

UCHWAŁA NR LX.481.2023
RADY GMINY PSZCZEW

z dnia 25 maja 2023 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi wyborczej

Na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023r. poz. 40, 572) w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022r. poz. 2000, 2185) uchwała się, co następuje:

- § 1. Wniesioną w dniu 20 marca 2023r. skargę wyborczą, uznaje się za bezzasadną.
- § 2. Uzasadnienie dla sposobu rozpatrzenia skargi znajduje się w załączniku do niniejszej uchwały.
- § 3. O sposobie rozpatrzenia skargi Przewodniczący Rady Gminy zawiadomi skarżącego.
- § 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Romuald Tankielun

Uzasadnienie

W dniu 20 marca 2023 r. do Rady Gminy Pszczew wpłynęła skarga wyborcza złożona przez L. B. w związku z zebraniem wyborczym w celu wyboru sołtysa oraz członków rady sołeckiej sołectwa Borowy Młyn, które odbyło się w dniu 17 marca 2023 r. Skarżący wniósł o unieważnienie wyników wyborów, uzasadniając to faktem, iż w zebraniu uczestniczyła i głosowała grupa osób niezamieszkująca sołectwo Borowy Młyn. Protestujący wniósł o „sprawdzenie czy osoby podające się za mieszkańców złożyły deklarację w sprawie gospodarki odpadami w Urzędzie Gminy Pszczew”. Zdaniem protestującego powyższa czynność miałyby „jednoznacznie zweryfikować listę osób podających się jako mieszkańcy”.

Przedmiotowa skarga, w dniu 30 marca 2023 r. została przekazana do rozpatrzenia przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Pszczew.

Komisja na posiedzeniu w dniu 27 kwietnia 2023 r. przeprowadziła postępowanie wyjaśniające w przedmiotowej sprawie i w konkluzji uznała skargę za bezzasadną, uzasadniając jak niżej.

Tryb wyborów sołtysa i rady sołeckiej określony został w art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Z treści art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że prawo wybierania tych organów przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Żaden przepis prawa nie precyzuje, kto z mieszkańców sołectwa może, a kto nie może uczestniczyć w zebraniu wiejskim z prawem do głosowania, jednakże ograniczenia wynikające z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym dotyczą tylko i wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołeckiej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20 października 2022 r., II SA/Ol 570/22). Z tego względu całkowicie chybiony jest zarzut skarżącego, że osoby, które nie złożyłyby deklaracji w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami, nie posiadały praw wyborczych. Zebranie wiejskie jest bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo, iż skład obu tych gremiów pokrywa się (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 10 marca 2021 r., II SA/Go 135/21). Chociaż z przepisów prawa nie wynika wprost, kto tworzy zebranie wiejskie, to jednak w doktrynie dominuje pogląd, że zebranie wiejskie określić należy jako zgromadzenie ogółu mieszkańców danego sołectwa, zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu rozstrzygnięcia określonej sprawy (A. Szewc, Komentarz do art. 36 ustawy o samorządzie gminnym, LEX 2012). Poprzez określenie „stałego mieszkańca” doktryna i orzecznictwo zgodnie rozumieją osobę przebywającą na terenie sołectwa z zamiarem stałego pobytu, nawet jeśli nie jest tam zameldowana na stałe (wyrok NSA z 13 kwietnia 1999 r., II SA 231/99, „Wokanda” 1999, nr 7, s. 38). Ustawodawca bowiem posłużył się w tym przepisie pojęciem „mieszkaniec”, co oznacza, iż odwołał się do kategorii zamieszkania. Jest to kategoria cywilnoprawna, a więc dopełnienie administracyjnoprawnego obowiązku zameldowania może być oceniane tylko jako dowód, ale nie jest jedyną i wystarczającą przesłanką do stwierdzenia czynnego i biernego prawa wyborczego (P. Chmielnicki, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2004, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, ss. 624). Odnosząc się do rozszerzającej interpretacji skarżącego podniesionej w skardze, jakoby publiczne rejestry miały stanowić podstawę oceny praw wyborczych uczestników zebrania wyborczego, podkreślić należy, że w świetle prawa powszechnie obowiązującego żaden rejestr będący w posiadaniu Urzędu Gminy Pszczew nie weryfikuje w sposób rozstrzygający praw wyborczych mieszkańców w wyborach do organów jednostek pomocniczych. Przykładowo w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Lubuskiego z dnia 24 listopada 2016r. Nr NK-I.4131.320.2016.Aszc, wydanym w odniesieniu do uchwał Rady Gminy Pszczew, w tym uchwały Nr XXIV.158.2016 z dnia 20 października 2016 r. w sprawie Statutu Sołectwa Borowy Młyn, stwierdzono, iż rada gminy nie może ograniczać prawa do głosowania tylko do osób ujętych w spisie wyborców. Okoliczność wpisania do rejestru wyborców w gminie stanowi czynność formalną i nie jest warunkiem przynależności do wspólnoty samorządowej, a tym samym nie powinna być uważana za przesłankę związaną z prawem do głosowania podczas zebrania wiejskiego. Zróżnicowanie – w oparciu o spełnienie lub brak spełnienia tego wymogu - prawa do głosowania osób odpowiednio wpisanych we wskazanym czasie i niewpisanych do rejestru

nie znajduje prawnego uzasadnienia. (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2006 r., sygn. akt K 9/05, OTK/2006/2A/17). Równocześnie w wyroku NSA o sygn. akt II OSK 2456/13 wskazano: „Zastosowanie spisu wyborców sporządzonego celem wyborów do organów stanowiących gminy oznacza tym samym, że obowiązujące będą w tym zakresie unormowania Kodeksu wyborczego, które gwarantują osobom mającym stałe miejsce zamieszkania na terenie sołectwa ich wpis na listę wyborców. Zaznaczyć należy, że przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje z mocy prawa w związku z zamieszkiwaniem na terenie danej jednostki i trwa tak długo, jak długo dana osoba tam zamieszkuje. Zameldowanie nie oznacza przynależności do wspólnoty samorządowej. Powszechnie akceptowana jest w orzecznictwie wykładnia prawa, która nie utożsamia zameldowania z członkostwem we wspólnocie samorządowej. Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty samorządowej (por. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, s. 4-5). W konsekwencji unormowania ustawowe nie uzależniają czynnego prawa wyborczego od stałego zameldowania na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, lecz od stałego zamieszkiwania, przez które rozumie się zamieszkiwanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu (art. 10 § 1 pkt 3, art. 5 pkt 9 ustawy Kodeks wyborczy). W piśmiennictwie wskazuje się, że nie stoi z powyższym w sprzeczności ustalanie spisu wyborców w oparciu o stałe zameldowanie. Czym innym jest bowiem techniczna czynność sporządzenia spisu, a czym innym materialne obywatelskie prawo wybierania. Ewentualną sprzeczność pomiędzy formalną stroną spisu wyborców a materialnym prawem uznania za stałego mieszkańca można bowiem usunąć w drodze reklamacji (zob. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój samorządu terytorialnego, Toruń 2005, s. 125)”. Warto odwołać się również do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 kwietnia 2013 r., II OSK 479/13, w którym stwierdzono, w świetle art. 16 ust. 1 Konstytucji RP członkostwo we wspólnocie samorządowej nie jest warunkowane wpisem do stałego rejestru wyborców. Wpis do stałego rejestru wyborców nie kreuje podmiotowego prawa wyborczego.

Powyższe uwagi odnoszą się również do innych rejestrów prowadzonych przez Urząd Gminy.

Rada Gminy wskazuje jednocześnie, iż nie każda osoba zamieszkująca na terenie sołectwa będzie wpisana czy też ujęta w rejestrach będących w posiadaniu Urzędu Gminy. Wszelkie rejestry mają walor pomocniczy i nie determinują wiążąco ustaleń w tym zakresie, w szczególności nie uzależniają praw wyborczych danej osoby w wyborach sołeckich. Przykładowo dane z ewidencji ludności mogą być pomocne w ustaleniu charakteru pobytu osoby na danym terenie, nie przesądzają one jednak o uprawnieniach członków wspólnoty samorządowej (por. wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA 231/91, Wokanda 1999/7/38, wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 1996 r., sygn. Akt SA/Gd 1956/95, OSS 1997/1/17). Także NSA w wyroku z 24 czerwca 2004 r. (sygn. akt OSK 421/2004) stanął na stanowisku, że naruszenie obowiązku meldunkowego nie skutkuje utratą praw wyborczych w sołectwie.

Zważając na powyższe oraz odnosząc się do wniosku skarżącego dotyczącego weryfikacji ewidencji złożonych deklaracji w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Rada Gminy wskazuje, że samo niezłożenie ww. deklaracji nie może być podstawą do unieważnienia wyników wyborów. Równocześnie brak takowej deklaracji nie może prowadzić do uznania, że dana osoba nie jest mieszkańcem sołectwa, chociażby ze względu na to, że w deklaracji nie wymienia się danych identyfikujących osób zamieszkujących posesję, a jedynie podaje się ilość osób zamieszkałych. Nawet jeśli bowiem przyjąć, iż brak jest nazwisk w rejestrze osób zadeklarowanych za gospodarowanie odpadami nie przesądza o tym, że takowe osoby nie legitymowały się prawem wyborczym w dniu głosowania.

W dniu wyborów uczestniczyło 57 osób, a w trakcie głosowania nikt z obecnych nie złożył oficjalnych protestów. Nikt z obecnych na zebraniu wyborczym nie kwestionował uprawnień innych uczestników zebrania do głosowania w przeprowadzanych wyborach. Jednocześnie brak potwierdzenia okoliczności wskazanych przez skarżącego, w wyjaśnieniach złożonych przed komisją w postępowaniu wyjaśniającym przez ustępującego sołtysa sołectwa Borowy Młyn Panią R.O. oraz radnego z terenu Borowego Młyna Pana K.K., którzy uczestniczyli w wyborach, nakazuje okoliczności te traktować jedynie w kategorii niczym *niepotwierdzonych* przypuszczeń, co równocześnie przemawia za uznaniem skargi za bezzasadną. Skarżący nie wskazuje bowiem konkretnych osób, nie przedstawia żadnych dowodów i argumentów, które miałyby dowodzić, że osoby biorące udział w wyborach, faktycznie nie zamieszkuje na terenie sołectwa, a jedynie oczekuje weryfikacji złożonych deklaracji. Świadczy to nie tyle o stwierdzeniu przez protestującego o rzekomym naruszeniu przepisów prawa, a jedynie podejrzeniu, że do takiego naruszenia doszło. Tymczasem przeprowadzone czynności wyjaśniające, zarzutów tych nie potwierdziły.

Na marginesie jedynie przyjdzie wskazać, że w opisanym stanie faktycznym, nawet ewentualne potwierdzenie podniesionych przez skarżącego zarzutów, pozostawałoby bez wpływu na wynik przedmiotowych wyborów. Najdalej idący wynik kontroli sprawowanej przez radę gminy w stosunku do organów jednostek pomocniczych może być zastosowany jedynie w przypadku gdy protestujący wskaże na niezbite dowody potwierdzające fakt naruszenia przepisów normujących tryb powoływania organów jednostek pomocniczych (wyrok NSA z dnia 5 lutego 2013r. II OSK 3029/12). Istotnym elementem oceny w tym zakresie jest również ocena wpływu stwierdzonego naruszenia na wynik wyborów (związek przyczynowy), a więc ocena czy naruszenie to miało charakter istotny (tak: Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 października 2019r. II SA/Rz 817/19). Zarówno na gruncie regulacji dot. wyborów sołeckich, jak również przepisów Kodeksu wyborczego przyjmuje się, że błąd czy też naruszenie, które nie ma bezpośredniego związku przyczynowego z wynikiem wyborów nie uzasadnia unieważnienia tych wyborów (tak: postanowienie SO w Szczecinie z dnia 20 lutego 2003r. I Ns 288/02; postanowienie SA w Poznaniu z dnia 4 kwietnia 2003r. I ACz 594/03; Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 października 2019r. II SA/Rz 817/19). Jeżeli zatem odmowa uwzględnienia spornych głosów nie może spowodować, że zostanie ustalony inny wynik wyborów, czyli wybrana może zostać inna osoba, to należy uznać, że takie uchybienie nie ma istotnego wpływu na wynik wyborów i nie uzasadnia stwierdzenia nieważności tych wyborów.

Przedstawiona przez skarżącego argumentacja, nie poparta przez niego żadnymi dowodami i nie znajdująca potwierdzenia w przeprowadzonych czynnościach wyjaśniających, nie pozwala na uznanie, iż w przedmiotowej sprawie doszło do naruszania przepisów prawa, a tym samym, że doszło do naruszenia prawa, które miało charakter istotny, decydujący o wyniku wyborów.

W tym stanie rzeczy, skargę uznano za bezzasadną.

Niniejsza uchwała stanowi zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w rozumieniu art. 237 § 3 w związku z art. 238 § 1 k.p.a.

Pouczenie

Zgodnie z art. 239 k.p.a. – w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.