

# PRZEGLĄD WYBORCZY



*Biuletyn informacyjny*

*5/2012*



Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

ISSN 1507-983X

Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

00-902 Warszawa, ul. Wiejska 10

Opracowanie - Alicja Kicińska oraz zespół w Krajowym Biurze Wyborczym

Redakcja – Kazimierz Wojciech Czaplicki, Szef Biura

Skład komputerowy – Elżbieta Cieślak

Oddano do druku – czerwiec 2012 r.

*Przy wykorzystaniu informacji zawartych w „Przeglądzie wyborczym” Krajowe Biuro  
Wyborcze będzie wdzięczne za każdorazowe wskazanie źródła informacji.*

**Oficjalna strona Państwowej Komisji Wyborczej w Internecie**

**[www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl)**

<b>SPIS TREŚCI</b>	<b>Str.</b>
* Posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej	4
* Wytoczne i wyjaśnienia	4
* Kontrola gospodarki finansowej komitetów wyborczych i partii politycznych	24
* Narada z komisarzami wyborczymi	26
* Wybory samorządowe i referenda lokalne	66
* Informacje prawne	66

## **POSIEDZENIA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

Państwowa Komisja Wyborcza odbyła posiedzenia w dniach 7, 14 i 23 maja 2012 r.

- \* Państwowa Komisja Wyborcza w związku ze zgłaszanymi wątpliwościami uchwaliła wytyczne i wyjaśnienia dotyczące podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze oraz w sprawie referendów lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego (zob. [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl)).

### **Wytyczne i wyjaśnienia dotyczące podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze (uchwała z dnia 7 maja 2012 r.)**

1. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę — Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113, z późn. zm.<sup>1)</sup>) rady gmin, w tym również rady miast na prawach powiatu, zobowiązane są do dokonania podziału gmin na okręgi wyborcze w wyborach do rady gminy, w terminie 15 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do dnia 1 listopada 2012 r. Powyższe nie dotyczy natomiast rad powiatów i sejmików województw.
2. Państwowa Komisja Wyborcza zaleca, aby przed wniesieniem wniosku w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze pod obrady rady gminy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedstawił właściwemu komisarzowi wyborczemu, w trybie konsultacji, opracowany projekt. Państwowa Komisja Wyborcza zobowiązuje komisarzy wyborczych do udzielenia pomocy organom wykonawczym gmin przy opracowywaniu projektów podziału gminy na okręgi wyborcze.
3. Przy przygotowywaniu projektu podziału gminy mogą korzystać z oprogramowania komputerowego sporządzonego przez Krajowe Biuro Wyborcze i zatwierdzonego do użytku przez Komisję. Podstawą działania oprogramowania jest informacja statystyczna o liczbie mieszkańców gminy ujętych pod danym adresem. Informacja, w zależności od lokalnych potrzeb, może być sporządzona z dokładnością do numerów domów lub do numerów lokali. Oprogramowanie, w zależności od wybranego przez użytkownika filtru, umożliwia przypisanie miejscowości, ulic, domów, zakresu ciągu domów

---

<sup>1)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 102, poz. 588 i Nr 147, poz. 881.

o numeracji od-do z podziałem na numery parzyste i numery nieparzyste, a nawet poszczególnych lokali do okręgów. Każda zmiana w przypisaniu będzie powodowała automatyczne przeliczenia norm przedstawicielstwa w okręgach oraz prezentację bieżącego stanu okręgów. Oprogramowanie zawiera także funkcje kontrolne wynikające z przepisów Kodeksu wyborczego oraz zestawy raportów i wyciągów. Dostęp do programu wymaga certyfikatu uprawnionego użytkownika, mającego dostęp do systemu informatycznego Krajowego Biura Wyborczego. Oprogramowanie udostępnia właściwy komisarz wyborczy.

4. Jeżeli dotychczasowy podział na okręgi wyborcze spełnia wymogi ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy, zwanej dalej „Kodeksem wyborczym”, rada gminy może podjąć uchwałę w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze określającą takie same granice okręgów wyborczych jak obowiązujące dotychczas.
5. Rada gminy dokonuje podziału gminy na okręgi wyborcze wyłącznie na wniosek właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jednakże podział zawarty we wniosku nie jest wiążący dla rady. Zmiany w podziale w stosunku do zaproponowanego we wniosku są zatem możliwe pod warunkiem, że ustalony podział na okręgi wyborcze odpowiada zasadom określonym w Kodeksie wyborczym.
6. Przy ustalaniu podziału rady powinny uwzględnić liczbę mieszkańców ujętych w stałym rejestrze wyborców danej gminy na koniec kwartału poprzedzającego kwartał, w którym dokonuje się podziału na okręgi wyborcze (art. 13 ust. 2 ustawy). Przez liczbę mieszkańców, o której wyżej mowa należy rozumieć sumę liczb:
  - 1) wyborców ujętych w rejestrze wyborców z urzędu,
  - 2) wyborców wpisanych do rejestru wyborców na wniosek,
  - 3) pozostałych osób zameldowanych w gminie na pobyt stały, za wyjątkiem osób, co do których otrzymano zawiadomienie o wpisaniu do rejestru wyborców w innej gminie.
7. W celu dokonania podziału należy, uwzględniając liczbę mieszkańców, o której mowa w pkt 6, sprawdzić, czy ustalona przez wojewodę liczba radnych wybieranych do rady gminy w wyborach w 2010 roku i obecnie jest zgodna

z art. 17 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.<sup>2)</sup>). W przypadku niezgodności, rada gminy dokonuje podziału uwzględniając liczbę radnych ustaloną na podstawie tego przepisu.

8. Przy dokonywaniu podziału należy przestrzegać zasady, że w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy (sołectwo), a w miastach przy tworzeniu okręgów wyborczych uwzględnia się utworzone jednostki pomocnicze. Jednostki pomocnicze gminy łączy się w celu utworzenia okręgu lub dzieli się na dwa lub więcej okręgów wyborczych, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa oraz jeżeli w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu liczba radnych wybieranych w danej jednostce pomocniczej byłaby większa niż 1 a w mieście na prawach powiatu — większa niż 10 (art. 417 § 2-4 Kodeksu wyborczego).
9. Co do zasady nie powinno się tworzyć okręgów wyborczych składających się z jednostki pomocniczej gminy i części innej jednostki pomocniczej gminy, niegraniczących ze sobą jednostek pomocniczych, jednostki pomocniczej gminy i części miasta. Jednakże jeżeli układ przestrzenny gminy, w powiązaniu z liczbą mieszkańców poszczególnych jednostek pomocniczych i miast leżących na obszarze gminy, jest tego rodzaju, że nie pozwala na utworzenie okręgów składających się z graniczących ze sobą jednostek pomocniczych, wówczas możliwe jest odstępstwo od tych zasad; podobne odstępstwa od zasad tworzenia okręgów wyborczych dopuszczalne są również w przypadku miast podzielonych na jednostki pomocnicze.
10. Dokonanie podziału na okręgi wyborcze, a w miastach na prawach powiatu także ustalenie liczby radnych wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych następuje według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady. Następnie liczbę mieszkańców w okręgu dzieli się przez jednolitą

---

2) Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887 i Nr 217, poz. 1281.

normę przedstawicielstwa w gminie z zastosowaniem zaokrągleń liczby mandatów w górę do całkowitej liczby mandatów, jeżeli ułamek liczby mandatów w okręgu jest równy lub większy niż  $\frac{1}{2}$  mandatu i odrzuceniem ułamka mandatu mniejszego niż  $\frac{1}{2}$ . Zasady tej należy bezwzględnie przestrzegać. Niedopuszczalne są odstępstwa od ustawowo określonej ścisłej procedury ustalania liczb mandatów przypadających poszczególnym okręgom wyborczym, bez względu na motywy, którymi kierować by się miały organy gminy dążące do takich odstępstw.

11. W przypadku gdy w wyniku zaokrągleń, o których mowa w pkt 10 łączna liczba mandatów w okręgach będzie większa (bądź mniejsza) od liczby wybieranych radnych, mandaty nadwyżkowe odejmuje się (odpowiednio: mandaty dodatkowe przyznaje się) w tych okręgach, w których norma przedstawicielstwa jest najmniejsza (odpowiednio: największa).
12. Jeśli w mieście na prawach powiatu odjęcie mandatu nadwyżkowego spowodowałoby zmniejszenie liczby mandatów przypadających okręgowi poniżej 5 radnych wybieranych w okręgu, bądź przyznanie mandatu dodatkowego spowodowałoby przekroczenie 10 radnych wybieranych w okręgu, należy dokonać zmian w proponowanym podziale.
13. Niedopuszczalne jest postępowanie polegające na pominięciu w procedurze odejmowania mandatów nadwyżkowych lub przyznawania mandatów dodatkowych tych okręgów, w których mandatu nie można odjąć lub dodać ponieważ wyliczona liczba mandatów jest minimalną bądź maksymalną wynikającą z przepisów ustawy. Niedopuszczalne jest również odjęcie mandatu nadwyżkowego w okręgu, w którym zaokrąglona liczba mandatów przewyższa maksymalną ustawową liczbę radnych wybieranych w okręgu, z pominięciem okręgów o niższej normie przedstawicielstwa, a także dodanie mandatu w okręgu, w którym zaokrąglona liczba mandatów jest niższa od dolnej granicy ustawowej, z pominięciem okręgów o wyższej normie przedstawicielstwa.
14. Na ustalenia rady gminy w sprawach okręgów wyborczych wyborcom, w liczbie co najmniej 15, przysługuje prawo wniesienia skargi do komisarza wyborczego, w terminie 5 dni od daty podania uchwały do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty (art. 420 § 1 Kodeksu wyborczego). Informacja o prawie

do wniesienia skargi powinna być zawarta w treści uchwały rady o podziale gminy na okręgi wyborcze.

15. Od postanowienia komisarza wyborczego wydanego w związku ze skargą, o której mowa w pkt 14 przysługuje odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej. Jeżeli wnoszącym odwołanie jest rada gminy, wówczas dla jego skuteczności niezbędna jest uchwała rady gminy w sprawie wniesienia takiego odwołania ze wskazaniem, kto jest upoważniony do działania w imieniu rady w tej sprawie.
16. Jeżeli rada gminy nie dokona podziału gminy na okręgi wyborcze w terminie, o którym mowa w pkt 1 lub dokonany podział jest niezgodny z prawem, komisarz wyborczy, działając na podstawie art. 17 § 2 Kodeksu wyborczego, stwierdza ten fakt w formie postanowienia i wzywa radę do wykonania zadania w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie. W razie bezskutecznego upływu terminu kolejnym postanowieniem komisarz wyborczy dokonuje podziału gminy na okręgi wyborcze, zawiadamiając o tym fakcie Państwową Komisję Wyborczą. Powołany przepis upoważnia komisarza wyborczego do stwierdzenia, że zadania organów samorządu terytorialnego nie zostały wykonane w terminie, w sposób zgodny z prawem, nie zaś do stwierdzenia nieważności lub uchylecia uchwały rady.  
Jednakże postanowienie komisarza wyborczego wydane wskutek niewykonania zadań przez radę gminy w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie jest późniejszym aktem rozstrzygającym w tej samej materii, wydanym przez organ do tego uprawniony, uchyla zatem — z mocy prawa — akt wcześniejszy (uchwałę rady). W razie podjęcia wskazanych wyżej czynności komisarz wyborczy powiadamia właściwego wojewodę o ewentualnym stwierdzeniu niezgodnego z prawem wykonania zadań organu jednostki samorządu terytorialnego i o wydanym w sprawie własnym postanowieniu.
17. Do postanowienia komisarza wyborczego w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze stosuje się odpowiednio art. 419 § 4 Kodeksu wyborczego.
18. W postanowieniu, o którym mowa w pkt 17 komisarz wyborczy zawiera informację o możliwości odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej w trybie art. 420 § 2 Kodeksu wyborczego.



19. Przed wyborami organów jednostek samorządu terytorialnego w 2014 r. rady jednostek samorządu terytorialnego oraz komisarze wyborczy zobowiązani są do sprawdzenia, czy podział tych jednostek na okręgi wyborcze spełnia wymogi ustawowe. W przypadku stwierdzenia niezgodności komisarze zasygnalizują gminom, powiatom i sejmikom województw konieczność dokonania zmian w podziale. Zmiany te muszą zostać dokonane najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji, czyli do dnia 21 sierpnia 2014 r. Jednakże należy mieć na uwadze, że podział gminy na okręgi wyborcze, który zostanie dokonany w 2012 r. oraz dotychczasowy podział powiatów i sejmików województw na okręgi wyborcze jest stały i zmiany w nim mogą być wprowadzane wyłącznie w sytuacjach i w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym (art. 421 Kodeksu). Do dokonywania zmian w podziale na okręgi wyborcze niniejsze wytyczne stosuje się odpowiednio.

**Wytyczne i wyjaśnienia w sprawie referendów lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego (uchwała z dnia 7 maja 2012 r.)**

**Przyjmowanie powiadomień o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum**

1. Komisarz wyborczy przyjmując powiadomienie inicjatora referendum o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum niezwłocznie bada, czy inicjator spełnia wymogi określone w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, zwanej dalej „ustawą” oraz czy powiadomienie spełnia wymogi określone w art. 12 ust. 2 ustawy. Należy także sprawdzić, czy powiadomienie zostało właściwie podpisane. Powiadomienie mogą podpisać, w zależności od podmiotu inicjującego referendum:
  - 1) wszyscy członkowie grupy obywateli, będącej inicjatorem referendum;
  - 2) osoby upoważnione do reprezentowania na zewnątrz statutowej struktury terenowej partii politycznej;
  - 3) osoby upoważnione do reprezentowania na zewnątrz organizacji społecznej, lub pełnomocnik wskazany przez inicjatora referendum.

W przypadku gdy inicjatorem referendum jest grupa mieszkańców, komisarz wyborczy sprawdza, czy adresy członków grupy podane w powiadomieniu wskazują, że spełniają oni warunek określony w art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Ponadto należy sprawdzić, czy adres pełnomocnika podany w powiadomieniu wskazuje, że spełnia on warunek określony w art. 12 ust. 4 ustawy.

2. Jeżeli inicjator spełnia wymogi art. 11 ust. 1 ustawy oraz powiadomienie spełnia wymogi określone w art. 12 ust. 2 ustawy, zostało prawidłowo podpisane, a adres pełnomocnika inicjatora podany w powiadomieniu wskazuje, że spełnia on warunek określony w art. 12 ust. 4 ustawy, komisarz wyborczy niezwłocznie potwierdza pisemnie otrzymanie powiadomienia. W przeciwnym przypadku komisarz wyborczy niezwłocznie pisemnie odmawia przyjęcia powiadomienia, wskazując stwierdzone wady. Od odmowy postanowienia nie służy środek odwoławczy. Jednakże inicjator referendum może złożyć do Państwowej Komisji Wyborczej skargę na działanie komisarza wyborczego, w trybie art. 160 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy, zwanej dalej „Kodeksem wyborczym”. Informację o tej możliwości komisarz wyborczy zawiera w piśmie w sprawie odmowy przyjęcia powiadomienia.
3. Przepisy ustawy nie regulują kwestii występowania przez grupę obywateli — inicjatorów referendum pod określoną nazwą. Nie stanowi zatem wady powiadomienia podanie przez grupę obywateli nazwy własnej, z zastrzeżeniem, że w treści tej nazwy nie mogą znaleźć się elementy agitacji na rzecz określonego wyniku referendum. Przyjęcie nazwy przez inicjatora referendum nie zwalnia go z obowiązku podawania, w przypadkach określonych w ustawie, nazwisk osób wchodzących w skład grupy inicjatywnej.

### **Rozpatrywanie wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum**

4. Otrzymanie wniosku o przeprowadzenie referendum komisarz wyborczy niezwłocznie potwierdza na piśmie.
5. Komisarz wyborczy przed wydaniem postanowienia o przeprowadzeniu referendum ocenia prawidłowość zgłoszonego wniosku, a w szczególności sprawdza:
  - 1) dotrzymanie przez inicjatora terminu, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy;

- 2) czy inicjator spełnił obowiązek powiadomienia mieszkańców o zamierzonym referendum wraz z uzasadnieniem;
  - 3) czy do wniosku dołączono spełniające wymogi art. 14 ust. 2 ustawy karty zawierające podpisy mieszkańców popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum;
  - 4) czy inicjatywę przeprowadzenia referendum poparła podpisami wymagana liczba mieszkańców;
  - 5) czy inicjator spełnia wymogi ustawowe;
  - 6) czy wniosek został prawidłowo podpisany.
6. Przy ocenie, czy inicjator referendum dotrzymał terminu określonego w art. 14 ust. 1 ustawy należy uwzględnić, że stosownie do art. 9 § 2 Kodeksu wyborczego w związku z art. 1 ust. 2 ustawy, jeżeli koniec terminu wykonania czynności przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin ten upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu. Jeżeli zatem 60 dniowy termin na złożenie komisarzowi wyborczemu pisemnego wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum oraz do zbierania przez inicjatora podpisów mieszkańców z poparciem dla inicjatywy przeprowadzenia referendum upływa np. w sobotę, to dokonanie tych czynności w pierwszy poniedziałek po tej sobocie nie uchybia terminowi ustawowemu.
7. Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 3 ustawy inicjator referendum gminnego obowiązany jest podać do wiadomości mieszkańców gminy przedmiot zamierzonego referendum wraz z uzasadnieniem. Podanie do wiadomości w gminie następuje w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie, a w powiecie i w województwie — poprzez ogłoszenie w prasie codziennej ogólnodostępnej w danej jednostce samorządu terytorialnego. Jeżeli zachodzą wątpliwości, czy inicjator wywiązał się z powyższego obowiązku, komisarz wyborczy powinien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w tej sprawie.
8. Jeżeli w danej gminie przyjęte jest ogłaszanie urzędowych ogłoszeń poprzez wywieszanie ich w siedzibie urzędu gminy i na tablicach ogłoszeń w sołectwach, wówczas również inicjator referendum w ten sposób powinien podać do wiadomości przedmiot referendum.

9. W świetle przepisów ustawy niedopuszczalne jest podanie do wiadomości publicznej informacji o przedmiocie referendum po zgłoszeniu wniosku komisarzowi wyborczemu, nawet jeżeli nie upłynął jeszcze termin określony w art. 14 ust. 1 ustawy. Jest to nieusuwalna wada powodująca odrzucenie wniosku.
10. Komisarz wyborczy przed przystąpieniem do sprawdzania, czy wniosek poparła wymagana liczba mieszkańców, sprawdza, czy karty, na których zbierano podpisy spełniają wymogi określone w art. 14 ust. 2 ustawy.
11. Karty, na których inicjator referendum zbierał podpisy osób popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum mogą być wykorzystywane z obu ich stron, pod warunkiem, że na każdej z kart pierwsza strona odpowiada treścią wymogom określonym w art. 14 ust. 2 ustawy i zawiera część podpisów, zaś druga strona zawiera wyraźne wskazanie o kontynuacji z pierwszej strony karty podpisów mieszkańców popierających inicjatywę referendalną. Na drugiej stronie karty musi być zachowana ciągłość numeracji ze strony pierwszej.
12. W przypadku, gdy inicjatorem referendum jest grupa mieszkańców, przez „miejsce zamieszkania pełnomocnika”, o którym mowa w art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy należy rozumieć określenie samej nazwy miejscowości, a nie konkretny adres (ulica, nr domu, kod pocztowy), pod którym mieszka pełnomocnik.
13. Badając spełnienie wymogów formalnych dotyczących złożonych podpisów osób popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum, komisarz wyborczy lub osoba przez niego upoważniona, sprawdza, czy:
  - 1) imię i nazwisko podano w pełnym brzmieniu (a nie np. pierwszą literę imienia);
  - 2) adres zamieszkania obejmuje: nazwę miejscowości (miasta, wsi, osady), nazwę ulicy i numer domu oraz numer mieszkania. Podawanie kodu pocztowego nie jest konieczne. W miejscowościach, w których nie ma ulic konieczne jest wskazanie numeru domu (posesji). Podanie numeru lokalu dotyczy tylko budynków wielomieszkaniowych. Brak danych lub niepełne określenie adresu zamieszkania powoduje uznanie poparcia za złożone wadliwie. Za prawidłowo udzielone poparcie należy uznać, gdy zamiast

wskazania pełnego brzmienia nazwy miejscowości w rubryce „Adres zamieszkania” popierający posłuży się powszechnie używanym i jednoznacznie rozumianym skrótem tej nazwy, jeżeli inne dane dotyczące adresu zamieszkania (nazwa ulicy, nr domu, nr lokalu) zostały podane zgodnie z wymaganiami. Za prawidłowo udzielone poparcie uznaje się podpis obywatela, który zamiast dokładnego podania adresu zamieszkania w rubryce na to przeznaczonej postawił znak odnośnika do adresu wskazanego w pozycji bezpośrednio wyżej umieszczonej w wykazie podpisów, jeżeli osoby wymienione w tych pozycjach noszą to samo nazwisko, co wskazywałoby, iż są członkami rodziny wspólnie zamieszkałymi pod tym samym adresem;

- 3) podany został numer ewidencyjny PESEL. Brak wskazania tego numeru lub podanie numeru wadliwego powoduje uznanie poparcia za złożone wadliwie;
  - 4) obok danych umieszczono podpis obywatela; brak podpisu oznacza, że poparcie nie zostało udzielone.
14. Po sprawdzeniu strony wykazu według powyższych kryteriów osoba sprawdzająca oznacza na wykazie podpisy złożone wadliwie, przez zakreślenie (w czerwonym kolorze) wadliwych danych osoby, której poparcie zostało zakwestionowane ze względu na stwierdzenie którejś z wymienionych wad.

Osoba sprawdzająca dołącza do każdej strony wykazu kartkę o treści: „podpisów ogółem ....., podpisów prawidłowych ....., podpisów wadliwych ..... w tym: brak podpisu ....., wadliwie podane nazwisko lub imię ....., wadliwie podany adres ....., wadliwie podany nr PESEL ....., brak prawa wybierania .....”. W przypadku zakwestionowania poparcia z powodu więcej niż jednej wady podpis wadliwy zaliczany jest do najwcześniejszej z wymienionych grup.

Zbiorcze ustalenia dotyczące weryfikacji wykazu podpisów podaje się w protokole wewnętrznym badania wykazu obejmującym: ogółem liczbę mieszkańców, którzy złożyli podpisy, liczbę podpisów złożonych wadliwie z podziałem według rodzaju wad i liczbę mieszkańców, którzy prawidłowo udzielili poparcia inicjatywie.

15. Sprawdzenia czy osoby wchodzące w skład grupy inicjatorów referendum, pełnomocnik inicjatora oraz osoby popierające inicjatywę przeprowadzenia referendum są uprawnione do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego komisarz wyborczy dokonuje w stałym rejestrze wyborców danej gminy lub gmin na terenie danego powiatu lub województwa. W tym celu komisarz wyborczy powinien zwrócić się do właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (ilekroć w dalszej części wytycznych mowa jest o wójcie należy przez to rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta) o udostępnienie danych z rejestru wyborców. Czynności sprawdzające może wykonywać wyłącznie upoważniony przez komisarza wyborczego pracownik delegatury Krajowego Biura Wyborczego. Pracownik urzędu gminy obecny przy dokonywaniu sprawdzenia nie może robić kopii kart z podpisami, ani czynić notatek z danymi osób popierających inicjatywę.
16. Warunek posiadania przez wszystkie osoby wchodzące w skład grupy inicjatorów referendum prawa wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy, musi być spełniony z chwilą złożenia komisarzowi wyborczemu wniosku w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli w dniu złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum wszyscy członkowie grupy inicjatywnej spełniają ten warunek, należy uznać, że fakt, iż jeden z członków tej grupy w dniu składania powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną tego warunku nie spełniał, nie stanowi wady powodującej odrzucenie wniosku przez komisarza wyborczego.
17. Do czasu złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum możliwa jest zmiana i uzupełnianie składu grupy inicjatywnej. Natomiast wycofanie się z grupy inicjatorów referendum po złożeniu wniosku o przeprowadzenie referendum jest bezskuteczne. Nie może zatem stanowić podstawy odrzucenia wniosku przez komisarza wyborczego.
18. Wniosek o przeprowadzenie referendum musi być podpisany zgodnie z wymogami wskazanymi dla powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum.

## Zarządzanie referendum

19. Jeżeli wniosek spełnia wymogi ustawowe, komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum.
20. Postanowienie o przeprowadzeniu referendum musi spełniać wymogi określone w art. 25 ust. 1 ustawy.
- Ponadto w postanowieniu tym komisarz wyborczy obowiązany jest ustalić treść nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braile'a.
21. Ustalając treść karty i nakładki komisarz wyborczy powinien szczegółowo określić parametry techniczne poszczególnych elementów karty i nakładki. Dopuszczalne jest określenie parametrów technicznych odrębnym postanowieniem, jednakże w takim przypadku w postanowieniu o przeprowadzeniu referendum musi być zawarta informacja, że parametry techniczne karty i nakładki określa odrębne postanowienie.
22. W przypadku zarządzenia referendum gminnego w sprawie odwołania zarówno rady, jak i wójta, sporządza się dwie karty do głosowania, niezależnie od treści wniosku inicjatora — odrębną dla odwołania wójta i odrębną dla odwołania rady. W takim przypadku komisarz wyborczy w postanowieniu o zarządzeniu referendum powinien ustalić format karty do głosowania w sprawie odwołania rady większy, niż format karty do głosowania w sprawie odwołania organu wykonawczego i odpowiednio do tego format oraz wzór nakładek sporządzanych w alfabecie Braille'a.
23. W referendum w sprawie odwołania wójta pytanie referendalne powinno zawierać obok nazwy organu, w sprawie odwołania którego mają wypowiedzieć się mieszkańcy, także nazwisko wójta. Zatem pytanie w referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy powinno brzmieć:
- „Czy jest Pan/Pani za odwołaniem ..... Wójta Gminy ..... przed  
(imię i nazwisko) (nazwa)
- upływem kadencji ?”.
24. W przypadku wydania przez komisarza wyborczego postanowienia o odrzuceniu wniosku z powodu niewystarczającej liczby podpisów mieszkańców, w uzasadnieniu postanowienia komisarz obowiązkowo podaje liczbę

mieszkańców, którzy powinni udzielić poparcia, aby spełniony był wymóg określony w art. 4 ustawy, ogółem liczbę mieszkańców, którzy złożyli podpisy, liczbę podpisów złożonych wadliwie z podziałem według rodzaju wad i liczbę mieszkańców, którzy prawidłowo udzielili poparcia inicjatywie.

### **Komisje do spraw referendum**

25. Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy terytorialne i obwodowe komisje do przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego powołuje komisarz wyborczy, w równej liczbie, spośród osób wskazanych przez organ wykonawczy danej jednostki oraz inicjatora referendum.
26. W celu powołania komisji komisarz wyborczy, po zarządzeniu referendum, ustala liczebność poszczególnych komisji oraz informuje podmioty uprawnione do zgłoszenia kandydatów na członków komisji o liczbie kandydatów, których powinny one zgłosić. W przypadku zgłoszenia przez któryś z uprawnionych podmiotów kandydatów w liczbie mniejszej niż połowa składu komisji lub niezgłoszenia ich w ogóle, należy wezwać ten podmiot do zgłoszenia wymaganej liczby kandydatów w wyznaczonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie skład komisji powinien być uzupełniony do ustalonej wcześniej przez komisarza wyborczego liczby członków, przez powołanie wyborców niewskazanych przez uprawnione podmioty. Należy bowiem powołać komisję w składzie, w którym osoby wskazane przez jeden z uprawnionych podmiotów nie będą stanowić większości.
27. W przypadku referendum w sprawie odwołania wójta, przeprowadzanego na podstawie uchwały rady gminy, komisarz wyborczy powinien powołać w skład gminnej komisji do spraw referendum i obwodowych komisji do spraw referendum kandydatów wskazanych w równej liczbie przez radę gminy oraz przez wójta.
28. W przypadku referendum w sprawie odwołania rady gminy i wójta, po uprzednim ustaleniu liczebności komisji i powiadomieniu o tym inicjatora oraz rady i wójta, komisarz wyborczy powinien powołać w skład gminnej komisji do spraw referendum i obwodowych komisji do spraw referendum w równej liczbie osoby wskazane przez inicjatora referendum (1/2 składu komisji) oraz przez organ



wykonawczy. W takiej jednak sytuacji zarówno wójtowi, jak i radzie gminy przysługuje prawo wskazania osób w liczbie odpowiadającej po 1/4 składu komisji. Rada gminy może również upoważnić wójta do wskazania tych osób. Swoje stanowisko w sprawie rada gminy powinna wyrazić w drodze uchwały.

29. Stosownie do art. 49 ust. 6 ustawy do zasad działalności terytorialnych komisji i obwodowych komisji stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego, dotyczące terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych. Odpowiednie zastosowanie mają nie tylko przepisy Kodeksu wyborczego, lecz również przepisy wykonawcze wydane na podstawie Kodeksu wyborczego, w tym m. in. uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, z uwzględnieniem odmiennych regulacji zawartych w ustawie.

Do czasu wydania aktów wykonawczych do Kodeksu wyborczego dotyczących terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych w wyborach wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę — Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113, z późn. zm.<sup>3)</sup>), przy przeprowadzaniu referendum lokalnego w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego odpowiednie zastosowanie mają właściwe uchwały wydane na podstawie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 i z 2011 r. Nr 34, poz. 172), w tym m. in. dotyczące zasad powoływania terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, ich regulaminów oraz należności pieniężnych przysługujących członkom komisji.

### **Przeprowadzanie referendum**

30. W referendum lokalnym przeprowadza się głosowanie przez pełnomocnika. Do głosowania przez pełnomocnika mają odpowiednie zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 września 2010 r. w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz. U. Nr 170, poz. 1146), w tym również

---

<sup>3)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 102, poz. 588 i Nr 147, poz. 881.

odpowiednio zmodyfikowane wzory określone w tym rozporządzeniu. Po zakończeniu bieżącej kadencji samorządu terytorialnego będą miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach: do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz. U. Nr 157, poz. 936) wraz z odpowiednio zmodyfikowanymi wzorami określonymi w załącznikach nr 4, 8, 12 i 16;

31. Stosownie do art. 55 § 4 Kodeksu wyborczego pełnomocnikiem nie może być osoba wchodząca w skład komisji obwodowej właściwej dla obwodu głosowania osoby udzielającej pełnomocnictwa do głosowania, a także mężowie zaufania, jak również kandydaci w danych wyborach. Odpowiednio stosując powyższy przepis należy uznać, że pełnomocnikiem nie może być członek obwodowej komisji ds. referendum właściwej dla obwodu głosowania osoby udzielającej pełnomocnictwa do głosowania, a także mąż zaufania oraz, w zależności czy referendum dotyczy odwołania wójta czy odwołania rady — odpowiednio wójt lub radny rady, której odwołania referendum dotyczy; w przypadku gdy referendum dotyczy odwołania obu organów, pełnomocnikiem nie może być zarówno wójt, jak i radny.
32. Pełnomocnik inicjatora oraz członek grupy inicjatywnej może przyjąć pełnomocnictwo do głosowania.
33. W referendum lokalnym przeprowadza się głosowanie korespondencyjne przez osoby niepełnosprawne. Do głosowania korespondencyjnego mają odpowiednie zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 20 września 2011 r. w sprawie trybu doręczania i przekazywania przesyłek w głosowaniu korespondencyjnym wyborców niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 197, poz. 1171) oraz uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 1 sierpnia 2011 r. w sprawie określenia wzoru i rozmiaru koperty na pakiet wyborczy, koperty zwrotnej, koperty na kartę do głosowania, oświadczenia o osobistym i tajnym

oddaniu głosu oraz instrukcji głosowania, stosowanych w głosowaniu korespondencyjnym w obwodach głosowania utworzonych w kraju (M. P. Nr 75, poz. 741), w tym również odpowiednio zmodyfikowane wzory ustalone w załącznikach do tej uchwały. Po przeprowadzeniu wyborów samorządowych w 2014 r. odpowiednie zastosowanie będą miały właściwe akty prawne wydane w związku z tymi wyborami.

34. W referendum lokalnym stosuje się przepisy dotyczące głosowania przy pomocy nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille'a.
35. Osoba niepełnosprawna uprawniona do udziału w referendum ma prawo do uzyskiwania informacji w trybie art. 37a Kodeksu wyborczego, a w szczególności o:
  - 1) właściwym dla siebie obwodzie głosowania;
  - 2) lokalach obwodowych komisji do spraw referendum dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, znajdujących się najbliżej jej miejsca zamieszkania;
  - 3) warunkach dopisania osoby niepełnosprawnej do spisu osób uprawnionych do udziału w referendum w obwodzie głosowania, w którym znajduje się lokal dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych;
  - 4) terminie referendum oraz godzinach głosowania;
  - 5) przedmiocie i pytaniu (pytaniach) w referendum;
  - 6) warunkach oraz formach głosowania;
36. Komisarz wyborczy, stosując odpowiednio art. 37b § 2 Kodeksu wyborczego, przygotowuje informacje o uprawnieniach przysługujących osobom niepełnosprawnym uprawnionym do udziału w referendum i zamieszcza je na swojej stronie internetowej. Nadto, komisarz wyborczy sporządza w alfabecie Braille'a materiał informacyjny o uprawnieniach przysługujących osobom niepełnosprawnym uprawnionym do udziału w referendum i przekazuje go zainteresowanym na żądanie. Informacje te sporządza się na wzór informacji Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 sierpnia 2011 r. o uprawnieniach wyborców niepełnosprawnych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października

2011 r. (ZPOW-503-53/11), w szczególności podając terminy wynikające z kalendarza czynności w danym referendum.

37. W referendum lokalnym stosuje się odpowiednio przepisy art. 37c Kodeksu wyborczego dotyczące sposobu umieszczania obwieszczeń wyborczych w lokalu wyborczym oraz obowiązku udzielania przez członków obwodowych komisji wyborczych informacji o pytaniu (pytaniach) w referendum.
38. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r. sygn. akt K 9/11 głosowanie w referendum lokalnym przeprowadza się w ciągu jednego dnia.
39. Głosowanie w referendum lokalnym, do czasu ustalenia przez radę danej gminy nowego podziału na obwody głosowania w trybie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę — Kodeks wyborczy, przeprowadza się w obwodach głosowania utworzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Komisarz wyborczy obowiązany jest sprawdzić, czy zgodnie z art. 61b Kodeksu wyborczego, wójt wyznaczył co najmniej jedną obwodową komisję do spraw referendum na terenie gminy dla celów głosowania korespondencyjnego.

40. W przypadku wątpliwości związanych z przeprowadzaniem głosowania w obwodach, obwodowe komisje ds. referendum powinny kierować się odpowiednio wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej dla obwodowych komisji wyborczych, dotyczącymi zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r. (M. P. Nr 80, poz. 806). Po przeprowadzeniu wyborów samorządowych w 2014 r. odpowiednie zastosowanie będą miały wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej dla obwodowych komisji wyborczych wydane w związku z tymi wyborami.

Komisarze wyborczy, w związku z art. 167 § 1 pkt 7 Kodeksu wyborczego, mogą sporządzić stosowny wyciąg z wytycznych, ewentualnie dostosowując poszczególne regulacje do specyfiki danego referendum. Ponadto należy pamiętać

o wskazaniu obwodowym komisjom ds. referendum na konieczność sporządzenia odpowiednio zmodyfikowanego zestawienia, o którym mowa w pkt 35 powołanych wytycznych.

41. W referendum lokalnym nie tworzy się obwodów głosowania w domach studenckich i zespołach domów studenckich, nie stosuje się także przepisów dotyczących głosowania na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania. Nie ma również zastosowania art. 13a § 4 Kodeksu wyborczego dotyczący propozycji zmian siedzib komisji obwodowych, gdyż termin ustalony w tym przepisie upływa przed zarządzeniem referendum przez komisarza wyborczego.
42. Przepis art. 54 ustawy stanowi, że referendum przeprowadza się w stałych obwodach głosowania. Nie wyklucza to jednak możliwości utworzenia przez radę gminy w referendum lokalnym odrębnych obwodów głosowania w trybie art. 12 § 4-6 Kodeksu wyborczego.
43. W referendum lokalnym nie zbiera się i nie podaje się do wiadomości publicznej w trakcie głosowania informacji o liczbie osób uprawnionych do głosowania i liczbie osób, którym wydano karty do głosowania.
44. W przypadku referendum gminnego w sprawie odwołania zarówno rady, jak i wójta, obwodowej komisje do spraw referendum i gminna komisja do spraw referendum sporządzają protokoły odrębnie dla referendum w sprawie odwołania rady i w sprawie odwołania wójta.

### **Ważność referendum**

45. Zgodnie z art. 55 ust. 2 ustawy referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż  $\frac{3}{5}$  liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu.

Warunek ważności referendum należy odnosić do tych wyborów powszechnych, ponownych albo przedterminowych lub wyboru nowej rady (np. rady gminy), w których odwoływany organ został wybrany. W odniesieniu do wójtów za podstawę do tej oceny należy przyjąć liczbę wyborców biorących udział w tym głosowaniu, które przesądziło o wyborze odwoływanego w referendum wójta, a więc liczbę głosujących w pierwszym głosowaniu, jeżeli ono zadecydowało

o wyborze albo liczbę głosujących w ponownym głosowaniu, w którym wójt został wybrany.

46. Za liczbę biorących udział w wyborze odwoływanego organu należy uznać liczbę kart ważnych oddanych w tych wyborach.
47. Nie ma znaczenia, czy liczba osób, które wzięły udział w referendum wyniosła co najmniej 30 % uprawnionych do głosowania, bowiem wskazany w art. 55 ust. 1 ustawy warunek ważności referendum dotyczy wyłącznie referendum w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich.
48. Jedynie w przypadku referendum w sprawie odwołania wójta wybranego przez radę gminy, dla oceny jego ważności stosuje się art. 55 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, który wymaga udziału w referendum 30% uprawnionych do głosowania. Dotyczy to sytuacji, gdy wybór odwoływanego wójta dokonany przez radę gminy wynikał z braku zgłoszenia kandydatów na wójta w wyborach bezpośrednich albo, gdy jedyny zgłoszony kandydat w wyborach bezpośrednich nie otrzymał więcej niż połowy głosów ważnych.

### **Zastosowanie wspomaganie informatycznego**

49. W referendum lokalnym może być stosowane wspomaganie informatyczne zarówno obwodowych i terytorialnych komisji do spraw referendum, jak i komisarzy wyborczych.
50. Do wspomaganie informatycznego organów do spraw referendum stosuje się odpowiednio przepisy uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2010 r. w sprawie określenia warunków i sposobu wykorzystania techniki elektronicznej w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, Rady m. st. Warszawy i rad dzielnic m. st. Warszawy oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (M. P. Nr 73, poz. 927). Po przeprowadzeniu wyborów samorządowych w 2014 r. odpowiednie zastosowanie będą miały uchwały Państwowej Komisji Wyborczej regulujące warunki i sposób wykorzystania techniki elektronicznej w tych wyborach.
51. W przypadku stosowania techniki elektronicznej przez obwodowe komisje do spraw referendum i/lub terytorialną komisję do spraw referendum komisarz

wyborczy udostępnia nieodpłatnie oprogramowanie do wspomagania informatycznego.

52. W przypadku niestosowania techniki elektronicznej przez obwodowe komisje do spraw referendum i terytorialną komisję do spraw referendum, komisarz wyborczy, w ramach czynności sprawdzających, zapewnia wprowadzenie do systemu informatycznego „Platforma wyborcza” danych o wynikach głosowania i wynikach referendum.

### **Ogłaszanie protokołu terytorialnej komisji ds. referendum**

53. Komisarz wyborczy przekazuje wojewodzie, w formie dokumentu elektronicznego, odpis protokołu terytorialnej komisji wyborczej, w celu ogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Czynność tę komisarz wyborczy wykonuje na podstawie uchwały terytorialnej komisji do spraw referendum upoważniającej go do sporządzenia odpisu protokołu w formie dokumentu elektronicznego i przekazania wojewodzie. Uchwałę w tej sprawie terytorialna komisja powinna podjąć niezwłocznie po sporządzeniu protokołu wyniku referendum i przekazać komisarzowi wyborczemu wraz z protokołami, o których mowa w art. 63 ust. 4 ustawy.

### **Finansowanie przeprowadzenia referendum**

54. Zgodnie z art. 40 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy koszty referendum pokrywa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, której dotyczy referendum. Art. 40 ust. 1 zdanie drugie i ust. 4 ustawy określają wyjątki od tej zasady dla kosztów czynności komisarza wyborczego; wydatki na ten cel pokrywane są z budżetu państwa, z części dotyczącej Krajowego Biura Wyborczego.

Podstawowe koszty referendum, w tym koszty obsługi administracyjnej komisji terytorialnych i obwodowych, zapewnienia tym komisjom techniczno-materialnych warunków pracy, koszty związane ze stosowaniem techniki elektronicznej przez obwodowe komisje do spraw referendum i terytorialną komisję do spraw referendum oraz diet przysługujących członkom komisji, pokrywane są zatem z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, której dotyczy referendum. Wydatki komisarza wyborczego, o których mowa w art. 40 ust. 4

ustawy obejmują jedynie koszty bezpośrednio związane z czynnościami komisarza, w tym koszt ogłoszenia postanowienia o przeprowadzeniu referendum (art. 25 ust. 2) oraz koszt przygotowania kart do głosowania i dostarczenia ich do obwodowych komisji (art. 52 ust. 2).

### **Postępowanie z dokumentami z referendum**

55. Do czasu wydania rozporządzenia na podstawie art. 8 § 2 Kodeksu wyborczego, do dokumentów z referendum lokalnego odpowiednio stosuje się przepisy rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 209, poz. 1781 i z 2005 r. Nr 25, poz. 210).

56. Przepisy, o których mowa wyżej mają również zastosowanie do wykazów podpisów niewykorzystanych przez inicjatora referendum (nieprzekazanych wraz z wnioskiem lub w związku z rezygnacją ze złożenia wniosku). Komisarz wyborczy obowiązany jest przyjąć od inicjatora referendum takie wykazy.

\* W związku z pytaniami dotyczącymi wymaganej liczby osób biorących udział w referendum w sytuacji gdy odwołany organ został wybrany w wyborach ponownych, Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśniła, iż: ... „Do ustalenia, czy spełniony jest warunek ważności referendum określony w art. 55 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985, z późn. zm.) należy wziąć pod uwagę liczbę wyborców, którzy wzięli udział w wyborze odwoływanego organu. Nie uwzględnia się przy tym ewentualnego przeprowadzenia w danej gminie wyborów ponownych (o ile nie obejmowały głosowania we wszystkich obwodach głosowania) oraz wyborów uzupełniających”.

\* Państwowa Komisja Wyborcza kontynuowała prace związane z kontrolą gospodarki finansowej komitetów wyborczych i partii politycznych. Zgodnie z wymogiem ustawowym ustaliła i podała do publicznej wiadomości na swojej stronie w Internecie komunikaty: o źródłach pozyskania środków finansowych przez partie polityczne w 2011 r. oraz o subwencji otrzymanej z tytułu udziału w wyborach do Sejmu RP



przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r. i poniesionych z subwencji wydatkach w 2011 r.

- Państwowa Komisja Wyborcza podała w komunikacie przedstawione jej przez partie polityczne sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych w 2011 r. Obowiązek złożenia sprawozdań miało 81 partii, sprawozdania złożyły 74 partie, a ponadto Polska Partia Ekologiczna, która w 2010 r. została wykreślona z ewidencji partii politycznych. Są to, w kolejności numerów ewidencyjnych, następujące partie: Stronnictwo Demokratyczne, Polska Partia Socjalistyczna, Ruch Odbudowy Polski, Partia Demokratyczna-demokracy.pl, Unia Polityki Realnej, Polski Ruch Uwłaszczeniowy, Polskie Stronnictwo Ludowe, Polska Wspólnota Narodowa, Krajowa Partia Emerytów i Rencistów, Liga Polskich Rodzin, Narodowe Odrodzenie Polski, Unia Pracy, Forum Samorządowe, Ruch Katolicko Narodowy, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej, Porozumienie Polskie, Przymierze Ludowo-Narodowe, Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej, Unia Polskich Ugrupowań Monarchistycznych, Racja Polskiej Lewicy, Liga Obrony Suwerenności, Komunistyczna Partia Polski, Partia Postępu Antyklerykalna Polska, Demokratyczna Partia Lewicy, Partia Zielonych Rzeczypospolitej Polskiej, Jedność Rzemieślniczo-Kupiecka, Chrześcijańska Demokracja III Rzeczypospolitej Polskiej, Polska Partia Narodowa, Zieloni 2004, Socjaldemokracja Polska, Stronnictwo Pracy, Przymierze dla Polski, Stronnictwo Narodowe, Polska Partia Pracy — Sierpień 80, Związek Weteranów Wojny, Organizacja Narodu Polskiego — Liga Polska, Stronnictwo Narodowe im. Dmowskiego Romana, Ruch Odrodzenia Gospodarczego im. Edwarda Gierka, Unia Lewicy, Polski Ruch Monarchistyczny, Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych i Specjalnej Troski, Ruch Patriotyczny, Stronnictwo Polska Racja Stanu, Polskie Porozumienie Przedsiębiorczości i Pracy, Sztandar Matki Boskiej Licheńskiej Bolesnej Królowej Polski, Porozumienie Pokoleń, Związek Słowiański, Obrona Narodu Polskiego, Ruch Ludowo-Narodowy, Partia Kobiet, Partia Zielonych, Konfederacja Polski Niepodległej, Prawica Rzeczypospolitej, Libertas, Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe, Stronnictwo „Piast”, Polska Lewica, Elektorat, Chrześcijańska Inicjatywa Społeczna, Partia Regionów, Polska Socjalistyczna Partia

Robotnicza, Europa Wolnych Ojczyzn — Partia Polska, Przymierze Narodu Polskiego, Polska Patriotyczna, Samoobrona, Forum Ogólnospołeczne Rzeczypospolitej Polskiej, Lepsza Polska, Kongres Nowej Prawicy, Polska Jest Najważniejsza, Partia Rozwoju, Ruch Palikota, Stronictwo Patriotyczne Polski i Polonii.

Sprawozdań nie złożyło 7 partii politycznych: Samoobrona Patriotyczna, Stronictwo „Odrodzenie Rzeczypospolitej”, Stronictwo Ludowe „Piast”, Ruch Przełomu Narodowego, Partia Kierowców — Bezprawiu Stop, Innowacyjna Polska, Bezpieczeństwo i Spokój.

- Informacje o otrzymanej subwencji i wydatkach z subwencji złożyły wszystkie zobowiązane partie polityczne, tj. Partia Demokratyczna, Polskie Stronictwo Ludowe, Unia Pracy, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska RP, Socjaldemokracja Polska.

- Państwowa Komisja Wyborcza kontynuowała jednocześnie badanie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych z wyborów do Sejmu i do Senatu przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r.

- \* W dniach 28-29 maja 2012 r. Państwowa Komisja Wyborcza odbyła doroczną naradę z komisarzami wyborczymi (w Karpaczu woj. dolnośląskie). Jej zasadniczym tematem była wymiana doświadczeń i opinii w przedmiocie realizacji przepisów Kodeksu wyborczego i kierunków ewentualnych zmian legislacyjnych. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w wystąpieniu wprowadzającym powiedział:

„Otwieram dzisiejszą naradę służbową. Serdecznie witam wszystkich jej uczestników: członków i sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych, dyrektorów zespołów i dyrektorów delegatur Krajowego Biura Wyborczego.

Witam bardzo serdecznie przybyłego na obrady sędziego w stanie spoczynku Jana Kacprzaka poprzedniego zastępcę przewodniczącego PKW.

Witam równie serdecznie stałego uczestnika naszych narad, byłego wieloletniego Komisarza Wyborczego w Koninie sędziego Pawła Sypniewskiego, pełniącego społecznie funkcję „dziekana korpusu” komisarzy wyborczych.

Uprzejmie witam trwale współpracujących z Państwową Komisją Wyborczą w promowaniu i popularyzacji prawa wyborczego – profesora Krzysztofa Skotnickiego szefa Centrum Studiów Wyborczych na Uniwersytecie Łódzkim i profesora Andrzeja Sokalę dziekana Wydziału Prawa i Administracji, oraz kierownika Centrum Studiów Wyborczych na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu. Pan prof. Andrzej Sokala w dniu 26 marca 2012 r. został wybrany na prorektora UMK do spraw studenckich i polityki kadrowej na kadencję 2012-2014.

Panie Profesorze! Proszę przyjąć nasze serdeczne gratulacje wraz z życzeniami dalszych sukcesów zawodowych i osobistych.

Pod patronatem prof. Sokali na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika organizowane są coroczne obchody Światowego Dnia Wyborów. Tradycją i dorobkiem tych obchodów są warsztaty dla młodzieży „Młodzi głosują”, w których uczestniczą w różnych formach liczne grupy uczniów szkół ponadgimnazjalnych. W tym roku (2 lutego 2012 r.) w obchodach Światowego Dnia Wyborów brał udział sekretarz generalny Europejskiego Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych, który z dużym uznaniem ocenił taką formę upowszechniania prawa i doświadczeń wyborczych. Centrum Studiów Wyborczych UMK może szczycić się wieloma osiągnięciami w zakresie dydaktyki i działalności naukowej.

Pozwolę sobie zauważyć, że Centrum Studiów Wyborczych w Łodzi działające pod kierunkiem prof. Skotnickiego wykształciło już pierwszych absolwentów. W wydawanych przez Centrum zeszytach problemowych „Studia Wyborcze” przedstawiane są tematy z zakresu prawa i praktyki wyborczej. Centrum organizuje też konferencje i panele poświęcone tym zagadnieniom.

Organizatorami i gospodarzami dzisiejszej narady są Komisarz Wyborczy w Jeleniej Górze Pani sędzia Ewa Szymańska-Habzda i dyrektor jeleniogórskiej Delegatury Krajowego Biura Wyborczego Pani Janina Nowakowska, którym dziękujemy za zorganizowanie narady w tej uroczej uzdrowskiej sanatoryjnej miejscowości. Pani Dyrektor z przyczyn zdrowotnych nie może uczestniczyć w naszej naradzie, ale godne zastępstwo sprawuje Pani Grażyna Bielecka pracownik Delegatury.

Informuję, że od poprzedniego naszego spotkania, które miało miejsce przed rokiem, bo 30 i 31 maja 2011 r., w dniu 18 sierpnia 2011 r. zakończył pełnienie funkcji w PKW w związku z ukończeniem 70 roku życia s. Jan Kacprzak, zastępca przewodniczącego PKW. W skład PKW Prezydent RP, na wniosek Prezesa NSA powołał sędziego NSA Bogusława Dautera. PKW wybrała nowego zastępcę przewodniczącego PKW s. dr Andrzeja Kisielewicza. Zmiany nastąpiły też w korpusie komisarzy wyborczych. W dniu 17 lutego br. zakończył pełnienie funkcji w związku z upływem kadencji, sędzia Andrzej Jastrzębski Komisarz Wyborczy w Słupsku. Z dniem 27 lutego 2012 r. Państwowa Komisja Wyborcza powołała na Komisarza Wyborczego w Słupsku, zgodnie z wnioskiem Ministra Sprawiedliwości, sędziego Sądu Apelacyjnego w Gdańsku Panią Annę Marię Skupną, którą uprzejmie witam w naszym gronie, życzę pomyślności i satysfakcji w pełnieniu tej ważnej funkcji. Informuję ponadto, że odpowiednio 3 marca, 12 marca, 16 kwietnia i 7 maja tego roku upłynęła obecna kadencja Komisarzy Wyborczych w Rzeszowie – Tomasza Smolenia, w Nowym Sączu – Tadeusza Piesowicza, w Ciechanowie – Andrzeja Kuby i w Warszawie Doroty Tyrały. Na wniosek Ministra Sprawiedliwości PKW wszystkim ponownie powierzyła pełnienie tej funkcji na kolejną kadencję w latach 2012-2017. Na stanowiskach kierowniczych w Krajowym Biurze Wyborczym zmian nie było.

————— • —————

Szanowni Państwo Komisarze i Dyrektorzy!

Celem i przedmiotem dzisiejszej narady jest przedyskutowanie i ustalenie kierunkowych założeń do przygotowania informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego i propozycji zmian tych przepisów. Zgodnie z art. 160 § 1 pkt 8 Kodeksu obowiązkiem Państwowej Komisji Wyborczej jest przedłożenie po każdych wyborach takiej informacji Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu i Prezesowi Rady Ministrów. Wykonanie tego zadania planujemy w drugiej połowie czerwca bieżącego roku.

Chcemy, aby powyższy raport został sporządzony w oparciu o gruntowną, rzetelną i rozważną analizę stosowania ustawowych zasad i procedur w praktyce przygotowania i prowadzenia wyborów. W aspekcie zadań i czynności realizowanych tak przez organy i służby wyborcze, jak i podmioty wyborcze. Również ze

świadomością, że wybory są procesem dynamicznym i zbyt szczegółowe regulacje w zakresie wszystkich ewentualnych zdarzeń i sytuacji są niemożliwe i nieracjonalne. Zgodnie z takim założeniem poprosiliśmy Państwa Komisarzy i Dyrektorów Delegatur Krajowego Biura Wyborczego o przedstawienie uwag i propozycji dotyczących Kodeksu wyborczego. Przemyslenia i wnioski w tej materii zgłosili również członkowie Państwowej Komisji Wyborczej i były one omawiane i dyskutowane na kilku posiedzeniach Komisji.

Otrzymaliśmy od 39 komisarzy wyborczych ponad 400 opinii, wniosków i propozycji dotyczących problematyki Kodeksu wyborczego oraz zmian i uzupełnień poszczególnych przepisów. Wiele opracowań ma wyczerpujący, szczegółowy charakter, zawierają konkretne uwagi i propozycje legislacyjne. Zgromadzony materiał stanowi ważne wielostronne studium analityczno – poznawcze Kodeksu wyborczego i funkcjonowania jego przepisów w praktyce przeprowadzania wyborów do Sejmu i Senatu w 2011 r.

Przekazuję Państwu z tego miejsca uznanie i podziękowanie za odpowiedzialne potraktowanie i wykonanie tego zadania. Brak odpowiedzi Państwa Komisarzy i Dyrektorów z 12 jednostek traktujemy jako aprobatę dla obowiązujących rozwiązań Kodeksu, bez potrzeby wprowadzania zmian. Państwowa Komisja Wyborcza opowiada się za koncepcją ograniczenia zmian w Kodeksie wyborczym wyłącznie do luk, rozbieżności i sprzeczności w przepisach. Tylko takie propozycje będziemy rekomendować zaś inne, cenne uwagi i wnioski zgłoszone przez Państwa wykorzystywać będziemy stopniowo w toku bieżącej działalności legislacyjnej w Sejmie i Senacie oraz w doktrynie wykładniczej sądów, a także w drodze interpretacji w wytycznych i wyjaśnieniach Państwowej Komisji Wyborczej. Za ograniczeniem zmian do kwestii zasadniczych przemawia przede wszystkim fakt, że generalnie Kodeks wyborczy zawiera instytucje prawne i przepisy przeniesione z ordynacji wyborczych, wielokrotnie stosowane i utrwalone w praktyce przeprowadzania wyborów. Trzeba także mieć na uwadze, że Kodeks wyborczy w obecnej formule funkcjonuje krótko i zgromadzone doświadczenia nie są jeszcze w pełni ugruntowane. Nie bez znaczenia jest fakt, że zasadnicze instytucje Kodeksu uzyskały aprobatę Trybunału Konstytucyjnego. Stabilność obowiązującego prawa jest warunkiem

konstytucyjnym. Częste, doraźne zmiany przepisów nie służą dobrze znajomości i stosowaniu prawa. Pamiętać też musimy, iż w tworzeniu Kodeksu uczestniczyły także, w różnych formach, organy wyborcze, a, Państwowa Komisja Wyborcza nie jest właściwa do zgłaszania propozycji natury programowo-politycznej. Tymczasem część wniosków zgłoszonych przez Państwa takiej materii dotyczy.

Proponuję następujący tok dalszego obradowania na temat zmian w przepisach Kodeksu wyborczego. Po moim wystąpieniu zostaną omówione poszczególne problemy, które w toku przeprowadzania wyborów wzbudziły wiele kontrowersji, wątpliwości i rozbieżności w ocenach i były ponadto przedmiotem protestów wyborczych. Są to następujące kwestie: kampania wyborcza, procedury zgłaszania i rejestracji list kandydatów na posłów i senatorów, wydawanie zaświadczenia uprawniającego do zgłoszenia list kandydatów bez poparcia podpisami wyborców, kontrola sądowa prawa i procesu wyborczego. Problemy te przedstawią, omówią i skomentują członkowie Państwowej Komisji Wyborczej sędziowie: Maria Grzelka, Bogusław Dauter, Janusz Niemcewicz i Włodzimierz Ryms.

Następnie wystąpienie problemowe, podsumowujące uwagi i wnioski dotyczące przepisów Kodeksu wyborczego zgłoszone przez komisarzy wyborczych i dyrektorów Krajowego Biura Wyborczego przedstawi i skomentuje Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej minister Kazimierz Wojciech Czaplicki.

Zachęcam do udziału w naszych pracach również naszych gości – przedstawicieli świata nauki i byłych członków organów wyborczych.

Zaprezentowany będzie w ten sposób całościowy obraz proponowanych uwag i zmian w Kodeksie wyborczym jako materiał do dyskusji i przyjęcia założeń informacji, o której była mowa na wstępie.

## I.

Korzystając z tego, że w naradzie uczestniczy tak kompetentne gremium, pozwolę sobie nawiązać do zeszłorocznych wyborów do Sejmu i Senatu, które odbyły się 9 października 2011 r. W tym gronie nie musimy się przekonywać, że ich przygotowanie i przeprowadzenie przy ustalonym w postanowieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zarządzeniu wyborów krótkim kalendarzu czynności wyborczych i w nowych warunkach prawnych związanych z nowo obowiązującym

Kodeksem wyborczym, nie było zadaniem łatwym i prostym. Wdrożenie do praktyki wyborczej przewidzianych w Kodeksie wyborczym nowych instytucji i rozwiązań prawnych, związanych przede wszystkim np. z głosowaniem korespondencyjnym, zastosowaniem nakładek w alfabecie Braile'a i głosowaniem osób niepełnosprawnych, wymagało wraz z wiedzą prawną pełnej dyscypliny i sprawności organizacyjnej organów wyborczych w całym okresie wyborczym. Dla zobrazowania skali zadań trzeba przypomnieć, iż w wyborach uczestniczyły 104 komitety wyborcze, zarejestrowano w okręgach 338 list kandydatów na posłów obejmujących 7 035 kandydatów oraz 500 kandydatów na senatorów, a zgłoszenie każdej listy kandydatów na posłów wymagało poparcia podpisami co najmniej 5000 osób z danego okręgu wyborczego zaś zgłoszenie kandydata na senatora – poparcia podpisami co najmniej 2000 wyborców z tego okręgu. Te rozległe zadania, mimo ich okazałych rozmiarów, okręgowe komisje wyborcze wykonały w określonym kalendarzem wyborczym przedziale czasowym. Również pozostałe organy i służby wyborcze wypełniły powierzone im zadania zasadniczo sprawnie i odpowiedzialnie. Rady gmin i odpowiednio minister Spraw Zagranicznych i minister Infrastruktury utworzyli 25 993 obwody głosowania (25 722 obwodów na obszarze kraju, 268 za granicą, 3 na polskich statkach morskich) w tym 2 758 obwodów do głosowania korespondencyjnego oraz 7 718 obwodów dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. W 41 okręgowych komisjach wyborczych pracowało 382 sędziów. W skład 25 993 obwodowych komisji wyborczych powołano 202 376 wyborców, z tego blisko 152 tys. osób zgłoszonych, zgodnie z wymogiem Kodeksu, przez pełnomocników komitetów wyborczych.

Cała ta wielka i złożona maszyna wspólnym wysiłkiem wszystkich organów i służb wyborczych działała w całym okresie wyborczym generalnie prawidłowo i sprawnie. Szybko i sprawnie obliczono również wyniki głosowania i wyborów, które Państwowa Komisja Wyborcza mogła podać do publicznej wiadomości już w dniu 11 października 2011 r., czyli drugiego dnia po wyborach.

Serdecznie dziękuję Państwu komisarzom i dyrektorom, a za Waszym pośrednictwem wszystkim pracownikom i uczestnikom procesu wyborczego za wkład

pracy, zaangażowanie i ambicję w przygotowaniu i przeprowadzeniu tych trudnych wyborów.

Pozwolę sobie jednocześnie odnieść się krótko do niektórych problemów, które w wyborach ubiegłorocznych wystąpiły i przysporzyły organom wyborczym wielu dodatkowych czynności i pracy. Ich wyrazem były także skargi, odwołania oraz protesty wyborcze do Państwowej Komisji Wyborczej i do Sądu Najwyższego. Mam tutaj na myśli w szczególności inicjatywy odwoławcze i protesty Komitetu Wyborczego Nowa Prawica Janusza Korwin-Mikke od uchwał okręgowych komisji odmawiających rejestracji list kandydatów tego komitetu, co uniemożliwiło temu Komitetowi uzyskanie rejestracji list w ponad połowie okręgów wyborczych, a następnie uzyskania zaświadczenia umożliwiającego rejestrację list w pozostałych okręgach bez wymogu poparcia podpisami wyborców (art. 210 § 2 Kodeksu). Komitet złożył także protest wyborczy do Sądu Najwyższego na odmowę wydania przez Państwową Komisję Wyborczą przedmiotowego zaświadczenia (art. 210 § 3 Kodeksu), argumentując nieprawidłowe stosowanie przepisu dotyczącego wydawania zaświadczenia, jak i zarzucając opieszałość w postępowaniu komisji okręgowych przy badaniu zgłoszeń jego list kandydatów oraz zbyt restrykcyjne stosowanie przez organy wyborcze wymogów ustawowych w przedmiocie badania danych zawartych w zgłoszeniu, w tym zwłaszcza podpisów wyborców popierających zgłoszenie. W tej samej sprawie uruchomiono także drogę postępowania przed sądami administracyjnymi. Zarówno WSA w Warszawie, jak też NSA w postępowaniu kasacyjnym stwierdziły, że kwestia odmowy wydania zaświadczenia należy do trybu wyborczego i nie należy do drogi sędow-administracyjnej (postanowienie WSA sygn. akt VII SA/WA 2159/11; postanowienie NSA sygn. akt I OSK 2221/11).

Państwowa Komisja Wyborcza odpowiadając na protesty w tym przedmiocie uznała podniesione zarzuty za niezasadne. Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu protestu, w uchwale z dnia 14 grudnia 2011 r. stwierdził ważność wyborów do Sejmu i do Senatu przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. Jednakże w postanowieniach jednego ze składu (trójkowego) Sądu Najwyższego (sygn. akt III SW 85/11, III SW 26 i 27/11, III SW 67/11, III SW 133/11) przyjęto wykładnię, że dopuszczalne jest zgłoszenie w ustawowym terminie listy kandydatów na posłów bez zaświadczenia



Państwowej Komisji Wyborczej, wydanego w trybie art. 210 § 3 Kodeksu, które może zostać doręczone po upływie terminu na zgłaszanie list (tj. terminu określonego w art. 211 § 1 Kodeksu wyborczego). Zdaniem Sądu koniecznym warunkiem jest tylko aby wniosek o wydanie zaświadczenia został złożony w terminie. Sąd przypomniał, że zarejestrowanie list w rozumieniu art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego, tj. na podstawie zaświadczenia, może być późniejsze od terminu przewidzianego dla zgłoszenia listy kandydatów. Przyjął zatem pogląd, że „zarejestrował” oznacza „zgłosił”. Natomiast w opinii Państwowej Komisji Wyborczej z przepisu art. 210 § 2 Kodeksu wyborczego wynika wyraźnie, że komitet wyborczy nabywa uprawnienie do zgłoszenia list kandydatów bez podpisów poparcia w momencie zarejestrowania przez okręgowe komisje wyborcze list z udzielonym poparciem, co najmniej w połowie okręgów wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza uważa, że stanowisko uznające równoznaczność pojęć „zarejestrował” i „zgłosił” pozostaje w wyraźnej sprzeczności z treścią art. 210 § 2 i art. 211 § 1 Kodeksu wyborczego.

Rozbieżności w wykładni przepisów wystąpiły także w postanowieniach Sądu Najwyższego wydanych w wyniku rozpatrzenia skarg Komitetu Wyborczego Wyborców Łukasza Bełdy i Komitetu Wyborczego Wyborców Obywatelskich List Nowego Ekranu na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej odmawiające przyjęcia zawiadomień o utworzeniu tych komitetów. Mianowicie, w postanowieniu z dnia 29 sierpnia 2011 r. Sąd Najwyższy (sygn. akt III SW 8/11) wskazał, że „obowiązek zebrania co najmniej 1000 podpisów obywateli popierających utworzenie komitetu wyborczego wyborców i załączenia do zawiadomienia ich wykazu, zawierającego szczegółowo wskazane informacje, jest wyraźnie określony w ustawie. Powinnością Państwowej Komisji Wyborczej jest sprawdzenie, czy zostały spełnione wszystkie ustawowe wymagania dotyczące złożenia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, w tym także, czy załączony wykaz obywateli popierających utworzenie komitetu zawiera wszystkie dane określone w ustawie. „Przez 1000 podpisów obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, popierających utworzenie komitetu wyborczego wyborców” należy rozumieć nie tylko 1000 własnoręcznie złożonych podpisów obywateli, ale także ich imiona, nazwiska, adresy zamieszkania oraz numery ewidencyjne PESEL, czyli wszystkie dane, które powinny być zawarte w

przedłożonym wykazie. Takie jest bowiem wymaganie ustalone w ustawie, niezbędne dla identyfikacji obywatela popierającego utworzenie komitetu jako mającego prawo wybierania do Sejmu”.

Odmienną wykładnię tych przepisów przyjął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 31 sierpnia 2011 r. (sygn. akt III SW 10/11) stwierdzając, że „weryfikacja prawdziwości danych osobowych obywatela, który podpisał się na wykazie, następuje przez ich porównanie z danymi wynikającymi z podanego przez obywatela numeru PESEL, który wraz z pozostałymi danymi znajduje się w spisie wyborców (art. 18 § 7 Kodeksu). Nie jest więc konieczne wpisanie danych osobowych do wykazu na tyle czytelne, aby bez znajomości danych wynikających z rejestru wyborców można jednoznacznie ustalić imię, nazwisko i adres osoby udzielającej poparcia. Zbędne jest wymaganie pełnej czytelności danych osobowych podanych przez wyborcę w wykazie poparcia. Wpis jest wadliwy wtedy, gdy z podanego imienia, nazwiska i adresu zamieszkania jednoznacznie wynika, że nie dotyczy on wyborcy oznaczonego numerem PESEL podanym w wykazie poparcia. Nie są wadliwe wpisy w których zamiast adresu zamieszkania podano tylko kod pocztowy, który w wystarczającym stopniu pełni funkcję identyfikacji wyborcy udzielającego poparcia”. W opinii Państwowej Komisji Wyborczej takie stanowisko Sądu Najwyższego nie odpowiada przepisom i duchowi Kodeksu. Jest ono też odmienne od dotychczasowej wieloletniej praktyki weryfikacji podpisów przez organy wyborcze i znajdującej swoje odbicie w dotychczasowym orzecznictwie.

Mając na uwadze, że stanowiska merytoryczne sądów w sprawach stosowania przepisów Kodeksu wyborczego mają istotne znaczenie dla procesu rzetelnego przeprowadzania wyborów, Państwowa Komisja Wyborcza zwróciła się z prośbą do Prokuratora Generalnego o wystąpienie do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z wnioskami o wystąpienie w trybie art. 60 ust. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym o rozstrzygnięcie powyższych rozbieżności w wykładni przepisów prawnych dotyczących kwestii:

- znaczenia prawnego wykazu wyborców popierających utworzenie komitetu wyborczego wyborców (art. 204 § 7 pkt 3 Kodeksu wyborczego) a w szczególności znaczenia danych zawartych w wykazach dotyczących każdego obywatela

popierającego utworzenie komitetu wyborczego dla ustalenia, czy spełnione zostały wszystkie ustawowe wymagania; oraz

- znaczenia prawnego zgłoszenia listy kandydatów na posłów i rejestracji listy kandydatów na podstawie poparcia wyborców (art. 210 § 1 Kodeksu wyborczego) dla nabycia uprawnienia do zgłoszenia listy kandydatów na posłów na podstawie zaświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej (art. 210 § 2), znaczenia takiego zaświadczenia i terminu dokonania rejestracji listy na podstawie zaświadczenia.

Z wystąpienia Prokuratora Generalnego na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Sądu Najwyższego w dniu 15 maja br. wynika, iż wnioski takie są w końcowej fazie przygotowania.

## II.

Koledzy Komisarze i Dyrektorzy!

Przypomnę, że przepisy Kodeksu wyborczego oraz przygotowania i przebieg zeszłorocznych wyborów parlamentarnych były przedmiotem obserwacji i oceny Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR. W sporządzonym przez Misję „Raporcie” zawarta jest generalnie pozytywna ocena wyborów. Stwierdza się, że „wybory były demokratyczne i pluralistyczne, i cechowały się wysokim stopniem społecznego zaufania, podstawowe wolności były przestrzegane przez cały czas, administracja wyborcza na wszystkich poziomach działała w sposób bezstronny i profesjonalny”.

Raport Misji zawiera jednocześnie szereg spostrzeżeń i krytycznych uwag dotyczących niektórych rozwiązań prawnych i praktyki funkcjonowania systemu prawa wyborczego oraz wnioski i rekomendacje w tym przedmiocie. Państwowa Komisja Wyborcza odniosła się do ustaleń Raportu na swoim posiedzeniu z udziałem przedstawicieli Misji oraz przekazała ODIHR pisemne stanowisko w sprawie zarzutów podniesionych w Raporcie.

Raport Misji i stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej do Raportu są zamieszczone na stronie internetowej PKW. Dyrektor ODIHR pan Janez Lenarčič w liście przesłanym na moje ręce podziękował Państwowej Komisji Wyborczej za dotychczasową współpracę, zgłoszone do Raportu Misji uwagi, zapowiadając uważnie ich rozważenie. Wyraził także nadzieję na dalsze współdziałanie i wymianę doświadczeń.

Rekomenduję Państwu gruntowne zapoznanie się z tymi dokumentami, zawierającymi szereg istotnych spostrzeżeń, opinii i wniosków widzianych z zewnątrz i wyrażonych przez to gremium opiniotwórcze.

Tradycyjnie już zakończę swoje wystąpienie apelem o stałą aktywność i dyscyplinę w realizacji zadań i czynności powierzonych nam wszystkim jako organom i służbom wyborczym; systematyczne gromadzenie doświadczeń z prowadzonych akcji wyborczych, którymi obecnie są międzykadencyjne wybory organów samorządu terytorialnego i referenda lokalne; współdziałanie w realizacji zadań między organami wyborczymi oraz z innymi podmiotami i jednostkami; wymianę i upowszechnianie doświadczeń”.

- \* Referaty problemowe poświęcone poszczególnym instytucjom prawa wyborczego często różnie interpretowane, przygotowali członkowie Państwowej Komisji Wyborczej sędziowie: Bogusław Dauter – w przedmiocie rejestracji list kandydatów, Maria Grzelka – w przedmiocie problematyki kampanii wyborczej, Janusz Niemcewicz – na temat przepisów art. 210 i 211 Kodeksu wyborczego, Włodzimierz Ryms – w zakresie zagadnień dotyczących wyjaśnienia mandatu radnego, wójta, burmistrza, prezydenta miasta:

**„Rejestracja list kandydatów na posłów. Zagadnienia wybrane” (s. B. Dauter)**

Termin zgłoszenia listy kandydatów na posłów upływa w 40 dniu przed dniem wyborów o godz. 24.00. W tym terminie lista powinna być zgłoszona do właściwej okręgowej komisji wyborczej. Kodeks wyborczy nie przewiduje rozwiązania, które pozwalałoby przekazać listę kandydatów złożonych do komisji niewłaściwej, komisji właściwej dla danej listy. Komisja jest zobowiązana przyjąć zgłoszoną listę także wówczas, gdy z treści wniosku wynikałoby, że dana komisja nie jest komisją właściwą. O tym fakcie jednak komisja powinna powiadomić zgłaszającego listę.

Z treści art. 211 § 1 w zw. z art. 9 § 2 należy wywieść, że ostatniego dnia terminu OKW powinna urzędować nieprzerwanie od godziny rozpoczęcia pracy do godziny 24.00. W okresie wcześniejszym komisja powinna pełnić dyżury ustalane w taki sposób, aby zapewnić niezwłoczne przyjmowanie i badanie zgłaszanych list. Informację o dyżurach podaje się do publicznej wiadomości. Szczególnie istotne jest

zaplanowanie prac komisji ostatniego dnia, w którym następuje spiętrzenie obowiązków. Zasadą powinno być, że o kolejności zgłoszenia i kolejności badania zgłoszenia decyduje data (godzina, minuta) zgłoszenia listy. Komisja powinna mieć świadomość, że sprawna rejestracja list, zwłaszcza list kandydatów na posłów może mieć bezpośredni wpływ na uzyskanie przez dany komitet zaświadczenia w trybie art. 211 § 3.

Do pomocy w przyjmowaniu dokumentów zgłoszenia komisja może zaprosić wyznaczone osoby lub utworzone w tym celu zespoły. Nie mogą one jednak przyjmować zgłoszeń w zastępstwie komisji. Przyjmowanie zgłoszenia powinno odbywać się w obecności osoby zgłaszającej. Taki wymóg wynika wprost z treści art. 213 § 1. Wykazy podpisów powinny być kolejno ponumerowane i opatrzone pieczęcią komisji. W przypadku rozbieżności co do treści dokumentów, a w szczególności ich liczby przyjmujący powinien sporządzić stosowną notatkę urzędową, z podpisem obu stron o ile jest możliwe.

Zgłoszenie listy musi mieć formę pisemną. Nie jest możliwe zgłoszenie ustne do protokołu. Za niedopuszczalne należy uznać telefoniczne „rezerwowanie” kolejności zgłoszenia.

Zgłoszenia listy kandydatów dokonuje osobiście pełnomocnik wyborczy lub upoważniona przez niego osoba. W razie zgłoszenia listy przez upoważnioną przez pełnomocnika osobę do zgłoszenia dołącza się dokument stwierdzający udzielenie upoważnienia, ze wskazaniem zakresu udzielonego upoważnienia, oraz dane upoważnionej przez pełnomocnika osoby: imię (imiona), nazwisko, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL. Dokument udzielający upoważnienia powinien być dokumentem oryginalnym. Upoważnienie powinno być opatrzone datą wystawienia i własnoręcznym podpisem pełnomocnika. Treść upoważnienia nie może nasuwać wątpliwości. W upoważnieniu powinna być wskazana konkretna lista lub listy albo nazwisko kandydata na senatora i pełna nazwa komitetu uprawnionego do zgłoszenia danej listy. Za dopuszczalną należy uznać praktykę składania kserokopii upoważnienia poświadczoną za zgodność z oryginałem przez pełnomocnika lub osobę upoważnioną. Osobą upoważnioną nie musi być osoba zamieszkała w danym okręgu wyborczym.

Zgodnie z art. 212 § 6 po dokonaniu zgłoszenia uzupełnianie listy o nazwiska kandydatów lub zmiany kandydatów albo ich kolejności na liście bądź też zmiana oznaczenia, o którym mowa w § 3, są niedopuszczalne. Wyjątek od tej zasady przewiduje art. 215 § 5.

Z treści art. 212 § 6 w zw. z art. 213 § 1 wynika, że zgłoszenie listy kandydatów do rejestracji stanowi pewien (odrębny) etap postępowania, odbywający się z udziałem komisji (jej przedstawicieli) oraz osoby zgłaszającej, który kończy się wydaniem pisemnego potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia. Oczywistym jest, że wydanie osobie zgłaszającej listę pisemnego potwierdzenia zgłoszenia nie jest równoznaczne z rejestracją listy kandydatów, która stanowi odrębny etap postępowania wyborczego i następuje w terminie późniejszym, w zależności od stwierdzonych wad zgłoszenia. Istotne przy tym jest, aby sprawdzanie dokumentów zgłoszenia stanowiło następujący po sobie, nieprzerwany ciąg zdarzeń, które kończy się rejestracją lub odmową rejestracji danej listy. Nie oznacza to jednak, że z przyjęciem zgłoszenia i wydaniem stosownego potwierdzenia nie można wiązać określonych skutków prawnych. Moim zdaniem skoro ustawodawca zobligował komisję do badania wymogów zgłoszenia określonych w art. 211 § 2 i 3 oraz art. 212 w obecności osoby zgłaszającej listę, to po pierwsze takie badanie bez obecności osoby zgłaszającej nie powinno mieć miejsca (chyba, że osoba zgłaszająca nie wyraziła na to ochoty), po drugie badanie to już na etapie przyjęcia powinno wskazywać na wszystkie możliwe wady zgłoszenia, które w zależności od ich charakteru mogą być usunięte na stosowne wezwanie komisji, mogą podlegać dalszemu badaniu, albo będą stanowić o odmowie rejestracji listy lub poszczególnych kandydatów. Innymi słowy nie jest dopuszczalne wydanie potwierdzenia zgłoszenia, bez uprzedniego jego wnikliwego zbadania przez komisję w obecności zgłaszającego. Tej czynności komisja nie może odroczyć, co najwyżej w przypadku zbyt dużej liczby zgłaszających listy, komisja wydłuży czas swojej pracy i przyjmie daną listę zgodnie z kolejnością zgłoszenia. Za niedopuszczalne należy uznać badanie listy pod wskazanym wyżej kątem, bez obecności osoby zgłaszającej (por. także G. Kryszewski, Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego, Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, Warszawa 2011, str. 188). Wszystkie czynności sprawdzające, o których mowa w art. 213 § 1 i 2 muszą być dokonane

bezpośrednio po przyjęciu listy przez członków komisji wyborczej. Ponadto nie jest możliwe aby o prawidłowości złożonych podpisów decydowała osoby inne niż członkowie komisji.

Praktyka dowodzi, że najwięcej problemów powstaje ze sprawdzaniem wykazu podpisów. Dlatego ustawodawca czynność tę podzielił na dwie fazy. W pierwszej fazie, w obecności zgłaszającego listę, komisja numeruje arkusze wykazów podpisów i opatruje każdy arkusz swoją pieczęcią. Ta czynność w zasadzie powinna w istocie zweryfikować treść oświadczenia, o którym mowa w art.212 § 5 pkt 1, zarówno, co do liczby arkuszy (kart) z podpisami, jak i sumy podpisów na wszystkich arkuszach (kartach), przy czym sprawdzając te dane komisja bada równocześnie prawidłowość złożonych podpisów. Jeżeli komisja stwierdzi w tym zakresie rozbieżności, których wynikiem będzie ustalenie, że liczba prawidłowo złożonych podpisów jest mniejsza niż wymagana w kodeksie, komisja stosuje tryb przewidziany w art. 216. Druga faza dotyczy sprawdzania prawdziwości danych zawartych w wykazach podpisów. Może mieć miejsce wyjątkowo i wyłącznie na podstawie ewidentnych spostrzeżeń komisji stwierdzonych w toku sprawdzania prawidłowości złożonych podpisów. Nie należy zapominać, że zawarty w art. 217 § 1 zwrot normatywny „w razie uzasadnionych wątpliwości” należy postrzegać w szerszym kontekście. W przypadku bowiem nie potwierdzenia się tych wątpliwości, a jednocześnie wydłużenia procedury rejestracji, może w konsekwencji dojść do bezprawnego pozbawienia komitetu wyborczego rejestracji list w trybie określonym w art. 210 § 2 i 3 Kodeksu wyborczego. Druga faza weryfikacji danych zawartych w wykazie podpisów może odbywać się już bez udziału osoby zgłaszającej listę, ale po jej uprzednim powiadomieniu o zamiarze przeprowadzenia konkretnie wskazanych czynności. Powinna nastąpić niezwłocznie po zakończeniu fazy pierwszej, a więc po przyjęciu zgłoszenia i ustaleniu liczby prawidłowo złożonych podpisów. Jeżeli prawdziwość danych zawartych w wykazie podpisów budzi wątpliwości, a nie upłynął jeszcze termin do zgłoszenia listy, komisja powinna dołożyć wszelkich starań, aby sprawdzenie nastąpiło tak szybko jak to możliwe, umożliwiając tym samym ewentualne usunięcie braków listy. Sprawdzenie prawdziwości danych zawartych w wykazie musi nastąpić w terminie trzech dni.

Po sprawdzeniu prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów przyjęte arkusze wykazu podpisów komisja przechowuje w zabezpieczonych pakietach. Udostępnienie i rozpieczętowanie pakietów może nastąpić wyłącznie na potrzeby postępowania przed sądami i organami prokuratury, w obecności członka okręgowej komisji wyborczej. Nie jest więc możliwe dysponowanie tymi dokumentami bez udziału członka właściwej komisji okręgowej. O terminie czynności zawiadamia się niezwłocznie osobę zgłaszającą listę, w sposób, który umożliwi mu w niej udział.

Zgodnie z art. 214 okręgowa komisja wyborcza niezwłocznie po przyjęciu zgłoszenia listy kandydatów występuje do Ministra Sprawiedliwości z zapytaniem o udzielenie informacji z Krajowego Rejestru Karnego o kandydatach z tej listy. Z zapytaniem o udzielenie informacji z KRK okręgowa komisja wyborcza występuje niezwłocznie po przyjęciu listy. Treść tego przepisu wskazuje, że komisja nie czeka z zapytaniem do czasu rejestracji listy, lecz występuje z nim niezwłocznie po przyjęciu zgłoszenia. Zwłoki w zapytaniu nie może tłumaczyć wszczęcie postępowania wyjaśniającego przez komisję lub wezwanie do usunięcia braków zgłoszenia, a tym bardziej wszczęcie procedury odwoławczej od rozstrzygnięć komisji. Treść informacji udzielonej przez Ministra Sprawiedliwości może skutkować odmową rejestracji określonego kandydata lub skreśleniem z zarejestrowanej już listy.

Po ustaleniu prawidłowości zgłoszenia, okręgowa komisja wyborcza postanawia o zarejestrowaniu listy kandydatów na posłów. Rejestracja następuje w formie protokołu. Po jednym jego egzemplarzu doręcza się osobie zgłaszającej listę i przesyła PKW. Trzeci egzemplarz pozostaje w dyspozycji komisji.

Przepis art. 215 § 3 i 5 dzieli wady zgłoszenia na dwa rodzaje: brak wymaganej liczby prawidłowo złożonych podpisów oraz pozostałe wady, w tym wady polegające na niespełnieniu parytetu płci. W odniesieniu do tych ostatnich przepis wskazuje sposoby ich usunięcia, a mianowicie OKW wzywa osobę zgłaszającą listę do usunięcia stwierdzonych wad w terminie 3 dni. Upływ terminu przewidzianego w art. 211 § 1 nie ma wpływu na bieg terminu do usunięcia przedmiotowych wad. Inaczej niż w przypadku wady w postaci braku wymaganej liczby prawidłowo złożonych podpisów wyborców, która może być skutecznie usunięta tylko wtedy, gdy nie upłynął termin do zgłoszenia listy.



Wady inne niż brak wymaganej liczby podpisów, co do zasady powinny zostać stwierdzone w toku przyjmowania zgłoszenia w obecności osoby zgłaszającej.

W przypadku wady polegającej na braku parytetu płci, usunięcie wady może się wiązać z uzupełnieniem listy o nazwiska kandydatów, zmiany kandydatów lub zmianą kolejności na liście, ponieważ przepis art. 212 § 6 nie ma zastosowania. Uzupełnienie braków w terminie skutkuje zarejestrowaniem listy w nowym brzmieniu (z uwzględnieniem zmian). Nieuzupełnienie wady w terminie powoduje wydanie postanowienia o odmowie rejestracji listy w całości.

W przypadku wad innych niż brak wymaganej liczby podpisów i parytetu płci, usunięcie wady musi nastąpić z uwzględnieniem treści art. 212 § 6, tzn. nie jest już możliwa żadna zmiana na liście. Usunięcie wady skutkuje zarejestrowaniem listy w brzmieniu jak w dacie zgłoszenia. W razie nieusunięcia wady w terminie, komisja w zależności od charakteru wady postanawia o odmowie rejestracji całej listy lub odmowie rejestracji poszczególnych kandydatów na liście. Przykładowo, jeżeli wada polega na braku pisemnej zgody kandydata na kandydowanie, to wada dotyczy tylko konkretnego kandydata i jej nieusunięcie skutkuje odmową rejestracji kandydata a nie listy. Lista bowiem podlega zarejestrowaniu w zakresie nieobjętym odmową. Odmowa rejestracji poszczególnego kandydata, dotyczyć może także kandydata, który nie posiada prawa wybieralności. Jeżeli w wyniku odmowy rejestracji poszczególnych kandydatów okazałoby się, że na liście pozostałoby mniej kandydatów niż liczba posłów wybieranych w okręgu wyborczym komisja odmawia rejestracji listy – por. art. 211 § 2.

Przepisy art. 216 i art. 217 dotyczą wad zgłoszenia tkwiących w wykazach podpisów. Treść obu przepisów należy odnieść do art. 213, który przewiduje dwie fazy badania wykazu podpisów. Już w pierwszej fazie, o której mowa w art. 213 § 1 i 2 komisja powinna stwierdzić, czy liczba prawidłowo złożonych podpisów wyborców popierających zgłoszenie listy jest mniejsza niż wymagana w kodeksie. Jeżeli tak to komisja stosuje procedurę przewidzianą w art. 216. Zwrot normatywny „liczba prawidłowo złożonych podpisów wyborców” należy odczytywać, jako zwrot odnoszący się do rzeczywistej liczby podpisów umieszczonych w wykazach, których prawidłowość bez głębszej analizy (na pierwszy rzut oka) jest możliwa do

stwierdzenia. Prawidłowo złożonym, będzie więc podpis, któremu taki przymiot można przypisać i który złożony został w miejscu do tego przeznaczonym, obok czytelnie wpisanych danych, o których mowa w art. 209 § 2. Liczbę prawidłowo złożonych podpisów komisja powinna ustalić już w pierwszej fazie ich sprawdzania, w obecności zgłaszającego listę. W tej fazie jest możliwa pomoc osób trzecich upoważnionych przez komisję, ale wyłącznie w obecności członków komisji i osoby zgłaszającej.

W razie stwierdzenia, że liczba prawidłowo złożonych podpisów wyborców jest mniejsza niż wymagana w kodeksie, komisja wzywa osobę zgłaszającą listę do uzupełnienia wykazu podpisów, o ile nie upłynął termin na zgłoszenie listy, o którym mowa w art. 211 §1. Termin ten jest również terminem ostatecznym na uzupełnienie wykazu podpisów na skutek wezwania komisji. Złożenie uzupełniającego wykazu podpisów po terminie nie wywołuje żadnych skutków. Wykaz ten nie jest brany pod uwagę przy ustalaniu prawidłowości zgłoszenia całej listy. Jeżeli termin określony w art. 211 §1 upłynął lub uzupełnienia w tym terminie nie dokonano okręgowa komisja wyborcza postanawia o odmowie rejestracji list kandydatów.

Przepis art. 217 § 1 przewiduje tryb postępowania okręgowej komisji wyborczej w razie stwierdzenia uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów. Uzasadnione wątpliwości co do prawdziwości danych bądź wiarygodności podpisów powinny już powstać w fazie pierwszej sprawdzania wykazów podpisów, bo w przeciwnym wypadku wykazy te komisja powinna umieścić w zapieczętowanych pakietach. Innymi słowy sprawdzanie liczby prawidłowo złożonych podpisów na podstawie art. 213 § 1 i 2 powinno albo zakończyć proces przyjmowania zgłoszenie z pozytywnym skutkiem dla zgłaszającego, albo wszcząć tryb postępowania określony w art. 216, albo wszcząć tryb postępowania określony w art. 217 (faza druga). Za niedopuszczalne należy uznać wszczęcie procedury określonej w art. 216, a następnie określonej w art. 217, chyba że wykazy podpisów uzupełnione po wezwaniu w trybie art. 216 wzbudzą wątpliwości co do prawdziwości danych lub wiarygodności podpisów.

O wszczęciu postępowania wyjaśniającego opisanego w art. 217 § 1 komisja zawiadamia niezwłocznie zgłaszającego. Zawiadomienie powinno mieć formę uchwały, doręczonej zgłaszającemu. W uchwale należy wskazać na ustawową przesłankę wszczęcia postępowania wyjaśniającego (wątpliwość co do wiarygodności danych zawartych w wykazie podpisów lub wątpliwość co do wiarygodności podpisów). Jest to istotne, ponieważ zgłaszający ma prawo brać udział w tym postępowaniu, a nadto, jeżeli nie upłynął termin określony w art. 211 § 1, ma prawo złożyć okręgowej komisji wyborczej dodatkowe wykazy podpisów bez konieczności wzywania. Żaden przepis kodeksu takiej czynności nie zabrania.

Sprawdzenie danych bądź wiarygodności podpisów może polegać na konfrontowaniu ich z urzędowo dostępnymi dokumentami, w tym rejestrami wyborców i urzędowymi rejestrami mieszkańców. W miarę potrzeby komisja może odebrać stosowne wyjaśnienia od wyborców.

Wszczęcie postępowania wyjaśniającego może nastąpić wyłącznie w razie uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych. Ta wątpliwość nie może ograniczyć się do przypadków incydentalnych. Musi odnosić się do całego wykazu. Za niedopuszczalne należy przyjąć wszczynanie postępowania wyjaśniającego niejako z urzędu, bez uprzedniego powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazach. Taką postawą komisja mogłaby wypaczyć proces zgłaszania i rejestracji list kandydatów na posłów.

Wątpliwości co do prawdziwości danych zawartych w wykazie podpisów bądź wiarygodności podpisów nie można utożsamiać nieczytelnością danych, o których mowa w art. 209 § 2. Prawdziwy to zgodny z rzeczywistością, nie zmyślony, nie sfalszowany, realny, rzeczywisty, autentyczny. Wiarygodny to pewny, rzetelny autentyczny (por. Słownik języka polskiego, red. M. Szymczak, Warszawa 1981, odpowiednio t. II, str. 911 i t. III, str. 691). Z treści art. 217 §2 wynika, że jeżeli w wyniku przeprowadzonego postępowania ustalone zostanie, iż zgłoszona lista nie uzyskała poparcia wymaganej w kodeksie liczby podpisów wyborców, okręgowa komisja wyborcza postanawia o odmowie rejestracji listy kandydatów. Z przepisu tego wynika, że komisja nie wzywa już o uzupełnienie podpisów na liście. Co w związku z tym, jeżeli zgłaszający w terminie otwartym do zgłoszenia listy, dostarczy komisji

brakującą liczbę podpisów poparcia. W takiej sytuacji kierując się zasadą in dubio pro libertate komisja powinna uwzględnić złożone dodatkowo podpisy, a w dalszej konsekwencji, jeżeli ich liczba byłaby zgodna z przepisami kodeksu zarejestrować listę.

Do obrony jest również i taka teza, że treść art. 217 § 2 dotyczy tylko takiej sytuacji, w której zakończył bieg termin określony w art. 211 § 2. Jeżeli natomiast postępowanie wyjaśniające zakończyło się przed upływem tego terminu możliwe jest wezwanie przez komisję o uzupełnienie wykazu podpisów na podstawie art. 216 § 1. Można sobie bowiem wyobrazić taką sytuację, że co prawda postępowanie wyjaśniające w trybie art. 217 § 1 ustaliło brak wystarczającej liczby podpisów, ale wyłącznie z powodu błędów w ich wcześniejszym policzeniu, a nie prawdziwości danych, czy wiarygodności podpisów.

Postanowienie okręgowej komisji wyborczej, o którym mowa w art. 215 § 3-5, art. 216 § 2 i art. 217 § 2, wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie osobie zgłaszającej listę. Od postanowień, o których mowa w § 1, osobie zgłaszającej listę przysługuje prawo odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie 3 dni od dnia doręczenia postanowienia. Od postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługuje środek prawny. Jeżeli Państwowa Komisja Wyborcza uzna odwołanie za zasadne, okręgowa komisja wyborcza niezwłocznie rejestruje listę kandydatów w zakresie wskazanym w postanowieniu Państwowej Komisji Wyborczej.

Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 1 lit. a) i b) uchwały PKW z dnia 23 maja 2011 r. w sprawach, o których mowa w art. 215 § 3 – 5, art. 216 § 2 i art. 217 § 2 Kodeksu wyborczego okręgowa komisja wyborcza podejmuje uchwały, co wynika również z treści art. 172 § 2 Kodeksu wyborczego, który stanowi, że okręgowa komisja wyborcza podejmuje uchwały w zakresie swoich ustawowych uprawnień. W związku z tym rozstrzygnięcia komisji podjęte na podstawie wskazanych w art. 218 § 1 przepisów będą miały formę uchwał. Użyty w tym przepisie zwrot „postanowienie” odnosi się do nazwy rozstrzygnięcia zawartego w uchwale, a nie stanowi o formie jaką przyjmuje samo rozstrzygnięcie.

Uchwały okręgowej komisji wyborczej o odmowie rejestracji listy lub o odmowie rejestracji w odniesieniu do niektórych kandydatów wraz z uzasadnieniem

doręcza się niezwłocznie po podjęciu osobie zgłaszającej listę. Uchwała powinna zawierać pouczenie o sposobie i terminie odwołania, ze wskazaniem postanowień art. 9 Kodeksu wyborczego.

Osobie zgłaszającej listę przysługuje odwołanie do PKW. Termin na wniesienie odwołania wynosi 3 dni i liczy się od dnia następnego po dniu doręczenia, a kończy 3 dnia do zakończenia godzin urzędowania KBW siedziby PKW. Jeżeli koniec terminu na wniesienie odwołania przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym terminie. Od postanowienia PKW nie przysługuje żaden środek prawny.

Uznanie odwołania za zasadne skutkuje uchyleciem uchwały okręgowej komisji wyborczej i zarejestrowaniem listy kandydatów w zakresie wskazanym w postanowieniu PKW. PKW może uchylić zaskarżoną uchwałę w części np. odmowy rejestracji jednego kandydata a w pozostałym zakresie uznać odwołanie za niezasadne”.

### **„Kampania wyborcza. Zagadnienia wybrane” (s. M. Grzelka)**

- I. Polskie prawo wyborcze nie zawiera definicji kampanii wyborczej. Tak było pod rządami ordynacji wyborczych, tak jest również obecnie, gdy obowiązuje Kodeks wyborczy. W literaturze przedmiotu natomiast przyjmuje się, że jest to:
- wyodrębniona faza procesu wyborczego obejmująca okres od ogłoszenia decyzji o przeprowadzeniu wyborów do ściśle określonego momentu poprzedzającego głosowanie – str. 115 przypis „Wstępna ocena KW”;
  - etap procesu wyborczego, w którym – w prawem określonych ramach – za pomocą środków i działań organizacyjnych, finansowych i reklamowych komitety wyborcze promują swoich kandydatów i programy wyborcze – str. 116 jw.;
  - ustawowo unormowany okres na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów oraz określenie czynności koniecznych do zorganizowania i odbycia głosowania – str. 116 jw.;
  - całokształt przedsięwzięć wyborczych podejmowanych w czasie, miejscu i formie ściśle określonych w prawie – str. 88 „Iudices...”.

Jak z powyższego wynika, próby zdefiniowania kampanii wyborczej podejmowane są w piśmiennictwie przy wykorzystaniu przede wszystkim kryterium wyraźnie

oznaczonego czasu, w którym mają i mogą być podejmowane czynności prawne i faktyczne również przez prawo wyborcze określone, czynności niezbędne lub dopuszczalne ukierunkowane na osiągnięcie w efekcie odpowiedzi na pytania – kto będzie zasiadał w parlamencie krajowym i europejskim, kto będzie piastować urząd prezydenta, jaki będzie skład osobowy organów samorządowych. Nie znalazłam w literaturze próby wskazania z nazwy lub opisu oraz wyliczenia tych wszystkich czynności prawnych i faktycznych, które składają się na kampanię wyborczą i sama też próby takiej nie podejmę. Znakomitą ich część zawiera tzw. kalendarz wyborczy i generalnie nie nastroczają one wątpliwości (art. 194 § 2 Kw). Przede wszystkim jednak, ze względu na to, że najistotniejszym elementem kampanii wyborczej bez wątpienia jest agitacja wyborcza, zaś formy publicznego nakłaniania lub zachęcania do głosowania w określony sposób lub na kandydata określonego komitetu wyborczego są najróżniejsze i rodzą się w tym zakresie coraz to nowe pomysły, nie wydaje się możliwe skompletowanie w jakiś wykaz tego rodzaju czynności. W tym miejscu jedynie wypada zauważyć, że w opinii publicznej utożsamia się niemal powszechnie (a także w wypowiedziach polityków i w mediach), kampanię wyborczą z agitacją wyborczą do czego niewątpliwie usposabia brak w Kodeksie wyborczym definicji kampanii wyborczej oraz treść przepisów Kodeksu o kampanii wyborczej traktujących w rzeczy samej tylko o zasadach prowadzenia agitacji wyborczej. Nie są to jednak oczywiście instytucje tożsame, o czym – jak się wydaje – przynajmniej profesjonalści powinni pamiętać. Tym niemniej, skoro – jak powiedziałam – nie dziwi potoczne zamienne posługiwanie się terminami „kampania wyborcza” i „agitacja wyborcza” i nazywanie w taki sposób wszelkiego rodzaju zabiegów mających na celu pozyskiwanie przychylności wyborców dla wskazanego programu politycznego lub osoby kandydata w wyborach poprzestaną na stwierdzeniu, że tak się rzecz ma. Skupmy się natomiast nad zjawiskiem obserwowanym od dłuższego już czasu, mającym związek z okresem trwania kampanii wyborczej, a więc zarazem okresem, w którym przewidziane jest prowadzenie agitacji wyborczej, którego to zjawiska – jak się wydaje – póki co organy wyborcze (przede wszystkim – Państwowa Komisja Wyborcza) nie są w stanie wyeliminować ani skutecznie mu zapobiegać. Chodzi o tzw. kampanie informacyjne czy społeczne upowszechniane przez partie

polityczne oraz poszczególne osoby mające zamiar kandydować w wyborach w czasie przed dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów. Mam tu na myśli różnego rodzaju publiczne konferencje, pikniki, wywiady udzielane mediom, publikowanie sprawozdań poselskich i senatorskich, nagłaśnianie akcji dobroczynnych, publikowanie własnych wizerunków itp. zachowania realizowane najczęściej na kilka tygodni przed spodziewanym terminem ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów lub w okresie tzw. ciszy wyborczej. Tego rodzaju akcje zwykle (lub może nawet nigdy) nie zawierają wprost haseł „głosujcie na nas lub na mnie” ale przecież u przeciętnego odbiorcy wywołują takie właśnie wrażenie, a w każdym razie utrwalają w świadomości odbiorcy określony obraz programu politycznego lub wizerunek osoby, który – jeśli pozytywny – wywołuje u wyborcy pozytywne skojarzenie w dniu wyborów, co zresztą jest przecież nienazwanym wyraźnie, ale dość oczywistym celem takich akcji. Nie ma przepisu, który by zabraniał partii politycznej działań o charakterze promocyjnym dotyczącym jej programu politycznego i zadań statutowych w okresie bezpośrednio przed kampanią wyborczą. Co więcej, nie ma takich przepisów również na okres kampanii wyborczej, a z art. 141 § 2 Kodeksu wyborczego wynika wręcz, że do dnia przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego i zamiarze zgłaszania kandydatów w wyborach partia polityczna, która utworzyła komitet wyborczy lub wchodzi w skład koalicji wyborczej może prowadzić działania związane z agitacją wyborczą na rzecz upowszechniania celów programowych partii, tyle tylko że musi je finansować wyłącznie z bieżących środków finansowych partii. Również przepisy o wykonaniu mandatu posła czy senatora nie zabraniają spotkań z wyborcami lub publikowania sprawozdań tuż przed okresem kampanii wyborczej czy w trakcie ciszy wyborczej, podobnie jak nie można wymagać od np. urzędującego ministra, żeby tuż przed kampanią wyborczą lub w okresie ciszy wyborczej zaniechał odbywania wizyt lub wystąpień publicznych przewidzianych programem sprawowania przez niego urzędu, a od mediów – żeby tego nie nagłaśniały.

Jak więc to jest?

Z jednej strony przecieżnie powszechnie panuje przekonanie, że tzw. kampanie informacyjne i społeczne, względnie publiczne prezentowanie swoich dokonań lub

wizerunku przez osoby zamierzające kandydować w wyborach podejmowane w czasie, gdy zaczyna się publicznie mówić o zbliżających się wyborach, ale jeszcze akt o ich zarządzeniu nie został ogłoszony stanowią agitację wyborczą choć nie wyrażają tego przy użyciu słów stanowiących nakłanianie lub zachęcanie. Z drugiej strony nie ma prawnego zakazu uprawiania tzw. działalności promocyjnej czy popularyzatorskiej, a jedynie wymagane jest przestrzeganie określonej dyscypliny finansowania. Wreszcie z trzeciej (i chyba najważniejszej) strony nie ma formalnych kryteriów pozwalających odróżnić akcje promujące programy partii czy wizerunki osób nie mające charakteru agitacji wyborczej od takich akcji, które stanowią już agitację wyborczą. Jednocześnie z Kodeksu wyborczego wynika wyraźnie, że agitację wyborczą można prowadzić wyłącznie w okresie kampanii wyborczej. Pewnej pikanterii całej tej kwestii dodaje jeszcze okoliczność, że Państwowa Komisja Wyborcza jest praktycznie bezradna w skutecznym dyscyplinowaniu przyszłych uczestników wyborów w zakresie korzystania z agitacji wyborczej tylko w okresie kampanii wyborczej. Istnieje wprawdzie instrument w postaci odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego na podstawie art. 144 § 1 lit. „a” lub „c” wówczas, gdy okaże się, że prócz wykazanych w sprawozdaniu kosztów kampanii wyborczej poniesione zostały na agitację określone koszty w czasie przed kampanią wyborczą (a zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej powinny być one zaliczone do kosztów komitetu), ale stwarza to dodatkowe problemy wynikające z konieczności posiadania wiedzy o podejrzeniu uprawiania agitacji wyborczej przed rozpoczęciem kampanii wyborczej oraz z potrzeby ustalania, że określona akcja była agitacją wyborczą, co w przypadku braku obiektywnych kryteriów odróżniających może być trudne do wykonania. Również nie ma sankcji karnej za podejmowanie tego typu działań, zaś odwoływanie się do zasad kultury politycznej nakazującej powstrzymywanie się od działań noszących choćby znamiona obchodzenia prawa, o co Komisja wielokrotnie i nieustannie apeluje, wydaje się w wielu przypadkach pozostawać bez właściwej reakcji.

Może więc zrezygnować w Kodeksie wyborczym z zakazu prowadzenia agitacji wyborczej poza okresem kampanii wyborczej i zgodzić się z powtarzanym przez polityków, publicystów i przedstawicieli doktryny twierdzeniem, że niezależnie od



treści przepisów, w rzeczy samej kampania wyborcza (czytaj – agitacja wyborcza) zaczyna się nazajutrz po dniu wyborów i trwa przez cały okres do następnych wyborów?

W sytuacji, gdy przepisy prawa są trudne lub wręcz niemożliwe do wyegzekwowania może lepiej nie podtrzymywać zaistniałej fikcji prawnej, bo szkodliwość społeczna takiego stanu rzeczy jest oczywista. Z drugiej strony nie sposób nie przyznać, że uprawianie agitacji wyborczej przed rozpoczęciem kampanii wyborczej nie jest chyba jednak zjawiskiem powszechnym, w związku z którym należałoby sięgać aż po zmianę przepisów. Może więc raczej korzystać jednak w indywidualnych sytuacjach z instytucji odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, względnie odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej w tych przypadkach gdy w okresie przed rozpoczęciem kampanii wyborczej sfinansowana została tzw. kampania społeczna mająca znamiona agitacji wyborczej. Powstaje jedynie pytanie – jakie kryterium należałoby tutaj stosować? Wszakże im bliżej do spodziewanego terminu ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów, tym bardziej każda tzw. promocyjna akcja na rzecz partii politycznej lub określonej osoby postrzegana jest jako zachęcanie do głosowania i to już tylko przez sam fakt realizowania takiej akcji. Oczywiście pozostaje zawsze możliwość złożenia doniesienia o podejrzeniu popełnienia występku z art. 506 Kodeksu wyborczego, ale obawiam się, że problemy interpretacyjne na tle stanu faktycznego, o którym mowa mogą nigdy nie doprowadzić do orzeczenia skazującego.

- II. Teraz chciałabym poruszyć kwestie jakie nasuwa przepis art. 133 § 1 Kodeksu wyborczego. Uregulowanie zawarte w tym przepisie nie było znane prawu wyborczemu przedkodeksowemu, a sama ta regulacja, zgodnie z którą komitet wyborczy partii politycznej oraz koalicyjny komitet wyborczy mogą nieodpłatnie korzystać w czasie kampanii wyborczej z lokali partii politycznej, jak również z jej sprzętu biurowego, może budzić wątpliwości co do tego czy uprawnienie, o którym mowa w art. 133 § 1 Kodeksu obejmuje tylko nieopłacenie czynszu czy także nieponoszenie przez komitet wyborczy kosztów oświetlenia, ogrzewania, zużycia wody, gazu, połączeń telefonicznych i internetowych itp. wydatków związanych z eksploatacją urządzeń technicznych i biurowych, w które lokal jest wyposażony.

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać – szczególnie, gdy skupić się tylko na § 1 artykułu 133 – że komitet wyborczy nie płaci nic. Przepis art. 133 § 1 Kodeksu wyborczego dotyczy problematyki dysponowania przez partię polityczną posiadanymi nieruchomościami i lokalami. Problematyka ta generalnie została uregulowana w art. 24 ust. 5 ustawy o partiach politycznych. Zgodnie z tym przepisem partia polityczna może udostępniać posiadane nieruchomości i lokale jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych i to wyłącznie na podstawie użyczenia. Przepis art. 133 § 1 Kodeksu odnosi się do dysponowania nieruchomościami i lokalami w sytuacji szczególnej, jaką jest okres kampanii wyborczej. Zawiera uregulowania szczególnie polegające na rozszerzeniu kręgu podmiotów uprawnionych do udostępnienia im przez partię nieruchomości i lokali oraz pominięciu umowy użyczenia. Należy więc uznać, że przepis art. 133 § 1 Kodeksu stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisu art. 24 ust. 5 ustawy o partiach politycznych, a jego treścią objęty jest wyłącznie stan faktyczny korzystania z nieruchomości i lokali partii z pominięciem jego cywilno – prawnej kwalifikacji. Faktyczne korzystanie z lokalu wyraża się m. in. w możliwości używania urządzeń technicznych, w które lokal jest wyposażony; bez tej możliwości uprawnienie komitetu wyborczego sprowadzałoby się wyłącznie do możliwości przebywania w lokalu, nie zaś do korzystania z niego.

Skoro nieodpłatność, o której mowa w art. 133 § 1 Kodeksu wyborczego została odniesiona do samego faktycznego korzystania z lokalu bez nawiązania do umowy użyczenia (która wymaga oddania lokalu do wyłącznego używania biorącego oraz zwalnia biorącego jedynie ze świadczenia pożytku jaki lokal mógłby przynieść), to nie ma wątpliwości, że komitet wyborczy za korzystanie z lokalu partii nie płaci nic i to bez względu na to, czy lokal został mu udostępniony do współkorzystania z partią (co zapewne będzie regułą), czy do wyłącznego używania oraz bez względu na kwalifikację tego stanu rzeczy z punktu widzenia prawa cywilnego.

Przedstawione argumenty nie wytrzymują jednak krytyki w zestawieniu z możliwym niestety do przyjęcia, w ramach obserwowanej niekiedy skłonności uczestników tej fazy procesu wyborczego do obchodzenia prawa, argumentem, że komitet wyborczy partii lub koalicji mógłby obchodzić przepisy o limitach na finansowanie kampanii wyborczej i zakazie przyjmowania wartości niepieniężnych np. przez bezpłatne

drukowanie ulotek i plakatów, odbywanie rozmów telefonicznych. Ryzyko tego rodzaju zachowań jest jeszcze większe gdy się zważy treść art. 133 § 2 i § 3 Kodeksu, gdzie praktycznie za darmo można by zrealizować większość przedsięwzięć agitacyjnych. Mając to na względzie Państwowa Komisja Wyborcza wyraża stanowisko, że uprawnienie do nieodpłatnego korzystania z lokali partii politycznej, lub lokali osób wchodzących w skład komitetu wyborczego względnie z lokali organizacji tworzącej komitet wyborczy polega wyłącznie na niepłaceniu czynszu za używanie lokalu i sprzętu biurowego, natomiast nie obejmuje wydatków za światło, wodę, gaz, telefony, papier, Internet, itp.; za te świadczenia komitet musi zapłacić. Inną kwestią jest w jaki sposób daje się określić wysokość takich wydatków w sytuacji, gdy stanowią one zwykle część całości, której ciężar w stosunku do operatorów ponosi właściciel lokalu, oraz czy i w jaki sposób Państwowa Komisja Wyborcza, przy badaniu sprawozdania finansowego, jest w stanie zweryfikować prawdziwość podawanych wartości. Ta ostatnia kwestia jest zresztą przyczynkiem do problematyki rozważanej przez PKW i coraz częściej poruszanej ostatnio w literaturze, mianowicie – możliwości kwestionowania przez PKW pod względem merytorycznym, a nie tylko zgodności rachunkowej, zawartości sprawozdań finansowych komitetów wyborczych i partii politycznych. Nie należą bowiem do wyjątków sytuacje, gdy wykazano zerowe wydatki w okolicznościach, gdy zdrowy rozsądek podpowiada, że jakieś koszty musiały być wydatkowane albo gdy np. wykazano koszty najmu lokalu biurowego według stawki czynszowej 20 zł miesięcznie i stawka taka oczywiście figuruje w umowie najmu, a skądinąd wiadomo, że rynkowa wartość takiego najmu jest kilkadziesiąt razy wyższa. Tę problematykę niniejszym jedynie sygnalizuję, ale chyba zasługuje ona na oddzielne, szersze rozważania.

- III. Trzecim zagadnieniem, na które chciałabym zwrócić uwagę jest wykładania art. 111 § 1 Kodeksu wyborczego w części dotyczącej przesłanki „informacja nieprawdziwa”. Wprawdzie zagadnienie to, z punktu widzenia pracy organów wyborczych, jest obojętne, a Państwo Komisarze będący sędziami sądów okręgowych orzekającymi w Ns-ach z pewnością wyłączają się od orzekania w sprawach z art. 111 KW, tym

niemniej może przydatne jest przypomnienie o co tak naprawdę chodzi w tym przepisie i jaki jest jego stosunek do art. 24 KC dotyczącego ochrony dóbr osobistych. Nie wydaje się trafny spotykany w doktrynie pogląd, że art. 111 Kodeksu wyborczego stanowi podstawę dochodzenia roszczeń dla ochrony dóbr osobistych w procesie wyborczym. Wprawdzie informacja nieprawdziwa może naruszać takie dobra osobiste człowieka lub także osoby prawnej jak godność czy cześć, czyli dobre imię, dobrą opinię w odbiorze zewnętrznym, ale przecież nie musi, bo równie dobrze może być z tego punktu widzenia obojętna, natomiast może wprowadzać w błąd co do faktów, których istnienie lub nieistnienie ma istotne znaczenie przy ocenie predyspozycji osoby prawnej do realizowania określonej funkcji. Samo zaś istnienie lub nieistnienie tych faktów nie przynosi ujmy w sferze godności lub dobrego imienia. Przykładowo – jeśli przekaz informuje, że określona osoba zamieszkuje w określonym miejscu od 10 lat podczas gdy w rzeczywistości zamieszkuje od 15 lat, to jest to informacja nieprawdziwa ale nie narusza ona dóbr osobistych chociaż jednocześnie jej sprostowania można dochodzić w trybie art. 111 Kodeksu wyborczego jeśli w ocenie skarżącego ma to wpływ na jego postrzeganie przez wyborców. Przepis art. 111 Kodeksu ma bowiem na celu ochronę opinii publicznej przed rozpowszechnianiem informacji nieprawdziwych, a więc ma na względzie przede wszystkim dobro publiczne. Właśnie na podstawie faktów bowiem, a nie wyrażanych ocen, wyborcy powinni wyrabiać sobie własne zdanie, które zaowocuje określoną decyzją w akcie głosowania. Obserwacja życia dowodzi wprawdzie, że przedsięwzięcia agitacyjne pełne są raczej wypowiedzi ocennych, w tym krytycznych i to wyrażanych często w obraźliwej formie pod adresem rywalizujących ugrupowań lub kandydatów, nad czym wypada ubolewać i na co Państwowa Komisja Wyborcza również wielokrotnie zwracała uwagę, to nie zmienia to w niczym wniosku, że art. 111 Kodeksu wyborczego dotyczy tylko faktów (bo tylko fakty mogą być prawdziwe lub nieprawdziwe) a nie ocen. Jeśli ocena jest bezpodstawna i narusza dobra osobiste można dochodzić roszczeń na podstawie art. 24 Kodeksu cywilnego, a nie na podstawie art. 111 Kodeksu wyborczego. Jeśli zatem zdarzy się zarzut w rodzaju „z padliną polityczną nie będę dyskutował”, „ten pan jest zwyczajnym nieukiem, który wykorzystuje niską świadomość prawną naszego społeczeństwa”, „xy jest arogantem

bez charyzmy”, „xy jest niewiarygodny” to same te oceny, bez wątplenia naruszające dobra osobiste, nie podlegają ochronie na podstawie art. 111 Kodeksu wyborczego. Jeśli natomiast na uzasadnienie tego rodzaju ocen wskazywane są określone fakty, to tylko one podlegają weryfikacji na podstawie art. 111 Kodeksu, natomiast ich ocena wyrażona w formie naruszającej np. godność lub dobre imię może być przedmiotem roszczeń, dla których prawną podstawę stanowi art. 24 Kodeksu cywilnego. Inną sprawą jest, że niektóre oceny w rzeczy samej dają się weryfikować wg kryterium prawdziwości, np. „był pijany”. W każdym razie, niezależnie od sformułowania, które jest przez skarżącego kwestionowane na podstawie art. 111 Kodeksu zawsze trzeba mieć na względzie, że przedmiotem oceny w tym postępowaniu jest prawdziwość informacji, a więc zgodność z obiektywnymi zdarzeniami, a nie słuszność wyrażonej oceny”.

**„Artykuły 210 i 211 Kodeksu wyborczego. Postulaty de lege late i de lege ferenda”** (s. J. Niemcewicz)

Art. 210 i 211 kodeksu wyborczego nie są żadnym novum. Przepisy identyczne lub zawierające tę samą treść normatywną w innej redakcji obowiązują od 1993 roku. W ciągu niemal 20 lat były konsekwentnie i jednolicie interpretowane przez Państwową Komisję Wyborczą, a ten sposób interpretacji został zaakceptowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Problemy z wykładnią art. 210 i 211 pojawiły się w toku ubiegłorocznych wyborów parlamentarnych w związku z szeroko nagłośnioną sprawą Komitetu Wyborczego Nowa Prawica Janusza Korwin-Mikkego.

Do tej pory nie ulegało wątpliwości, że:

- lista kandydatów powinna być poparta podpisami co najmniej 5000 wyborców złożonymi obok czytelnie wpisanych danych wymienionych w art. 209 Kodeksu wyborczego
- komitet wyborców jest uprawniony do zgłoszenia list bez poparcia podpisami wyborców, jeżeli zgłoszone przez niego listy poparte podpisami zostały w terminie zarejestrowane w co najmniej połowie okręgów wyborczych, a Państwowa Komisja Wyborcza potwierdzi ten fakt w zaświadczeniu
- zaświadczenie o zarejestrowaniu list w co najmniej połowie okręgów wydaje

Państwowa Komisja Wyborcza w oparciu o protokoły rejestracji sporządzone przez Okręgowe Komisje Wyborcze.

Jaki był przebieg wydarzeń w związku z rejestracją list Nowej Prawicy Janusza Korwina-Mikke:

- na koniec dnia 30.08 Nowa Prawica dysponowała protokołami rejestracji zgłoszenia z 19 okręgów wyborczych,
- w 6 dalszych okręgach Nowa Prawica zgłosiła listy kandydatów – wszystkie w ostatniej godzinie,
- w 2 z 6 okręgów listy Nowej Prawicy zostały zarejestrowane – odpowiednio 1 i 5 września - a więc po upływie terminu do złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej.

Rejestracja nastąpiła dopiero 5 września bo w tym dniu komitet usunął wady zgłoszenia listy.

W tej sytuacji Państwowa Komisja Wyborcza odmówiła Nowej Prawicy wydania zaświadczenia, co uniemożliwiło temu komitetowi zgłoszenie list bez poparcia wyborców. Niezależnie od spóźnionej rejestracji w 20 i 21 okręgu, sam wniosek o wydanie zaświadczenia wpłynął do Państwowej Komisji Wyborczej z uchybieniem ustawowego terminu. Okoliczność ta okazała się później istotna.

Kwestionując stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, Sądem Najwyższym a przede wszystkim w środkach masowego przekazu Komitet Nowa Prawica zakwestionował utrwalone w praktyce organów wyborczych wskazane wyżej zasady. Zarzucił, że Państwowa Komisja Wyborcza bezpodstawnie wymaga czytelności i kompletności danych wpisywanych obok podpisów na listach poparcia (nazwisko, imię, adres, nr PESEL). Komitet powołał się na pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w postanowieniu III SW 10/11 – że: (...) „Weryfikacja prawdziwości danych osobowych obywatela, który podpisał się na omawianym wykazie, następuje przez ich porównanie z danymi wynikającymi z podanego przez obywatela numeru PESEL. PESEL każdego wyborcy będącego obywatelem polskim oraz pozostałe dane (imię, nazwisko i adres zamieszkania) znajdują się bowiem w spisie wyborców (art. 18 § 7 Kodeksu wyborczego). Nie jest więc konieczne wpisanie danych osobowych do wykazu na tyle czytelnie, aby bez

znajomości danych wynikających z rejestru wyborców można było jednoznacznie ustalić imię, nazwisko i adres osoby udzielającej poparcia”, oraz: „Nie chodzi o to, aby osoba odczytująca odręczne wpisy w wykazie poznała wyłącznie na ich podstawie imię, nazwisko i adres wyborcy udzielającego poparcia, lecz o to, aby ta osoba mogła sprawdzić, czy nie ma istotnych sprzeczności między danymi wynikającymi z rejestru wyborców a danymi wskazanymi we wpisie do wykazu poparcia. Zasadniczym celem tego sprawdzenia danych jest bowiem ustalenie, czy ten, kto wpisał się do wykazu poparcia jest w rzeczywistości uprawnionym wyborcą, na którego wskazuje numer PESEL zamieszczony w rejestrze wyborców i w ten sposób ograniczenie możliwości popełnienia oszustw. Dla osiągnięcia tego celu zbędne jest wymaganie pełnej czytelności danych osobowych podanych przez wyborcę w wykazie poparcia”.

Orzeczenie to zapadło na tle art. 204 Kodeksu wyborczego, w którym pominięte zostało słowo „czytelnie”, ale jest to o tyle nieistotne, że Sąd Najwyższy rozszerzył swój pogląd na wszystkie przypadki udzielenia poparcia kandydatom stwierdzając: (...) „ Sąd Najwyższy uważa, że rozważając kwestię czytelności wpisów przede wszystkim trzeba mieć na uwadze cel i funkcje wykazu obywateli popierających utworzenie komitetu wyborczego wyborców. Złożenie podpisu w takim wykazie stanowi element obywatelskiego prawa wybierania posłów (art. 62 Konstytucji). Ponieważ wyborcy mogą zgłaszać kandydatów na posłów tylko przez utworzone przez nich komitety wyborcze (art. 84 § 1 Kodeksu wyborczego), to złożenie tego podpisu jest zarazem realizacją prawa wyborców do zgłaszania kandydatów na posłów (art. 100 ust. 1 Konstytucji). Te konstytucyjne prawa obywatela nie mogą być ograniczane przez nadmiernie restrykcyjną metodę oceny prawidłowości wpisów w wykazie osób popierających – tu: utworzenie komitetu wyborczego wyborców, a w innych przypadkach – kandydatów do stanowisk, które na mocy Konstytucji obsadzane są w wyborach bezpośrednich”

Pogląd Sadu Najwyższego dotyczy zatem także przypadków, gdy ustawa wymaga wyraźnie czytelności danych. Dwa dni wcześniej – w postanowieniu III SW 8/11 Sąd Najwyższy wyraził odmienny pogląd, zgodny z ustaloną praktyką organów wyborczych: (...) „Przez „1000 podpisów obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, popierających utworzenie komitetu wyborczego wyborców”, o których mowa

w art. 204 § 6 Kodeksu wyborczego, należy bowiem rozumieć nie tylko 1000 „własnoręcznie złożonych podpisów obywateli”, ale także ich imiona, nazwiska, adresy zamieszkania oraz numery ewidencyjne PESEL, czyli wszystkie dane, które powinny być zawarte w przedłożonym wykazie. Takie jest bowiem wymaganie ustalone w ustawie, niezbędne dla identyfikacji obywatela popierającego utworzenie komitetu jako mającego prawo wybierania do Sejmu. Brak jednej z wymaganych informacji lub wskazanie jej w sposób uniemożliwiający identyfikację obywatela oznacza, że nie mamy do czynienia z wadą wykazu, o którym mowa w art. 204 §7 pkt 3 Kodeksu wyborczego, ale z brakiem udzielenia poparcia przez obywatela, którego do dotyczy w rozumieniu art. 204 § 6 tego Kodeksu. Tego rodzaju wady zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego nie podlegają zatem usunięciu w trybie przewidzianym w art. 97 § 2 zdanie pierwsze Kodeksu wyborczego, a jak wyżej wskazano dołączenie nowego wykazu podpisów po terminie jest niedopuszczalne. Wobec tego należy uznać, że art. 204 § 6 Kodeksu wyborczego uzależnia możliwość zawiadomienia Państwowej Komisji Wyborczej o utworzeniu komitetu wyborczego wyborców w terminie do 50 dnia przed dniem wyborów, od zebrania przez ten komitet co najmniej 1000 prawidłowo złożonych podpisów obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, popierających utworzenie takiego komitetu. Przesłanka ta jest spełniona, gdy załączony do zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego wykaz, o którym mowa w art. 204 § 7 pkt 3 Kodeksu wyborczego, zawiera zbiór informacji o każdym z co najmniej 1000 obywateli mających czynne prawo wyborcze do Sejmu, obejmujący wszystkie dane wymagane tym przepisem, a więc prawidłowo wskazane imię, nazwisko, adres zamieszkania, numer ewidencyjny PESEL i własnoręczny podpis złożony przez każdego obywatela popierającego utworzenie komitetu”.

Już zresztą w 2005 roku w sprawie III SW 120/05 Sąd Najwyższy stwierdził, że (...) „aby uzyskać zaświadczenie, o którym mowa w art. 142 ust. 3 Ordynacji wyborczej, należy spełnić wymogi formalne. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że zarejestrowano listy okręgowe kandydatów na posłów tego Komitetu w 20 okręgach wyborczych. Wielokrotna weryfikacja dokonywana przez Państwową Komisję Wyborczą nie potwierdziła twierdzenia pełnomocnika wyborczego Komitetu o



zarejestrowaniu list w 21 okręgach (co było ustawowym minimum). Zdaniem Sądu Najwyższego działanie Państwowej Komisji Wyborczej nie nosi żadnych znamion przestępstwa, w szczególności przestępstwa, które stanowi przedmiot zarzutu. Załączony przez Mariana Piotra B. – pełnomocnika wyborczego komitetu wykaz okręgów wyborczych, w których zarejestrowane miały być okręgowe listy kandydatów obejmujących 21 okręgów, bez jego stosownej weryfikacji nie mógł stanowić podstawy wydania żądanego zaświadczenia”.

Komitet Nowej Prawicy zarzucił ponadto, że Państwowa Komisja Wyborcza bezpodstawnie odmówiła wydania zaświadczenia o rejestracji list w połowie okręgów. Wyraził pogląd, że termin 40 dni przed dniem wyborów ma istotne prawnie znaczenie tylko przy zgłaszaniu list z podpisami poparcia, natomiast rejestracja, wydanie zaświadczenia i zgłaszanie list na podstawie zaświadczenia może nastąpić po upływie tego terminu.

Zgodnie z tym poglądem można zgłosić w 40 dniu listy w co najmniej połowie okręgów i jednocześnie wnioski o wydanie zaświadczenia o rejestracji nawet wtedy, gdyby żadna z list nie była jeszcze protokolarnie zarejestrowana. Gdyby później – w nieokreślonym terminie – listy w połowie okręgów zostały zarejestrowane, Państwowa Komisja Wyborcza powinna wydać zaświadczenie, na podstawie którego – również w nieokreślonym terminie - zgłoszono by listy w pozostałych okręgach.

Sąd Najwyższy w trzech postanowieniach (tego samego składu osobowego) – III SW 85/11, III SW 67/11 i III SW 133/11 podzielił ten pogląd.

Sąd nie wskazał jednak podstawy prawnej, na której Okręgowa Komisja Wyborcza miałyby przyjąć i zarejestrować listy w oparciu o zaświadczenie Państwowej Komisji Wyborczej po upływie terminu określonego w art. 211 Kodeksu wyborczego.

Wobec rysującej się wyraźnej niespójności orzecznictwa Sądu Najwyższego, przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej występując na posiedzeniu Sądu Najwyższego w sprawie ważności wyborów wskazał na konieczność, by Sąd Najwyższy w składzie całej Izby ostatecznie wypowiedział się w wątpliwych kwestiach. Niestety, Sąd Najwyższy nie skorzystał z tej okazji, a protesty dotyczące odmowy wydania Nowej Prawicy zaświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej uznał za nieuzasadnione z powodu złożenia wniosku po terminie, nie wypowiedając

się w pozostałych kwestiach.

Jakie jest stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie interpretacji i oceny przepisów art. 210 i 211 kodeksu wyborczego? Stanowisko to przedstawione zostało w uwagach Państwowej Komisji Wyborczej do Raportu Misji Oceny Wyborów ODIHR/OBWE.

1. PKW uważa, że wykładnia art. 210 i 211 dokonywana przez organy wyborcze także na podstawie poprzednich przepisów jest prawidłowa. Inna wykładnia, postulowana przez niektórych ekspertów i nazywana „prokonstytucyjną” byłaby wykładnią *contra legem*.
2. Przepisy art. 210 i 211 mogą budzić wątpliwości w dwóch kwestiach:
  - ustanowienie jednego terminu dla trzech następujących po sobie czynności, z których wcześniejsza warunkuje dokonanie późniejszej,
  - brak sądowej kontroli odmowy wydania zaświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej.

Na tę drugą kwestię zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich, który w piśmie do Państwowej Komisji Wyborczej poddał w wątpliwość konstytucyjność takiego rozwiązania (prawo do sądu). W marcu Rzecznik Praw Obywatelskich Irena Lipowicz wystąpiła do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o rozważenie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie. Praktyka Rzecznika Praw Obywatelskich wskazuje, że jeśli nie nastąpi inicjatywa ustawodawcza, prawdopodobny jest wniosek Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego.

W związku z tym, na kilku posiedzeniach Państwowej Komisji Wyborczej przeprowadzona została dyskusja w sprawie kwestionowanych przepisów kodeksu wyborczego. Rozważane były różne propozycje:

- 1) pozostawienie przepisów bez zmian i podtrzymanie utrwalonej interpretacji;
- 2) zmiana wykładni przepisów zmierzająca do przyjęcia poglądu Nowej Prawicy i uwzględnianie rejestracji dokonanych po upływie 40 dnia przed wyborami. Zmianę wykładni usprawiedliwiałyby niewielkie zmiany brzmienia przepisów;
- 3) dogłębna zmiana konstrukcji art. 210 i 211 prowadząca w rezultacie do wydłużenia kalendarza wyborczego;
- 4) zmiana art.211 polegająca na ustanowieniu odrębnych terminów dla zgłaszania

listy kandydatów z podpisami i list kandydatów na podstawie zaświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej;

- 5) ustalenie odrębnych terminów dla zgłoszenia listy z podpisami, złożenia wniosku do Państwowej Komisji Wyborczej i zgłoszenia list na podstawie zaświadczenia.

Mimo braku formalnego głosowania można przyjąć, że szansę na największe poparcie miała propozycja wymagająca najmniejszej ingerencji w obecny stan prawny – zróżnicowanie terminów zgłaszania list z podpisami i z zaświadczeniem Państwowej Komisji Wyborczej (4).

Nie budziła wątpliwości propozycja uzupełnienia o wyraźny wymóg czytelności tych przepisów, w których słowo „czytelnie” zostało pominięte.

Wszystkie propozycje przybrały szczegółową postać legislacyjną, jednak PKW postanowiła powstrzymać się od zgłaszania zmian do art.210 i 211 Kodeksu wyborczego ze względu na zapowiedzenie przez Prokuratora Generalnego pytania prawnego do Sądu Najwyższego w sprawie wykładni tych przepisów”.

### **„Wybrane zagadnienia dotyczące wygaśnięcia mandatu radnego, wójta, burmistrza i prezydenta miasta” (s. W. Ryms)**

- I. Wygaśnięcie mandatu radnego, wójta, burmistrza i prezydenta miasta jest instytucją prawną prawa wyborczego. Do wygaśnięcia mandatu dochodzi na skutek zdarzeń, z którymi ustawa wiąże utratę mandatu uzyskanego w wyborach. Co do zasady są to zdarzenia, które następują po wyborach (po uzyskaniu mandatu). Jakkolwiek wygaśnięcie mandatu jest związane z określonym zdarzeniem, które stanowi przyczynę wygaśnięcia mandatu, to jednak warunkiem koniecznym jest stwierdzenie wygaśnięcia mandatu w drodze aktu urzędowego (uchwały rady albo zarządzenia zastępczego). W aktualnym stanie prawnym więcej argumentów przemawia za tym, że uchwała rady (zarządzenie zastępcze) ma charakter aktu konstytutywnego, jeżeli jest zaskarżana do sądu administracyjnego. Skoro bowiem, w razie zaskarżenia uchwały rady do sądu administracyjnego, wygaśnięcie mandatu następuje z dniem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę, to nie ulega wątpliwości, że skutek w postaci wygaśnięcia mandatu jest związany z aktem stwierdzającym wygaśnięcie mandatu oraz jego ostatecznością. Należy więc przyjąć,

że mandat wygasa z dniem, w którym upłynął termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego albo, w razie wniesienia skargi do sądu, z dniem, w którym uprawomocnił się wyrok sądu administracyjnego oddalający skargę lub postanowienie o odrzuceniu skargi. Kontrowersyjnym zagadnieniem jest, czy w razie pisemnego zrzeczenia się mandatu, mandat wygasa z dniem złożenia takiego oświadczenia, czy po podjęciu uchwały (zarządzenia zastępczego) stwierdzającego wygaśnięcie mandatu, z dniem, w którym upłynął termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego albo, w razie wniesienia skargi, z dniem uprawomocnienia się wyroku oddalającego skargę lub postanowienia odrzucającego skargę.

II. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, że uchwała rady (zarządzenie zastępcze) stwierdzająca wygaśnięcie mandatu, która jest doręczana zainteresowanemu, powinna zawierać uzasadnienie obejmujące przyczynę wygaśnięcia mandatu (okoliczności faktyczne i podstawę prawną wygaśnięcia mandatu) oraz pouczenie o trybie i terminie wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, który wydał akt stwierdzający wygaśnięcie mandatu. Podstawę do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę rady stanowią przepisy art. 191 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190) i art. 27 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191), a na zarządzenie zastępcze wojewody art. 98<sup>a</sup> ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 86<sup>a</sup> ustawy o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) i art. 85<sup>a</sup> ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

III. Przedstawione stanowisko wynika ze stanu prawnego, który obowiązywał w czasie wyborów samorządowych przeprowadzonych w listopadzie grudniu 2010 r. oraz ma zastosowanie do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego rozpoczętych po tych wyborach. Oznacza to, że w trakcie kadencji rozpoczętej po wyborach samorządowych w 2010 r., kwestie dotyczące wygaśnięcia mandatu uzyskanego w tych wyborach oraz obsadzenia mandatu po jego wygaśnięciu określa Ordynacja

wyborcza oraz ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Analiza przepisów wprowadzających zmiany w prawie wyborczym wskazuje, że w polskim prawie wyborczym obowiązuje zasada, że zmiany w prawie wyborczym mogą dotyczyć przyszłych wyborów i kadencji rozpoczętych po tych wyborach, a nie wyborów i kadencji, w czasie której zmiany te weszły w życie. Wyrazem tej zasady jest art. 16 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 22, poz. 113).

- IV. W wyroku z dnia 20 lipca 2011 r. sygn. akt K 9/11 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy przez to, że uzależnia reżim prawny wyborów od terminu ich zarządzenia, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 Konstytucji. Wyrok ten ogłoszony w Dzienniku Ustaw z dnia 21 lipca 2011 r. spowodował problem, czy i w jakim zakresie przepisy art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy utraciły moc. Z dniem 1 sierpnia 2011 r. weszły w życie ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy oraz ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Z tym dniem utraciły moc Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.
- V. Po wejściu w życie Kodeksu wyborczego oraz przepisów wprowadzających Kodeks wyborczy, poprzedzonym ogłoszeniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ujawnił się kontrowersyjny problem, jakie przepisy mają zastosowanie od 1 sierpnia 2011 r. do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego rozpoczętych po wyborach samorządowych w 2010 r. Istota tego problemu sprowadza się do zagadnienia prawnego dotyczącego tego, jakie są skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., orzekającego, że art. 16 ust. 1 i 2 przepisów wprowadzających Kodeks wyborczy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, w odniesieniu do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego rozpoczętych po wyborach samorządowych przeprowadzonych w 2010 r. na podstawie Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Prezentowane są dwa stanowiska.

Pierwsze, że od 1 sierpnia 2011 r. do rozpoczętych kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego mają zastosowanie przepisy Kodeksu wyborczego, z uwzględnieniem przepisów dotychczasowych jedynie w zakresie określonym w art. 16 ust. 3 i 4 ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks wyborczy, a więc do wygaśnięcia mandatu i stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, wójta, burmistrza i prezydenta miasta stosuje się odpowiednie przepisy Kodeksu wyborczego. Drugie, że od 1 sierpnia 2011 r. do rozpoczętych kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego mają nadal zastosowanie przepisy dotychczasowe, tj. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, a więc do wygaśnięcia mandatu i stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, wójta, burmistrza i prezydenta miasta stosuje się odpowiednie przepisy tych ustaw. Rozbieżne stanowiska w tej kwestii ujawniły się już w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnego (przykładowo można wskazać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r. sygn. akt III SA/Wr 87/12, w którym opowiedziano się za pierwszym stanowiskiem, czy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Olsztynie z dnia 6 marca 2012 r. sygn. akt II SA/Ol 38/12, w którym opowiedziano się za drugim stanowiskiem).

VI. 1. Wydaje się, że więcej argumentów przemawia za stanowiskiem, iż do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego rozpoczętej po wyborach samorządowych w 2010 r. mają nadal zastosowanie przepisy dotychczasowe, a więc Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, w zakresie dotyczącym art. 16 ust. 1 i 2 ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks wyborczy, został sformułowany w sposób szczególny odnoszący się do „reżimu prawnego wyborów”, które mają być zarządzane. Z uzasadnienia tego wyroku wynika ponad wszelką wątpliwość, że chodzi o wybory parlamentarne, które mają być przeprowadzone, a nie o wybory, które już przeprowadzono i kadencje rozpoczęte po przeprowadzonych wyborach. W ocenie Trybunału regulacja intertemporalna w art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 spowodowała „powstanie niepewności co do reżimu

prawnego, według którego odbędą się wybory parlamentarne w 2011 r. Mechanizm wynikający z powołanych przepisów w praktyce wyłączył bezpieczeństwo prawne, zagwarantowane przez uchwalenie Kodeksu wyborczego we właściwym czasie. Właśnie owa niepewność co do prawa, jaką wprowadził art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 1, decyduje o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów. Kodeks wyborczy wprowadza bowiem wiele istotnych zmian w stosunku do regulacji zawartej w ordynacji wyborczej. Brak pewności, czy zmiany te będą obowiązywać w wyborach parlamentarnych w 2011 r., narusza zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. To z kolei przesądza o niezgodności art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 p.w.k.w. z art. 2 Konstytucji”. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że orzeczenie o niekonstytucyjności art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 1, powoduje, że z uwagi na pozostałe odpowiednie przepisy ustawy Przepisy wprowadzające Kodeks wyborczy, wybory parlamentarne w 2011 r. mogą odbyć się wyłącznie na podstawie nowego prawa, tj. Kodeksu wyborczego. Wyrok Trybunału i jego uzasadnienie nie odnosi się do wyborów przeprowadzonych przed uchwaleniem Kodeksu wyborczego i kadencji rozpoczętych przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego, a w szczególności w ogóle nie odnosi się do wyborów samorządowych przeprowadzonych w 2010 r. i kadencji rozpoczętych po tych wyborach. Przemawia to za poglądem, że stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z art. 2 Konstytucji art. 16 ust. 1 i 2 Przepisów wprowadzających Kodeks wyborczy przez to, że uzależnia reżim prawny wyborów od terminu ich zarządzenia, nie powoduje zmiany stanu prawnego co do tego, że do wyborów samorządowych przeprowadzonych w 2010 r. i kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego rozpoczętej po tych wyborach mają nadal zastosowanie przepisy dotychczasowe, tj. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, w tym przepisy tych ustaw dotyczące wygaśnięcia mandatu i stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

3. To, że do wyborów samorządowych przeprowadzonych w 2010 r. i kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego rozpoczętych po tych wyborach mają zastosowanie przepisy Ordynacji wyborczej do rad gmin (...) oraz ustawy o

bezpośrednim wyborze wójta (...) wynika nie tylko z art. 16 ust. 1 i 2 Przepisów wprowadzających Kodeks wyborczy. Wybory samorządowe w listopadzie i grudniu 2010 r. zostały przeprowadzone na podstawie przepisów Ordynacji wyborczej do rad gmin (...) i ustawy o bezpośrednim wyborze wójta (...), z uwzględnieniem zmian tych przepisów wprowadzonych ustawami, które weszły w życie w trakcie poprzedniej kadencji, ale miały zastosowanie do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następującej po kadencji, w trakcie której ustawy wprowadzające zmiany weszły w życie. Zmiana przepisów dotyczących wygaśnięcia mandatu radnego, wójta, burmistrza i prezydenta miasta była objęta ustawą z dnia 5 września 2008 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 180, poz. 1111). W tej ustawie (art. 6), podobnie jak w innych ustawach zmieniających Ordynację wyborczą do rad gmin (...) oraz ustawę o bezpośrednim wyborze wójta (...), został zamieszczony przepis przejściowy, że zmienione przepisy mają zastosowanie do kadencji następujących po kadencji, w czasie której weszły w życie. Oznacza to, że w przepisach przejściowych, które są poza Ordynacją wyborczą do rad gmin (...) i ustawą o bezpośrednim wyborze wójta (...) zawarte jest unormowanie, że przepisy Ordynacji wyborczej do rad gmin (...) oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta (...), z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w drodze kolejnych nowelizacji przed wyborami samorządowymi w 2010 r., stosuje się do wyborów samorządowych w 2010 r. i kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego po tych wyborach. Te przepisy przejściowe nie utraciły mocy.

4. Nie budzi wątpliwości, że art. 16 ust. 3 i 4 Przepisów wprowadzających Kodeks wyborczy wprost stanowi, że do nowych, przedterminowych i uzupełniających wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanych w trakcie kadencji, w czasie której Kodeks wyborczy wszedł w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe, jak również do przedterminowych wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przeprowadzanych w trakcie kadencji, w czasie której Kodeks wyborczy wszedł w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe. Przepisy dotychczasowe, o których mowa w art. 16 ust. 3 i 4, to Ordynacja wyborcza do rad gmin (...) oraz ustawa o bezpośrednim wyborze wójta (...). Stosowanie



przepisów dotychczasowych do wyborów obejmuje całość spraw związanych z tymi wyborami, a więc obejmuje także te przepisy, które określają warunki przeprowadzania takich wyborów, w tym przepisy, których zastosowanie powoduje skutek w postaci przeprowadzenia wyborów. Nie jest możliwy do zaakceptowania taki pogląd, że to czy wybory mogą być przeprowadzone reguluje Kodeks wyborczy, natomiast samo przeprowadzenie wyborów reguluje Ordynacja wyborcza do rad gmin (...) i ustawa o bezpośrednim wyborze wójta (...).

W przypadku wyborów uzupełniających i przedterminowych przeprowadzonych w trakcie trwającej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, zasadnicze znaczenie ma kwestia stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, wójta, burmistrza i prezydenta miasta, albowiem to zdarzenie decyduje o przeprowadzeniu tych wyborów. Stosowanie przepisów dotychczasowych do wyborów uzupełniających w czasie trwającej kadencji organów samorządu terytorialnego, oznacza, że wygaśnięcie mandatu i stwierdzenie wygaśnięcia mandatu radnego, wójta, burmistrza i prezydenta miasta regulują przepisy art. 190 i 191 Ordynacji wyborczej do rad gmin (...) oraz art. 26 i 27 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta (...).

5. W ustawie z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 1281) wprowadzono zmiany do ustaw samorządowych, nadając nowe brzmienie art. 98<sup>a</sup> ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 85<sup>a</sup> ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 86<sup>a</sup> ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Przepisy te dotyczą wydawania przez wojewodę zarządzeń zastępczych, w sytuacji gdy właściwy organ samorządu terytorialnego nie podejmie uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu z przyczyn określonych w Kodeksie wyborczym. Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r., zmienione przepisy ustaw samorządowych mają zastosowanie do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, następujących po kadencji, w trakcie której ustawa ta weszła w życie. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że do trwającej od 2010 r. kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego nie mają zastosowania przepisy Kodeksu wyborczego. Skoro zaś przepisy Kodeksu wyborczego nie mają zastosowania do trwającej kadencji, to nie było potrzeby obejmowania przepisem przejściowym tej ustawy (art. 5), także art. 1 ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r., który

zmienia przepisy Kodeksu wyborczego. Zmienione ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. przepisy Kodeksu wyborczego mogą mieć zastosowanie do następnych wyborów samorządowych i kadencji po tych wyborach.

6. Stanowisko, że do wygaśnięcia mandatu radnego, wójta, burmistrza i prezydenta miasta stosuje się przepisy Kodeksu wyborczego, które weszły w życie w czasie trwającej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego wybranych w wyborach samorządowych w 2010 r., naruszałoby także wartości konstytucyjne. Konsekwencją przyjęcia takiego stanowiska jest bowiem akceptacja zmiany reguł określających sprawowanie mandatu w trakcie kadencji, ale także akceptacja nierównego traktowania osób, które uzyskały mandat w wyborach samorządowych w 2010 r. (do 31 lipca 2011 r. utrata mandatu według przepisów dotychczasowych, a od 1 sierpnia 2011 r. według przepisów Kodeksu wyborczego)”.

- \* W maju 2012 r. w 20 gminach odbyły się wybory uzupełniające do rad, w 2 gminach wybory przedterminowe wójtów – w Konopnicy, woj. łódzkie i w Bestwinie, woj. śląskie. W 4 gminach przeprowadzono referenda lokalne: w dniu 13 maja 2012 r. w sprawie odwołania Burmistrza Miasta Kalwaria Zebrzydowska, woj. małopolskie oraz w sprawie odwołania Wójta i Rady Gminy Sanniki, woj. mazowieckie, w dniu 20 maja 2012 r. – w sprawie odwołania Wójta i Rady Gminy Lipno oraz w sprawie odwołania Burmistrza Miejskiej Górki, woj. wielkopolskie. Wszystkie referenda wskutek niewystarczającej frekwencji były nieważne. W kolejnych terminach od miesiąca czerwca do 19 sierpnia 2012 r. zarządzono wybory uzupełniające w 49 radach gmin, w 5 gminach wybory przedterminowe wójta i burmistrza oraz w 14 gminach referenda w sprawie odwołania organów gminy – wójta, burmistrza, rady.

## **INFORMACJE PRAWNE**

- \* Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku kasacyjnym z dnia 20 marca 2012 r. (II OSK 281/12) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 18 listopada 2011 r. Sygn. akt II SA/Wa 2327/11 w sprawie skargi w przedmiocie odrzucenia wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego w innej sprawie niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego, odniósł się do zagadnienia znaczenia pojęcia prawidłowo złożonego podpisu i danych osobowych osób

udzielających poparcia, które to zagadnienie stanowiło podstawę protestu referendalnego. Inicjator referendum zarzucał w proteście: weryfikowanie podpisów przez osoby niebędące członkami komisji referendalnej, nieprawidłowe weryfikowanie podpisów oraz niemożliwość uzupełnienia brakujących podpisów. Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę inicjatora referendum uznał że: (...) „zarzut naruszenia zasad określonych w art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy o referendum lokalnym za nieuprawniony. W ocenie Sądu powyższe przepisy nie zostały naruszone przez „fakt rzeczywistego weryfikowania podpisów na kartach poparcia nie przez członków komisji”. Przyjęcie przez Komisję pomocy w zakresie weryfikacji zebranych podpisów, w ocenie Sądu, było dopuszczalne. Mając bowiem na względzie krótki okres (30 dni) na podjęcie uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum bądź odrzucenia wniosku mieszkańców oraz ilość podpisów wymagających weryfikacji, uprawnione jest stanowisko, że wykonanie takiej pracy nie było możliwe wyłącznie siłami członków Komisji. W rozpoznawanej sprawie pozycja Komisji jest zbliżona do pozycji organu administracji. Nie budzi żadnych wątpliwości, że zazwyczaj piastun organu administracji przed podjęciem rozstrzygnięcia, nie podejmuje sam niezbędnych czynności czy to technicznych, dowodowych, czy też innych, które mają prowadzić do wydania danego rozstrzygnięcia, lecz korzysta w tym zakresie ze swojego aparatu pomocniczego obsługującego dany organ. Co więcej ma możliwość upoważnienia innych pracowników do wydania aktów w jego imieniu. Nie oznacza to jednak, że akt ten nie pochodzi od organu. Analogicznie więc, to Komisja podejmuje ostatecznie uchwałę określającą m.in. czy wniosek poparty został przez wymaganą liczbę osób. Jak wynika z załącznika nr 1 do uchwały nr 4/11 Doraźnej Komisji ds. Referendum Lokalnego z 8 sierpnia 2011 r., zostały opracowane szczegółowe zasady weryfikacji przez członków Komisji ustaleń dokonanych przez urzędników. Analiza protokołów posiedzeń Komisji wskazuje, iż była przeprowadzana szczegółowa weryfikacja kart zawierających podpisy mieszkańców popierających inicjatywę referendalną. Potwierdza to również dokonane przez Sąd badanie poszczególnych kart, które ujawniło wprowadzane przez Komisję zmiany oceny co do zasadności uznania danego głosu poparcia za nieważny. Do każdej karty z podpisami dołączona została karta,

którą można określić jako roboczy protokół weryfikacji, na której uwidocznione zostały wyniki tej weryfikacji dokonanej przez urzędników i ich ewentualna korekta przez członków komisji. W stosunku do każdego podpisu podano, czy jest on ważny, czy nieważny i z jakiego powodu uznano jego nieważność. Z zapisów nie wynika, aby poszczególni członkowie Komisji zgłaszali zastrzeżenia co do poprawności oceny udzielonych głosów poparcia, które nie zostałyby uwzględnione lub też, aby nie mieli możliwości zweryfikowania wszystkich podpisów.

Sąd nie dostrzegł również zasadności zarzutu naruszenia art. 16 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym, którego skarżący upatrywał w braku wskazania przez Komisję dostrzeżonych nieprawidłowości celem uzupełnienia w terminie 14 dni. W ocenie Sądu, uzupełnienia brakujących podpisów lub danych można dokonywać do upływu terminu 60 dni określonego w przepisie art. 14 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym (także wskutek zwrotu wniosku przez doraźną komisję), który jest zawitym terminem niemożliwym do przywrócenia ani przedłużenia. Po upływie tego terminu nie można już zwracać wniosku inicjatorowi referendum do uzupełnienia liczby wymaganych podpisów albo wyjaśnienia zastrzeżeń co do ścisłego podania wskazanych w przepisach danych osobowych mieszkańców gminy.

W rozpoznawanej sprawie wnioski o przeprowadzenie referendum skarżąca złożyła w ostatnim dniu terminu określonego w art. 14 ust. 1 ww. ustawy, nie można było zatem w żadnym trybie wyjaśnić wątpliwości czy uzupełnić dane osobowe niespełniające wymogów określonych w art. 14 ust. 4 ustawy.

Następnie powołując treść art. 17 ustawy o referendum lokalnym wskazał Sąd I instancji, że przepis ten określa dwa kryteria oceny wniosku: musi on spełniać wymogi ustawy oraz nie prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Stwierdzenie jednej tylko z wymienionych wad wniosku daje podstawę do jego odrzucenia.

Dokonując zatem kontroli przeprowadzonej przez organ oceny wniosku w oparciu o powyższe kryteria, Sąd stwierdził, że uzasadnione jest stanowisko, iż wniosek o przeprowadzenie referendum nie został poparty przez wymaganą liczbę mieszkańców. Bezsporną okolicznością jest, iż minimalna wymagana liczba podpisów do uruchomienia procedury przeprowadzenia referendum lokalnego wynosiła 133.680 podpisów. Skarżący zarzuca, że komisja doraźna przyjmowała za brak podpisu także

złożenie przez osobę popierającą wniosek niewyraźnego podpisu bądź podpisu w formie parafki.

W tym względzie Sąd wskazał, że kwestię zbierania podpisów poparcia w przypadku referendum lokalnego reguluje art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym. Wszystkie wskazane w nim dane osobowe są istotne, dlatego muszą być kompletne, ponieważ służą do identyfikacji osób popierających wnioski i ułatwiają weryfikację tego poparcia. Podpis i dane osobowe pozostają ze sobą ściśle powiązane i nie egzystują samodzielnie. Łącznie pełnią rolę identyfikatora osoby, która opowiedziała się za przeprowadzeniem referendum. Z tej przyczyny w ocenie Sądu, za prawidłowy można uznać jedynie taki podpis, któremu towarzyszą dane określone w art. 14 ust. 4 ustawy. Rozróżnienie i oddzielenie od siebie pojęć „podpisu” i „danych osobowych” podpisującego dotyczy jedynie sfery językowej i nie można mu przypisywać decydującego znaczenia w zakresie wykładni pojęcia „prawidłowo złożonego podpisu”. Oba te elementy, w świetle brzmienia przepisu art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym, są ze sobą powiązane i podpis sensu stricto nie egzystuje samodzielnie, musi być złożony wraz z określonym w powołanym przepisie danymi osobowymi. Dla organu weryfikującego poparcie dla wniosku o przeprowadzenie referendum znaczenie mają zarówno podpis, jak i inne, ustawowo określone dane osobowe identyfikujące osobę udzielającą poparcia. Tak więc, w ocenie Sądu, aby podpis popierający inicjatywę referendum uznać za prawidłowy musi on zawierać nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL oraz własnoręczne potwierdzenie podpisem tych danych. Pod pojęciem adresu zamieszkania należy rozumieć wskazanie miasta, w którym zamieszkuje popierający inicjatywę obywatel, ulicę, numer domu i numer mieszkania”.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku kasacyjnego oddalającego skargę dzieląc wykładnię WSA wskazał co następuje: (...) „Inne zarzuty odnoszą się do naruszenia poprzez błędną wykładnię art. 14 ust. 4, art. 16 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 ustawy o referendum lokalnym i dotyczą sposobu weryfikacji głosów poparcia dla inicjatywy referendalnej. W szczególności dotyczy to rozumienia terminu „prawidłowo złożony podpis”. Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela wykładni dokonanej w przywołanym w uzasadnieniu wyroku NSA z 29 września 2004 r., sygn.

akt OSK 1117/04, podziela natomiast wykładnię zawartą w innych wyrokach (m.in. wyrok NSA z 13 września 2006 r., II OSK 1044/06, wyrok NSA z 25 listopada 2008 r., II OSK 1544/08; ONSA i WSA 2010/1/11) oraz w krytycznym głosie A. Kisielewicza do wyroku z 29 września 2004 r. Wskazane przepisy istotnie mogą budzić wątpliwości, regulacja prawna dotycząca referendum lokalnego nie może być uznana za doskonałą. W polskim prawie nie ma definicji podpisu, a ustawa o referendum lokalnym nie definiuje także „prawidłowo złożonego podpisu”. W odniesieniu do tego samego kontekstu ustawa ta mówi o podpisie (art. 14 ust. 1), o własnoręcznym podpisie (art. 14 ust. 4) oraz o podpisie prawidłowo złożonym (art. 16 ust. 6 i art. 22 ust. 5). Te określenia pozostają ze sobą, z uwagi na ten kontekst, w ścisłym związku a to prowadzi do wniosku, że nie jest uzasadnione całkowite odrywanie podpisu od danych osobowych identyfikujących podpisującego. Z art. 14 ust. 1 i 4 interpretowanych łącznie można wnioskować, że zbieranie podpisów przez inicjatora referendum ma następować w sposób określony w ust. 4, a to oznacza, że inicjator nie zbiera samych podpisów. Mieszkaniec popierający referendum musi podać na karcie imię, nazwisko, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL. Dane te potwierdza własnoręcznym podpisem, tym samym podpisy o których mowa w art. 14 ust. 1 nie mogą oznaczać podpisów sensu stricte. Termin 60-cio dniowy jest terminem zbierania podpisów z danymi osoby składającej podpis. Odróżnieniu podpisu od określonych w ustawie danych osobowych nie można przypisywać decydującego znaczenia w procesie wykładni pojęcia „prawidłowo złożonego podpisu”. Wynika to z ustawowego powiązania obu elementów: podpisu i danych osobowych, wzajemnie się uzupełniających i łącznie pełniących funkcję identyfikatora osoby która poparła referendum. Zwłaszcza w dużych skupiskach ludzkich relacje między mieszkańcami są w dużej mierze anonimowe. Czasem nawet pełny podpis złożony z imienia i nazwiska mógłby być niewystarczający dla identyfikacji osoby. W tej sytuacji należy przyjąć, że podpis, któremu nie towarzyszą pełne dane osobowe, nie ma zdolności identyfikacyjnej. Wiele uchybień w tym zakresie można uznać za usuwalne (niepodanie pełnych danych, podanie tylko nazwiska czy podpis niezbyt czytelny). W świetle jednak art. 16 ust. 6 oraz art. 22 ust. 5 u.r.l. ustawodawca nie pozwala na usuwanie uchybień po upływie terminu do zebrania podpisów. Po upływie

tego terminu uchybienia takie jak wskazane stają się praktycznie nieusuwalne. Brak podstaw do tego, by uznawać na gruncie art. 14 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 4 u.r.l., że uchybienia w zakresie braków wniosku w zakresie danych osób popierających wnioski są usuwalne po upływie terminu 60 dni przeznaczonych na ich zebranie za działanie prawidłowe, stanowiła wykładnię zbyt restrykcyjną. Podobne przepisy powinny być jednakowo interpretowane. Podobieństwo rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o referendum, d. Ordynacji wyborczej, d. Ordynacji wyborczej do Sejmu, d. Ordynacji do Parlamentu Europejskiego, obecnie Kodeksu wyborczego, czyni aktualnym stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone m.in. w postanowieniu z 19 września 2002 r., sygn. akt III SW 28/02 (OSNO 2003/4/89), oraz w postanowieniu SN z 10 maja 2004 r., sygn. akt III SW 4/04”.

- \* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu wyrokiem z dnia 16 maja 2012 r. – sygn. akt II SA/Op 259/12 oddalił skargę inicjatora referendum lokalnego w sprawie odwołania Burmistrza N. na postanowienie Komisarza Wyborczego w Opolu oddalające wniosek o przeprowadzenie referendum. W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał: (...) „W dniu 3 kwietnia 2012 r. do siedziby Komisarza Wyborczego pełnomocnik Jacek W. dostarczył wniosek, o którym mowa w art. 22 ustawy o referendum. Do wniosku dołączone zostały 43 listy zawierające 1197 podpisów poparcia oraz kserokopia informacji Burmistrza N. o liczbie mieszkańców gminy N. objętych rejestrem wyborców na koniec ostatniego kwartału 2011 r. Pełnomocnikowi Inicjatora Referendum wydane zostało potwierdzenie wpłynięcia wniosku, w którym określono także terminy prowadzenia postępowania sprawdzającego liczbę i prawidłowość złożonych podpisów. Komisarz Wyborczy pismem z dnia 3 kwietnia 2012 r. wystosowanym do Burmistrza N. zwrócił się o informację dokonanie jakich czynności na terenie Miasta i Gminy N. uznawane jest za ogłoszenie „w sposób zwyczajowo przyjęty”, o którym stanowi art. 13 ust. 1 ustawy o referendum. Ponadto pismem z dnia 5 kwietnia 2012 r. skierowanym do pełnomocnika wnioskodawców wezwał o przedłożenie informacji, czy przed złożeniem wniosku o przeprowadzenie referendum na terenie Gminy N. podana została do wiadomości mieszkańców, w sposób zwyczajowo przyjęty, informacja o przedmiocie referendum, która spełniałaby jednocześnie wymogi ustawowe określone w art. 13 ust. 2 i 3 ustawy o

referendum. W odpowiedzi na powyższe pełnomocnik Inicjatora Referendum Lokalnego pismem z dnia 11 kwietnia 2012 r. zapewnił Komisarza Wyborczego o tym, że zostały spełnione wymogi podania do wiadomości mieszkańców informacji o przedmiocie referendum. Na dowód powyższego przedłożył kserokopię artykułu prasowego opublikowanego w Nowej Gazecie w numerze 2 (28) luty 2012 r. oraz kserokopię innej publikacji - zdjęcia z notą prasową z tej samej gazety o tym samym: numerze. Wskazał nadto na adresy stron internetowych opolskich mediów (Radio Opole, Nowa Trybuna Opolska), na których redaktorzy zamieścili wzmiankę o planowanym referendum w N. Pismem z dnia 4 kwietnia 2012 r. Burmistrz N. udzielił Komisarzowi Wyborczemu informacji dotyczącej zwyczajowego sposobu podawania zarządzeń i informacji publicznych do wiadomości mieszkańców na terenie Gminy i Miasta N. oraz poinformował, stosownie do zapytania, że Inicjator Referendum nie -zwracał się z prośbą o umieszczenie informacji o planowanym referendum w BIP Gminy; tablicy ogłoszeniowej w Urzędzie Miejskim w Niemodlinie, czy stronie internetowej urzędu, ani nie zwracał się także o wskazanie oraz wyznaczenie miejsc na bezpłatne umieszczanie takiej informacji. Ponadto nie umieścił takiej informacji na żadnym słupie ogłoszeniowym czy też tablicy na terenie Gminy jak i Miasta N. Wskazał także Komisarz Wyborczy, że w dniu 19 . kwietnia 2012 r. pełnomocnik Inicjatora Referendum przedłożył materiały informacyjne, które zostały dostarczone do 26 sołectw Gminy N. oraz do Urzędu Miejskiego w N. z prośbą o ich wywieszenie. W dniu 20 kwietnia Burmistrz N. poinformował Komisarza Wyborczego o tym, że w dniu 18 kwietnia 2012 r. do Urzędu Miejskiego w N. dostarczono plakat zawierający informację dotyczącą wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania Burmistrza N.

Organ stwierdził również, że w dniach od 5 d o 20 kwietnia 2012 r.: pracownicy Krajowego Biura Wyborczego przeprowadzili postępowanie sprawdzające liczbę i prawidłowość złożonych podpisów oraz dokonali weryfikacji podpisów w bazie ewidencyjnej PESEL. W wyniku dokonanej weryfikacji ustalono, że pełnomocnik Inicjatora Referendum wraz z wnioskiem o przeprowadzenie referendum złożył 1182 podpisy, z czego 137 podpisów nie



spełniło wymogów ustawy, gdyż zawierały nieprawidłowy PESEL, niepełny lub nieprawidłowy adres, nieprawidłowe nazwisko wyborców, a także brak prawa wybierania Rady Gminy i Burmistrza N., a tym samym liczba prawidłowo złożonych podpisów to 1045. Komisarz Wyborczy wskazał na poszczególne karty i pozycje na nich, które zostały zakwestionowane: Mając na uwadze powyższy stan faktyczny oraz przepisy art. 13, art. 4 pkt 1, art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym Komisarz Wyborczy stwierdził, że wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie odwołania Burmistrza N. podlegał odrzuceniu z powodu niewywiązania się przez inicjatora referendum z obowiązku określonego w art. 13 ustawy o referendum. Organ uznał, że powiadomienie o przedmiocie referendum powinno być dokonane w sposób zwyczajowy przyjęty w danej gminie, a niewypełnienie tego obowiązku jest podstawą do odrzucenia wniosku. Podkreślał, że z ustalonego stanu faktycznego bezspornie wynika, że Inicjator Referendum do dnia złożenia wniosku w sprawie referendum nie wywiązał się z obowiązku powiadomienia o przedmiocie referendum w sposób zwyczajowy przyjęty w Gminie N., a to poprzez umieszczenie informacji na tablicach i słupach ogłoszeniowych, a także publikację na stronie internetowej gminy (BIP). Za podanie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie nie można było uznać artykułów w prasie lokalnej autorstwa redaktorów tej gazety, czy też notek prasowych o planowanym referendum publikowanych przez opolskie media, gdyż nie zawierały one pytań referendalnych, ani wariantów zaproponowanych do wyboru, nie były podane do wiadomości na koszt inicjatorów referendum, a tym samym pozbawione były atrybutów wymaganych ustawą. Podkreślił Komisarz Wyborczy, że informacja dostarczona do organu w dniu 19 kwietnia 2012 r. o przekazaniu w dniu 18 kwietnia 2012 r. do wywieszenia na tablicach ogłoszeń Urzędu Miejskiego w N. powiadomienia o przedmiocie referendum była czynnością podjętą po terminie i nie mogła zostać uwzględniona przy rozpatrywaniu wniosku referendalnego. Ponadto argumentował organ, że pełnomocnik Inicjatora Referendum do wniosku dołączył 43 listy zawierające według jego wiedzy 1197 podpisów poparcia. Przeprowadzona weryfikacja podpisów doprowadziła do ustalenia, że 1045 podpisów złożonych zostało zgodnie z wymogami określonymi w

art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym. Przepis ten w sposób jasny określa, jakie dane zobowiązany jest podać mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego, który popiera wniosek o przeprowadzenie referendum. Są to nazwisko i imię (podane w pełnym brzmieniu), adres zamieszkania, (nazwa miejscowości, nazwa ulicy, numer budynku i mieszkania) oraz numer ewidencyjny PESEL. Akcentował Komisarz Wyborczy, że wszystkie określone tym przepisem dane osobowe są ważne i stąd też muszą być kompletne, gdyż służą identyfikacji osób popierających wnioski. Wnioskodawca nie spełnił warunku wymaganego przepisem art. 4 ustawy o referendum, gdyż 10% liczby mieszkańców gminy uprawnionych do głosowania objętych rejestrem wyborców na koniec IV kwartału 2011 r., która wynosiła 10822, odpowiadało 1083 podpisom poparcia. Złożenie zatem tylko 1045 prawidłowych podpisów uniemożliwiało uznanie wniosku za poprawny.

Z treścią zapadłego postanowienia nie zgodził się Inicjator Referendum Lokalnego. We wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skardze podnieśli, że nie godzą się z postanowieniem o odrzuceniu wniosku, o którym mowa w art. 22 ustawy o referendum lokalnym, gdyż Komisarz Wyborczy w sposób niezasadny uznał, że 108 podpisów na kartach poparcia inicjatywy przeprowadzenia referendum jest złożone wadliwie. W tym zakresie skarżący zarzucili postanowieniu nieuwzględnienie poglądu Sądu Najwyższego wynikającego z postanowienia z dnia 31 sierpnia 2011 r., sygn. akt III SW 10/11. Ponadto w sprawie doszło do nieprawidłowej interpretacji przepisu art. 13 ustawy o referendum lokalnym poprzez przyjęcie, że nie nastąpiło w terminie podanie do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty, informacji o przedmiocie zamierzonego referendum. Skarżący dowodzili, że dochowany został wymóg zawarty w art. 13 ustawy o referendum, gdyż media lokalne w sposób obszerny na swoich łamach informowały o inicjatywie referendum. Akcentowali również, że pełnomocnik referendum dopełnił obowiązku poinformowania społeczeństwa w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie, pomijając jedynie stronę internetową Biuletynu Informacji Publicznej, do której nie miał dostępu.

Wskazując na powyższe skarżący domagali się uchylecia zaskarżonego postanowienia. Komisarz Wyborczy w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie,

podtrzymując stanowisko oraz argumentację, jaka znalazła się w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia.

Pismem procesowym z dnia 15 maja 2012 r., złożonym na żądanie Sądu, organ wskazał, że nie posiada prawnej możliwości udostępnienia wydruków z bazy PESEL, gdyż posiada jedynie upoważnienie do przeglądania bazy PESEL w procesie wyborczym lub referendalnym. Przypomniał, że w wydanym postanowieniu zakwestionowane na wykazie podpisy poparcia pod wnioskiem referendalnym, podzielił na 5 kategorii uchybień, a to nieprawidłowy PESEL, niepełny lub nieprawidłowy adres, brak prawa wybierania Rady Gminy i Burmistrza N.; nieprawidłowe nazwisko wyborców Gminy N., nieprawidłowe imię wyborców Gminy N.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i między tymi organami, a organami administracji rządowej (§ 1). Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2). Oznacza to, że badaniu w postępowaniu sądowo-administracyjnym podlega prawidłowość zastosowania przepisów prawa w odniesieniu do istniejącego w sprawie stanu faktycznego oraz trafność wykładni tych przepisów. Legalność decyzji (postanowienia) bada się zarówno pod względem formalnym jak też i materialno-prawnym. Oznacza to, że sąd nie jest uprawniony do oparcia sprawowanej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej, a zaskarżony akt ma obowiązek poddać kontroli wyłącznie w aspekcie jego zgodności z prawem i może taki akt (decyzję, postanowienie, czynność) uchylić lub stwierdzić jego nieważność, tylko wówczas, gdy narusza ona prawo materialne lub procesowe w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy.

Uwzględnienie skargi następuje w przypadku naruszenia prawa materialnego,

które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego lub innego naruszenia przepisów postępowania, jeśli mogło mieć ono istotny wpływ na wynik sprawy ( art. 145 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, zwanej dalej P.p.s.a). Przeprowadzona w ten sposób kontrola legalności zapadłego postanowienia wykazała, że odpowiada ono kryterium legalności.

W rozpoznawanej sprawie kwestionowane postanowienie Komisarza Wyborczego wydane zostało na podstawie art. 24 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 989 ze zm.), zwanej dalej ustawą. Zaskarżonym postanowieniem Komisarz Wyborczy i odrzucił wniosek pełnomocnika Inicjatora Referendum w sprawie odwołania Burmistrza N.

Art. 22 ust. 4 ustawy stanowi, że komisarz wyborczy odrzuca wniosek o przeprowadzenie referendum, w którym stwierdził niedające się usunąć uchybienia, a także, jeśli inicjator referendum nie wywiązał się z obowiązków wskazanych w art. 13 ust. 1 i 3. Komisarz Wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum lub odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później niż w ciągu 30 dni od dnia jego złożenia (art. 24 ustawy). W tym miejscu odnotować należy, że Komisarz Wyborczy nie uchybił powyższemu terminowi. Wniosek, bowiem o przeprowadzenie referendum wpłynął do siedziby Komisarza Wyborczego w dniu 3 kwietnia 2012 r., zaś zaskarżone postanowienie zapadło w dniu 25 kwietnia 2012 r. i w tym dniu jego odbiór potwierdził pełnomocnik Inicjatora Referendum. Komisarz Wyborczy dochował również wymogów proceduralnych związanych z potwierdzeniem na piśmie złożenia przez wnioskodawców zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia referendum w przedmiocie odwołania Burmistrza N. (art. 12 ust. 6 w zw. z ust. 3 ustawy) oraz złożenia wniosku (art. 22 ust. 1 zdanie drugie). Skorzystał także z możliwości zażądania od pełnomocnika Inicjatora Referendum (wobec braku w tym zakresie stosownego oświadczenia) złożenia wyjaśnień i przedstawienia dowodów, co do wyczerpania trybu postępowania przewidzianego przepisem art. 13 ust. 1 ustawy, a związanego z ciążącym na inicjatorze referendum lokalnego obowiązku powiadomienia w sposób zwyczajowo przyjęty w Gminie uznawane jest za ogłoszenie

w sposób zwyczajowo przyjęty oraz czy do dnia złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum podana została do wiadomości mieszkańców, w sposób zwyczajowo przyjęty, informacja o przedmiocie referendum, która spełniałaby wymogi art. 13 ust. 2 i 3 ustawy.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że Komisarz Wyborczy podjął wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, w szczególności poprzez wyczerpujące zebranie i rozpatrzenie całego materiału dowodowego i wnikliwą jego analizę.

Istota sporu sprowadzała się zatem do ustalenia, czy w sprawie doszło do prawidłowego zastosowania przez organ przepisu art. 13 ustawy oraz art. 14 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy inicjator referendum, na swój koszt, podaje do wiadomości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego przedmiot zamierzonego referendum, przy czym podanie do wiadomości w gminie następuje w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie, a w powiecie i w województwie - poprzez ogłoszenie w prasie codziennej ogólnodostępnej w danej jednostce samorządu terytorialnego. Ustęp 2 tego artykułu stanowi, że informacja o zamierzonym referendum powinna zawierać pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru (...). Informacja o zamierzonym referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego zawiera uzasadnienie odwołania (ust. 3 art. 13 ustawy). Przytoczony przepis w ustępie 1 wyróżnia dwa sposoby publikacji informacji o zamiarze przeprowadzenia referendum w zależności od jednostki samorządu. W przypadku gmin, a z taką jednostką samorządu terytorialnego mamy do czynienia w niniejszej sprawie, ustawodawca przewidział, że odpowiednim (właściwym) sposobem podania do publicznej wiadomości informacji o zamiarze przeprowadzenia referendum będzie sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. Podkreślić należy jednocześnie, że w przepisie art. 13 ust. 2 i 3 ustawy zawarty został także wymóg, zamieszczenia w informacji o zamierzonym referendum pytania lub pytań referendalnych albo wariantów zaproponowanych do wyboru oraz w przypadku, gdy zamierzone referendum dotyczyć ma odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, wymóg uzasadnienia odwołania, czyli podania przyczyn,

które zdaniem inicjatora referendum przemawiają za odwołaniem organu przed upływem kadencji. Przepis art. 13 w tym zakresie jest precyzyjny i wskazuje jednoznacznie na elementy, które w takiej informacji muszą się znaleźć. Niewypełnienie przez inicjatorów referendum wymogów nałożonych przepisem art. 13 ustawy jest podstawą do odrzucenia wniosku (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 188/2011; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2011 r., sygn. akt II SAIWa 2187/11- publ.<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Analiza akt postępowania w sprawie referendum, w szczególności pisma Burmistrza N. z dnia 4 kwietnia 2012 r. stanowiącego odpowiedź na zapytanie Komisarza Wyborczego uprawnia stwierdzenie, że do dnia złożenia wniosku w sprawie referendum (3 kwietnia 2012 r.) nie doszło przez Inicjatora Referendum do wywiązania się z obowiązku powiadomienia o przedmiocie referendum w sposób zwyczajowy przyjęty w Gminie N., a to poprzez umieszczenie informacji na tablicach lub słupach ogłoszeniowych, a także publikacji na stronie internetowej urzędu (BIP Gminy). Dopiero po złożeniu wniosku o przeprowadzenie referendum i upływie 60 - dniowego terminu od dnia złożenia zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia referendum pełnomocnik Inicjatora Referendum dokonał zwyczajowego powiadomienia mieszkańców gminy o przedmiocie referendum poprzez zwrócenie się o wywieszenie informacji na tablicach ogłoszeń w sołectwach oraz Urzędzie Miejskim N. Jednakże i w tym zakresie skarżący nie dochowali w pełni obowiązków wynikających z przepisu art. 13 ustawy, gdyż w sporządzonych informacjach nie było zawartego pytania referendalnego lub pytań referendalnych, ani też wariantów zaproponowanych do wyboru. Wymóg taki wynika natomiast jednoznacznie z dyspozycji przepisu art. 13 ust. 2 ustawy.

Zgodzić należy się z organem, że za podanie informacji (wiadomości) w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie nie można było uznać artykułów w prasie lokalnej autorstwa redaktorów gazety, czy też notek prasowych o planowanym referendum publikowanych przez media, gdyż nie zawierały one pytań referendalnych, ani wariantów zaproponowanych do wyboru, a tym samym nie odpowiadały one treści wymaganej przepisem art. 13 ust. 2 i 3 ustawy. W tym zakresie dostrzec należy, że pod pojęciem informacji rozumieć należy

zakomunikowanie określonej treści wiadomości, w niniejszej sprawie wymaganej treścią art. 13 ustawy; w sposób dokładny, treściwy i ścisły. Zaaprobować należy również pogląd zaprezentowany przez Komisarza Wyborczego że informacja dostarczona w dniu 19 kwietnia 2012 r. o przekazaniu w dniu 18 kwietnia 2012 r. (już po złożeniu wniosku o przeprowadzenie referendum) Przeznaczona do wywieszenia na tablicach ogłoszeń powiadomienia o przedmiocie referendum była czynnością podjętą po terminie, a zatem nie mogła zostać uwzględniona przy rozpatrywaniu wniosku referendalnego.

Zaakcentowania wymaga to, że ustawodawca inicjatorom referendum przyznał 60 dniowy termin na zgromadzenie wymaganych prawem podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum. Termin ten ma charakter sztywny i nie może być przedłużany. Jest on liczony od dnia powiadomienia o zamiarze przeprowadzenia referendum. Skarżący powiadomił Burmistrza N. o zamiarze przeprowadzenia referendum w sprawie jego odwołania przed upływem kadencji w dniu 13 lutego 2012 r. (art. 12 ust. 1 ustawy). W tej samej dacie złożył w siedzibie Komisarza Wyborczego powiadomienie grupy obywateli o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania z zajmowanego stanowiska Burmistrza N. Zatem od daty 13 lutego 2012 r. biegł 60 dniowy termin na zgromadzenie wymaganych prawem podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum i dopełnienie czynności wymaganych przepisem art. 13 ustawy.

Stwierdzenie niedochowania przez wnioskodawców wymogów ustawowych zawartych w art. 13 ustawy stanowiło wystarczającą i samodzielną podstawę do odrzucenia wniosku o przeprowadzenie referendum, w oparciu o art. 22 ust. 4 ustawy. W takim stanie faktycznym Komisarz Wyborczy wydając zaskarżone postanowienie o odrzuceniu wniosku nie naruszył prawa.

Komisarz Wyborczy dokonał także weryfikacji złożonych przez Inicjatora Referendum Lokalnego 43 kart zawierających podpisy poparcia. Zarzuty skargi w tym zakresie sprowadzają się do twierdzenia, że wadliwie dokonano stwierdzenia nieprawidłowości złożenia 108 podpisów na listach poparcia referendum.

Art. 14 ust. 1 ustawy stanowi, że w terminie 60 dni od dnia powiadomienia, o którym mowa w art. 12 ust. 1, inicjator przeprowadzenia referendum zbiera podpisy

mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, którzy chcą poprzeć inicjatywę w tej sprawie. Podpisy zbiera się na kartach, z których każda zawiera informacje o przedmiocie zamierzonego referendum oraz o tym, że poparcia nie można wycofać. Karta zawiera również nazwiska i imiona członków grupy oraz imię, nazwisko i miejsce zamieszkania pełnomocnika, jeżeli inicjatorem referendum jest grupa obywateli (art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy). W tym zakresie wskazać należy, że skarżący dokonali zbierania danych i podpisów obywateli na kartach, które zawierały przedmiot planowanego referendum, nazwisko i miejsce zamieszkania pełnomocnika oraz nazwiska inicjatorów referendum. Dostrzec należy również, że nazwiska dwóch osób spośród grupy Inicjatora Referendum Lokalnego zostały zamieszczone nieprawidłowo, co oznaczało, że inicjatorami referendum są inne osoby niż w rzeczywistości. Nazwisko Inicjatora Referendum identyfikuje w sposób niebudzący wątpliwości daną osobę. Ta wadliwość złożonych kart mogła mieć wpływ na udzielenie poparcia dla inicjatora referendum, gdyż w sposób błędny, niezgodny ze stanem rzeczywistym informowała wyborców o osobach będących inicjatorami przeprowadzenia referendum lokalnego.

Dalsze badanie przez Sąd poszczególnych kart pozwoliło na uznanie, że w sprawie wystąpiły nadto niedające się usunąć uchybienia polegające na zebraniu niewystarczającej liczby prawidłowo złożonych podpisów. Stosownie do art. 14 ust. 4 ustawy mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podaje na karcie nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL. Dane te potwierdza własnoręcznym podpisem. Wycofanie udzielonego poparcia jest bezskuteczne.

Z powyższego przepisu wynika, że ustawa określa w sposób precyzyjny, jakie dane winny znaleźć się na karcie poparcia. Wszystkie dane osobowe określone w przytoczonym przepisie są istotne i stąd też muszą być kompletne, gdyż służą identyfikacji osób popierających wnioski i ułatwiają weryfikację udzielonego poparcia. Podpis i dane osobowe pozostają ze sobą ściśle powiązane i nie istnieją samodzielnie. Łącznie zaś pełnią rolę identyfikatora osoby, która opowiedziała się za przeprowadzeniem referendum. Z tej przyczyny można uznać za prawidłowy jedynie



podpis, któremu towarzyszą dane określone przepisem art. 14 ust. 4 ustawy. W tej materii Sąd przyjmuje stanowisko prezentowane przez doktrynę i orzecznictwo (por. K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2011 r., sygn. akt 2327/11; wyrok NSA z dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 281/12; wyrok NSA z dnia 13 września 2006 r., sygn. akt II OSK 1044/06 - publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Rozróżnienie i oddzielenie od siebie pojęć „podpisu” i „danych osobowych” podpisującego dotyczy jedynie sfery językowej i nie można mu przypisywać decydującego znaczenia w zakresie wykładni pojęcia prawidłowo złożonego podpisu. Oba te elementy, w świetle brzmienia przepisu art. 14 ust. 4 ustawy, mają znaczenie dla organu weryfikującego poparcie wniosku o przeprowadzenie referendum, gdyż umożliwiają identyfikację danej osoby.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że pełnomocnik Inicjatora Referendum do wniosku dołączył 43 listy zawierające według jego wiedzy 1197 podpisów poparcia, z czego 15 podpisów złożonych zostało przez Inicjatora Referendum Lokalnego. Pełnomocnik złożył zatem 1182 podpisy wyborców Gminy N. popierających wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego. Faktów tych skarżący nie negował.

Przeprowadzona weryfikacja podpisów pozwoliła na stwierdzenie, że 1045 podpisów złożonych zostało zgodnie z wymogami określonymi w art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym. Przepis ten w sposób jasny określa, jakie dane zobowiązany jest podać mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego, który popiera wniosek o przeprowadzenie referendum. Są to nazwisko i imię (podane w pełnym brzmieniu), adres zamieszkania, (nazwa miejscowości, nazwa ulicy numer budynku i mieszkania) oraz numer ewidencyjny PESEL.

Zakwestionowanie złożonych podpisów na listach poparcia spowodowane było nieprawidłowym numerem PESEL – 25 podpisów (13 podpisów złożonych przez osoby, które podały zbyt dużą lub zbyt małą liczbę cyfr oraz 12 podpisów złożonych przez osoby, które podały numery PESEL nieodpowiadające ich płci, jak i PESEL, którego brak jest w bazie danych), niepełny adres – 103 podpisy (brak miejscowości, nazwy ulicy, numeru domu, numeru mieszkania) lub nieprawidłowy adres – 5

podpisów (brak ulicy o podanej nazwie), brak prawa wybierania Rady Gminy i Burmistrza N. – 1 podpis, nieprawidłowe imię wyborcy – 1 podpis, nieprawidłowe nazwisko wyborców – 2 podpisy. Łącznie w sposób wadliwy, bo nie odpowiadający wymogom art. 14 ust. 4 ustawy, złożonych zostało 137 podpisów. Powyższe oznacza, że wnioskodawca nie spełnił warunku wymaganego przepisem art. 4 ustawy o referendum, gdyż 10% liczby" mieszkańców gminy uprawnionych do głosowania objętych rejestrem wyborców na koniec IV kwartału 2011 r., które wynosiło 10822, odpowiadało 1083 podpisom poparcia. Złożenie zatem tylko 1045 prawidłowych podpisów nie pozwalało na stwierdzenie, że wniosek także z tej przyczyny spełnia ustawowe wymogi zawarte w art. 4 pkt 1 ustawy, który stanowi, że referendum przeprowadza się, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1, z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu.

Dostrzec należy nadto, że w niniejszej sprawie z uwagi na termin przeprowadzania przez Komisarza Wyborczego postępowania sprawdzającego liczbę i prawidłowość złożonych podpisów (5-20 kwietnia 2012 r.) brak było możliwości, zastosowania przepisu art. 22 ust. 5 ustawy, co do liczby prawidłowo złożonych podpisów. Termin przewidziany art. 14 ust. 1 ustawy do złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum wraz kartami zawierającymi podpisy mieszkańców jest terminem, który nie może być wydłużany, ani skracany.

Sąd w niniejszym składzie zauważa, że nie znajduje podstaw do analizy powoływanego przez skarżącego postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 31 sierpnia 2011 r. o sygn. akt III SW 10/11. Sąd nie jest związany stanowiskiem wyrażonym w uzasadnieniu tego postanowienia, gdyż dotyczy ono innej sprawy, a nadto w niniejszej sprawie nie nastąpiło zakwestionowanie przez organ podpisów wyborców z uwagi na ich mało czytelne pismo, a tym samym i wpis, który uniemożliwiał ich identyfikację.

W tych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny, na podstawie art. 151 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku”.