

UCHWAŁA Nr 20/VII/15

RADY GMINY WISKITKI

z dnia 26 marca 2015 roku

w sprawie rozstrzygnięcia protestu wyborczego dotyczącego wyboru sołtysa sołectwa Prościeniec i unieważnienia wyboru sołtysa

Na podstawie art. 18 ust. 1, art. 18a ust. 1 i art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r. poz. 594 z późn. zm.) oraz § 38 załącznika do Uchwały Nr 96/X/11 Rady Gminy Wiskitki z dnia 26 października 2011 r. w sprawie Statutu Sołectwa Prościeniec (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2011r. Nr 222 poz. 6772), po rozpatrzeniu protestu wyborczego grupy mieszkańców sołectwa Prościeniec dotyczącego wyboru sołtysa sołectwa Prościeniec, Rada Gminy w Wiskitkach uchwala, co następuje:

§ 1

1. Uznaje się protest wyborczy mieszkańców sołectwa Prościeniec dotyczący wyboru sołtysa sołectwa Prościeniec dokonanego w dniu 20 lutego 2015 r.
2. Unieważnia się wybór Pana Sławomira Głowackiego na funkcję sołtysa sołectwa Prościeniec dokonany w dniu 20 lutego 2015 r. z przyczyn wskazanych w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Wiskitki.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega podaniu do publicznej wiadomości poprzez jej wywieszenie na tablicy ogłoszeń w budynku Urzędu Gminy w Wiskitkach oraz zamieszczenie na stronie internetowej Gminy Wiskitki oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Wiskitki.

PRZEWODNICZĄCY RADY

Andrzej Lemański

**Załącznik
do Uchwały Nr 20/VII/15
Rady Gminy Wiskitki
z dnia 26 marca 2015r.**

UZASADNIENIE

W dniu 26 lutego 2015 r. do Wójta Gminy Wiskitki wpłynęło pismo zatytułowane „Odwołanie od wyników wyborów na sołtysa wsi Prościeniec w dniu 20.02.2015 r.”. Do złożonego pisma załączono listę 38 osób, ze wskazaniem imienia i nazwiska, numeru dowodu osobistego i własnoręcznym podpisem tych osób - stałych mieszkańców wsi Prościeniec, które wnoszą o unieważnienie wyborów sołtysa wsi Prościeniec.

Dla uzasadnienia wniosku o unieważnienie wyborów sołtysa podano, że:

- 1) Wybrany na stanowisko sołtysa Pan Sławomir Głowacki nie jest mieszkańcem wsi Prościeniec, lecz wsi Jesionka, podobnie jak uczestnicząca w Zebraniu Wiejskim jego żona;
- 2) Pan Sławomir Głowacki kandydował w niedawnych wyborach do Rady Gminy Wiskitki z miejscowości Jesionki, a następnie na stanowisko sołtysa sołectwa Jesionki;
- 3) Część osób biorących udział w Zebraniu Wiejskim i w głosowaniu w wyborach nie posiada stałego zamieszkania na terenie sołectwa Prościeniec.

Pismem z dnia 20 marca 2015 r. Wójt Gminy Wiskitki przekazał wniosek do rozpoznania przez Radę Gminy Wiskitki, uzasadniając przekazanie następującymi okolicznościami:

Statut Sołectwa Prościeniec, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały Rady Gminy Wiskitki nr 96/X/11 z dnia 26 października 2011 r. w sprawie Statutu Sołectwa Prościeniec, nie przewiduje zasad ustalania ważności wyników wyborów w jednostkach pomocniczych Gminy Wiskitki. Zasad takich nie wprowadzają również przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.).

Jednocześnie jednak § 38 Statutu Sołectwa stanowi, że :

1. Nadzór nad działalnością organów sołectwa sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem.
2. Organami nadzoru nad działalnością sołectwa jest Rada i Wójt.
3. Rada i Wójt mają prawo żądania niezbędnych informacji, danych i wyjaśnień dotyczących organizacji i funkcjonowania sołectwa, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych.

Wobec braku doprecyzowania w Statucie, który organ Gminy jest władny do podejmowania konkretnych działań nadzorczych względem jednostek pomocniczych, należy odwołać się do stanowiska zaprezentowanego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku 5 lutego 2013 r. (II OSK 3029/12), w którym stwierdzono, że:

„[...] jednym z podstawowych aktów ustrojowych podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, obok Konstytucji, ustaw i rozporządzeń, są statuty. Wraz z innymi aktami o charakterze powszechnie obowiązującym stanowią one podstawę działania, organizacji i funkcjonowania zarówno gminy, jak i jej jednostek pomocniczych. Statut jest prawem miejscowym, o czym przesądza art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. przewidujący, że na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego między innymi w zakresie wewnętrznego ustroju jednostek pomocniczych gminy.

Zgodnie z art. 5 u.s.g. utworzenie sołectwa należy do wyłącznej kompetencji rady gminy, która czyni to w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Do rady należy także uprawnienie do określenia zakresu działania jednostki pomocniczej, w tym także zasad i trybu wyboru organów tej jednostki a zatem i wyborów sołtysa, który jest takim organem z mocy art. 36 ust. 1 u.s.g. Rady ustanawiają też główne zasady prawa wyborczego, przewidując wybór sołtysa oraz członków rady sołectkiej w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (art. 36 ust.2 u.s.g.). Tak więc organizację i zakres działania sołectwa ustala właściwa rada gminy odrębnym statutem, czyni to jednak w sposób nie zmieniających reguł wynikających z bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy.

[...] Ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje instytucji protestów wyborczych przy wyborach organów jednostek pomocniczych (sołtys, rada sołectka), brak też w niej wyraźnego umocowania do oceny przez radę ważności wyborów tych organów.

Rozważenia zatem wymaga, czy rada gminy może wypowiadać się w kwestii ważności wyborów sołtysa bowiem ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje instytucji protestu wyborczego przy wyborach organów jednostek pomocniczych gminy, brak też w niej wyraźnego – jednoznacznego umocowania do oceny przez radę ważności wyborów tych organów, również w statucie Sołectwa D. nie wskazano zakresu i form kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Przyjęcie jednak stanowiska, że rada pozbawiona byłaby możliwości unieważnienia wyborów sołtysa mogłoby doprowadzić do funkcjonowania organu jednostki pomocniczej wybranego niezgodnie z prawem np.: przy naruszeniu zasady tajności. Powyższa sytuacja byłaby nie do zaakceptowania tym bardziej, że zarówno powołanie jednostki pomocniczej gminy, jak i określenie zakresu jej działania należy do wyłącznej kompetencji rady gminy, która nadto sprawuje kontrolę działalności jednostek pomocniczych gminy.

Należy wyraźnie podkreślić, że możliwość kontrolowania przebiegu i wyników wyborów do organów jednostek pomocniczych przez rady gminy, na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej, wynikającej z art. 18 i art. 35 u.s.g., nie była dotychczas kwestionowana w orzecznictwie. Wskazać tu należy choćby na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r. sygn. akt II SA 231/99 (CBOSA), czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 września 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 8/08, (LEX nr 514980).

Przywołane orzecznictwo prowadzi do przekonania, że rada gminy posiada uprawnienia do kontrolowania procedur wyborczych organów jednostek pomocniczych i w ramach tej kontroli ma prawo rozstrzygać protesty wyborcze oraz stwierdzać nieważność wadliwie (niezgodnie z prawem) przeprowadzonych wyborów. Jednak najdalej idący wynik kontroli, może być przez radę gminy zastosowany jedynie w przypadku, gdy przeprowadzone bądź przedstawione przez protestujących dowody, wskażą niezbicie na fakt naruszenia przepisów ustaw (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 września 2008 r., sygn. III SA/Wr 393/08 (LEX nr 518520).

Rada nie może unieważnić wyborów bez dowiedzenia, że zostały złamane jasno wskazane przepisy prawa powszechnie obowiązującego określającego przesłanki ważności wyborów, bowiem to prowadziłoby do naruszenia art. 2 Konstytucji RP ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz jej art. 7 ustanawiającego zasadę działania wszelkich organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, a także do naruszenia art. 35 ust. 2 u.s.g., w tej części, w jakim wybór sołtysa powierza mieszkańcom gminy.

W świetle powyższych rozważań, analiza zaskarżonego wyroku pod kątem zarzutów skargi kasacyjnej, prowadzi do wniosku, że Sąd pierwszej instancji zasadnie uznał, że organizacja i tryb wyborów sołtysa nie uchybiały normom i standardom prawnokonstytucyjnym dotyczącym zasad i trybu przeprowadzania wyborów organów w demokratycznym państwie prawa.

Nie można podzielić zarzutu skargi i przedstawionej na jego poparcie argumentacji, że Sąd pierwszej instancji naruszył istotnie prawo materialne, gdyż nie wyjaśnił roli radnych, spoza komisji rewizyjnej, w procesie kontroli procedury wyboru sołtysa. Skarżący podnoszą, że w czasie posiedzeń komisji rewizyjnej pytania mieszkańcom, składającym wyjaśnienia, zadawali tak członkowie komisji, jak i radni spoza komisji. Zdaniem skarżących mogli oni uczestniczyć w pracach komisji rewizyjnej, jako zaproszeni radni, ale bez prawa do zadawania pytań.

Rada gminy sprawuje kontrolę jednostek pomocniczych gminy. Wskazać tu należy na szczególną pozycję komisji rewizyjnej. Utworzenie tej komisji przez radę gminy jest, w przeciwieństwie do utworzenia innych komisji, obowiązkowe. Zgodnie z art. 18a ust. 1 u.s.g. komisja rewizyjna kontroluje działalność wójta gminy i podległych mu jednostek organizacyjnych oraz organów jednostek pomocniczych w zakresie legalności. Zasadnie

zatem Rada zleciła komisji rewizyjnej podjęcie czynności wyjaśniających związanych z oceną legalności przebiegu wyborów sołtysa w sołectwie D.

Zgodnie z art. 21 ust. 4 u.s.g. radni niebędący członkami mogą aktywnie uczestniczyć w posiedzeniu komisji na zasadach określonych w statucie lub regulaminie obrad komisji, jednak bez prawa udziału w głosowaniu. Prawo uczestniczenia w posiedzeniach każdej komisji rady gminy oznacza, że ustawodawca nie ograniczył praw tych radnych wyłącznie do zabierania głosu w dyskusji i składania wniosków. Należy także przypomnieć, że zgodnie z art. 11b ust. 2 u.s.g. obrady komisji (w tym także komisji rewizyjnej) są jawne, zatem w obradach tych mogą uczestniczyć inne osoby, nawet niebędący mieszkańcami gminy, oczywiście bez prawa głosowania. Szczegółowe zasady uczestniczenia w obradach komisji może regulować statut lub regulamin obrad komisji."

Rada Gminy Wiskitki na podstawie art. 18 ust. 1, art. 18a ust. 1 i art. 35 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym oraz § 38 Statutu Sołectwa Prościeniec uznała swoją właściwość do rozpatrzenia złożonego przez stałych mieszkańców sołectwa Prościeniec protestu wyborczego i po wysłuchaniu sołtysa wsi Prościeniec oraz przeanalizowaniu dokumentów przekazanych przez Wójta Gminy Wiskitki w postaci:

- 1) Listy osób uprawnionych do głosowania w wyborach organów sołectwa Prościeniec,
- 2) Listy osób obecnych na Zebraniu Wiejskim w dniu 20 lutego 2015 r.,
- 3) Protokołów Komisji Skrutacyjnej przeprowadzającej wybory organów sołectwa Prościeniec w dniu 20 lutego 2015 r.,
- 4) Zweryfikowane dane dotyczące miejsc zamieszkania osób uczestniczących w Zebraniu Wiejskim sołectwa Prościeniec w dniu 20 lutego 2015 r.,
- 5) Listy osób uprawnionych do głosowania w wyborach organów sołectwa Jesionka,
- 6) Listy osób obecnych na Zebraniu Wiejskim sołectwa Jesionka w dniu 16 lutego 2015r.,
- 7) Protokołów Komisji Skrutacyjnej przeprowadzającej wybory organów sołectwa Jesionka,

- uznała protest wyborczy za uzasadniony.

W oparciu o przedstawione Radzie Gminy Wiskitki materiały dowodowe oraz po wysłuchaniu sołtysa wsi Prościeniec Rada Gminy Wiskitki stwierdziła, że w Zebraniu Wiejskim zwołanym w celu przeprowadzenia wyborów sołtysa sołectwa Prościeniec oraz Rady Sołeckiej tegoż sołectwa brało udział ogółem 72 osoby. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Panią Danutę Sienkiewicz - Sekretarza Gminy Wiskitki weryfikacja listy osób biorących udział w Zebraniu oraz głosowaniu w wyborach sołeckich w kontekście złożonych oświadczeń o osobach zamieszkujących na nieruchomościach zamieszkałych (stanowiących załączniki do deklaracji za zagospodarowanie odpadów komunalnych) prowadzi do wniosku, że 16 osób obecnych na Zebraniu i biorących udział w wyborach, w tym Pan Sławomir Głowacki kandydujący i wybrany na stanowisko sołtysa sołectwa Prościeniec, nie było w dniu przeprowadzania wyborów sołeckich stałymi mieszkańcami sołectwa Prościeniec.

Zgodnie z § 9 ust. 1 i ust. 2 Statutu Sołectwa Prościeniec „Zebranie wiejskie tworzą stali mieszkańcy sołectwa”. Stosownie z kolei do § 17 ust. 1 Statutu Sołectwa „Sołtys oraz członkowie rady sołectkiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania”; „Liczbę osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim ustala się na podstawie prowadzonego przez Gminę rejestru wyborców i ewidencji ludności”. W § 17 ust. 4 i ust. 5 Statutu Sołectwa dookreślono, że „Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) sołtysa i członków rady sołectkiej ma każdy obywatel Polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze sołectwa”; „Przy ustalaniu faktu stałego zamieszkiwania stosuje się przepisy prawa cywilnego”. Jednocześnie w § 22 ust. 1 Statutu Sołectwa przewidziano, iż „Wybory odbywają się nieograniczonej liczby kandydatów mających prawo wybieralności, zgłoszonych ustanie na zebraniu wiejskim”.

Z powyższych postanowień Statutu wynika, że prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) w wyborach sołectkich posiadają wyłącznie stali mieszkańcy danej jednostki pomocniczej, przy czym fakt zamieszkiwania ustala się na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 25 Kodeksu cywilnego „Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.” Analizując pojęcie „miejscu zamieszkania” NSA w postanowieniu z dnia 26 września 2012 r. (I OW 102/12) ustalił, że „[...]o miejscu zamieszkania decydują dwa czynniki: zewnętrzny (fakt przebywania) oraz wewnętrzny (wola stałego pobytu), przy czym przesłanki te muszą wystąpić łącznie. Wyrażenie zamiaru stałego pobytu nie wymaga złożenia oświadczenia woli. Wystarczy zatem, że zamiar taki wynika z zachowania danej osoby polegającej na ześrodkowaniu swoich czynności życiowych w danej miejscowości. W judykaturze przyjmuje się, że zamiar stałego pobytu powinien wynikać z takiego zachowania osoby fizycznej który wskazuje na rzeczywiste powiązanie jej działalności życiowej z określoną miejscowością. O zamiarze stałego pobytu można zatem mówić wówczas, gdy występują okoliczności pozwalające przeciętnemu obserwatorowi na wyciągnięcie wniosku, że określona miejscowość jest głównym miejscem, gdzie koncentrują się aktualnie sprawy dorosłej osoby fizycznej. Nie ulega przy tym wątpliwości, że samo zameldowanie pod określonym adresem w danej miejscowości nie oznacza zamieszkania w tej miejscowości w rozumieniu art. 25 k.c.”.

Potwierdzony w sposób niewątpliwy fakt niezamieszkiwania przez 16 osób biorących udział w Zebraniu Wiejskim sołectwa Prościeniec na terenie tego sołectwa powoduje, przy uwzględnieniu okoliczności, iż różnica głosów oddanych na poszczególnych kandydatów zgłoszonych na stanowisko sołtysa tegoż sołectwa wynosiła zaledwie 3, powoduje konieczność stwierdzenia, że nieuprawniony udział w wyborach sołtysa 16 osób mógł mieć na tyle istotny wpływ na ustalenie wyników wyborów, że zasadnym jest uznanie złożonego protestu za uzasadniony, a co za tym idzie, unieważnienie wyborów sołtysa sołectwa Prościeniec.

PRZEWODNICZĄCY RADY

Andrzej Lemański