

**Karolina Rokicka-Murszewska**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0001-5402-4137

krm@umk.pl

## **Kto może uczestniczyć w zebraniu wiejskim i dlaczego zebranie nie wybierze sołtysa – uwagi na tle art. 36 ustawy o samorządzie gminnym**

### **Wstęp**

Spółeczeństwo obywatelskie odgrywa bez wątpienia niezwykle istotną rolę w demokratycznym kształtowaniu państw i lokalnych wspólnot, wpływając na ich rozwój społeczny, ekonomiczny i kulturalny. Zazwyczaj uważa się, że jest to sektor składający się z organizacji i inicjatyw, które są niezależne od państwa i działają na rzecz interesów oraz wartości wspólnych dla swoich członków, jak również szerszej społeczności. Specyfika wspólnot wiejskich jest nieco inna – wieś mieści się w modelu wspólnotowym społeczeństwa obywatelskiego (wyrażającym się w nieformalnej aktywności i zaangażowaniu w życie lokalnej wspólnoty<sup>1</sup>), zaś jednostki pomocnicze gminy stanowią podstawową formę organizacyjną, która umożliwi mieszkańcom wpływanie na sprawy lokalne i promuje aktywność obywatelską. Nie ma więc potrzeby, aby instytucjonalizować formy społeczeństwa obywatelskiego w społeczności wiejskiej (np. tworzenie organizacji pozarządowych), ponieważ we wsiach funkcjonują zebrania wiejskie, zaś w miastach – rady osiedli i dzielnic, będące przejawem demokracji bezpośredniej<sup>2</sup>, obok takich form, jak udział w referendum gminnym czy konsultacje z mieszkańcami w sołectwie. Formy te mają zasad-

---

<sup>1</sup> M. Klekotko, *Wiejskie społeczeństwo obywatelskie czy wiejskie społeczności obywatelskie? O problemach badania obywatelskości ludności wiejskiej*, [w:] K. Górlach, G. Foryś (red.), *W obliczu zmiany: wybrane strategie działania mieszkańców polskiej wsi*, Kraków 2005, s. 107.

<sup>2</sup> T. Jędrzejewski, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 258; por. A.K. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia jako ustrojowa i polityczna gwarancja podmiotowości gminnej wspólnoty samorządowej*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, 2023, Lex, rozdział III.

nicze znaczenie dla tworzenia nie tylko podstawowych więzi społecznych, ale także dla rozwoju aktywności obywatelskiej<sup>3</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest analiza, a następnie ocena możliwości ograniczenia udziału w zebraniu wiejskim z uwagi na posiadanie czynnego prawa wyborczego. Choć zebranie nie stanowi kręgu wyborców, zaś sam ustawodawca nie przewiduje ograniczeń udziału w pracach tego organu, nieustannie w sołectwach istnieją trudności z określeniem jego składu. Podstawowymi metodami badawczymi zastosowanymi w opracowaniu są metody dogmatyczno-prawna i teoretyczno-prawna, które wydają się być najbardziej odpowiednie w kontekście tezy badawczej: ustawodawca nie określił składu zebrania wiejskiego, jak również nie ograniczył prawa do udziału w nim wyłącznie do osób posiadających czynne prawo wyborcze. Metoda dogmatyczno-prawna została użyta do analizy aktualnie obowiązujących regulacji prawnych, zaś teoretyczno-prawna – do zbadania opracowań naukowych oraz orzecznictwa sądów administracyjnych, w których wyrażono poglądy i zawarto koncepcje związane ze składem osobowym zebrania wiejskiego jako organu sołectwa.

## Jednostki pomocnicze gminy

Ustawodawca dopuszcza tworzenie przez gminy jednostek pomocniczych nazwanych (sołectwa oraz dzielnice, osiedla i miasto położone na terenie gminy) oraz nienazwanych (które określa mianem „innych” – art. 5 ust. 1 zd. 1 *in fine* ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>4</sup>). Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy, zaś zasady jej tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia określa statut gminy (art. 5 ust. 2 i 3 u.s.g.). Utworzenie jednostki pomocniczej jest fakultatywne, choć ma swoje ograniczenia wynikające z przepisów prawa (przykładem mogą być tutaj obligatoryjne jednostki pomocnicze na terenie m.st. Warszawy<sup>5</sup>)<sup>6</sup>. Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze na całym swoim terenie, na jego części lub nie tworzyć ich w ogóle<sup>7</sup>. Istotne jest również to, że jednostki pomocnicze nie posiadają pod-

<sup>3</sup> A. Krasnowolski, *Spółczeństwo obywatelskie i jego instytucje. Opracowania tematyczne Kancelarii Senatu, OT-627*, 2014, s. 17, [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/58/plik/ot-\\_627\\_internet.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/58/plik/ot-_627_internet.pdf) (data dostępu: 25.05.2024).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 609), dalej jako u.s.g.

<sup>5</sup> Art. 5 ust. 1 ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2018 r., poz. 1817).

<sup>6</sup> Wyrok NSA z 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2910/13, Lex nr 1418964.

<sup>7</sup> D. Fleszer, *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4, s. 30 wraz ze wskazaną tam literaturą (przypis nr 27); por. M. Ługiewicz, [w:] P. Drembkowski, P.J. Suwaj (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz do art. 5, nb 10.

miotowości na gruncie prawa publicznego i prywatnego, nie mogą podejmować działań prawnych. Choć mogą teoretycznie odgrywać istotną rolę w procesach administrowania, to jedyną dostępną dla nich formą działania są wyłącznie formy działań faktycznych<sup>8</sup>.

Należy zaznaczyć, że choć samo utworzenie jednostki pomocniczej w gminie jest fakultatywne, to określenie zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej należy do obligatoryjnych elementów statutu gminy, co wynika wprost z brzmienia art. 5 ust. 3 u.s.g. („określa statut gminy”). Natomiast odrębny statut musi zostać uchwalony przez radę gminy w celu określenia organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 1 u.s.g.). Uchwalenie statutu poprzedzają konsultacje z mieszkańcami. Statut ten może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. O randze (a więc kwalifikacji danej jednostki pomocniczej jako jednostki niższego lub wyższego rzędu<sup>9</sup>) i nazwie jednostki pomocniczej decyduje rada gminy, uwzględniając charakter danej jednostki<sup>10</sup>.

## Ogólna charakterystyka zebrania wiejskiego

Zebranie wiejskie, zgodnie z treścią art. 36 ust. 1 u.s.g., jest jednym z dwóch – obok sołtysa – organów sołectwa. Ustawodawca dopuścił jeszcze istnienie rady sołeckiej, wspomagającej działalność sołtysa<sup>11</sup>. Jak wskazuje Monika Augustyniak, struktura organizacyjno-ustrojowa jednostek nazwanych, w tym również sołectwa, wynika wprost z ustawy o samorządzie gminnym, a więc powołanie innych organów niż te określone w ustawie jest niedopuszczalne<sup>12</sup>.

Zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym, ale w pozostałym zakresie pozycja prawna tego organu nie została wprost określona przez usta-

---

<sup>8</sup> Wyrok NSA z 6 października 2021 r., sygn. akt III OSK 3963/21, Legalis nr 2613192; zob. także wyroki WSA w Gliwicach: z 20 kwietnia 2022 r., sygn. akt III SA/GI 257/22, Legalis nr 2690369 i z 17 maja 2022 r., sygn. akt III SA/GI 1701/21, Legalis nr 2775303.

<sup>9</sup> Jak wskazuje D. Fleszer, nie ma normatywnego oparcia pogląd, że jednostki wymienione w ustawie (sołectwa, osiedla, miasta) są *ex definitione* jednostkami wyższego rzędu – D. Fleszer, op. cit., s. 30.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2910/13, Lex nr 1418964 wraz z przywołaną tam literaturą; B. Jaworska-Dębska, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 544, M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 38.

<sup>11</sup> Warto jednocześnie zaznaczyć, że rada sołecka nie jest organem sołectwa, nie składa żadnych oświadczeń woli w imieniu sołectwa, nie ma żadnych samoistnych kompetencji ani uprawnień do samodzielnego działania. Ma charakter pomocniczy i opiniodawczo-doradczy. Zob. K. Rokicka-Murszewska, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, 2018, Legalis, komentarz do art. 36, nb 11–13.

<sup>12</sup> M. Augustyniak, op. cit., s. 132.

wodawcę. Zebrania wiejskiego nie można uznać za „odpowiednik” rady gminy, choćby z tego względu, że nie ma ono kompetencji kontrolnych<sup>13</sup>. Zebranie wiejskie „bywa” organem stanowiącym. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki. Rada gminy może więc „ustalić zakres działania jednostek pomocniczych”, a więc *de facto* przenieść na organ uchwałodawczy swoje zadania i kompetencje. Przyznanie tego rodzaju uprawnień organom jednostek pomocniczych wskazuje jednak na wyraźne ograniczenie ich kompetencji w stosunku do rady gminy, która jest organem stanowiącym i kontrolnym<sup>14</sup>.

Zebranie wiejskie nie ma określonego katalogu kompetencji. Przyjmuje się, że jest właściwe we wszystkich sprawach niezastrzeżonych na rzecz sołtysa i rady sołeckiej<sup>15</sup>. Słusznie przy tym wskazuje Marcin Rulka, że „do zakresu działania zebrania wiejskiego należą głównie kompetencje o charakterze opiniującym, a konkretnie opiniowanie na wniosek rady gminy projektów jej uchwał, opiniowanie w sprawie łączenia i podziału sołectwa oraz podejmowanie uchwał w innych sprawach ważnych dla sołectwa”<sup>16</sup>.

## Wybór sołtysa i rady sołeckiej – gremium elekcyjne

Sołtys jest monokratycznym organem sołectwa o charakterze przede wszystkim wykonawczym (art. 36 ust. 1 zd. 1 u.s.g.), ale także reprezentacyjnym i zarządzającym<sup>17</sup>. Wykonuje uchwały podejmowane przez zebranie wiejskie. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka, która nie jest organem, ale stanowi podmiot opiniodawczo-doradczy sołtysa.

Aby prawidłowo scharakteryzować skład osobowy organu uchwałodawczego w sołectwie, niezbędne jest również odniesienie się do zasad wyboru sołtysa i rady sołeckiej<sup>18</sup>. W znaczeniu potocznym bardzo często bowiem utoż-

<sup>13</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 10 października 2014 r., NK-3.4131.348.2014.EM (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2014 r., nr 3944).

<sup>14</sup> Zob. M. Augustyniak, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, komentarz do art. 36, pkt 4 (z powołaniem się na A. Agospzowicza).

<sup>15</sup> B. Jaworska-Dębska, [w:] P. Chmielnicki (red.), op. cit., s. 554; zob. także K. Rokicka-Murszewska, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), op. cit., komentarz do art. 36, nb 7; M. Paradowski, *Zebranie wiejskie jako organ administracji publicznej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, t. XXIII, nr 2, s. 86.

<sup>16</sup> M. Rulka, *W sprawie prawa zebrania wiejskiego do utajnienia swojego głosowania. Glosa do wyroku WSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., II SA/Go 227/16*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2017, nr 1, s. 121.

<sup>17</sup> K. Rokicka-Murszewska, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), op. cit., komentarz do art. 36, nb 7.

<sup>18</sup> Dalej również jeśli mowa o „wyborach sołtysa”, chodzi także o wybory rady sołeckiej.

samia się zebranie wiejskie z gremium elekcyjnym, uprawnionym do wyboru sołtysa<sup>19</sup>. W orzecznictwie dość powszechnie przyjmuje się jednak, że przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 i 2 u.s.g.<sup>20</sup> Zebranie wiejskie nie może dokonywać wyboru sołtysa czy też rady sołeckiej. „Prawo do bezpośredniego wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej w wyborach powszechnych – przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, nie może zostać zredukowane w statucie sołectwa, do wyboru pośredniego przez organ uchwałodawczy. Jest to niedopuszczalna ingerencja lokalnego prawodawcy w drodze aktu prawa miejscowego, w podmiotowe prawo mieszkańców do powszechnego, bezpośredniego i tajnego wyboru organu wykonawczego sołectwa”<sup>21</sup>.

Z art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że wyboru sołtysa (jak również członków rady sołeckiej) dokonują w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania. Bierne prawo wyborcze posiada natomiast nieograniczona liczba kandydatów. Co istotne, w przepisie tym ustawodawca nie zastrzega żadnego kworum dla ważności wyboru sołtysa<sup>22</sup>. Sądy administracyjne w swoich orzeczeniach przyjmują, że „wprowadzenie 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”<sup>23</sup>.

Żeby odróżnić spotkanie mieszkańców, którego celem jest wybór sołtysa, od zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego sołectwa, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu proponuje w swoich orzeczeniach, aby wpro-

---

<sup>19</sup> Zob. np. D. Smagała, *Gmina Abramów. Przyjdź na zebranie wiejskie i wybierz sołtysa*, [https://lubartow.24wspolnota.pl/informacje-lubartowskie/gmina-abramow-przyjdź-na-zebranie-wiejskie-i-wybierz-soltysa/OCYesMlvqksFpBl6tbVS#google\\_vignette](https://lubartow.24wspolnota.pl/informacje-lubartowskie/gmina-abramow-przyjdź-na-zebranie-wiejskie-i-wybierz-soltysa/OCYesMlvqksFpBl6tbVS#google_vignette) (data dostępu: 23.06.2024); S. Dowhun, *Sołectwo Głodowa z nowym sołtysem!*, <https://koszalininfo.pl/solectwo-glodowa-z-nowym-soltyssem/> (data dostępu: 23.06.2024); D. Cieślak, *Mieszkańcy gminy Gołuchów wybiorą sołtysów i rady sołeckie. Kiedy odbędzie się zebranie w Twojej miejscowości?*, <https://pleszew.naszemiasto.pl/mieszkanicy-gminy-goluchow-wybiora-soltysow-i-rady-soleckie-kiedy-odbędzie-sie-zebranie-w-twojej-miejscowosci/ar/c1p2-26416787> (data dostępu: 23.06.2024).

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 9 września 2021 r., sygn. akt II SA/Po 499/21, Lex nr 3230451. Por. także wyroki WSA w Krakowie: 19 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 192/20, Lex nr 308104 i z 20 grudnia 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 997/21, Lex nr 3285586; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 137/19, Lex nr 2648470; wyroki WSA w Kielcach z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1102/19, Lex nr 2829983 i z 20 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 406/21, Lex nr 3187967; wyrok WSA w Bydgoszczy z 5 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 203/22, Lex nr 3628881.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z 5 grudnia 2023 r. sygn. akt, III OSK 3127/21, Lex nr 3643665.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Go 356/19, Lex nr 2697842; por. wyrok WSA w Kielcach z 22 listopada 2023 r., sygn. akt II SA/Ke 582/23, Lex nr 3642174.

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Go 356/19, Lex nr 2697842; por. wyrok WSA w Kielcach z 22 listopada 2023 r., sygn. akt II SA/Ke 582/23, Lex nr 3642174; wyrok WSA w Poznaniu z 29 czerwca 2023 r., sygn. akt IV SA/Po 370/23, Lex nr 3581733.

wadzić pojęcie „zebranie” obok funkcjonującego już pojęcia „zebrania wiejskiego”. Sąd ten widzi potrzebę dokonania wyraźnego rozróżnienia (w statutach sołectw, które poddawane są jego kontroli) pojęcia „zebranie wiejskie” (rozumiane jako organ uchwałodawczy sołectwa) od „zebrania” stałych mieszkańców sołectwa, służącego wyłącznie celom elekcyjnym, i wskazuje, że wyborów sołtysa oraz rady sołeckiej dokonuje „zebranie”, nie zaś „zebranie wiejskie”<sup>24</sup>. O ile z istotą problemu (czyli nieodróżnianiem „zebrania wiejskiego” od gremium wybierającego sołtysa) należy się zgodzić, o tyle przyjęcie tego rodzaju określenia wydaje się być zbędne, mylące<sup>25</sup>, jak również niezgodne z zasadami techniki prawodawczej. Jak stanowi § 146 ust. 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>26</sup>, konieczność stworzenia definicji danego określenia zachodzi wówczas, gdy jest ono wieloznaczne, nieostre, jego znaczenie nie jest powszechnie zrozumiałe oraz gdy ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego terminu. W analizowanej sytuacji nie zachodzi żadna z wyżej wskazanych przesłanek. Co więcej, nawet gdyby uznać, że zasady wyboru sołtysa („w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania”) są niejasne, to nie uprawnia to do wprowadzania nowego pojęcia „zebrania” na określenie gremium wybierającego sołtysa. Ze względu na to, że wybór nastąpi podczas „spotkania”, a nie podczas całonocnego głosowania mieszkańców (którzy – tak jak podczas wyborów np. wójta gminy – przychodzą, oddają głos i wychodzą), jest pewnego rodzaju konwencją przyjętą w sołectwach, nie wynika zaś z zasad przyjętych w u.s.g.

## Skład osobowy zebrania wiejskiego

O ile ustawodawca sformułował wprost zasady wyboru sołtysa, o tyle nie formułuje on żadnych wytycznych w stosunku do zebrania wiejskiego. Organ ten nie jest ani wybierany, ani kadencyjny, nie może również ulec zawieszeniu, zaś jego skład nie może zostać odwołany<sup>27</sup>.

Skład osobowy zebrania wiejskiego nie został określony przez ustawodawcę. Jednakże, jak wskazuje Andrzej Szewc, elementami definicji ze-

<sup>24</sup> Zob. wyroki WSA w Poznaniu: z 7 lipca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 550/20, Legalis nr 2422597; z 12 sierpnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 279/20, Legalis nr 2491717; z 2 grudnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 738/20, Legalis nr 2544618; z 10 czerwca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 116/21, Lex nr 3191598; z 8 października 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 180/21, Legalis nr 2810300.

<sup>25</sup> „Mylące”, bo zbyt bliskie nazwy organu („zebranie wiejskie”). Autorka proponuje raczej – jak w tytule podrozdziału niniejszego opracowania – „gremium elekcyjne”, o ile w ogóle jest niezbędne tego rodzaju określenie.

<sup>26</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 283.

<sup>27</sup> B. Jaworska-Dębska, [w:] P. Chmielnicki (red.), op. cit., art. 36 pkt 5.



brania wiejskiego są: 1) stałość zamieszkania członków zebrania na obszarze sołectwa, 2) formalne zwołanie zebrania, 3) cel zebrania (rozstrzygnięcie określonej sprawy)<sup>28</sup>.

Najczęściej krąg uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim jest określany przez pryzmat spełnienia przesłanki posiadania miejsca zamieszkania na terenie sołectwa. Ta przesłanka zasadniczo nie jest przedmiotem dyskusji w literaturze przedmiotu czy w judykaturze. Uznaje się również za nierealistyczne oczekiwanie udziału w zebraniu wiejskim wszystkich mieszkańców sołectwa, z tego względu „w statucie sołectwa powinna być określona minimalna liczba stałych mieszkańców sołectwa stanowiących zebranie wiejskie po to, aby następnie można było ocenić, czy w konkretnym przypadku uchwała została podjęta przez organ uchwałodawczy sołectwa, czy też przez podmiot, który takiego statusu nie ma”<sup>29</sup>.

Powstaje jednak pytanie, czy wskazanie w statucie sołectwa, że w zebraniu wiejskim uczestniczą „mieszkańcy sołectwa” (w określonej liczbie), będzie wystarczające, czy też należy regulację doprecyzować przez odniesienie się do kwestii czynnego prawa wyborczego, a tym samym – czy można (i należy) przyznawać prawo udziału w zebraniu wiejskim wyłącznie osobom, które posiadają zdolność do podejmowania uchwał objętych zakresem zadań sołectwa.

Do ograniczeń z uwagi na posiadanie bądź nie czynnego prawa wyborczego należy podchodzić ostrożnie w świetle art. 35 i 36 u.s.g. W tym zakresie zarysowały się dwa stanowiska w doktrynie i w orzecnictwie. Z jednej strony wskazuje się bowiem, że „członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na kwestię posiadania bądź też nieposiadania praw wyborczych”<sup>30</sup>. Tym samym uzależnienie uprawnienia do głosowania przez mieszkańców sołectwa podczas zebrania wiejskiego od faktu posiadania przez nich czynnego prawa wyborczego stanowić będzie przekroczenie upoważnienia ustawowego (art. 35 u.s.g.)<sup>31</sup>.

Zgodnie z drugim stanowiskiem „prawo udziału w zebraniu wiejskim, rozumianym jako organ sołectwa, może być ograniczone do mieszkańców sołectwa mających czynne prawo wyborcze”<sup>32</sup>. Stanowisko takie uzasadnia się zaliczeniem zebrania wiejskiego do form demokracji bezpośredniej (obok wy-

<sup>28</sup> A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 539.

<sup>29</sup> B. Jaworska-Dębska, [w:] P. Chmielnicki (red.), op. cit., art. 36 pkt 2.

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 października 2019 r., sygn. akt II SA/Go 342/19, Legalis nr 2237866; zob. również rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 30 października 2020 r., PNIK-I.4131.723.1.2020 (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2020 r., Nr 188, poz. 5824); rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 16 czerwca 2023 r., PN.4131.233.2023 (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2023 r., Nr 116, poz. 3390).

<sup>31</sup> M. Augustyniak, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, art. 36, art. 37 pkt 2.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z 11 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2459/13, Lex nr 1792344; wyrok NSA z 7 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 588/20, Lex nr 3064799; wyrok NSA z 12 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 159/23, Lex nr 3699370.

borów do organów samorządowych, referendum gminnego, czy konsultacji z mieszkańcami w sołectwie), co determinuje konieczność uwzględnienia zarówno całokształtu unormowań ustrojowych, jak i zasad udziału mieszkańców wspólnoty samorządowej w sprawowaniu władzy<sup>33</sup>. Precyzyjnie określony krąg podmiotów uprawnionych do wybierania w wyborach do organów stanowiących gminy, jak też do udziału w referendum gminnym, wyznacza zasady<sup>34</sup>, wedle których powinien również zostać ustalony krąg osób posiadających prawo podejmowania uchwał na zebraniu wiejskim. Osoby te winny legitymować się stałym miejscem zamieszkania na obszarze danego sołectwa i posiadać czynne prawo wyborcze.

Wydaje się, że drugie ze wskazanych stanowisk nie znajduje podstaw prawnych i jest zbyt daleko idące, a przez to ogranicza prawa potencjalnych uczestników zebrania wiejskiego. Trudno bowiem odnosić zasady dotyczące czynnego prawa wyborczego do organu uchwałodawczego sołectwa. Wydaje się, że zwolennicy drugiego stanowiska padli „ofiara” schematu myślenia, który również ma miejsce w życiu publicznym – uznania zebrania wiejskiego nie za organ, a bardziej za próbę ustalenia pewnego kręgu osób, które będą uprawnione do udziału w nim, tak jak w wyborach na sołtysa. W przypadku wyborów np. zarządu powiatu jest oczywiste, że to ogół wyborców najpierw wybiera radę powiatu<sup>35</sup>, a dopiero ten organ stanowiąco-kontrolny – zarząd powiatu<sup>36</sup>. Czynne prawo wyborcze w takiej sytuacji jest określone w art. 10 § 1 pkt 3 lit. b Kodeksu wyborczego w zw. z art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego. Natomiast wybór sołtysa jednego dnia, a następnie podjęcie uchwały np. w sprawie funduszu sołectkiego kolejnego – choćby dokonane w tym samym składzie, przez te dokładnie same osoby, będzie nosić miano dwóch różnych gremiów. W pierwszym ze wskazanych przypadków będą to „stali mieszkańcy sołectwa, uprawnieni do głosowania, którzy wybierają sołtysa w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów”, natomiast o funduszu sołectkim, o drogach czy o innych ważnych dla sołectwa sprawach zadecyduje już zebranie wiejskie. Zebranie wiejskie jest tym dla sołectwa, czym wspo-

<sup>33</sup> Wyrok NSA z 12 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 159/23, Lex nr 3699370.

<sup>34</sup> Obywatelstwo polskie lub obywatelstwo Unii Europejskiej, ukończenie 18 roku życia, stałe zamieszkiwanie na obszarze danej gminy. Nie może dojść do utraty prawa do udziału w wyborach/referendum na skutek pozbawienia praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu lub praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu bądź ubezwłasnowolnienia prawomocnym orzeczeniem sądu; zob. art. 10 § 1 pkt 3 lit. a w zw. z art. 10 § 2 ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r., poz. 2408 ze zm.) w zw. z art. 3 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1317 ze zm.).

<sup>35</sup> Jak wynika z art. 369 Kodeksu wyborczego, „wybory do rad są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”.

<sup>36</sup> Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r., poz. 107) „rada powiatu wybiera zarząd w liczbie od 3 do 5 osób, w tym starostę i wicestarostę, w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy (...)”.



mniana rada powiatu dla powiatu, a nie ogółem wyborców uprawnionych do głosowania.

Na marginesie jedynie warto również wskazać, iż – zakładając racjonalność ustawodawcy – powinniśmy przyjąć, że skoro ustalił precyzyjnie zasady dotyczące wyborów na sołtysa (radę sołecką), to gdyby chciał ograniczyć w jakikolwiek sposób udział mieszkańców w zebraniu wiejskim, również by to uczynił.

## Podsumowanie

Jeśli zapytamy o to, czy zebranie wiejskie wybiera sołtysa i radę sołecką, odpowiedź będzie oczywiście negatywna. Nie ulega jednak wątpliwości, że problem z określeniem kręgu osób uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim w praktyce istnieje, zaś stawianie znaku równości między zebraniem wiejskim a gremium elekcyjnym, uprawnionym do wyboru sołtysa, jest błędem, który wciąż funkcjonuje w przestrzeni publicznej. Trudności z ustaleniem zasad funkcjonowania zebrania wyborczego, zwołanego w celu wyboru sołtysa, jak również przesądzenia o tym, kto jest uprawniony do udziału w zebraniu wiejskim, z całą pewnością nie zachęcają do udziału w nich. O ile jednak zebranie wyborcze zazwyczaj wywołuje pewne emocje w sołectwach (gdzieniegdzie może wręcz przybierać formę „walki o władzę”), o tyle zebrania wiejskie nie przyciągają tłumów.

Tymczasem uczestnictwo w zebraniu wiejskim, z czego nie każdy zdaje sobie sprawę, daje możliwość wywierania realnego wpływu na działania sołectwa, co w niewielkich wiejskich społecznościach wydaje się być szczególnie cenne. Jednocześnie zagwarantowanie mieszkańcom prawa udziału w zebraniu wiejskim, bez różnicowania ich w odniesieniu do posiadania (bądź nie) czynnego prawa wyborczego, jak również wyposażenie tego organu sołectwa w realne narzędzia sprawowania władzy (przynajmniej w takim zakresie, w jakim zezwala na to ustawodawca), stanowi z całą pewnością ważny element społeczeństwa obywatelskiego.

## Wykaz literatury

- Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.  
Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, TNOiK, Toruń 2013.  
Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.  
Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

- Drembkowski P., Suwaj P.J. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2023.
- Fleszer D., *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4.
- Gajewski S., Jakubowski A. (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, 2018, Legalis.
- Klekotko M., *Wiejskie społeczeństwo obywatelskie czy wiejskie społeczności obywatelskie? O problemach badania obywatelskości ludności wiejskiej*, [w:] K. Gorlach, G. Foryś (red.), *W obliczu zmiany: wybrane strategie działania mieszkańców polskiej wsi*, Wyd. UJ, Kraków 2005.
- Krasnowolski A., *Spółeczeństwo obywatelskie i jego instytucje. Opracowania tematyczne Kancelarii Senatu, OT-627*, 2014, [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senat-opracowania/58/plik/ot-627\\_internet.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senat-opracowania/58/plik/ot-627_internet.pdf).
- Paradowski M., *Zebranie wiejskie jako organ administracji publicznej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, t. XXIII, nr 2.
- Piasecki A.K., *Demokracja bezpośrednia jako ustrojowa i polityczna gwarancja podmiotowości gminnej wspólnoty samorządowej*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, 2023, Lex.
- Rulka M., *W sprawie prawa zebrania wiejskiego do utajnienia swojego głosowania. Głosa do wyroku WSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., II SA/Go 227/16*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2017, nr 1.
- Szewc A., Jyż G., Pławecki Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

## Summary

### **Who may participate in a village meeting and why the meeting does not elect a village administrator – comments against the background of Article 36 of the Act on Municipal Self-Government**

**Keywords:** administrative law, village meeting, election of the mayor, active electoral right, inhabitants of the village hall.

A village assembly, by Article 36(1) of the Act on Municipal Self-Government, one of the two bodies of a village council, is an assembly of the inhabitants of a village living permanently in its area, convened by authorized entities to take a decision, express a position or opinion on a specific issue. Because a meeting is a decision-making body, it is problematic not only to determine the circle of persons entitled to participate in it but also to precisely (on legal grounds) separate two bodies – participants (members) of a village meeting from persons entitled to elect a reeve (executive body of a reeve) and a village council. This is because the village assembly does not have electoral power over the other bodies of the village hall. As a body, it adopts resolutions on matters of importance to the village hall. This article aims to determine whether

the active electoral right should restrict the possibility of participation in the village assembly. This is because the assembly does not constitute a circle of voters, while the legislator itself does not provide for limitations on the involvement in the work of this body. This issue, although not new, seems to be still unclear.

