



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 20 lipca 2026 r.

Poz. 4593

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.452.2026 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 lipca 2026 r.

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/247/26 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 10 czerwca 2026 r. w sprawie Statutu Gminy Wręczyca Wielka, w całości, jako sprzecznej z art. 22 ust. 1 i art. 37a ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 czerwca 2026 r. Rada Gminy Wręczyca Wielka przyjęła uchwałę Nr XXV/247/26 w sprawie Statutu Gminy Wręczyca Wielka. Załącznik do uchwały stanowi „Statut Gminy Wręczyca Wielka”, dalej jako „Statut”.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 czerwca 2026 r.

Statut gminy jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy), uchwalanym przez radę gminy na podstawie normy kompetencyjnej z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy. Zgodnie z art. 40 ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (ust. 1). Na podstawie przepisów tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. wewnętrznego ustroju gminy (ust. 2). Jednocześnie norma art. 3 ust. 1 ustawy przesądza, że o ustroju gminy stanowi jej statut, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 22 ust. 2 ustawy). Stwierdzić należy, 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, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W ramach udzielonej organowi stanowiącemu delegacji organ ten nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą.

Ponadto, na podstawie art. 7 Konstytucji RP, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we

Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 roku (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.* Powyżej wskazana konstytucyjna zasada praworządności została doprecyzowana w art. 94 zd. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że *organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.*

Ustawa nie zawiera jednej zbiorczej normy prawnej obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie gminy. Mimo ich rozproszenia, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich tych zagadnień, których one dotyczą. I tak, statut jednostki terytorialnej powinien obligatoryjnie regulować następujące sprawy:

- 1) zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 ustawy),
- 2) tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej przez gminną radę seniorów (art. 5c ust. 7 ustawy)
- 3) zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust. 3 ustawy),
- 4) zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 ustawy),
- 5) zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 18b ust. 3 ustawy),
- 6) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust. 1 ustawy),
- 7) zasady działania klubów radnych (art. 23 ust. 4 ustawy),
- 8) zasady uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a ustawy),
- 9) uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 ustawy).

Wszystkie elementy wymienione w przywołanych przepisach ustawy są elementami obligatoryjnymi statutu i brak któregośkolwiek z nich dyskwalifikuje statut w całości. Stanowisko to potwierdził NSA stwierdzając m.in., iż: *statut powinien jednak zawierać wszystkie uregulowania przewidziane ustawą. Ustawa nie zna bowiem pojęcia statutu częściowego (por. wyrok z dnia 11 czerwca 2003 roku, sygn. akt II SA/Ka 472/03, niepubl.).*

Zdaniem organu nadzoru Statut Gminy Wręczyca Wielka przyjęty kwestionowaną uchwałą nie zawiera wszystkich elementów wymaganych ww. przepisami ustawy.

W Statucie nie uregulowano elementu, o którym mowa w art. 37a ustawy. Zgodnie z tym przepisem *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 oraz posiedzeniach jej komisji.* W doktrynie utrwalony jest pogląd, że przez przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w ujęciu art. 37a należy rozumieć także sołtysa. Nie ma bowiem podstaw, aby zakresu pojęcia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej nie rozciągnąć na sołtysa, skoro funkcję organu wykonawczego sołectwa pełni on jednoosobowo. Nie budzi wątpliwości, iż przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej nie może brać udziału w żadnym akcie głosowania, chyba że jest równocześnie radnym. Natomiast przyznanie przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej prawa do zabierania głosu w dyskusji należy do materii statutowej i regulację tej kwestii pozostawiono uznaniu rady gminy (P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski i in., *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, art. 37(a)). Tymczasem w analizowanym Statucie nie uregulowano wskazanych zasad. Jedynie w § 1 pkt 2 Statutu Rada postanowiła, że omawiana materia jest elementem Statutu, jednak w dalszych regulacjach nie została rozwinięta.

W Statucie nie uregulowano również elementu z art. 22 ust. 1 ustawy w zakresie trybu pracy wójta. Wójt będący organem wykonawczym gminy realizuje szereg istotnych dla funkcjonowania gminy zadań, określonych m.in. w art. 30 ust. 1 i 2 ustawy. W realizacji zadań własnych wójt podlega wyłącznie radzie gminy (art. 30 ust. 3 ustawy). Niezbędne jest zatem określenie w statucie gminy sposobu realizacji przez wójta jego zadań ustawowych, z uwzględnieniem lokalnych potrzeb, tak aby zapewnić sprawną realizację tych zadań oraz umożliwić radzie gminy realny nadzór nad ich realizacją (wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1837/14).

Podsumowując, niewypełnienie przez Radę delegacji ustawowej w opisanym powyżej zakresie uznać należy za istotne naruszenie prawa skutkujące obowiązkiem stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości, jako sprzecznej z art. 22 ust. 1 i art. 37a ustawy.

Niezależnie od powyższego, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości, które traktować należy jako przekroczenie przyznanego Radzie upoważnienia, tj.:

- w § 3 Statutu Rada wskazała, że: *1. Gmina Wręczyca Wielka jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, powołaną dla organizacji życia publicznego na swoim terytorium. 2. Wszystkie osoby zamieszkujące na obszarze Gminy realizują swoje zbiorowe cele lokalne poprzez udział w referendum oraz poprzez swe organy* – regulacje nie mieszczą się w zakresie żadnego z przepisów stanowiących podstawę do podjęcia Statutu, a ponadto modyfikują zakres działania gminy określony w art. 6 ustawy oraz art. 11 ust. 1 ustawy, który określa formy podejmowania rozstrzygnięć przez mieszkańców gminy;
- § 5 ust. 1 Statutu, tj.: *W celu wykonywania swych zadań Gmina tworzy jednostki organizacyjne, a także zawiera umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi*, stanowi powtórzenie art. 9 ust. 1 ustawy, a ponadto w tym zakresie regulacja jest niepełna, bowiem pomija wykonywanie zadań publicznych realizowane w drodze współdziałania, o którym mowa w art. 10 ustawy;
- § 15 pkt 7 Statutu, zgodnie z którym Przewodniczący Rady *czuwa nad zapewnieniem warunków niezbędnych do wykonywania przez radnych ich mandatu* – powyższe nie mieści się w zadaniach przewodniczącego rady, określonych w art. 19 ust. 2 ustawy, tj. organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Nałożenie na przewodniczącego tego dodatkowego, bliżej nieokreślonego obowiązku, jest zatem sprzeczne z ww. przepisem (wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 października 2023 r., sygn. akt III SA/Lu 318/23);
- § 47 ust. 7 Statutu w zakresie zastrzeżenia, że *Radny powinien być członkiem przynajmniej jednej stałej komisji* – powyższe nie dotyczy kwestii ustrojowych, lecz odnosi się do obowiązków radnych (art. 23 i art. 24 ustawy). Rada nie ma kompetencji do określania sposobu sprawowania mandatu radnego i jego obowiązków, gdyż to poddane jest weryfikacji jedynie przez wyborców. Rada nie może również doprecyzowywać obowiązków radnego wskazanych w ustawie (tu: art. 25 ust. 1 ustawy);
- § 49 ust. 1 Statutu w zakresie wskazania, że komisje stałe wykonują zadania *przyjęte przez Komisję na bieżąco poza planem pracy* – stosownie do art. 21 ust. 3 ustawy komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Tym samym zmiana w planie pracy danej komisji jest możliwa wyłącznie w trybie zmiany uchwały rady gminy w sprawie przyjęcia planu pracy poszczególnych komisji. Komisje Rady powoływane w oparciu o przepis art. 21 ust. 1 ustawy, określane są jako organy pomocnicze rady gminy, nie mają żadnych samodzielnych kompetencji, a zakres ich zadań jest kreowany każdorazowo przez organ stanowiący, w zależności od jego potrzeb i planów organizacyjnych. Komisje rady gminy nie są zatem organami o samoistnych kompetencjach, a działalność podejmują w zakresie określonym przez radę gminy. W związku z powyższym nie ma podstawy do przyznania komisjom Rady uprawnień do podejmowania działań samoistnie, poza planem pracy i bez zlecenia ich przez Radę Gminy. To wyłącznie Rada Gminy, uchwalając plan pracy poszczególnych komisji, może następie zmniejszać lub zwiększać wymiar ich zadań;
- § 56 ust. 1 Statutu, w którym postanowiono, że: *Wójt wystawia radnym dokument podpisany przez Przewodniczącego Rady, w którym stwierdza się pełnienie funkcji radnego.* – przewodniczący rady nie ma upoważnienia ustawowego do wydawania dokumentów potwierdzających pełnienie funkcji radnego, a ponadto żaden przepis ustawowy nie przyznaje radzie gminy kompetencji do regulowania kwestii wydawania dokumentów stwierdzających pełnienie funkcji radnego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2009 r., sygn. akt IV SA/G1 738/08 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1837/14). Jedynie gminna komisja wyborcza wydaje radnym zaświadczenia o wyborze, którego wzór określa Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 449 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365 ze zm.);

- rozdział 8, tj. *Związki i porozumienia gmin* – nie mieści się w zakresie żadnego z przepisów stanowiących podstawę do podjęcia Statutu, a ponadto materia ta jest regulowana kompleksowo w rozdziale 7 ustawy;
- § 66 ust. 1 i 2 Statutu, w którym nałożono obowiązki na kierownika kontrolowanego podmiotu – w ocenie organu nadzoru uregulowanie powyższej materii przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 18a ust. 5 ustawy. Nakładanie w statucie obowiązków na kierowników jednostek organizacyjnych podczas dokonywanej kontroli nie mieści się w „zasadach i trybie działania Komisji Rewizyjnej”.

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

Przywołane wyroki dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXV/247/26 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 10 czerwca 2026 r. w sprawie Statutu Gminy Wręczyca Wielka – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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 up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz