzekam**

nieważność § 19 ust. 4 w zakresie zwrotu "i działa pod przewodnictwem Sołtysa", § 19 ust. 7, § 24 ust. 1 w zakresie zwrotu "ujęci w stałym rejestrze wyborców" załączników od nr 1 do nr 15 uchwały nr XXV/156/26 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw Gminy Czarniejewo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 28 stycznia 2026 r. Rada Miasta i Gminy Czarniejewo podjęła uchwałę nr XXV/156/26 w sprawie uchwalenia Statutów Sołectw Gminy Czarniejewo, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2025, poz. 1153)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 lutego 2026 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Mocą badanej uchwały Rada Miasta i Gminy Czarniejewo nadała statuty sołectwom: Czełuscin, Gębarzewo, Goraniec, Goranin, Graby, Kąpiel, Kosmowo, Kosowo, Nidom, Pakszyn, Pakszynek, Pawłowo, Rakowo, Szczytniki Czarniejewskie, Żydowo, stanowiące odpowiednio załączniki od nr 1 do nr 15 do uchwały, zwane dalej "Statutami sołectw".

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.), dalej "Konstytucja RP", organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumie należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r. III SA/Łd 564/08, wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r. II SA/Wr 364/98; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej "CBOSA").

W myśl art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Stosownie do treści art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.), dalej "ustawa o samorządzie gminnym", organizację i zakres działania jednostki

pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym: "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".

Przepis art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawiera zatem upoważnienie ustawowe dla rady gminy, określając jednocześnie materię, jaką pozostawiono szczegółowemu unormowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Nie ulega wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie - art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że przepis art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym określa elementy obligatoryjne, które muszą być uwzględnione w każdym statucie jednostki pomocniczej (por. wyrok NSA z 20 lutego 2019 r. II OSK 985/17, CBOSA).

W § 19 ust. 4 Statutów sołectw rada postanowiła, że: "Rada Sołecka liczy od 2 do 6 członków i działa pod przewodnictwem Sołtysa".

Tymczasem z treści art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Rada sołecka jedynie wspomaga działalność sołtysa. Powinna zatem być traktowana jako organ szczególny, wyspecjalizowany w doradzaniu organowi wykonawczemu sołectwa. Rada sołecka jest powoływana obligatoryjnie, nie jest jednak organem samodzielnym, uprawnionym do reprezentowania sołectwa. Nie posiada ona własnych kompetencji, gdyż jest to wyłącznie organ o charakterze doradczym i opiniodawczym, utworzony w celu wspomaganie sołtysa w realizacji jego zadań. Skoro funkcja przewodniczącego rady sołeckiej nie została ustawowo przewidziana dla sołtysa, to lokalny prawodawca nie może takiej funkcji określić w akcie prawa miejscowego, jakim jest statut (por. wyrok NSA z 20 lutego 2019 r. II OSK 1017/17, wyrok NSA z 10 września 2024 r. III OSK 556/23, CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru, statut sołectwa może wskazywać na prawo sołtysa do udziału w posiedzeniach rady sołeckiej, w żadnym razie nie może jednak formułować takiego obowiązku. Tym bardziej, że rada sołecka może podejmować działania nie tylko na wniosek sołtysa, którego działalność wspiera, ale również z własnej inicjatywy. Tymczasem rozwiązanie przyjęte w § 19 ust. 4 Statutów sołectw - że przewodniczącym rady sołeckiej jest sołtys - może być odczytywane, z jednej strony, jako nakładające na sołtysa obowiązek uczestnictwa w posiedzeniach rady sołeckiej, a z drugiej strony, jako wykluczające podejmowanie przez radę jakichkolwiek działań z własnej inicjatywy (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2020 r. IV SA/Po 917/19, CBOSA).

Ponadto w § 19 ust. 7 Statutów sołectw przyjęto: "Sołtys może upoważnić osobę wchodzącą w skład Rady Sołeckiej do zastępowania go w jego obowiązkach".

Jak wskazano wyżej, organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym - sołtys. Ustawodawca przewidział zatem dwa organy w sołectwie: uchwałodawczy - zebranie wiejskie oraz wykonawczy - sołtysa. Rada sołecka nie posiada statusu samodzielnego organu, a jej rola ogranicza się wyłącznie do wspomaganie działalności sołtysa. Rada sołecka, a tym bardziej jej członek, nie może zatem przejmować zadań, sprawować funkcji sołtysa w jego zastępstwie czy też w czasie wakatu na tym stanowisku. Cedowanie kompetencji sołtysa na inną osobę, w tym na członka rady sołeckiej, jest kwalifikowane w orzecznictwie sądów administracyjnych jako istotne naruszenie art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z czym organ nadzoru w pełni się zgadza. Podobne stanowisko zajął WSA w Poznaniu w wyroku z 14 lutego 2020 r. IV SA/Po 917/19, CBOSA, wyjaśniając: "(...) o ile za dopuszczalne można uznać, co do zasady, ustanawianie w statucie organów (funkcji, «ciał», itp.) nieznanymi ustawie, to już niedopuszczalne jest jakiegokolwiek przekazywanie im kompetencji przysługujących organom «ustawowym»".

Mając na uwadze powyższe, § 19 ust. 7 Statutów sołectw narusza istotnie art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto w § 24 ust. 1 Statutów sołectw przyjęto: "Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) Sołtysa i członków Rady Sołeckiej mają stali mieszkańcy Sołectwa ujęci w stałym rejestrze wyborców". W myśl 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". Z powołanego przepisu wynika, że czynne prawo wyborcze przysługuje stałym mieszkańcom sołectwa uprawnionym do głosowania.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 497) nadała nowe brzmienie art. 19 § 3 w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 i 2418) i wprowadziła pojęcie "Centralnego Rejestru Wyborców". Tymczasem rada w § 24 ust. 1 Statutu sołectw odwołuje się do pojęcia "stałego rejestru wyborców" obowiązującego przed zmianą przepisów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 6 listopada 2025 r. III SA/Kr 211/25, CBOSA wskazał, co następuje: "(...) w myśl art. 19 § 3 Kodeksu wyborczego (Dz. U. z 2025 r. poz. 365), w Centralnym Rejestrze Wyborców w części A wyborcy stali zamieszkali na obszarze gminy bez zameldowania na pobyt stały w tej gminie są ujmowani w stałym obwodzie głosowania właściwym dla adresu stałego zamieszkania, jeżeli złożą w tej sprawie wnioski do urzędu gminy właściwego dla miejsca zamieszkania. Oznacza to, że Centralny Rejestr Wyborców nie stanowi źródła wiedzy o miejscu zamieszkania, ponieważ zawiera on przede wszystkim dane dotyczące adresu zameldowania na pobyt stały. Dane dotyczące adresu zamieszkania wpisywane są do Rejestru dopiero na wniosek mieszkańca. Należy mieć na uwadze, że osobą uprawnioną do głosowania w wyborach na Przewodniczącego Miasta, członków Rady Miasta i Przewodniczącego Rady Miasta jest stały mieszkaniec miasta przy czym pojęcia stałego zamieszkania nie można utożsamiać z zameldowaniem na pobyt stały. Zameldowanie jest tylko dowodem, że dana osoba dopełniła obowiązku meldunkowego. Natomiast miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu (art. 25 Kodeksu cywilnego). Czynne prawo wyborcze do organów sołectwa mają stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania, a więc przebywający tam z zamiarem stałego pobytu, nawet jeśli nie są zameldowani na stałe i nie figurują w rejestrze wyborców (por. wyrok WSA w Szczecinie z 25 marca 2021 r. II SA/Sz 834/20, CBOSA). Wykazanie stałego zamieszkiwania na terenie miasta, analogicznie do reguły wynikającej z art. 75 § 1 k.p.a., może nastąpić w oparciu o wszelkie dowody, które mogą przyczynić się do wyjaśnienia tej kwestii, a nie są sprzeczne z prawem".

W świetle powyższego § 24 ust. 1 Statutów sołectw w zakresie, w którym przyznaje prawo wybierania stałym mieszkańcom "ujętych w stałym rejestrze wyborców", jest sprzeczny z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W związku z powyższym § 24 ust. 1 Statutów sołectw w zakresie zwrotu "ujęci w stałym rejestrze wyborców" narusza istotnie prawo, co rodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 24 ust. 1 Statutów sołectw we wskazanym zakresie.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

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

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Agata Sobczyk  
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Miasta i Gminy Czarniejewo

Burmistrz Miasta i Gminy Czarniejewo