



**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 27 września 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Janusz Nowacki (spr.)
Sędziowie: Sędzia WSA Ewa Alberciak
Sędzia WSA Monika Krzyżaniak

po rozpoznaniu w dniu 27 września 2021 r.
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
sprawy ze skargi Mariusza Niemca, Bogusława Wysockiego, Marianny Grzegdali,
Waldemara Janusa, Magdaleny Hunger, Rafała Szczepaniaka i Lucyny Stopińskiej
na postanowienie Komisarza Wyborczego w Skierniewicach I
z dnia 16 lipca 2021 r.
nr 10/2021
w przedmiocie odrzucenia wniosku mieszkańców gminy Skierniewice o
przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy
Skierniewice przed upływem kadencji

uchyla zaskarżone postanowienie.



Na oryginale własnoręcznie podpisany
Za zgodność świadczymy:
Starszy sędziowski
Agnieszka Kowalik

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 16 lipca 2021 r., Nr 10/2021 Komisarz Wyborczy w Skierniewicach I na podstawie art. 24 w zw. z art. 22 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 741), odrzucił wniosek mieszkańców gminy Skierniewice o przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy Skierniewice przed upływem kadencji z powodu stwierdzenia niedającego się usunąć uchybienia wniosku, tj. zebrania niewystarczającej liczby prawidłowo złożonych podpisów osób popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum gminnego.

W sprawie ustalono następujące okoliczności faktyczne i prawne.

W dniu 26 kwietnia 2021 r. inicjator referendum - grupa sześciu obywateli powiadomiła Komisarza Wyborczego w Skierniewicach I o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum gminnego na wniosek mieszkańców gminy Skierniewice w sprawie odwołania Wójta Gminy Skierniewice przed upływem kadencji. Pełnomocnikiem grupy inicjatorów referendum został ustanowiony Mariusz Niemiec.

Komisarz Wyborczy w Skierniewicach I pismem z dnia 27 kwietnia 2021 r. potwierdził otrzymanie w dniu 26 kwietnia 2021 r. powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendum w sprawie odwołania Wójta Gminy Skierniewice przed upływem kadencji.

W dniu 22 czerwca 2021 r. pełnomocnik inicjatora referendum złożył Komisarzowi Wyborczemu w Skierniewicach I wniosek mieszkańców gminy Skierniewice o przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy Skierniewice Czesława Pytlewskiego przed upływem kadencji. W referendum zaplanowano zadanie mieszkańcom Gminy Skierniewice uprawnionym do głosowania jednego pytania: „Czy jest Pan/Pani za odwołaniem Wójta Gminy Skierniewice z zajmowanego stanowiska przed upływem kadencji – Tak/Nie”. W załączeniu do wniosku przedłożono ponumerowane od 1 do 55 karty z zebranymi 763 podpisami mieszkańców uprawnionych do wyboru władz Gminy Skierniewice popierających wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum z inicjatywy mieszkańców w sprawie odwołania Wójta Gminy Skierniewice przed upływem kadencji.

Realizując natomiast obowiązek informacyjny określony w art. 13 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym w załączeniu do wniosku przedłożono kopię strony z tygodnika lokalnego „Głos Skierniewic i Okolicy” wydanie Nr 23 (I 161) z dnia 17 czerwca 2021 r. strona 14, z opłaconym przez Inicjatora Referendum ogłoszeniem zawierającym uzasadnienie do zamiaru przeprowadzenia referendum ze sformułowanymi zastrzeżeniami i uwagami do pracy Wójta Gminy Skierniewice, pytanie referendalne skierowane do mieszkańców Gminy Skierniewice, zlecenie (M1927-K) oraz fakturę nr 1052 z dnia 16 czerwca 2021 r. za płatne ogłoszenie w „Głosie Skierniewic i Okolicy” w wydaniu Nr 23 (1161), wzór pisma z zarzutami dotyczącymi pracy wójta oraz pytanie referendalne, które zostało przekazane za pośrednictwem Poczty Polskiej w dniu 15 czerwca 2021 r. i 16 czerwca 2021 r., do wszystkich sołtysów w gminie Skierniewice oraz do Wójta Gminy Skierniewice z prośbą o jego publiczne udostępnienie mieszkańcom na tablicach ogłoszeń, a w przypadku Gminy Skierniewice również na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Skierniewice i strony internetowej Urzędu Gminy Skierniewice, 30 potwierdzeń nadania poświadczonych przez Poczta Polską pisma przewodniego oraz pisma z zarzutami względem pracy wójta oraz z zadaniem pytaniem referendalnym skierowanym do mieszkańców Gminy Skierniewice, 22 potwierdzenia odbioru przesyłek poleconych od sołtysów Gminy Skierniewice oraz Wójta Gminy Skierniewice.

W dniach od 28 czerwca do 12 lipca 2021 r. Komisarz Wyborczy w Skierniewicach I oraz upoważnieni przez Komisarza Wyborczego w Skierniewicach I pracownicy Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Skierniewicach dokonali czynności sprawdzających poprzez weryfikację w systemie POPARCIE, w Centralnym Rejestrze Informacji Dodatkowych (CRID) oraz bazie ewidencyjnej PESEL prawidłowości danych osobowych osób umieszczonych na kartach z podpisami, popierających wniosek o przeprowadzenie referendum gminnego.

Wskazany na wstępie postanowieniem z dnia 16 lipca 2021 r. Komisarz Wyborczy w Skierniewicach I odrzucił wniosek mieszkańców gminy Skierniewice o przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy Skierniewice przed upływem kadencji. W uzasadnieniu postanowienia wskazał, że stosownie do treści art. 22 ustawy o referendum lokalnym, do właściwości komisarza wyborczego należy ocena prawidłowości zgłoszonego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego. Dokonując oceny Komisarz Wyborczy w

Skierniewicach I kierował się zapisami ustawy o referendum lokalnym oraz uchwałą Nr 61/2021 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 maja 2021 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendów lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego (M.P. z 2021 r., poz. 586), która stanowi, że:

- imię i nazwisko osoby popierającej inicjatywę przeprowadzenia referendum ma być podane w pełnym brzmieniu,
- adres zamieszkania (zgodny z adresem ujęcia w rejestrze wyborców) obejmuje: nazwę miejscowości, nazwę ulicy, numer domu i numer mieszkania, a w miejscowościach, w których nie ma ulic - numer domu (posesji) i numer lokalu lub tylko numer domu w przypadku braku odrębnie numerowanych lokali,
- numer ewidencyjny PESEL podany jako układ 11 prawidłowych cyfr umożliwiających identyfikację wyborcy,
- data udzielenia poparcia (nie może być wcześniejsza niż data złożenia powiadomienia, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym),
- obok danych obywatela znajduje się jego własnoręczny podpis.

Badając legalność wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy Skierniewice przed upływem kadencji złożonego w dniu 22 czerwca 2021 r. przez pełnomocnika inicjatora referendum Komisarz Wyborczy w Skierniewicach I stwierdził, że:

- inicjator referendum dotrzymał terminu, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy;
- inicjator referendum spełnił obowiązek powiadomienia mieszkańców o przedmiocie zamierzonego referendum wraz z uzasadnieniem odwołania organu gminy;
- inicjatywę przeprowadzenia referendum gminnego nie poparła podpisami wymagana liczba mieszkańców, ponieważ wniosek nie uzyskał poparcia co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy Skierniewice, tj. 589 prawidłowo złożonych podpisów.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy, referendum przeprowadza się na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców danej gminy. Wójt Gminy Skierniewice pismem z dnia 7 maja 2021 r. podał inicjatorowi referendum liczbę mieszkańców gminy Skierniewice uprawnionych do głosowania, objętych rejestrem wyborców gminy Skierniewice na koniec kwartału poprzedzającego złożenie wniosku. Liczba mieszkańców gminy Skierniewice uprawnionych do głosowania objętych rejestrem wyborców na dzień 31 marca 2021 r. wynosiła 5 890. W związku z powyższym inicjator

referendum powinien dla ważności wniosku uzyskać poparcie co najmniej 589 uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy Skierniewice. W wyniku weryfikacji w systemie POPARCIE oraz w Centralnym Rejestrze Informacji Dodatkowych (CRID), a także w bazie ewidencyjnej PESEL Komisarz Wyborczy w Skierniewicach I uznał 201 podpisów za złożone wadliwie z następujących powodów:

1. brak własnoręcznego podpisu -1 osoba,
2. brak lub wadliwie podane, nieczytelne lub podane w niepełnym brzmieniu nazwisko lub imię -66 osób,
3. brak lub wadliwie, nieczytelny adres -41 osób,
4. brak lub wadliwie podany numer PESEL -39 osób,
5. brak lub wadliwie podana data poparcia -5 osób,
6. brak prawa wybierania na terenie gminy Skierniewice - 48 osób,
7. udzielone wielokrotnie na wykazie poparcie - 1osoba.

Procedurze weryfikacji poddano wszystkie 762 podpisy, z czego prawidłowo złożono 561 podpisów na wymagane 589. 201 podpisów uznano za złożone w sposób wadliwy, co stanowi niedobór 28 podpisów i nie został tym samym spełniony wymóg ustawy określony w art. 4 pkt 1 ustawy, tj. wniosek nie uzyskał poparcia 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy Skierniewice. Protokół zbiorczy dotyczący weryfikacji wykazu podpisów stanowi załącznik do postanowienia.

W myśl 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 i datę udzielenia poparcia. Dane te potwierdza własnoręcznym podpisem. Wycofanie udzielonego poparcia jest bezskuteczne. Z przytoczonego przepisu wynika, że w zakres prawidłowo dokonanego poparcia dla przeprowadzenia referendum lokalnego oprócz własnoręcznego podpisu wchodzi także wskazanie danych osobowych podpisującego. Własnoręczny podpis i dane osobowe wzajemnie się uzupełniają i łącznie pełnią funkcję identyfikatora osoby, która poparła referendum.

Komisarz wyborczy podkreślił, że na kartach z podpisami występowały niestarannie i nieczytelnie wpisane imiona lub nazwiska, a także adresy i dopiero po zidentyfikowaniu osoby po numerze PESEL możliwe było ustalenie, o jakie nazwisko, imię, czy adres faktycznie chodziło. Takie podpisy uznano za wadliwe. W przypadkach, kiedy po zidentyfikowaniu osoby po numerze PESEL nazwisko, imię, adres lub podpis różniły się od

wpisanych na karcie, podpis został uznany za wadliwy. Występujące przypadki nieczytelnych lub niepełnych numerów PESEL uniemożliwiały weryfikację danych osób popierających wnioski, dlatego uznane zostały za nieprawidłowe.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy, inicjator referendum zbiera podpisy mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego w terminie 60 dni od dnia powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum gminnego.

W związku z powyższym wniosek o przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy Skierniewice, złożony Komisarzowi Wyborczemu w Skierniewicach I w dniu 22 czerwca 2021 r. przez pełnomocnika inicjatora referendum został odrzucony. Brak bowiem wymaganej liczby prawidłowo złożonych podpisów 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy Skierniewice stanowi nieusuwalną wadę powodującą odrzucenie wniosku.

Postanowienie zostało doręczone pełnomocnikowi grupy inicjatorów referendum Mariuszowi Niemcowi w dniu 27 lipca 2021 r.

W dniu 9 sierpnia 2021 r. Mariusz Niemiec - pełnomocnik grupy inicjatorów referendum złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę na postanowienie Komisarza Wyborczego I w Skierniewicach z dnia 16 lipca 2021 r., w której podnosząc zarzut naruszenia:

1. art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym przez wadliwe przyjęcie, że zakwestionowane przez Komisarza Wyborczego podpisy na kartach poparcia nie spełniały wymogów określonych w tym przepisie oraz przez błędną wykładnię tego przepisu polegającą na przyjęciu skrajnie formalistycznego podejścia w ocenie prawidłowości złożonych podpisów,

2. art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 22 ust. 6 ustawy o referendum lokalnym, poprzez utajnienie przez komisarza wyborczego przed inicjatorami referendum czynności związanych z weryfikacją kart poparcia,

3. art. 1 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym w zw. z art. 213 Kodeksu wyborczego poprzez jego niezastosowanie, co skutkowało brakiem uczestnictwa inicjatorów referendum w czynnościach

wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia oraz wydanie postanowienia o przeprowadzeniu referendum.

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik w pierwszej kolejności podniósł, że ustawa o referendum lokalnym nie reguluje wprost kwestii udziału inicjatorów referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego w badaniu poprawności podpisów osób popierających wnioski o przeprowadzenie referendum. W przypadku referendum lokalnego przeprowadzanego w innych sprawach do udziału w pracach komisji w charakterze obserwatora zaprasza się inicjatora referendum lub jego pełnomocnika, przy czym chodzi tu o komisję powołaną przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ze swojego składu (art. 16 ust. 3 powołanej ustawy). Z kolei w art. 213 § 1 Kodeksu wyborczego, który stosuje do referendum lokalnego na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym stanowi, że okręgowa komisja wyborcza bada listę kandydatów do Sejmu w obecności osoby zgłaszającej listę. Zdaniem skarżącego z powyższego wynika, że inicjatorzy referendum lokalnego w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego mogą być obecni podczas badania przez komisarza wyborczego prawidłowości złożonych podpisów poparcia, czego nie mieli możliwości uczynić z uwagi na fakt, że komisarz nie poinformował pełnomocnika grupy inicjatorów referendum o terminie i miejscu badania poprawności podpisów.

Zdaniem skarżącego wiele ze stwierdzonych nieprawidłowości (zwłaszcza w zakresie nieczytelnych zapisów) można było na bieżąco wyjaśnić z udziałem przedstawicieli inicjatorów referendum. Zgodnie bowiem art. 22 ust. 6 ustawy o referendum lokalnym, inicjator referendum lub jego pełnomocnik może w razie potrzeby, w tym z własnej inicjatywy, składać komisarzowi wyborczemu dodatkowe wyjaśnienia i przedstawiać dowody.

Ponadto, jak podkreślił pełnomocnik komisarz wyborczy przyjął zbyt formalistyczne i rygorystyczne zasady weryfikacji danych zawartych na kartach poparcia. Zdaniem pełnomocnika analiza danych identyfikacyjnych osób, które złożyły swoje podpisy w celu udzielenia poparcia inicjatywie przeprowadzenia referendum była zbyt pobieżna i nie poparta wszechstronną weryfikacją osób udzielających poparcia, co skutkuje ograniczeniem praw członków wspólnoty samorządowej, a ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że błędy nie uniemożliwiające ustalenie, od kogo pochodzi poparcie, nie powinno tego poparcia dyskwalifikować, tym bardziej, że kwestia czytelności podpisu jest dalece ocenna, a okazane pełnomocnikowi 4 podpisy (zdaniem komisarza nieczytelne) na liście poparcia, z zachowaniem anonimowości, bez problemu dały się odczytać.

W odpowiedzi na skargę Komisarz Wyborczy w Skierniewicach I wniósł o oddalenie skargi w całości. Odnosząc się do zarzutów zawartych w skardze podkreślił, że kwestię prawidłowości podpisów mieszkańców, którzy chcą poprzeć inicjatywę przeprowadzenia referendum reguluje nie tylko art. 14 ust. 4 ustawy referendum lokalnym ale także uchwała Nr 61/2021 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 maja 2021 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendum lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego, która uszczegóławia warunki badania złożonego wniosku. Szczegółowe stosowanie obu wymienionych aktów prawnych doprowadziło do konstatacji o odrzuceniu wniosku z dnia 22 czerwca 2021 r. z powodu braku wymaganej w art. 4 pkt 1 ustawy o referendum lokalnym liczby prawidłowo złożonych podpisów w postaci 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy Skierniewice popierających wniosek, albowiem wada ta jest nieusuwalna. Prawidłowość danych osobowych osób popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum ma szczególne znaczenie, zwłaszcza w dużych ośrodkach, gdzie 10% uprawnionych do głosowania stanowi liczbę kilku lub kilkudziesięciu tysięcy osób. Danych osobowych nie można się domyślać, nie mówiąc już o podawaniu niepełnego numeru PESEL lub błędnego adresu miejsca zamieszkania. Państwowa Komisja Wyborcza stoi na stanowisku w wymienionych wytycznych, że błędne dane osobowe w jakimkolwiek zakresie powodują ich nieprawidłowość.

Zgodnie z art. 161 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1319), Państwowa Komisja Wyborcza wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych. Wytyczne dla komisarzy wyborczych stanowią środek nadzoru stosowany w zhierarchizowanych strukturach organizacyjnych i mają na celu zapewnienie jednolitości stosowania prawa wyborczego. Przyznanie Państwowej Komisji Wyborczej kompetencji do wydawania wiążących wytycznych jest podkreśleniem samodzielności i niezależnienia organów wyborczych przede wszystkim od władzy wykonawczej.

Odnosząc się do zarzutów sformułowanych w pkt 2 i 3 petitum skargi komisarz wyborczy wyjaśnił, że ustawa o referendum lokalnym nie przewiduje obowiązku zawiadomiania pełnomocnika inicjatora referendum o terminie badania przez komisarza wyborczego prawidłowości złożonych podpisów na przedłożonych kartach w przypadku

referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, a z takim wnioskiem mamy do czynienia w przedmiotowym stanie faktycznym. Powołane natomiast przez autora skargi art. 16 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym oraz art. 213 § 1 Kodeksu wyborczego nie mają zastosowanie w niniejszej sprawie, ponieważ dotyczą referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców w sprawach innych, niż odwołanie organów jednostki samorządu terytorialnego lub wyborów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325), zwanej dalej "p.p.s.a.", sąd administracyjny kontroluje działalność administracji publicznej, a stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167), kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje między innymi orzekanie w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki przewidziane w tych przepisach (art. 3 § 1 w zw. z § 3 p.p.s.a.). Jednocześnie w oparciu o art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami oraz powołaną podstawą prawną. W ramach tej kognicji sąd bada czy przy wydaniu zaskarżonego aktu nie naruszono przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania.

Na wstępie należy wskazać, że kognicja Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi wynika z art. 26 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741 z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą", który stanowi, że na postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie referendum inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 1 ustawy w referendum lokalnym (gminnym) mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę m.in. w przedmiocie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W myśl art. 3 ustawy w referendum mają prawo

brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki. Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy referendum przeprowadza się, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1 (który nie ma zastosowania w niniejszej sprawie), z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu. Zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy liczbę uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego (m.in. gminy) ustala się na podstawie danych z rejestru wyborców prowadzonego przez gminę na koniec kwartału poprzedzającego dzień złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum.

W niniejszej sprawie przedmiotem skargi jest postanowienie Komisarza Wyborczego w Skierniewicach odrzucające wniosek mieszkańców gminy Skierniewice o przeprowadzeniu referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy Skierniewice przed upływem kadencji. Wniosek taki złożyło siedmiu obywateli a mianowicie Mariusz Niemiec, Bogusław Wysocki, Marianna Grzegdała, Waldemar Janus, Magdalena Hunger, Rafał Szczepaniak i Lucyna Stopińska. Wymienione osoby są inicjatorem referendum a ich pełnomocnikiem ustanowiono Mariusza Niemca.

Z przepisu art.4 ust.1 u.r.l. wynika, że referendum przeprowadza się na wniosek 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu. W niniejszej sprawie liczba mieszkańców gminy Skierniewice uprawnionych do głosowania objętych rejestrem wyborców na dzień 31 marca 2021r. wynosiła 5890. Wniosek o przeprowadzenie referendum winno zatem poprzeć 589 osób uprawnionych do głosowania. Inicjatorzy referendum złożyli listy zawierające 762 podpisy. W wyniku weryfikacji tej listy uznano, że prawidłowo złożono 561 podpisów na wymagane 589 a 201 podpisów było wadliwych. Powstał niedobór 28 podpisów.

Należy zaznaczyć, że obowiązkiem komisarza wyborczego, do którego złożono wniosek o odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego, jest sprawdzenie tego wniosku zarówno pod względem legalności jego złożenia (np. tożsamości informacji o przedmiocie referendum na karcie, na której zbierane są podpisy poparcia z treścią informacji podanej do publicznej wiadomości przez inicjatora referendum w trybie art. 13 ustawy), jak też prawidłowości spełnienia ustawowych wymagań, w tym aktualności i wiarygodności danych na kartach z podpisami poparcia (zob. komentarz do art. 24 ustawy

o referendum lokalnym Czaplicki K. (w:) Czaplicki K., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz, ABC 2007r.).

Zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy, mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podaje na karcie nazwisko, imię, adres zamieszkania, numer ewidencyjny PESEL i datę udzielenia poparcia. Dane te potwierdza własnoręcznym podpisem.

Dokonując interpretacji wymienionego przepisu należy mieć na względzie to, że art.170 Konstytucji RP przyznaje członkom wspólnoty samorządowej prawo decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty samorządowej w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego.

Należy zaznaczyć, że Sąd Najwyższy w postanowieniu z 31 sierpnia 2011r. w sprawie III SW 10/11 wypowiedział się przeciwko nadmiernemu rygoryzmowi przy sprawdzaniu danych osobowych wyborców na listach wyborczych. W uzasadnieniu wymienionego postanowienia Sąd Najwyższy stwierdził, 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. Numer PESEL każdego wyborcy będącego obywatelem polskim oraz pozostałe dane (imię, nazwisko i adres zamieszkania) znajdują się bowiem w spisie wyborców. Nie jest więc konieczne wpisanie danych osobowych do wykazu na tyle czytelnie, aby bez znajomości danych wynikających z rejestru wyborców można jednoznacznie ustalić imię, nazwisko i adres osoby udzielającej poparcia. Sytuacja jest bowiem odmienna niż w przypadku odczytywania danych osobowych wyłącznie na podstawie tekstu ręcznie napisanego przez wyborcę. 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, może ono natomiast ograniczyć konstytucyjne prawa wyborcze obywatela niemającego czytelnego pisma ręcznego”*. Dlatego Sąd Najwyższy przyjął, że wpis danych

osobowych do wykazu poparcia 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. Podobny pogląd, że wykładnia art.14 ust.4 ustawy nie może prowadzić do zbytowego formalizmu przy sprawdzaniu danych osobowych wyborców na liście wyborczej, utrudniającego korzystanie z konstytucyjnych praw obywateli, wyraził także Sąd Najwyższy w postanowieniu z 9 sierpnia 2004r. w spr. III SW 42/04 i w uchwale 7 sędziów z 18 października 2021r. w spr. III SW 4/12, NSA w wyrokach z 4 października 2012r. w spr. II OSK 2178/12, i z 31 stycznia 2017r. w spr. II OSWK 2914/16, WSA w Gdańsku w wyroku z 24 marca 2016r. w spr. III SA.Gd 183/16, WSA w Gorzowie Wlkp. w wyrokach z 8 marca 2017r. w spr. II SA/Go 19/17 i z 2 czerwca 2016r. w spr. II SA/Go 287/16 i WSA w Szczecinie w wyroku z 20 października 2016r. w spr. II SA/Sz 1150/16. Sąd w obecnym składzie podzielił pogląd wyrażony w wymienionych orzeczeniach.

W niniejszej sprawie komisarz wyborczy uznał za wadliwe 201 podpisów z następujących powodów:

- brak własnoręcznego podpisu – 1 osoba
- braki lub wadliwe podanie, nieczytelne lub podane w niepełnym brzmieniu nazwisko lub imię – 66 osób
- brak lub wadliwy, nieczytelny adres – 41 osób
- brak lub wadliwie podany numer Pesel – 39 osób
- brak lub wadliwie podana data poparcia – 5 osób
- brak prawa wybierania na terenie gminy Skierniewice – 48 osób
- poparcie udzielone wielokrotnie na wykazie – 1 osoba.

W ocenie sądu komisarz wyborczy błędnie uznał za wadliwe część podpisów wyborców na liście poparcia.

Nie można się zgodzić ze stanowiskiem komisarza wyborczego o wadliwości części podpisów z uwagi na nieczytelne imię lub nazwisko. Kwestia czy imię lub nazwisko jest czy też nie jest czytelne ma charakter ocenny i zależy od umiejętności osoby sprawdzającej. Należy przy tym wziąć pod uwagę specyficzny charakter zbierania podpisów poparcie dla inicjatywy referendalnej. Ma on na ogół charakter „uliczny” a więc część podpisów jest składana przez wyborcę w niewygodnej pozycji i w pośpiechu a stopień czytelności pisma każdej osoby jest różny. Mogą zatem powstać czasami wątpliwości co do treści imienia lub nazwiska wpisanego przez wyborcę lecz można je

usunąć opierając się bądź na czytelnym podpisie tej osoby bądź też (gdy wpisano czytelnie numer Pesel i adres zamieszkania) na informacji z bazy ewidencyjnej Pesel bądź też opierając się na czytelnych personaliach osoby zamieszkującej pod tym samym adresem wpisanej na sąsiedniej pozycji.

Wbrew stanowisku komisarza wyborczego w następujących pozycjach kart poparcia można odczytać imię lub nazwisko wyborcy:

- strona 8 poz.29 i 30 (nazwiska „Szadkowski” i „Szadkowska”);
- strona 9 poz.12 (nazwisko „Michalska”);
- strona 13 poz.13 (nazwisko „Krynicky”);
- strona 36 poz.9 (nazwisko „Popek”);
- strona 41 poz.5 (imię „Bogusław”);
- strona 43 poz.3 (nazwisko „Grzegdała”);
- strona 45 poz.2 (nazwisko „Kwaśniewski”);
- strona 51 poz.28 (nazwisko „Iwańczyk”);
- strona 53 poz.14 (nazwisko „Bursztynowicz”);
- strona 55 poz.5 (nazwisko „Krakowiak”).

Nadto na kartach poparcia znajdują się drobne błędy w imieniu lub w nazwisku (tzw. literówki) bądź pewne fragmenty imienia lub nazwiska są nieczytelne. Błędy te można usunąć i zidentyfikować osoby podpisujące się w oparciu o inne informacje a mianowicie o informacje z bazy ewidencyjnej Pesel, z ewidencji ludności (gdy podany jest numer Pesel i adres zamieszkania) bądź w oparciu o czytelny podpis tej osoby. W ten sposób można wyjaśnić błędy „literówek” w imionach i nazwiskach bądź nieczytelność pewnych fragmentów imion i nazwisk.

Sytuacja taka (tzn. gdy można zidentyfikować osobę podpisującą się w oparciu o inne informacje dotyczące tej osoby a głównie w oparciu o informacje bazy Pesel) wstępuje w następujących przypadkach kart poparcia, uznanych przez komisarza za wadliwe:

- strona 2 poz.6;
- strona 3 poz.13 i 14;
- strona 5 poz.9;
- strona 7 poz.24 i 34;
- strona 8 poz.39;
- strona 23 poz.5,6 i 12;

- strona 24 poz.12;
- strona 29 poz.44,46,47 i 51;
- strona 30 poz.31;
- strona 31 poz.24 i 25;
- strona 40 poz.5 i 6;
- strona 48 poz.16;
- strona 49 poz.8;
- strona 51 poz.20 i 21;
- strona 52 poz.10;
- strona 53 poz.5,7 i 11.

W niektórych przypadkach występują nieprawidłowości w adresach osób podpisujących się polegające na tym, że pewne numery domów są napisane nieczytelnie bądź występują w nich drobne nieprawidłowości (np. wyborca wpisał numer „143” a winien być numer „143A” bądź wyborca wpisał numer „7A” a winien być „7” i.t.p.) W ocenie sądu nieprawidłowości takie można wyjaśnić w oparciu o inne informacje dotyczące takiego wyborcy. W sytuacji bowiem gdy znane jest imię i nazwisko osoby podpisującej się oraz jej numer Pesel to w oparciu o informacje z odpowiednich ewidencji można ustalić jaki jest prawidłowy adres zamieszkania. Czasami pomocne mogą być także informacje dotyczące wyborców, którzy wpisali się na sąsiednich pozycjach i podali ten sam adres zamieszkania.

Sytuacja taka (tzn. gdy można ustalić dokładny adres zamieszkania osoby podpisującej się na podstawie innych informacji dotyczących wyborcy) występuje w następujących pozycjach kart poparcia, uznanych przez komisarza za wadliwe:

- strona 5 poz.2;
- strona 8 poz.22;
- strona 11 poz.4;
- strona 12 poz.5,10,11,13,15;
- strona 13 poz.1;
- strona 14 poz.10,18;
- strona 15 poz.17;
- strona 32 poz.19;
- strona 54 poz.9.

We wszystkich wcześniej wymienionych przypadkach gdy, wbrew stanowisku komisarza, można odczytać imię i nazwisko wyborców błędnie uznawano podpisy za wadliwe. W pozostałych przypadkach gdy wystąpiły tzw. „literówki” w imionach i nazwiskach bądź gdy wystąpiły częściowe nieczytelności fragmentów imion i nazwisk bądź gdy wystąpiły drobne nieprawidłowości w adresach zamieszkania wyborców to wszystkie te kwestie mogą zostać wyjaśnione na podstawie innych informacji dotyczących tych wyborców (głównie w oparciu o informacje zawarte w odpowiednich ewidencjach).

Błędne uznanie przez komisarza wyborczego za wadliwe przypadki podpisów wyborców omówione we wcześniejszych rozważaniach oznacza, że spełniona została przesłanka złożenia podpisów przez 10% uprawnionych do głosowania. Nie istnieje bowiem niedobór 28 podpisów tak jak przyjęto to w zaskarżonym postanowieniu. Spełniony zatem został wymóg przeprowadzenia referendum określony w art.4 pkt 1 ustawy z 15 września 2000r.

Sądowi w obecnym składzie znana jest treść uchwały składu 7 sędziów NSA z 11 grudnia 2017r. W spr. II OPS 2/17 zgodnie z którą poparcie przez mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego wymaga złożenia na karcie poparcia wszystkich danych wymienionych w art.14 ust.4 ustawy z 15 września 2000r. W niniejszej sprawie wszystkie przypadki omówione we wcześniejszych rozważaniach, które w ocenie sądu komisarz wyborczy błędnie uznał za wadliwe, zawierały dane wymienione w art.14 ust.4 ustawy z 15 września 2000r. Tyle tylko, że posiadały one pewne nieprawidłowości (miały tzw. „literówki”, były częściowo nieczytelne czy też zawierały błędy w numerach miejsc zamieszkania). W związku z czym treść uchwały w sprawie II OPS 2/17 nie pozostają w sprzeczności ze stanowiskiem sądu wyrażonym w niniejszej sprawie co do tego, że komisarz wyborczy błędnie uznał za wadliwe część podpisów na kartach poparcia inicjatywy referendalnej.

W zaskarżonym postanowieniu podniesiono, że komisarz wyborczy wydając rozstrzygnięcie kierował się zapisami uchwały nr 61/2021 Państwowej Komisji Wyborczej z 24 maja 2021r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendum lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego (M.P. poz.586). W oparciu o zapisy tej uchwały każda nieprawidłowość w podpisach wyborców stwierdzona przez komisarza uznawana była za wadliwy podpis.

Sąd w obecnym składzie nie podzielił poglądu komisarza w tym zakresie. Przede wszystkim należy podnieść, że uchwała nr 61/2021 jest aktem prawa wewnętrznego a

zatem skierowanym do podmiotów wykonujących zadania związane z przeprowadzaniem referendów tzn. do komisarza wyborczego. Stanowisko komisarza wyborczego w niniejszej sprawie, w ocenie sądu, cechuje się nadmiernym rygoryzmem przy sprawdzaniu danych osobowych wyborców. Pomija ono cel takiego sprawdzenia, którym jest ustalenie czy ten kto się wpisał na karcie poparcia jest w rzeczywistości uprawnioną do tego osobą. Wpis danej osoby na karcie poparcia jest wadliwy wtedy gdy z podanych danych wynika, że nie dotyczy on osoby podanej w takiej karcie. Wskutek zbyt rygorystycznego sprawdzania kart poparcia przez komisarza wyborczego w niniejszej sprawie za wadliwe uznano nawet najdrobniejszy błąd na karcie poparcia (np. wpisanie imienia „Teres” zamiast „Teresa”, wpisanie imienia „Zbigni” zamiast „Zbigniew”, wpisanie nazwiska „Jaskólsk” zamiast „Jaskólski” mimo, że podpis tej osoby obok zawierał już prawidłowe nazwisko „Jaskólski” i.t.p.). W ocenie sądu komisarz wyborczy zbyt formalistycznie podszedł do sprawdzania personaliów osób wpisanych na kartach poparcia inicjatywy referendalnej. Sąd nie podzielił poglądu komisarza w tym zakresie lecz oparł się na poglądach wyrażonych w orzeczeniach sądowych omówionych we wcześniejszych rozważaniach. W myśl tych poglądów nie chodzi o to aby osoba sprawdzająca wpisy wyborców wyłącznie na ich podstawie poznała imię, nazwisko i adres wyborcy udzielającego poparcie lecz o to aby osoba sprawdzająca mogła ustalić czy nie ma istotnych sprzeczności między danymi wynikającymi z rejestru wyborców a danymi wskazanymi we wpisie na karcie poparcia. Celem sprawdzenia jest bowiem ustalenie czy osoba, która wpisała się na karcie poparcia jest w rzeczywistości uprawnionym wyborcą na którego wskazuje numer Pesel. Dla osiągnięcia tego celu nie jest wymagana pełna czytelność wszystkich danych wyborcy wpisanych na karcie poparcia. Kwestie te zostały omówione we wcześniejszej części rozważań.

Reasumując sąd uznał, że skarga jest uzasadniona. Zaskarżone postanowienie wydano z naruszeniem art.4 pkt1 i art.14 ust.4 ustawy z 15 września 2000r. co miało wpływ na wynik sprawy. Mając to na uwadze, na podstawie art.145 § 1 pkt 1a.) p.p.s.a., sąd uchylił zaskarżone postanowienie.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność świadczą:

Starszy specjalista
Agnieszka Kowalik