

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**Nr NK-I.4131.11.2014.MGrz**

z dnia 17 stycznia 2014 r.

**Wójt Gminy Kłodawa**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność zarządzenia Nr 62/13 Wójta Gminy Kłodawa z dnia 4 grudnia 2013 r. w sprawie wstrzymania wykonania uchwał podjętych przez Zebranie Wiejskie Sołectwa Kłodawa, które odbyło się 27 listopada 2013 r. w Kłodawie.

**Uzasadnienie**

W dniu 4 grudnia 2013 r. Wójt Gminy Kłodawa wydał zarządzenie Nr 62/13 w sprawie wstrzymania wykonania uchwał podjętych przez Zebranie Wiejskie Sołectwa Kłodawa, które odbyło się 27 listopada 2013 r. w Kłodawie.

Zarządzenie doręczone zostało organowi nadzoru w dniu 10 stycznia 2014 r.

Po dokonaniu analizy prawnej zarządzenia organ nadzoru stwierdza, że Wójt Gminy Kłodawa wydając kwestionowane zarządzenie istotnie naruszył prawo, tj. art. 10 § 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.) oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) w zw. z § 12 ust. 2 uchwały Nr XXX/224/09 Rady Gminy Kłodawa z dnia 25 lutego 2009 r. w sprawie uchwalenia statutu dla Sołectwa Kłodawa (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2009 r. Nr 35, poz. 488).

W dniu 27 listopada 2013 r. odbyło się Zebranie Wiejskie Sołectwa Kłodawa. Przedmiotem Zebrania było podjęcie uchwały w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej projektu uchwały o uchyleniu uchwały Nr XXXI/231/13 z dnia 21 sierpnia 2013 r. w sprawie przystąpienia do opracowania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kłodawa do miejscowości Kłodawa - Osiedle Marzeń w zakresie odnoszącym się do działek 276/1, 786/2, 786/3, 786/4, 786/5 oraz dwie inne uchwały. Z protokołu z Zebrania Wiejskiego wynika, że za przyjęciem uchwały w sprawie wyrażenia opinii głosowało - 21 osób, przeciw - 17, wstrzymało się 8 osób. Natomiast pozostałe dwie uchwały zostały przyjęte jednogłośnie. Obecnych na Zebraniu było 46 osób. W dniu 3 grudnia 2013 r. Wójt Gminy otrzymał pismo Sołtysa Sołectwa Kłodawa, w którym wskazano, że na liście obecności figuruje 46 nazwisk osób, które brały udział w Zebraniu Wiejskim, z czego pod pozycją 8. Wójt Gminy Kłodawa, pod pozycją 27 i 30 dwie inne osoby, które nie posiadają prawa wyborczego w miejscowości Kłodawa. W związku z powyższym oddano trzy głosy za dużo w stosunku do osób wpisanych na listę obecności, którzy posiadali prawo wyborcze. W dniu 4 grudnia 2013 r. Wójt Gminy Kłodawa wydał zarządzenie Nr 62/13 w sprawie wstrzymania wykonania uchwał podjętych przez Zebranie Wiejskie Sołectwa Kłodawa, które odbyło się 27 listopada 2013 r. w Kłodawie. Z uzasadnienia do zarządzenia wynika, że na podstawie protokołu z zebrania wiejskiego oraz jego załączników można stwierdzić, iż na liście obecności znajduje się łącznie 46 osób, w tym łącznie 3 osoby nieuprawnione do głosowania, tj. Wójt, oraz 2 inne osoby. W wyniku weryfikacji listy osób uprawnionych do głosowania w Sołectwie Kłodawa na dzień 27 listopada 2013 r. stwierdzono, że osoby te na ten dzień nie figurowały w rejestrze wyborców gminy Kłodawa. Powstała więc uzasadniona wątpliwość co do tego, czy w głosowaniu nad uchwałami Zebrania Wiejskiego wzięły udział osoby do tego uprawnione w myśl § 12 ust. 2 statutu Sołectwa Kłodawa. Analiza protokołu z zebrania nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, że głosowanie nad uchwałami przebiegło w sposób prawidłowy i zgodny z postanowieniami statutu. W związku z tym Wójt Gminy wstrzymał wykonanie uchwał Zebrania Wiejskiego.

Zgodnie z § 12 ust. 2 uchwały Nr XXX/224/09 Rady Gminy Kłodawa z dnia 25 lutego 2009 r. w sprawie uchwalenia statutu dla Sołectwa Kłodawa do głosowania w zebraniu wiejskim są uprawnieni mieszkańcy, którzy w dniu zebrania posiadają prawo do udziału w wyborach do Rady Gminy Kłodawa. Przepis art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy stanowi, że prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma w wyborach do rady gminy - obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy. 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. Kodeks wyborczy nie uzależnia możliwości udziału w głosowaniu do rady gminy od wpisania danej osoby do rejestru wyborców. Wskazuje jedynie w art. 18 § 5, że rejestr wyborców potwierdza prawo wybierania oraz prawo wybieralności. Wyrokiem z dnia 20 lutego 2006 r., sygn. akt K 9/05 wypowiedział się w tej kwestii Trybunał Konstytucyjny. Co prawda jest to wyrok dotyczący ówczesnie obowiązującej Ordynacji wyborczej, jednakże można go odnieść również do niniejszej sprawy. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji wspólnotę samorządową stanowi ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Art. 169 ust. 2 Konstytucji stanowi natomiast, że "wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym", przy czym "zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa". Zatem przy wyborach organów stanowiących samorządu terytorialnego obowiązuje zasada powszechności wyborów. Jej statuowanie powoduje, że ustanowienie w ustawach zwykłych dodatkowych wymogów bez upoważnienia konstytucyjnego prowadzi do sprzeczności tychże wymogów z regulacją konstytucyjną. Skoro zatem nie ma upoważnienia do ograniczania kręgu wyborców w drodze ustaw to również organy gminy nie mogą ograniczać go w drodze stanowionych aktów. Do wspólnoty samorządowej należą wszystkie osoby mieszkające na obszarze danej jednostki, w tym: zarówno obywatele polscy, jak i osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego. Przynależność ta (członkostwo wspólnoty samorządowej) nie jest - w świetle art. 16 ust. 1 Konstytucji warunkowana wpisaniem do stałego rejestru wyborców w danej gminie.

Skoro zatem możliwość udziału w głosowaniu w zebraniu wiejskim zależy do posiadania przez mieszkańca sołectwa prawa do udziału w wyborach do rady gminy, nie można uzależnić tego prawa od wpisania danej osoby do rejestru 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 tą przynależnością, prawa 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. Kolidowałoby ono z zasadą równości wobec prawa oraz równego traktowania przez władzę publiczną osób w związku ze spełnieniem przez obie wskazane tu grupy zasadniczej przesłanki przynależności do wspólnoty samorządowej - tj. wymogu stałego zamieszkiwania na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (wyrok TK z dnia 20 lutego 2006 r., sygn. akt K 9/05).

W sytuacji gdy mamy do czynienia z wątpliwościami dotyczącymi faktu bycia przez daną osobę stałym mieszkańcem sołectwa uprawnionym do głosowania podczas zebrania wiejskiego, organ gminy powinien w pierwszej kolejności dokonać wnikliwej analizy konkretnego przypadku, w szczególności sprawdzić czy dana osoba zamieszkuje w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. W tym celu nie może jedynie skupić się na zbadaniu czy osoba ta widnieje w rejestrze wyborców. Jednocześnie wskazać należy, iż organ nadzoru nie przesądza o tym, czy te osoby faktycznie były uprawnione do głosowania nad uchwałami. Wskazuje natomiast, że nie można uzależnić prawa do głosowania od wpisu do rejestru wyborców i na tej podstawie wydać kwestionowane zarządzenie.

Z drugiej strony, w ocenie organu nadzoru, wstrzymanie wykonania tych uchwał było zbyt daleko idące. Nawet jeśli uznać oddane głosy za nieważne, wynik głosowania dałby ten sam skutek w postaci przyjęcia przedmiotowych uchwał. W odniesieniu do uchwały w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej projektu uchwały o uchyleniu uchwały Nr XXXI/231/13 z dnia 21 sierpnia 2013 r. te trzy głosy nie zaważyły by na wyniku głosowania. W przypadku kolejnych dwóch uchwał nie ma już co do tego żadnych wątpliwości, gdyż podjęto je jednomyślnie.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, nie jest również zrozumiały sposób postępowania Wójta Gminy Kłodawa, który brał udział w głosowaniu nad uchwałami podczas zebrania wiejskiego, będąc osobą do tego nieuprawnioną. A następnie przedmiotowym zarządzeniem wstrzymał wykonanie uchwał Zebrania Wiejskiego z uwagi na nieprawidłowości związane z przebiegiem zebrania wiejskiego dotyczące głosowanie nad uchwałami przez osoby nieuprawnione.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**