

II OSK 862/17 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2017-07-04	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2017-04-13	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Andrzej Jurkiewicz Jerzy Stelmasiak /przewodniczący/ Kazimierz Bandarzewski /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6262 Radni	
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny	
Sygn. powiązane	III SA/Wr 1049/16 - Wyrok WSA we Wrocławiu z 2016-12-14	
Skarżony organ	Wojewoda	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	Dz.U. 2017 poz 15 art. 10 par. 1 pkt 3 lit. a i art. 11 par. 1 pkt 5 <i>Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy - tekst jednolity</i> Dz.U. 2016 poz 446 art. 98 i art. 98a ust. 1 i 2 <i>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Stelmasiak Sędziowie Sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz Sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski (spr.) Protokolant starszy asystent sędziego Tomasz Godlewski po rozpoznaniu w dniu 4 lipca 2017 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej A. G. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 grudnia 2016 r. sygn. akt III SA/Wr 1049/16 w sprawie ze skargi A. G. na zarządzenie zastępcze Wojewody [...] z dnia [...] czerwca 2016 r. nr [...] w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego Rady Miejskiej [...] 1. oddala skargę kasacyjną, 2. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.

UZASADNIENIE

Wojewoda [...] działając na podstawie art. 98a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 464), art. 11 § 1 pkt 5, art. 10 § 1 pkt 3 lit.a w związku z art. 383 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.) zarządzeniem zastępczym stwierdził wygaśnięcie mandatu radnego Rady Miejskiej [...] A. G.

W uzasadnieniu wydanego zarządzenia podano, że organ nadzoru bezskutecznie wezwał Radę Miejską [...] do podjęcia uchwały w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego. Postępowanie wyjaśniające w sprawie radnego zostało przeprowadzone w związku z informacją, jaka wpłynęła do Wojewody o naruszaniu przez skarżącego jako radnego art. 10 § 1 pkt 3 lit. a w związku z art. 383 § 1 pkt 2 i ust. 2 Kodeksu wyborczego. Z informacji wynikało, że skarżący nie posiada prawa wybieralności w gminie, w której uzyskał mandat, gdyż zamieszkuje na stałe w gminie [...] we wsi [...] pod nr [...], gdzie wraz z małżonką i synem prowadzi wspólne gospodarstwo domowe. Równocześnie w miejscu zameldowania ([...], ul. [...]) mieszka jedynie syn radnego wraz z rodziną. Właścicielem mieszkania w [...] jest syn radnego.

W wyniku przeprowadzonych czynności ustalono, że skarżący na stałe zameldowany jest w miejscowości [...], Gmina [...]. W chwili obecnej skarżący zamieszkuje poza gminą [...] w gminie [...], gdzie zameldowany jest tymczasowo na okres od dnia 10 listopada 2014 r. do dnia 30 czerwca 2018 r. Pobyt czasowy związany jest z pomocą synom w pracach remontowo-budowlanych przy remoncie budynku oraz zagospodarowaniu działki we wsi [...]. Radny wyjaśnił, że starszy syn zamieszkuje w jednej części budynku, natomiast druga część budynku wraz z działką jest przystosowana do zamieszkania oraz prowadzenia działalności gospodarczej przez drugiego syna, który po zakończeniu prac remontowo-budowlanych oraz uregulowaniu spraw formalnoprawnych zamieszka na stałe w drugiej części budynku i będzie prowadził działalność gospodarczą. Radny ponadto oświadczył, że pomaga synowi w prowadzeniu działalności gospodarczej i przebywanie czasowe powoduje, że nie traci czasu oraz kosztów związanych z wielokrotnym dojazdem związanym z pomocą w działalności gospodarczej i prac remontowo-budowlanych. Zaoszczędzoną kwotę oraz czas przeznacza na prace remontowo-budowlane aby spowodować

szybsze zakończenie tego remontu sposobem gospodarczym.

Z powyższych informacji wynika, że centrum życiowe skarżącego koncentruje się w miejscowości [...], gdzie obecnie mieszka i nocuje pomagając synom przy pracach remontowych oraz przy prowadzeniu działalności gospodarczej. Z kolei zameldowanie czasowe na okres zbliżony do aktualnej kadencji Rady Miejskiej [...] nie stanowi w tym zakresie żadnego potwierdzenia realizacji czynnego prawa wyborczego (art. 10 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego) do definicji którego odsyła ustawodawca przy redagowaniu wymogów posiadania biernego prawa wyborczego (prawa wybieralności - art. 11 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego).

W myśl art. 5 pkt 9 Kodeksu wyborczego, ilekroć w kodeksie jest mowa o stałym zamieszkaniami, należy przez to rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Muszą zostać spełnione łącznie dwie przesłanki: przebywanie w sensie fizycznym w danej miejscowości oraz zamiar (wola) stałego pobytu. Można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania (art. 28 Kodeksu cywilnego).

Wojewoda zaznaczył, że unormowania ustawowe nie uzależniają czynnego i biernego prawa wyborczego od stałego zameldowania na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, lecz od stałego zamieszkiwania. Decydujące dla oceny tego, czy dana osoba rzeczywiście stale zamieszkuje w określonym miejscu są nie tylko oświadczenia osoby zainteresowanej, ile okoliczności zewnętrzne wiążące się ze skupieniem w nim życiowej aktywności, związanej nie tylko z pracą, ale również z rodziną, takie jak np. zgłoszenie w ewidencji podatników, czy prowadzenie w danej miejscowości działalności gospodarczej. Za miejsce stałego pobytu, w świetle orzecznictwa, nie uznaje się miejsca, gdzie dana osoba jest zameldowana, ale to, gdzie realizuje swoje podstawowe funkcje życiowe tj. mieszka, spożywa posiłki, nocuje, wypoczywa, przechowuje swoje rzeczy niezbędne do codziennego funkcjonowania. Mieszkanie jest tylko wówczas stałym miejscem pobytu przebywających w nim osób, gdy stanowi dla nich wyłączne centrum życiowe, a więc lokal, w którym koncentrują swoje codzienne sprawy. Na stałość pobytu w danej miejscowości wskazuje skupienie w niej życiowej aktywności związanej z pracą czy rodziną. Zamiar stałego pobytu ma charakter subiektywny, w związku z czym jego ustalenie może powodować trudności.

Na ww. zarządzenie zastępcze skargę wniósł A. G. zarzucając rażące naruszenie przepisów prawa procesowego i materialnego: art. 77 ust. 1 i art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.) w związku z art. 98a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446), polegające na wydaniu skarżonego zarządzenia zastępczego w oparciu o wadliwie przeprowadzone postępowanie dowodowe, w tym nieuzasadnioną dowolność przy ocenie dowodów; art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o ewidencji ludności w związku art. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.), polegające na przekroczeniu przez Wojewodę kompetencji i rozstrzygnięcie sprawy zastrzeżonej do kompetencji innego organu, a także naruszenie art. 98a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 383 § 2 Kodeksu wyborczego, polegające na błędnym uznaniu, że zachodzą okoliczności uzasadniające wydanie zarządzenia zastępczego wskutek bezczynności Rady Miejskiej [...].

Na poparcie skargi zarzucił, że ustalenia faktyczne poczynione przez Wojewodę są błędne, co w konsekwencji skutkowało wadliwością ich subsumpcji z normami prawa powszechnie obowiązującego. Postępowanie prowadzone względem osoby skarżącego ma najprawdopodobniej podłoże czysto polityczne, biegunowo odległe od dbałości o porządek prawny i wartości ustrojowe. Zgłosił skarżący przed odpowiednim organem pobyt czasowy pod adresem w miejscowości [...]. Pobyt w [...] ma charakter przejściowy, gdyż po dniu 30 czerwca 2018 r. zamierza powrócić do [...], gdzie skupione jest jego centrum życiowe. W myśl art. 8 ust. 1 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i o dowodach osobistych skorzystał z przysługującego mu uprawnienia do zgłoszenia pobytu czasowego przekraczającego okres 3 miesięcy. Za okoliczności uzasadniające zameldowanie na pobyt czasowy trwający ponad 3 miesiące ustawa w szczególności uważała pobyt ze względów rodzinnych - co miało miejsce w przedmiotowej sprawie. Zgłaszając pobyt czasowy w miejscowości [...], wywiązał się (z zagrożonego karą na wypadek niedopełnienia) obowiązku meldunkowego, nałożonego na osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Wojewoda wskutek nieprzeprowadzonego lub niezwykle wąsko zakrojonego postępowania dowodowego nie

przedstawił okoliczności, które miałyby potwierdzać zmianę zamiaru pobytu stałego skarżącego. Wojewoda nie wskazał daty utraty prawa wybieralności przez skarżącego, nie jest możliwe stwierdzenie, czy i kiedy wystąpiła beczynność rady gminy, a tym samym nie jest możliwe wydanie rozstrzygnięcia zastępczego.

W odpowiedzi organ nadzoru wniósł o oddalenie skargi jako bezzasadnej, podtrzymując dotychczasową argumentację.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 14 grudnia 2016 r. sygn. akt III SA/Wr 1049/16 oddalił skargę. W uzasadnieniu Sąd pierwszej instancji wskazał, że zgodnie z art. 11 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ma osoba mająca prawo wybierania tych organów. Przepis ten zawiera odesłanie do uregulowania określającego czynne prawo wyborcze, zawartego w art. 10 Kodeksu wyborczego. W świetle art. 10 § 1 pkt 3 lit. a Kodeksu wyborczego - w odniesieniu do wyborów do rady gminy prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje w tej gminie. Pojęcie "stałego zamieszkiwania" definiuje art. 5 pkt 9 Kodeksu wyborczego, który rozumie je jako zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Prezentowana definicja poza elementem adresu nie odbiega od pojęcia miejsca zamieszkania osoby fizycznej występującego w art. 25 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym jest to miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Kodeks wyborczy nie wiąże "stałego zamieszkiwania" z zameldowaniem dla potrzeb określenia praw wyborczych. O miejscu zamieszkania dla określenia praw wyborczych decyduje jedynie łączne spełnienie dwóch przesłanek faktycznych: przebywanie w znaczeniu fizycznym w określonej miejscowości po oznaczonym adresem oraz zamiar stałego pobytu w tym miejscu. Przesłanki te powinny mieć charakter obiektywnie istniejący. Ustalenia w tej mierze winny być dokonane na podstawie całokształtu okoliczności faktycznych konkretnego przypadku i ich oceny, co szczególnie dotyczy drugiego komponentu, czyli wykazania zamiaru stałego pobytu, gdyż ten ma charakter subiektywny z natury, będąc emanacją woli danej osoby co do przebywania w określonym miejscu. Dla ustalenia istnienia oczywistego zamiaru stałego przebywania w danym miejscu nie wystarczy oparcie się jedynie na zewnętrznym manifestowaniu przez osobę zainteresowaną takiego zamiaru w postaci wypowiedzi werbalnych, czy też składania pisemnych oświadczeń, lecz powinny one znaleźć potwierdzenie poprzez określone zachowania, działania, które będą rzeczywistym wyrazem, obiektywnym przejawem zamiaru stałego zamieszkania w danej lokalizacji przez tę konkretną osobę.

Na stałość pobytu w danej miejscowości wskazuje koncentracja w niej życiowej aktywności związanej z pracą, rodziną, jako ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów. Skarżący bezsprzecznie już w dniu wyborów swą życiową aktywność przejawiał nie w [...], lecz w [...] na terenie innej gminy, tam bowiem spędzał czas, nocował, prowadził wszystkie czynności dnia codziennego, mieszkał wraz z małżonką i synem prowadząc wspólne gospodarstwo domowe, przez co bezsprzecznie skupiał trwale w tym miejscu swoje centrum życiowe oraz rodzinne. Uiszcza opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla Gminy [...]. W kontekście tych okoliczności oraz faktu, że w miejscu zameldowania skarżącego na pobyt stały, to jest w [...] pod wskazanym adresem jako deklarowanym miejscem stałego pobytu mieszka jedynie ze swą rodziną syn skarżącego będący jednocześnie właścicielem tego mieszkania - nie można uznać, że pobyt skarżącego w [...] miał w dacie wyborów i po tej dacie charakter czasowego pomieszkiwania od 10 listopada 2014 r. (tak wskazuje znajdująca się w aktach przesłanych Sądowi informacja z dnia [...] marca 2016 r., nr [...], Burmistrza Miasta i Gminy w [...], dotycząca historii meldunków skarżącego - stan ten utrzymuje się od 12 listopada 2013 r.), a nie stałego zamieszkania w ujęciu art. 5 pkt 9 Kodeksu wyborczego.

Twierdzenia skarżącego o "pomaganiu synowi w prowadzeniu działalności gospodarczej" i "wykonywaniu prac remontowo-budowlanych" w [...] nie

wskazują na okazjonalne działania skarżącego, lecz na jego ciągłe, rutynowe zajęcia

w tym miejscu, związane właśnie z faktem stałego w nim pobytu i lokalizacji tamże

tak zwanego "ogniska domowego". Przebywanie skarżącego w [...] nie miało bynajmniej incydentalnego charakteru, a wszystkie typowe dla określenia miejsca stałego funkcjonowania więzi (majątkowe, rodzinne, osobiste) łączą osobę skarżącego z tym miejscem. Ustalając właściwe jedno miejsce stałego zamieszkania, organ nadzoru słusznie wywiódł, że zostało ono zlokalizowane od co najmniej 10 listopada 2014 r. poza terenem gminy, w której skarżący uzyskał mandat radnego rady miejskiej.

Organ nadzoru zgromadził wystarczający materiał dowodowy. Organ prawidłowo dla oceny miejsca stałego pobytu organ nie kierował się wyłącznie oświadczeniami skarżącego. Bezsprzecznie skarżący nie wykazał, by w dniu wyborów (i od tego czasu) przebywał w [...] i tam koncentrował swoje życie osobiste i rodzinne.

Uprawnienia do głosowania w wyborach samorządowych nie należy wiązać z dokonaniem czynności materialno-technicznej, jaką jest zameldowanie. W postępowaniu w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego można kwestię miejsca zamieszkania oceniać za pomocą innych dowodów. Ustalenie miejsca zamieszkania na potrzeby oceny posiadania (lub nie) prawa wybieralności w dniu wyborów przez radnego nie może opierać się na zaszcłościach ani na zamiarach, których zrealizowanie nastąpić może w niedającym się określić czasie. Deklaracja skarżącego, że zamierza powrócić po dniu 30 czerwca 2018 r. do [...] jako oparte na zdarzeniu mającym dopiero nastąpić w przyszłości i przez to niepewnym, nie może zmienić oceny stanu faktycznego sprawy, jakiej dokonał Wojewoda, w kontekście istnienia komentowanych przesłanek prawnych.

Bez znaczenia w niniejszej sprawie pozostaje okoliczność formalnego zameldowania się przez skarżącego na pobyt jedynie czasowy w [...], a ponadto w sprawie niniejszej obowiązujący tryb procedowania przez organ nadzoru został dochowany w pełnym kształcie. Treść motywów zaskarżonego zarządzenia zastępczego oraz lektura akt administracyjnych sprawy wskazują, iż organ trafnie ustalił nieposiadanie przez skarżącego prawa wybieralności w dniu wyborów, opierając swe stanowisko na przesłankach prawnych, a nie politycznych, jak zarzucono w skardze.

Skargę kasacyjną od ww. wyroku wniósł A. G. zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną jego wykładnię tj.:

1) naruszenie art. 11 § 1 pkt 5 w związku z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a w związku z art. 5 pkt 9 oraz art. 18 § 5 w związku z art. 28 § 2 Kodeksu wyborczego w związku z art. 25 i 28 Kodeksu cywilnego, polegające na błędnym rozstrzygnięciu przez Wojewodę [...] i Wojewódzki Sąd Administracyjny, że adresem zamieszkania Skarżącego w rozumieniu ww. przepisów jest miejscowość [...] w Gminie [...] a w związku z tym Skarżący nie posiadał w dniu wyborów prawa wybieralności na terenie Gminy [...];

2) naruszenie art. 98a ust. 1 i 2 w związku z art. 98 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 383 § 2 w związku z art. 11 § 1 pkt 5 w związku z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a Kodeksu wyborczego, polegające na niezgodnym z prawem ustaleniem, iż w niniejszej sprawie zaistniały przyczyny uzasadniające wydanie zarządzenia zastępczego przez Wojewodę [...], stwierdzającego wygaśnięcie mandatu radnego na skutek rzekomego nieposiadania prawa wybieralności w dniu wyborów;

3) naruszenie art. 11 § 1 pkt 5 w związku z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a Kodeksu wyborczego w związku z art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), polegające oddaleniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny skargi na nieprawidłowe zarządzenie zastępcze organu, a w rezultacie całkowitym pozbawieniu skarżącego czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego.

Skarżący kasacyjnie zarzucił ponadto naruszenie przepisów postępowania, które to uchybienia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. naruszenie art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 202 r. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) w związku z art. 3 § 2 pkt 7 w związku z art. 141 § 4 P.p.s.a. w związku z art. 98a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, polegające na ustaleniu nieprawidłowego stanu faktycznego sprawy, co w konsekwencji doprowadziło do oddalenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny

skargi A. G., a co za tym idzie utrzymania w mocy zarządzenia zastępczego Wojewody [...], w którym to organ na skutek braku wyczerpującego i wszechstronnego wyjaśnienia wszystkich okoliczności mających znaczenie w przedmiotowej sprawie błędnie przyjął, iż miejscem zamieszkania skarżącego jest Gmina [...], czego sąd pierwszej instancji w ramach dokonywanej kontroli aktu nadzoru nie wziął pod uwagę.

Skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie powyższego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych oraz o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie - w myśl art. 176 § 2 P.p.s.a.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że skarżący w dniu 10 listopada 2014 r. będąc na stałe zameldowany przy ul. [...] w [...], zgłosił przed odpowiednim organem pobyt czasowy pod adresem w miejscowości [...], Gmina [...]. Skarżący wskazał, że zmiana miejsca pobytu ma charakter przejściowy, gdyż po dniu 30 czerwca 2018 r. zamierza on powrócić do [...], gdzie skupione jest jego centrum życiowe.

W wyborach samorządowych przeprowadzonych dnia 16 listopada 2014 r., skarżący A. G. uzyskał mandat radnego w Radzie Miejskiej [...], zostając tym samym wybranym do pełnienia tej funkcji przez kolejną kadencję.

Zgodnie z art. 11 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego bierne prawo wyborcze w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, przysługuje osobie mającej prawo wybierania tych organów. W przypadku rady gminy kandydat musi stale zamieszkiwać na obszarze tej gminy, do organu której kandyduje. Definicja z art. 5 pkt 9 Kodeksu wyborczego nie różni się znacznie od pojęcia miejsca zamieszkania osoby fizycznej występującego w art. 25 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym jest to miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Czynnikiem wyróżniającym jest jednakże wynikające z art. 5 pkt 9 Kodeksu wyborczego wskazanie adresu.

Istotne znaczenie dla interpretacji miejsca zamieszkania powinny mieć przepisy samego Kodeksu wyborczego, w tym także art. 18 Kodeksu wyborczego dotyczące prowadzenia rejestru wyborców. Zgodnie z art. 18 § 1 Kodeksu wyborczego, stały rejestr wyborców obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy, którym przysługuje prawo wybierania. Jednocześnie obywatel może być ujęty tylko w jednym rejestrze wyborców. Celem funkcjonowania rejestru wyborców jest m.in. umożliwienie sporządzania spisów wyborców uprawnionych do udziału w wyborach. Zgodnie z art. 18 § 5 Kodeksu wyborczego, rejestr wyborców potwierdza prawo wybierania oraz prawo wybieralności. Co istotne, wyborcy będący obywatelami polskimi, zameldowani na obszarze gminy na pobyt stały są wpisywani do rejestru wyborców z urzędu.

Stosownie do treści art. 24 ust. 1 i art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności z 2010 r. ustawodawca nakłada na obywateli polskich przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek wykonywania tzw. obowiązku meldunkowego określonego ustawą. Obowiązek meldunkowy polega na zameldowaniu się i wymeldowaniu się w miejscu pobytu stałego lub czasowego. Pobyt czasowy natomiast ustawa definiuje jako przebywanie bez zamiaru zmiany miejsca pobytu stałego w innej miejscowości pod oznaczonym adresem lub w tej samej miejscowości, lecz pod innym adresem.

Zarówno w dniu wyborów jak i na dzień sporządzenia niniejszej skargi, A. G. ujęty jest w spisie wyborców prowadzonym przez Burmistrza Miasta i Gminy [...], co jednocześnie potwierdza jego czynne i bierne prawo wyborcze. Skarżący wywiązał się on ze swojego obowiązku meldunkowego.

Ocena miejsca zamieszkania winna być ustalana w oparciu o dwa czynniki: zewnętrzny (faktyczne przebywanie) i wewnętrzny (zamiar stałego pobytu). Choć dla miejsca zamieszkania decydujące znaczenie będzie miało łączne wystąpienie dwóch przesłanek faktycznych, to dla utraty miejsca zamieszkania konieczna będzie trwała zmiana sytuacji faktycznej. Przejściowe lub nawet długotrwałe zaniechanie przebywania w dotychczasowym miejscu zamieszkania, nie będzie przesądzające dla oceny zmiany miejsca zamieszkania. Każdorazowo należy brać pod uwagę zamiar danej osoby dotyczący miejsca jej stałego pobytu. Jednocześnie należy zaznaczyć, że zamiar skarżącego dotyczący jego miejsca stałego pobytu został nie tylko dostatecznie uwypuklony zameldowaniem w

innej gminie jedynie na pobyt czasowy, ale także został potwierdzony późniejszymi deklaracjami skarżącego tak na etapie wyjaśnień składanych przed radą miejską jak i w toku postępowania przed Wojewodą [...] i Wojewódzkim Sądem Administracyjnym. Domysły tak Wojewody [...] jak i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego mijają się z rzeczywistością i nie znajdują dla swojego poparcia w obiektywnych przesłankach, niezależnych od subiektywnego przekonania Skarżącego. Tym samym uzewnętrzniony w sposób dostateczny zamiar samego zainteresowanego co do jego miejsca stałego pobytu, w oparciu o takie domysły nie powinien zostać podważony.

W przypadku skarżącego, centrum życiowe związane z codzienną aktywnością, rodziną i znajomymi, w sposób nieprzerwany i ciągły znajduje się w [...]. Tym samym, zarówno czynnik zewnętrzny jak i wewnętrzny oceny miejsca zamieszkania skarżącego, odpowiada miejscu zameldowania na pobyt stały. Mając na względzie powyższe, skarżony wyrok narusza przepisy prawa materialnego, wynikające z błędnej wykładni ww. przepisów.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 98a ust. 1 i 2 w związku z art. 98 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 383 § 2 w związku z art. 11 § 1 pkt 5 w związku z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a Kodeksu wyborczego skarżący podniósł, że wygaśnięcie mandatu radnego na skutek utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów stwierdza rada, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu (art. 383 § 2 Kodeksu wyborczego).

Wojewódzki Sąd Administracyjny na skutek błędnej wykładni przepisów prawa materialnego nieprawidłowo ustalił, że adresem zamieszkania skarżącego w rozumieniu przepisów Kodeksu wyborczego jest [...] w Gminie [...]. W rezultacie doprowadziło to do uznania, że skarżący w dniu wyborów nie posiadał prawa wybieralności do organów stanowiących w Gminie [...]. Organ stwierdził brak prawa wybieralności do organów stanowiących w Gminie [...], pomimo wpisania skarżącego do rejestru wyborców, który to rejestr potwierdza prawo wybierania i prawo wybieralności.

Nikt nie wniósł reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców, w szczególności w sprawie wpisania do rejestru wyborców osoby, która nie ma prawa wybierania.

Stosownie do treści art. 98a ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy zobowiązana jest do podjęcia uchwały w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego w przypadku sytuacji utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów. Skarżący zarówno w dniu wyborów jak i na dzień sporządzenia niniejszej skargi, posiadał bierne i czynne prawo wyborcze, w związku z czym zarówno rada miejska jak i Wojewoda [...] nie byli ani obowiązani ani uprawnieni do podjęcia odpowiednio uchwały bądź zarządzenia zastępczego w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego.

Naruszenia art. 11 § 1 pkt 5 w związku z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a Kodeksu wyborczego w związku z art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej skarżący kasacyjnie upatruje w tym, że będąc zameldowany czasowo na terenie gminy [...], na dzień kolejnych wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, skarżący nie będzie uprawniony do wpisania go do spisu wyborców na terenie tej gminy, a tym samym nie będzie mu przysługiwało bierne i czynne prawo wyborcze. Przyjmując wykładnię przepisów przedstawioną przez organ i Wojewódzki Sąd Administracyjny, skarżący na dzień 16 listopada 2014 r. nie był uprawniony do głosowania (a tym samym bycia wybranym) w jakiegokolwiek gminie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższe potwierdza także informacja otrzymana od Wójta Gminy [...], zgodnie z którą nie ma możliwości wpisania skarżącego do spisu wyborców w tej gminie, ze względu na charakter jego pobytu - tj. zameldowanie na pobyt czasowy.

W rezultacie podjęcia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny wyroku oddalającego skargę na zarządzenie zastępcze, skarżący został pozbawiony także biernego i czynnego prawa wyborczego na terenie Gminy [...], gdyż sąd I instancji ustalił, iż skarżący nie miał tak czynnego jak i biernego prawa wyborczego w dniu wyborów, a tym samym prawa wyborcze nie będą mu przysługiwały podczas kolejnych wyborów. Bierne i czynne prawo wyborcze nie będzie przysługiwało skarżącemu także na obszarze innych gmin w Polsce, a tym samym zostaje on pozbawiony konstytucyjnych praw i wolności.

Naruszenia art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych w związku z art. 3 § 2 pkt 7 w związku z art. 141 § 4 P.p.s.a. w związku z art. 98a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym skarżący kasacyjnie upatruje w tym, że uzasadnienia wyroków wydawanych przez sądy administracyjne powinny zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie (art. 141 § 4 P.p.s.a.). Zwięzłe przedstawienie stanu sprawy w uzasadnieniu wyroku, powinno zawierać odniesienie do ustaleń faktycznych poczynionych przez organ administracji publicznej w postępowaniu prowadzącym do wydania zaskarżonego aktu.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stanowi naruszenie przepisów postępowania mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, polegające na ustaleniu nieprawidłowego stanu faktycznego sprawy, co w konsekwencji doprowadziło do oddalenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny skargi A. G., a co za tym idzie utrzymaniu w mocy zarządzenia zastępczego Wojewody [...], w którym to organ na skutek braku wyczerpującego i wszechstronnego wyjaśnienia wszystkich okoliczności mających znaczenie w przedmiotowej sprawie błędnie przyjął, iż miejscem zamieszkania skarżącego jest miejscowość [...] w Gminie [...], czego sąd pierwszej instancji w ramach dokonywanej kontroli aktu nadzoru nie wziął pod uwagę.

Zarządzenie zastępcze jako akt nadzoru niezgodny z prawem wydane zostało w oparciu o wybiórczo zgromadzony materiał dowodowy przekładający się na błędne ustalenie okoliczności faktycznych a w rezultacie nieprawidłowe zastosowanie przepisów prawa materialnego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Materiał dowodowy zebrany przez Wojewodę [...] nie był wystarczający do wydania zarządzenia zastępczego. Organ całkowicie pominął związek skarżącego z Gminą [...], snując domysły na temat centrum życiowego skarżącego. Postępowanie dowodowe przeprowadzone przez Wojewodę zostało wąsko zakrojone, co przełożyło się na wybiórczy materiał dowodowy i błędne ustalenie okoliczności faktycznych sprawy. Dowody przedstawione przez Wojewodę [...] nie pozwalają na jednoznaczne ustalenie, z jakim dniem wystąpiły rzekome przesłanki wygaszenia mandatu radnego, przy czym jedynym punktem odniesienia dla organu jak i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w tym zakresie są informacje ujawnione w ewidencjach meldunkowych.

Wojewoda [...] w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego miał obowiązek ustalenia w sposób obiektywny, czy skarżący zamieszkuje stale w gminie, w której jest zameldowany i czy w tym miejscu stałego zamieszkania koncentruje się jego życie osobiste i rodzinne. Nie było w niniejszej sprawie przesądzającego dowodu, bezspornie potwierdzającego stałe miejsce zamieszkania skarżącego w Gminie [...].

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, z urzędu biorąc pod uwagę tylko nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie stwierdzono żadnej z przesłanek nieważności wymienionych w art. 183 § 2 P.p.s.a., wobec czego rozpoznanie sprawy nastąpiło w granicach zgłoszonych podstaw i zarzutów skargi kasacyjnej.

Stosownie do art. 176 P.p.s.a. skarga kasacyjna winna zawierać zarówno przytoczenie podstaw kasacyjnych, jak i ich uzasadnienie. Przytoczenie podstaw kasacyjnych oznacza konieczność konkretnego wskazania tych przepisów, które zostały naruszone w ocenie wnoszącego skargę kasacyjną, co ma istotne znaczenie ze względu na zasadę związania Sądu II instancji granicami skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny jest związany zarzutami skargi kasacyjnej i nie może dokonywać oceny legalności poza te granice.

W skardze kasacyjnej powołano jako podstawę kasacyjną naruszenie przepisów prawa materialnego, a to art. 11 § 1 pkt 5 w związku z art. 10 § 1 pkt 3 w związku z art. 5 pkt 9 oraz art. 18 § 5 w związku z art. 28 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 15, z późn. zm.) polegające na błędnej wykładni tych przepisów poprzez uznanie, że adresem zamieszkania skarżącego kasacyjnie jest miejscowość [...] w Gminie [...] a w związku z tym skarżący kasacyjnie nie posiadał w dniu wyborów prawa wybieralności na terenie innej gminy tj.

Gminy [...]. Skarżący kasacyjnie jako naruszenie przepisów prawa materialnego wskazuje na niezgodne z prawem ustalenie, że w tej sprawie zaistniały przesłanki do wydania zarządzenia zastępczego stwierdzające wygaśnięcie mandatu przez skarżącego na skutek rzekomego nieposiadania prawa wybieralności w dniu wyborów co skutkuje naruszeniem art. 98a ust. 1 i 2 w związku z art. 98 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DZ. U. z 2016 r. poz. 446) i w związku z art. 383 § 2 oraz art. 11 § 1 pkt 5 w związku z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a Kodeksu wyborczego.

Jako zarzut naruszenia prawa materialnego skarżący kasacyjnie wskazał także na naruszenie art. 11 § 1 pkt 5 w związku z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a Kodeksu wyborczego w związku z art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej polegające na oddaleniu przez Sąd pierwszej instancji skargi na zarządzenie zastępcze organu nadzoru, co stanowi całkowite pozbawienie skarżącego czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych.

W skardze kasacyjnej zawarto także zarzut naruszenia przepisów postępowania mające mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 1 § 1 i 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych w związku z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.) w związku z art. 141 § 4 P.p.s.a. oraz w związku z art. 98 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym polegające na ustaleniu nieprawidłowego stanu faktycznego sprawy i braku wyczerpującego oraz wszechstronnego wyjaśnienia wszystkich okoliczności mających znaczenie w sprawie w tym poprzez błędne przyjęcie miejsca zamieszkania skarżącego w Gminie [...].

Zarzuty skargi kasacyjnej nie mają uzasadnionych podstaw, a Sąd pierwszej instancji prawidłowo ocenił zaskarżone zarządzenie zastępcze Wojewody [...] jako nie naruszające prawa.

Istotą sporu w tej sprawie jest ustalenie, jakie miejsce zamieszkania posiadał skarżący kasacyjnie w dniu wyborów do organów samorządu terytorialnego, czyli w dniu 16 listopada 2014 r.

Zgodnie z art. 383 § 1 Kodeksu wyborczego przesłanką wygaśnięcia mandatu radnego jest utrata prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów. Zgodnie z art. 11 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego prawo wybieralności (biernie prawo wyborcze) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ma osoba mająca prawo wybierania tych organów. Przepis ten odsyła do regulacji określającej czynne prawo wyborcze i zawartej w art. 10 Kodeksu wyborczego. W odniesieniu do wyborów do rady gminy prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje w tej gminie (art. 10 § 1 pkt 3 lit. a Kodeksu wyborczego). Definicję "stałego zamieszkiwania" zawiera art. 5 pkt 9 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którą oznacza ono zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Nie budzi wątpliwości, że ta definicja nie różni się od pojęcia miejsca zamieszkania osoby fizycznej występującego w art. 25 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którą miejscem zamieszkania jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. W definicji zamieszkania zawartej w art. 5 pkt 9 Kodeksy wyborczego ustawodawca dodatkowo wskazał na zamieszkiwanie danej osoby pod oznaczonym adresem. Nie jest to różnica prawnie irrelevantna wobec regulacji K.c., ponieważ przebywanie (pobyt) w danej miejscowości oznacza pobyt (przebywanie) w określony lokalu, budynku lub pomieszczeniu w którym skupione są czynności życiowej danej osoby. Taki budynek (lokal, pomieszczenie) powinno być oznaczone indywidualizującą go cechą, którą jest przede wszystkim numer danego budynku (lokalu lub pomieszczenia), a dla osoby przebywającej w takim miejscu będzie to numer budynku (lokalu) wraz z kodem pocztowym. Pod pojęciem adresu należy więc rozumieć oznaczenie osoby (imię i nazwisko), numer budynku lub lokalu oraz kod pocztowy.

Zawarty w skardze kasacyjnej zarzut błędnej wykładni art. 11 § 1 pkt 5 w związku z art. 10 § 1 pkt 3 w związku z art. 5 pkt 9 oraz art. 18 § 5 w związku z art. 28 § 2 Kodeksu wyborczego jest niezasadny. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu prawidłowo ustalił, że w okolicznościach tej sprawy zgromadzony materiał dowodowy przesądza o uznaniu, że skarżący posiadał w dniu 16 listopada 2014 r. miejsce zamieszkania w miejscowości [...] (adres: [...]) w Gminie [...] i to miejsce zamieszkania posiada nadal, aż do daty wydania

zarządzenia zastępczego znak [...] z dnia [...] czerwca 2016 r. O miejscu zamieszkania rozstrzyga zawsze całokształt okoliczności wskazujących na stan faktyczny (fizyczny) przebywania połączony z zamiarem takiego przebywania. Trafnie Sąd pierwszej instancji wskazał, że na miejsce zamieszkania składają się dwa czynniki: pobyt stały i wola pobytu w danej miejscowości. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 września 2014 r. sygn. akt II OSK 2172/14, opub. w LEX nr 1572719 wprost stwierdził, że o miejscu zamieszkania decydują występujące łącznie dwie przesłanki faktyczne, tj. przebywanie w znaczeniu fizycznym w określonej miejscowości (corpus, tj. czynnik zewnętrzny) i zamiar stałego pobytu (animus, tj. czynnik wewnętrzny). Zamiar stałego pobytu może przejawiać się poprzez zlokalizowanie w danej miejscowości tzw. stałego ogniska domowego, co oznacza np. zakup domu lub mieszkania, ale już nie jedynie samo zatrudnienie w danej miejscowości. Przy ustalaniu zamiaru stałego pobytu chodzi nie tylko o związki natury ekonomicznej, ale też emocjonalnej lub rodzinnej. Faktyczne przebywanie w danej miejscowości nie może być rozumiane jedynie jako pobyt wymuszony koniecznością wykonywania w niej swych obowiązków pracowniczych czy zarobkowych, ale musi mieć ono jednocześnie cechy założenia tam ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów. Przebywanie w miejscowości musi wiązać się ze skupieniem w niej życiowej aktywności, związanej nie tylko z pracą, ale również z rodziną. Taki kierunek wykładni zdecydowanie dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 października 2013 r. sygn. akt I SA/Go 289/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 12 czerwca 2013 r. sygn. akt I SA/Bk 138/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 października 2010 r. sygn. akt III SA/Kr 985/10; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r. sygn. akt II FSK 896/08).

Trafnie Sąd pierwszej instancji ustalił, że w okolicznościach tej sprawy centrum życiowe skarżącego koncentruje się w miejscowości [...], a nie w miejscowości [...] (pod adresem: [...] ul. [...]). Przemawiają za tym takie okoliczności faktyczne jak: spędzanie czasu, nocowanie, prowadzenie czynności dnia codziennego, przebywanie wraz z żoną i synem prowadząc wspólne gospodarstwo domowe, uiszczanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pomoc synowi w prowadzeniu działalności gospodarczej, wykonywanie prac remontowo-budowlanych. Te wszystkie czynności wykonywał skarżący przez okres od 2008 r. w miejscowości [...] (adres: [...]), a nie w miejscowości [...]. Takie okoliczności niewątpliwie świadczą także i o tym, że skarżący w dniu 16 listopada 2014 r. i po tym okresie przebywa nie w miejscowości [...], ale w miejscowości [...]. Tym samym niewątpliwie spełniona została przesłanka faktyczna polegająca na pobycie skarżącego w miejscowości [...] pod danym adresem ([...]). Dobrowolne przebywanie w danej miejscowości, połączone w prowadzeniem wspólnego z rodziną gospodarstwa domowego i wskazujące na skoncentrowanie czynności życiowych właśnie w miejscowości [...] prawidłowo doprowadziło Sąd pierwszej instancji do uznania, że fakt faktycznego przebywania skarżącego w miejscowości [...] nie budzi wątpliwości.

W ocenie Sądu także i druga przesłanka miejsca zamieszkania skarżącego pod adresem [...] została spełniona. Przesłanka w postaci zamiaru stałego pobytu (amicus) musi być oceniana nie na podstawie stanowiska skarżącego wyrażanego na etapie postępowania nadzorczego Wojewody lub skargi wnoszonej do Sądu pierwszej instancji, a następnie do Sądu drugiej instancji, ale na podstawie zachowania skarżącego w okresie przed wszczęciem postępowania i oceny na tej podstawie jego zamiaru. Jak wynika z materiału zebranego w toku postępowania, już od 2008 r. skarżący wraz ze swoją żoną przebywa pod adresem [...], a pierwsze zameldowanie na pobyt czasowy pod adresem [...] miało miejsce w okresie od 12 listopada 2013 r. do 10 listopada 2014 r. Kolejne zameldowanie na pobyt czasowy datuje się od 10 listopada 2014 r. do 30 czerwca 2018 r. Te okoliczności pozwalają na stwierdzenie, że także wolą (zamiarem) samego skarżącego było zamieszkiwanie od 2008 r. pod adresem [...]. Jak wynika z akt sprawy, okres czasowego zameldowania ma się skończyć 30 czerwca 2018 r. Tym samym tak długi okres zamieszkiwania skarżącego pod adresem [...] w okolicznościach tej sprawy powinien być uznany za miejsce zamieszkania skarżącego w miejscowości [...] a nie w miejscowości [...].

Naczelny Sąd Administracyjny w pełni przychylił się do stanowiska Sądu pierwszej instancji co do odrębnego znaczenia zameldowania i zamieszkiwania. Zameldowanie, według ukształtowanego poglądu judykatury, to jedynie powiadomienie właściwego organu o zamiarze zamieszkiwania pod danym adresem, a samo zameldowanie ma

charakter wyłącznie ewidencyjny (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 marca 2014 r. sygn. akt II SA/Po 137/14). Nie można utożsamiać miejsca zamieszkania z miejscem zameldowania na pobyt stały. Także wpisanie do rejestru wyborców nie przesądza o miejscu zamieszkania. Tylko ze względów utylitarnych ustawodawca uregulował sposób tworzenia rejestru wyborów poprzez wpisywanie do takiego zbioru wyborców na podstawie danych osobowych z ewidencji ludności (art. 18 § 2 Kodeksu wyborczego). Osoba nie zameldowana w danej gminie na pobyt stały ale tam mieszkająca, może być wpisana do rejestru wyborców tej gminy, o ile złoży stosowny wniosek i właściwy organ wykonawczy gminy wyda decyzję o wpisie do rejestru (art. 19 § 1 w związku z art. 20 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego). Tym samym także w zakresie tworzenia rejestru wyborców podstawowe znaczenie ma fakt stałego zamieszkania, a nie zameldowania. Nie ma racji skarżący kasacyjnie, że w tej sprawie pozbawiono skarżącego w ogóle prawa wybieralności. To sam skarżący powinien złożyć wniosek o dopisanie go do rejestru wyborców w Gminie [...] przed wyborami samorządowymi w 2014 r., a skoro skarżący tego nie zrobił mimo że mieszkał na stałe pod adresem [...], to nie nastąpiło żadne pozbawienie prawa wybieralności. W tym zakresie zarzut naruszenia art. 11 § 1 pkt 5 w związku z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a Kodeksu wyborczego i art. 62 ust. 1 Konstytucji RP jest niezasadny.

Nietrafnie podnosi skarżący kasacyjnie błędną wykładnię art. 18 § 1 Kodeksu wyborczego. Rejestr wyborców danej gminy obejmuje osoby zamieszkałe na stałe w tej gminie. Tym samym skoro sam skarżący zmienił miejsce zamieszkania i przeprowadził się do gminy sąsiedniej, to powinien także zadbać o wpisanie się do rejestru wyborców gminy sąsiedniej (Gminy [...]).

Sąd nie podziela także argumentacji skarżącego co do braku uznania zamiaru skarżącego do stałego zamieszkania w miejscowości [...]. Zamiar pobytu w miejscu zamieszkania nie oznacza pragnienie dożywotniego przebywania w danej miejscowości. Nawet sytuacja, w której dana osoba deklaruje, że w przyszłości może zmienić miejsce zamieszkiwania nie oznacza, że dotychczasowe miejsce zamieszkania nie ma charakteru stałego (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 7 października 2010 r. sygn. akt I OW 99/10, LEX nr 741789).

Jeszcze raz należy podkreślić, że z ustalonych i przytoczonych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sądu pierwszej instancji okoliczności wynika, że zamiarem skarżącego był i jest zamieszkiwanie w miejscowości [...], tam bowiem koncentruje się centrum życiowe skarżącego. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, że wyrażenie zamiaru stałego pobytu nie wymaga złożenia oświadczenia woli (nie jest czynnością prawną). Wystarczy więc, że zamiar taki wynika z zachowania danej osoby, polegającego na ześrodkowaniu swojej aktywności życiowej w określonej miejscowości (tak Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 24 lipca 2012 r. sygn. akt I OW 89/12; Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 15 lutego 2006 r. sygn. akt I OW 231/05; Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 28 czerwca 2012 r. sygn. akt I OW 82/12).

Sąd nie podziela także i tej argumentacji skarżącego który twierdzi, że centrum życiowe skarżącego związane z codzienną aktywnością i rodziną w sposób nieprzerwany i ciągły znajduje się w [...]. Takiemu twierdzeniu przeczą ustalenia stanu faktycznego i informacje przekazywane przez samego skarżącego z których wynika, że mieszka on razem z żoną i jednym z synów w miejscowości [...] pomagając w sposób stały w prowadzeniu działalności gospodarczej i pracach remontowo-budowlanych i właśnie po to, aby nie tracić czasu na dojazdy ze [...], skarżący zamieszkał w [...].

Także w orzecznictwie sądów administracyjnych zdecydowanie dominuje pogląd co do tego, że o zamieszkiwaniu w jakiejś miejscowości można mówić wówczas, gdy występujące okoliczności pozwolą przeciętnemu obserwatorowi na wyciągnięcie wniosku, że określona miejscowość jest obecnie głównym ośrodkiem działalności danej dorosłej osoby fizycznej, w której aktualnie koncentruje się jej życiowe centrum (tak np. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 28 czerwca 2012 r. sygn. akt I OW 82/12; Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 13 maja 2011 r. sygn. akt I OW 11/11; Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 16 marca 2011 r. sygn. akt I OW 194/10).

Zawarty w skardze zarzut naruszenia art. 98a ust. 1 i 2 w związku z art. 98 ustawy o samorządzie gminnym oraz w

związku z art. 383 § 2 w związku z art. 11 § 1 pkt 5 i art. 10 § 1 pkt 3 lit. a Kodeksu wyborczego jest niezasadny. Skoro w sposób nie budzący wątpliwości organ nadzorczy ustalił, że skarżący w dniu 16 listopada 2014 r. i w okresie późniejszym mieszkał na stałe w miejscowości [...] i takie ustalenia Sąd pierwszej instancji trafnie uznał za prawidłowe, to tym samym fakt stałego zamieszkiwania skarżącego poza terenem Gminy [...] w dacie wyborów samorządowych oznaczał, że nie mógł on kandydować w wyborach samorządowych do organu stanowiącego w Gminie [...]. Była to więc przesłanka uzasadniająca stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego uzyskanego przez skarżącego, a w przypadku braku podjęcia w tym zakresie uchwały przez właściwą radę gminy – wydania zarządzenia zastępczego. Kwestia braku wniesienia reklamacji na nieprawidłowość w rejestrze wyborców, w którym wpisany jest skarżący (w Gminie [...]) nie ma znaczenia w tej sprawie.

Także zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania mające mieć, jak podnosi to skarżący kasacyjnie, istotny wpływ na wynik sprawy - nie są zasadne. Sąd pierwszej instancji nie naruszył art. 1 § 1 i 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych, a także nie naruszył art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.). Sąd pierwszej instancji nie przekroczył granic kognicji sądu administracyjnego i zastosował w sprawie jedyne kryterium nadzoru jakim jest legalność, czego w istocie skarżący kasacyjnie nie neguje.

Kolejny zarzut naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a. w związku z art. 98 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym jest niezasadny. Zaskarżony wyrok zawiera przedstawienie stanu sprawy, zarzuty podniesione w skardze, stanowiska stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie.

Nie jest skutecznym zarzucanie naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a. kwestionując nie tyle braki formalne uzasadnienia wyroku, co polemizując ze stanowiskiem Sądu.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw i nie zasługiwała na uwzględnienie, a tym samym zgodnie z art. 184 p.p.s.a. należało ją oddalić.

Na podstawie art. 207 § 2 P.p.s.a. Sąd odstąpił od zasądzenia od skarżącego kasacyjnie A. G. kosztów postępowania kasacyjnego w całości.