

II OSK 2481/13 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2013-12-11	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2013-09-23	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Jacek Chlebny /przewodniczący/ Jerzy Stankowski Marzenna Linska - Wawrzon /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6260 Statut 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny	
Sygn. powiązane	III SA/Wr 449/13 - Wyrok WSA we Wrocławiu z 2013-07-10	
Skarżony organ	Wojewoda	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	Dz.U. 2013 poz 594 art. 5a , art.11, art. 12, art. 35 ust. 1, art. 36, art. 37 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity. Dz.U. 2011 nr 21 poz 112 art. 5 pkt 9, art. 10 par. 1 pkt 3, art. 18 par. 8, art. 19 art. 5 pkt 9, art. 10 par. 1 pkt 3, art. 18 par. 8, art. 19 art. 5 pkt 9, art. 10 par. 1 pkt 3, art. 18 par. 8, art. 19 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Jacek Chlebny Sędziowie sędzia NSA Marzenna Linska-Wawrzon /spr./ sędzia del. NSA Jerzy Stankowski Protokolant starszy inspektor sądowy Marcin Sikorski po rozpoznaniu w dniu 11 grudnia 2013 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Dolnośląskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 449/13 w sprawie ze skargi Gminy Kobierzyce na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 kwietnia 2013 r. nr NK-N.4131.52.57.2013.AS w przedmiocie stwierdzenia nieważności § 5 pkt 8 lit. a; § 53; § 54 ust. 1; § 60 we fragmencie "w szczególności" oraz § 63 ust. 3 we fragmencie "w szczególności" uchwały nr XXVIII/381/13 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Żurawice oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

- Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 449/13, po rozpoznaniu skargi Gminy Kobierzyce na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 kwietnia 2013 r. nr NK-N.4131.52.57.2013.AS w przedmiocie stwierdzenia nieważności § 5 pkt 8 lit. a; § 53; § 54 ust. 1; § 60 we fragmencie "w szczególności" oraz § 63 ust. 3 we fragmencie "w szczególności" uchwały nr XXVIII/381/13 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Żurawice w pkt. I. uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w części dotyczącej § 53 oraz § 54 ust. 1; w pkt. II. oddalił dalej idącą skargę; w pkt. III. orzekł, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie podlega wykonaniu w części, o której mowa w punkcie I.

Rada Gminy Kobierzyce w dniu 1 marca 2013 r. podjęła uchwałę Nr XXVIII/381/13 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Żurawice.

Wojewoda Dolnośląski w toku postępowania nadzorczego stwierdził, że:

- § 5 pkt. 8 lit. a uchwały istotnie narusza art. 11 pkt. 5 i 6 oraz art. 17 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.),
- § 53 oraz § 54 ust. 1 uchwały istotnie naruszają art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,

– § 60 uchwały we fragmencie w "szczegółności" oraz § 63 ust. 3 uchwały we fragmencie w "szczegółności" istotnie naruszają art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru powołał podstawę prawną uchwały, czyli art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594, dalej "u.s.g."). Według tego przepisu organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Artykuł 35 ust. 3 u.s.g. określa natomiast treść statutu.

Organ powołał § 53 statutu, stanowiący: "Prawo do głosowania mają członkowie Sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze" oraz § 54 ust. 1 statutu: "Listę osób uprawnionych do głosowania na Zebraniu Wiejskim ustala się na podstawie spisu wyborców, sporządzonego celem przeprowadzenia wyborów do organów Gminy Kobierzycy". Organ wskazał, że regulacja ta daje możliwość czynnego udziału w zebraniu wiejskim jedynie mieszkańcom sołectwa, posiadającym czynne prawo wyborcze. Organ stwierdził, że zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organami w sołectwie są zebranie wiejskie i sołtys. Z przepisów prawa nie wynika wprost, kto tworzy zebranie wiejskie. W nauce prawa dominuje pogląd, że zebranie wiejskie to zgromadzenie ogółu mieszkańców danego sołectwa, zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu rozstrzygnięcia określonej sprawy. Na tle tej regulacji powstała wątpliwość czy w skład zebrania wiejskiego wchodzi wszyscy mieszkańcy gminy, czy tylko osoby, którym przysługuje czynne prawo wyborcze. Według organu nadzoru stanowisko gminy znajduje jedynie pozorne potwierdzenie w art. 36 ust. 2 u.s.g. z uwagi na to, że reguluje on sprawy wyborcze, eliminując osoby nieuprawnione do głosowania, w tym osoby pozbawione praw publicznych wyrokiem sądu. Organ nadzoru przyjął jednak, że brak jest powodów, dla których osoby spoza tego kręgu miałyby być pozbawione prawa udziału w decydowaniu o innych sprawach sołectwa niż wybory jego organów, np. w sprawach remontów dróg czy lokalizacji wysypiska śmieci. Orzeczenie środka prawnego pozbawienia praw publicznych nie stoi temu na przeszkodzie. W sprawach samorządowych skutkuje bowiem tylko utratą czynnego i biernego prawa wyborczego do organu władzy publicznej oraz do pełnienia funkcji w organach i instytucjach samorządu terytorialnego (art. 40 § 1 k.k.). Organ nadzoru stwierdził, że uzależnienie czynnego udziału (możliwości głosowania) mieszkańców sołectwa w zebraniu wiejskim, na terenie którego stale zamieszkują, od posiadania przez nich czynnego prawa wyborczego, jest przekroczeniem kompetencji określonej w art. 35 u.s.g.

Należy bowiem przyjąć, że ograniczenie wynikające z art. 36 ust. 2 u.s.g. dotyczy wyłącznie udziału w wyborach sołtysa i rady sołectkiej. Nie można na tej podstawie ograniczać uprawnień innych mieszkańców sołectwa do decydowania o innych sprawach dotyczących jednostki pomocniczej, na terenie której zamieszkują. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w art. 32, że: "Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny." Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: "Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw". Zawężenie przez Radę Gminy w Kobierzycach kręgu mieszkańców mogących być członkami zebrania wiejskiego ze względu na posiadanie czynnego prawa wyborczego w sposób istotny narusza art. 32 Konstytucji RP.

Organ podkreślił, że na konieczność równego traktowania zwrócił uwagę także Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 5 listopada 1997 r. (sygn. akt K 22/97 OTK ZU 1997, nr 3-4, poz. 41, s. 370), stwierdzając, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzując się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Z przepisów prawa wyraźnie wynika, iż członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na posiadanie bądź też nieposiadanie praw wyborczych.

Gmina Kobierzyce w skardze na rozstrzygnięcie nadzorcze zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego m.in.: art. 35 ust. 3 pkt. 2 u.s.g. poprzez jego niezastosowanie, wynikające z niedostrzeżenia, że ustawodawca pozostawił organowi gminy uchwalającemu statut sołectwa dowolność w zakresie kształtowania szczegółowych zasad prawa wyborczego w zakresie podejmowania uchwał przez zebranie wiejskie.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że kwestie prawa do głosowania na zebraniu wiejskim, uregulowane w § 53 i § 54 statutu, zostały zaczerpnięte z treści art. 36 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym czynne prawo wyborcze na zebraniu wiejskim podczas wyborów organów jednostki pomocniczej, mają wyłącznie stali mieszkańcy sołectwa, uprawnieni do głosowania. Ustawa nie uregulowała natomiast kwestii prawa do głosowania podczas podejmowania przez zebranie wiejskie innych rozstrzygnięć, niż wyborcze. Przyjęto więc, że pozostawiono właściwemu organowi gminy swobodę w kształtowaniu unormowań w tym zakresie. Korzystając z tej swobody gmina rozciągnęła zasady dotyczące prawa do głosowania obowiązujące podczas wyboru organów jednostki pomocniczej na wszelkie sprawy, podejmowane w drodze głosowania przez zebranie wiejskie.

Gmina wyjaśniła, że takie rozwiązanie wynika ze specyfiki położenia sołectwa, którego dotyczy statut. W tym sołectwie następuje szybki rozwój budownictwa mieszkaniowego, co wiąże się z szybkim wzrostem liczby mieszkańców. Z uwagi na bliskość Wrocławia, w którym w przeważającym stopniu koncentruje się życie większości mieszkańców sołectwa, wiele osób, mimo faktycznego zamieszkiwania na obszarze sołectwa, nie zameldowuje się na jego terenie. Rodzi to niekorzystne skutki, zarówno z punktu widzenia sołectwa jak i całej gminy. Następstwem tego są mniejsze wpływy z podatków. Biorąc to pod uwagę i rosnące potrzeby społeczne, przekładające się na wzrost wydatków budżetowych, stanowi to uciążliwy problem gminy. Ponadto osoby niezameldowane pod faktycznym adresem zamieszkania, rzadziej uczestniczą w życiu wspólnoty lokalnej. Przekłada się to na tempo rozwoju sołectwa.

Gmina podkreśliła, że przedstawione negatywne skutki społeczne i gospodarcze, wpływające na ogólną kondycję gminy, legły u podstaw przyjęcia rozwiązania, na mocy którego uzależniono przysługiwanie prawa do głosowania na zebraniu wiejskim, z którym wiąże się realny wpływ na kształt najbliższego otoczenia, od wykazania formalnego zamieszkiwania na terenie sołectwa. Warunek ten ma pełnić rolę motywującą dla tych mieszkańców gminy, którzy się nie zameldowali pod nowym adresem. Podstawą opracowania zaskarżonego statutu był w znacznej mierze obowiązujący poprzednio statut sołectwa. Część zakwestionowanych przepisów aktualnego statutu wprost przeniesiono z poprzedniego z racji tego, że nie zakwestionował ich organ nadzoru. Jeśli rozwiązania te zostały już pozytywnie ocenione przez organ nadzoru, gmina miała prawo traktowania je jako poprawne i uznania za modelowe i miała prawo przeniesienia ich w takim kształcie do nowo uchwalanego statutu.

Według gminy, z uwagi na dotychczasowe podejście organu nadzoru do rozpatrywanej sprawy, a zwłaszcza rozbieżność w orzecznictwie organu w odniesieniu do tych samych kwestii, konieczne jest dokonanie oceny prawnej sprawy i zawarcie w uzasadnieniu wyroku wskazań co do dalszego postępowania, które będą wiązały organ.

W odpowiedzi na skargę organ nadzoru podtrzymał stanowisko zawarte w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego i wniósł o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku podkreślił, że organ nadzoru wydając zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze o stwierdzeniu nieważności powołanych przepisów uchwały rady gminy, w części spełnił ciążący na nim obowiązek wykazania sprzeczności z prawem tych przepisów. W tej części skarga została oddalona. W pozostałej części, gdzie organ nadzoru nie wykazał sprzeczności z prawem zakwestionowanych przepisów, Sąd skargę uwzględnił.

Dalej Sąd pierwszej instancji podniósł, że według art. 36 ust. 2 u.s.g. organami sołectwa są zebranie wiejskie i sołtys. Sąd podzielił pogląd organu nadzoru, że z przepisów prawa bezpośrednio nie wynika, kto tworzy zebranie wiejskie rozumiane jako zgromadzenie mieszkańców sołectwa, zamieszkujących stale na jego

terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu podjęcia rozstrzygnięcia, wyrażenia stanowiska czy opinii w określonej sprawie.

Zdaniem Sądu uczestnicy takiego zebrania powinni mieć zdolność do podejmowania uchwał objętych zakresem zadań sołectwa. Takiej zdolności nie mają niewątpliwie wszyscy mieszkańcy sołectwa. Ustalając krąg osób uprawnionych Sąd przywołał przepisy ustawowe regulujące podejmowanie rozstrzygnięć w gminnej wspólnocie samorządowej, którą zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.g. tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy. Kategorię mieszkańców uprawnionych do podejmowania rozstrzygnięć określa art. 11 ust. 1 u.s.g., według którego mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Ten krąg podmiotów jest ustawowo precyzyjnie określony. W wyborach do rady gminy, będącej organem stanowiącym tej jednostki samorządu terytorialnego, może uczestniczyć, czyli ma prawo wybierania (czynne prawo wyborcze), zgodnie z art. 10 § 1 pkt. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112) – obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, stale zamieszkujący na obszarze tej gminy. W wyborach wójta w danej gminie czynne prawo wyborcze posiada natomiast osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy (art. 10 § 1 pkt. 4 Kodeksu wyborczego).

Zgodnie z art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego nie ma prawa wybierania osoba: 1) pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu; 2) pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu; 3) ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu.

Według art. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. Nr 88, poz. 885) w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę (ust. 1) w sprawach wyliczonych w tym przepisie (ust. 1 pkt 1-4, ust. 2). Zgodnie z art. 3 tej ustawy w referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki. Według art. 11 ustawy o referendum lokalnym z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego wystąpić może: grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego – także pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy. Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców gminy w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy.

Zdaniem Sądu z powołanych przepisów wynika jasno, że wykonywanie władzy w ramach wspólnoty gminnej za pośrednictwem organów gminy odbywa się na podstawie wyników wyborów. Organy gminy dysponują bowiem bezpośrednią legitymacją demokratyczną pochodzącą od mieszkańców gminy posiadających czynne prawo wyborcze. Wykonywanie władzy w gminie bezpośrednio przez członków wspólnoty jest także zastrzeżone dla jej mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze.

Sąd podkreślił, że ustanowienie jednostek pomocniczych w gminie nie jest obligatoryjne. Ustawa o samorządzie gminnym nie określa zadań tych jednostek i kompetencji ich organów. O tym decyduje rada gminy tworząc takie jednostki, ustalając ich zadania oraz kompetencje ich organów. Owe zadania i kompetencje są wyodrębniane z dotychczasowych zadań gminy i kompetencji jej organów. W konsekwencji te przekazane zadania i kompetencje powinny być wykonywane przez ten sam podmiot personalny sprawujący władzę w gminie, czyli przez mieszkańców gminy posiadających prawa wyborcze, z tym, że usytuowanych przestrzennie poprzez miejsce zamieszkania na terenie utworzonych pomocniczych jednostek podziału wewnętrznego gminy.

W świetle powyższego poszerzenie tego kręgu osób byłoby rażącym naruszeniem prawa. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym w powiązaniu z przepisami Kodeksu wyborczego ustanawiają zatem podział członków wspólnoty samorządowej – mieszkańców gminy – na takich, którzy mogą decydować pośrednio czy

bezpośrednio o sprawach gminy i na takich, którzy tego nie mogą czynić. Jest to tradycyjny w prawie samorządowym podział mieszkańców gminy na obywateli gminy i na innych mieszkańców. Wspólnota samorządowa działa niewątpliwie na rzecz dobra wszystkich jej członków, ale nie wszyscy jej członkowie mają prawo rozstrzygania czy wyrażania opinii. Nie jest to zatem przejaw dyskryminacji mieszkańców gminy, jak mylnie wywodzi organ nadzoru, posiłkując się nietrafnie wskazanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Sąd wskazał ponadto, że organ nadzoru mówiąc o konieczności równego traktowania mieszkańców gminy, w tym osoby skazane wyrokiem sądu karnego i pozbawione praw publicznych, nie wziął przy tym pod uwagę elementarnych kwestii prawnych związanych ze zdolnością do czynności prawnych osób fizycznych, w szczególności wieku czy ubezwłasnowolnienia.

Sąd nie podzielił w całości uzasadnienia przez organ nadzoru motywów stwierdzenia nieważności § 53 oraz § 54 ust. 1 statutu sołectwa i uznał, że skarga podlegała uwzględnieniu.

W tym stanie rzeczy Sąd pierwszej instancji na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uchylił w tej części zaskarżony akt nadzoru, natomiast w dalszej części, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę oddalił.

Wojewoda Dolnośląski w skardze kasacyjnej od powyższego wyroku wniósł o jego uchylenie w części objętej pkt I i III jego sentencji oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Sądowi pierwszej instancji, a w przypadku uznania, że zachodzi jedynie naruszenie, prawa materialnego, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w części objętej pkt I i III oraz o rozpoznanie i oddalenie skargi Gminy Kobierzyce. Wniósł ponadto o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

Sądowi I instancji zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego:

– art. 11 ust. 1 i art. 36 ust. 2 u.s.g., art. 10 § 1 pkt 3 i pkt 4 oraz § 2 ustawy Kodeks wyborczy, art. 2 ust. 1 pkt 1-4 i ust. 2, art. 3 oraz art. 11 ustawy o referendum lokalnym poprzez ich błędną wykładnię i zastosowanie, polegające na przyjęciu, że z przepisów tych wynika, iż prawo do uczestnictwa w zebraniu wiejskim i głosowania we wszystkich sprawach, w tym również w sprawach innych niż wybór sołtysa i rady sołeckiej, przysługuje tylko stałym mieszkańcom sołectwa posiadającym czynne prawo wyborcze w wyborach do organów gminy;

– art. 35 ust 3 w zw. z art. 18 ust 2 pkt 7 u.s.g. poprzez jego błędną wykładnię, polegająca na uznaniu, że zgodne z prawem jest takie uregulowanie w statucie sołectwa kwestii prawa głosowania na zebraniu wiejskim, że we wszystkich sprawach, a więc i w sprawach innych niż wybór sołtysa i rady sołeckiej, przysługuje ono jedynie stałym mieszkańcom posiadającym czynne prawo wyborcze w wyborach do organów gminy i figurującym w spisie wyborców, mimo że pozostaje ono w sprzeczności z przywołanym przepisem ustawy o samorządzie gminnym, który nie zawiera upoważnienia do dokonywanie tego rodzaju ustaleń.

– art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, polegające na uznaniu, że zgodne z prawem jest takie uregulowanie w statucie sołectwa kwestii prawa głosowania na zebraniu wiejskim, że we wszystkich sprawach, a więc i w sprawach innych niż wybór sołtysa i rady sołeckiej, przysługuje ono jedynie stałym mieszkańcom posiadającym czynne prawo wyborcze w wyborach do organów gminy i figurującym w spisie wyborców, mimo że pozostaje ono w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości i niedyskryminacji oraz mimo tego, że wprowadza ono ograniczenia w prawach i wolnościach bez ustawowego upoważnienia.

Zarzucono ponadto naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 141 § 4 p.p.s.a poprzez niedostateczne przedstawienie i wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku, dotyczącej jego pkt I, bowiem uzasadnienie skarżonego orzeczenia nie pozwala na jednoznaczne ustalenie przepisów prawnych na których oparł się Sąd I instancji, motywów którymi się on kierował i sposobu dochodzenia do wniosków o zasadniczym znaczeniu dla rozstrzygnięcia.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270, zwanej dalej "p.p.s.a.") Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozagę wyłącznie nieważność postępowania, której przesłanki określone zostały w § 2 wymienionego przepisu.

Wobec niestwierdzenia przyczyn nieważności, skargę kasacyjną należało rozpoznać w granicach przytoczonych w niej podstaw.

Wbrew twierdzeniom organu nadzoru Sąd Wojewódzki, prawidłowo interpretując i stosując przepisy prawa powołane w zarzutach kasacyjnych, w konsekwencji zasadnie uznał za zgodne z prawem postanowienia uchwalonego przez Radę Gminy Statutu Sołectwa stanowiące w § 53 i § 54 ust. 1, że uprawnionymi do głosowania na zebraniu wiejskim są członkowie Sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze, a listę osób uprawnionych ustala się na podstawie spisu wyborców, sporządzonego celem przeprowadzenia wyborów do organów gminy.

Stosownie do przepisu art. 36 u.s.g., organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka (ust. 1). Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Z przytoczonego unormowania wynika, że ustawodawca określił wyraźnie zasady wyborcze i osoby uprawnione do wyboru organu wykonawczego jakim jest sołtys oraz członków rady sołeckiej. Brak natomiast w ustawie szczegółowych rozwiązań prawnych związanych z działaniem organu uchwałodawczego sprawił, że kwestia dotycząca m.in. określenia kręgu podmiotów uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim pozostawiona została regulacji w statucie sołectwa.

W myśl art. 35 ust. 1 u.s.g., organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, przy czym według ust. 3 pkt 2 – statut określa w szczególności zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej.

Zagadnieniem spornym w rozpoznawanej sprawie była dopuszczalność ograniczenia osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim tylko do tych członków sołectwa, którzy posiadają czynne prawo wyborcze i ujęci zostali w spisie wyborców.

Organ nadzoru kwestionując to unormowanie wywiódł, że wskutek jego ustanowienia doszło do nieuprawnionego wyeliminowania tych mieszkańców, którzy nie mają czynnego prawa wyborczego, a którzy powinni mieć zapewniony udział w decydowaniu o innych sprawach sołectwa, niż wybór sołtysa i rady sołeckiej. Jak wynika z treści skargi kasacyjnej, według organu nadzoru sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości i niedyskryminacji było ograniczenie w prawach i wolnościach publicznych tych osób będących mieszkańcami sołectwa, którzy nie są na stałe zameldowani na terenie sołectwa lub nie dopełnili formalności związanych z wpisem na listę wyborców albo też zostali pozbawieni praw wyborczych wyrokiem sądu.

Uznając zarzuty kasacyjne za nietrafne stwierdzić należy, że Sąd Wojewódzki dokonując oceny w omawianym zakresie wyszedł z prawidłowego założenia, że nie wszyscy mieszkańcy sołectwa mają zdolność do podejmowania uchwał objętych zakresem zadań sołectwa, a ustalenie kręgu osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim powinno być dokonane przez odniesienie do przepisów ustawowych regulujących podejmowanie rozstrzygnięć w gminnej wspólnocie samorządowej, w szczególności art. 11 ust. 1 u.s.g. stanowiącego, że mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy.

Rozważając legalność przedmiotowego rozwiązania wprowadzonego do statutu sołectwa trzeba mieć na uwadze to, że zebranie wiejskie w sołectwie jest formą demokracji bezpośredniej, co determinuje konieczność uwzględnienia całokształtu unormowań ustawowych i konstytucyjnych dotyczących ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, a zwłaszcza zasad udziału mieszkańców wspólnoty samorządowej w sprawowaniu władzy.

Zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie gminnej formy demokracji bezpośredniej obejmują: wybory do organów samorządowych (art. 11 u.s.g.), udział w referendum gminnym (art. 12 u.s.g.), konsultacje z mieszkańcami w sołectwie (art. 5a), zebranie wiejskie (art. 36), ogólne zebranie mieszkańców w osiedlu (art. 37).

Trafnie zatem Sąd w zaskarżonym wyroku odwołał się do stosownych przepisów Kodeksu wyborczego oraz ustawy o referendum lokalnym, z których wynika, że precyzyjnie określony został krąg podmiotów uprawnionych do wybierania w wyborach do organów stanowiących gminy, jak też do udziału w referendum gminnym. Mianowicie są to osoby będące obywatelami polskimi oraz obywatelami Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat, oraz stale zamieszkują na obszarze danej gminy. Utrata czynnego prawa wyborczego, a w konsekwencji także udziału w referendum, następuje wobec osób, których pozbawiono praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu lub pozbawiono praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu bądź osób, które zostały ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu.

Zaakcentowania wymaga, że unormowania wymienionych ustaw stanowiące o ograniczeniach co do zasady powszechności wyborów czy udziału w referendum korespondują z treścią Konstytucji, której art. 62 stanowi, że obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat (ust. 1); natomiast prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

Warunkowanie udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej poprzez wprowadzenie cenzusu wieku jest uzasadnione tym, że wiek jest jednym z istotnych elementów decydujących o zakresie praw i obowiązków danej osoby w sferze prywatnej i publicznoprawnej. W świetle prawa cywilnego ukończenie 18 lat życia oznacza uzyskanie pełnej zdolności do czynności prawnych. Z kolei ubezwłasnowolnienie oznaczające pozbawienie lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych dotyczy osób, które nie są zdolne do dokonania świadomego aktu wyboru. Dodać również trzeba, że przewidziany w prawie karnym środek karny w postaci pozbawienia praw publicznych (art. 40 § 1 k.k.) orzekany jest wyłącznie wobec sprawców przestępstwa popełnionego w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie, gdy jednocześnie wymiar orzekanej kary nie jest krótszy niż 3 lata. Skoro wymienione okoliczności stanowią z mocy Konstytucji i ustaw ograniczenia w realizacji praw publicznych, w tym praw wyborczych obywateli, to nie ma przeszkód, aby te same kryteria zastosować przy statutowym określeniu osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim. Wręcz wskazane jest zachowanie jednolitych zasad w zakresie uczestnictwa mieszkańców w rozstrzyganiu spraw wspólnoty samorządowej.

Przedstawiony wyżej kontekst normatywny przemawia za tym, aby mandat do udziału, a konkretnie podejmowania uchwał na zebraniu wiejskim był przyznawany według tych samych reguł jak prawo do głosowania w wyborach organów gminy bądź w razie referendum lokalnego, a więc przy zachowaniu wymogu związanego z miejscem stałego zamieszkania i posiadaniem czynnego prawa wyborczego.

Nie ma powodów, aby unormowanie art. 11 u.s.g. nie znalazło zastosowania na każdym szczeblu struktury administracyjnej gminy, w tym na poziomie jednostki pomocniczej, zwłaszcza gdy uwzględni się regulacje konstytucyjne zawarte w art. 169 i 170 Konstytucji RP.

Zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 1 u.s.g., mieszkańcy gminy tworzą wspólnotę samorządową i to mieszkańcy gminy sprawują władzę. Jednak art. 11 u.s.g. wyróżnia dwie formy podejmowania rozstrzygnięć przez mieszkańców gminy, a mianowicie w drodze demokracji bezpośredniej (głosowanie powszechne poprzez wyboru lub referendum) oraz w drodze demokracji pośredniej (za pośrednictwem organów gminy).

Z powyższej regulacji wynika, że nie każdy mieszkaniec gminy ma zapewnioną możliwość czynnego uczestniczenia w kierowaniu sprawami wspólnoty gminnej i jest to ustawowo uzależnione od stałego zamieszkiwania na obszarze gminy oraz posiadania czynnego prawa wyborczego do organów gminy.

Dla przynależności do wspólnoty gminnej nie mają znaczenia takie okoliczności jak wiek, zdolność do czynności prawnych czy posiadanie praw publicznych i obywatelskich, natomiast warunkują one zakres uprawnień przysługujących poszczególnym członkom wspólnoty samorządowej.

W piśmiennictwie zaznaczono, że chociaż nie jest poprawne ograniczanie wspólnoty do wyborców, to dla korzystania z wszystkich uprawnień członka wspólnoty konieczne jest posiadanie biernego i czynnego prawa wyborczego do organów gminy (por. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 57).

Również w odniesieniu do zebrania miejskiego wskazuje się, że mogą w nim uczestniczyć wszyscy wyborcy zamieszkali na terenie sołectwa. "Tradycyjnie przyjmuje się, że zebranie wiejskie jest formą demokracji bezpośredniej, dopuszczającą do swego grona wszystkich wyborców danej jednostki" (zob. K. Bondarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, Prawo samorządu terytorialnego w Polsce, LexisNexis, wyd. w s. 196). Podobnie inny autor stwierdził, że: "Zebranie wiejskie jest instytucją demokracji bezpośredniej, bowiem w jego skład wchodzi stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania (zob. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój samorządu terytorialnego, Toruń 2005, s. 255).

Z tych względów uzasadnione jest wnioskowanie, że o ile wspólnotę samorządową sołectwa tworzy ogół osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na jego obszarze, to nie wszyscy mieszkańcy danego sołectwa sprawują władzę poprzez podejmowanie rozstrzygnięć na zebraniach wiejskich.

Zauważyć przy tym trzeba, że zebranie wiejskie podejmuje uchwały zasadniczo w tych sprawach, które zostały przekazane do zakresu działania sołectwa przez radę gminy. Gdyby zatem do utworzenia sołectwa nie doszło, to określone zadania pozostałyby w kompetencji rady gminy. Okoliczność ta dodatkowo dowodzi, że w obu sytuacjach czynny udział w kierowaniu sprawami wspólnoty powinien mieć ten sam krąg osób uprawnionych, z tym że na szczeblu gminy udział ich będzie się odbywał poprzez uczestnictwo w wyborach do organów stanowiących gminy bądź poprzez głosowanie w referendum, natomiast w ramach sołectwa będzie to głosowanie na zebraniu wiejskim.

Nie ma powodów aby różnicować uprawnienia mieszkańców gminy w zależności od tego, czy w gminie są, czy też nie są utworzone sołectwa. Wszyscy mieszkańcy gminy powinni mieć stworzone na równych zasadach możliwości uczestnictwa w podejmowaniu rozstrzygnięć w sprawach publicznych.

Skoro ustawodawca nie określił wprost tego, że w głosowaniu na zebraniu wiejskim biorą udział wszyscy mieszkańcy sołectwa, to oznacza, że pozostawił w tym zakresie radzie gminy swobodę, aczkolwiek ograniczoną całokształtem unormowań prawnych obowiązujących w sferze sprawowania władzy publicznej przez członków wspólnoty samorządowej.

Nie ma zatem racji organ nadzoru, że sprzeczne z prawem było wprowadzenie do statutu regulacji, zgodnie z którą uprawnionymi do głosowania są tylko ci członkowie sołectwa, którzy posiadają czynne prawo wyborcze.

Błędne bowiem jest wnioskowanie, że zawarcie w art. 36 ust. 2 u.s.g. określonych zasad wyborczych dotyczących organu wykonawczego wykluczało zastosowanie tego samego rozwiązania w odniesieniu do organu uchwałodawczego. Ponadto istotny jest też aspekt, że przyjęta treść statutu rozwiązuje problem

identyfikacji osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim i ustalenia składu zebrania, co ma znaczenie dla oceny ważności podejmowanych przez zebranie wiejskie uchwał.

Nietrafna okazała się również argumentacja organu nadzoru dotycząca postanowienia statutu stanowiącego, że listę osób uprawnionych do głosowania na zebraniu wiejskim ustala się na podstawie spisu wyborców, sporządzonego celem przeprowadzenia wyborów do organów Gminy Kobierzyce.

Wbrew temu co zostało podniesione w skardze kasacyjnej, przyjęta w statucie regulacja nie oznacza, że osoby niemające stałego zameldowania na terenie sołectwa pozbawione będą z tego powodu prawa głosowania na zebraniu wiejskim.

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 gminy (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).

Jak wskazano w piśmiennictwie: "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. Ewentualna 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, że: "Posługiwanie się cenzusem domicylu w wyborach samorządowych, w kontekście posiadania czynnego i biernego prawa wyborczego, w pełni oddaje charakter tych wyborów, w których mieszkańcy danego terytorium (danej jednostki) wybierają swoje organy stanowiące, a w gminie organ wykonawczy. 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".

Podkreślenia wymaga, że unormowania Kodeksu wyborczego gwarantują osobom mającym stałe miejsce zamieszkania na terenie gminy ich wpis na listę wyborców. Wprawdzie dane z ewidencji dotyczące miejsca zameldowania służą do tworzenia rejestru wyborców i są uwzględnione z urzędu (art. 18 § 8), to jednak każda osoba nie ujęta w rejestrze lub spisie wyborców ma środki prawne pozwalające wykazać zamieszkiwanie na terytorium gminy (art. 19), co warunkuje możliwość realizacji prawa wyborczego.

Niezależnie więc od intencji, którymi Rada Gminy się kierowała przy uchwalaniu statutu, w istocie treść zakwestionowanych postanowień nie pozbawia stałych mieszkańców sołectwa prawa głosowania na zebraniu wiejskim, a jedynie wymaga od nich podjęcia pewnych aktów staranności w razie gdy nie dokonali czynności meldunkowych na obszarze danego sołectwa. Wobec powyższego należało stwierdzić, że zaakceptowane

przez Sąd Wojewódzki unormowania statutowe nie pozostają w sprzeczności z zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustawowymi, powołanymi w podstawie kasacyjnej.

Nietrafny okazał się również zarzut dotyczący art. 141 § 4 p.p.s.a. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku odpowiada bowiem wymogom ustawowym. Sąd przedstawił, w stopniu wystarczającym do kontroli instancyjnej, stan sprawy, stanowiska stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie.

Z tych wszystkich względów skarga kasacyjna, jako pozbawiona usprawiedliwionych podstaw, podlegała oddaleniu na podstawie art. 184 p.p.s.a.