

II SA/OI 384/23 - Wyrok

Data orzeczenia	2023-06-01
Data wpływu	2023-05-08
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
Sędziowie	Alicja Jaszczak-Sikora Bogusław Jażdżyk /przewodniczący sprawozdawca/ Marzenna Glabas
Symbol z opisem	6267 Referendum lokalne
Hasła tematyczne	Referenda Kodeks wyborczy
Skarżony organ	Inne
Treść wyniku	Oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2022 nr 0 poz 1277; art. 10 par. 2, art. 18 par. 5, art. 20-22; Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t. j.)

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym: Przewodniczący sędzia WSA Bogusław Jażdżyk (spr.) Sędziowie sędzia WSA Alicja Jaszczak-Sikora sędzia WSA Marzenna Glabas po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 1 czerwca 2023 r. sprawy ze skargi J. W. na postanowienie Komisarza Wyborczego w O. z dnia [...] nr [...] w przedmiocie odrzucenia wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego dotyczącego odwołania Wójta Gminy G. przed upływem kadencji oddala skargę.

Uzasadnienie

Postanowieniem nr [...] Komisarza Wyborczego z 24 kwietnia 2023 r. odrzucono wniosek mieszkańców Gminy [...] o przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy [...] przed upływem kadencji, złożony Komisarzowi Wyborczemu w dniu 24 marca 2023 r. przez J. W. - Pełnomocnika Inicjatora Referendum z powodu stwierdzenia niedającego się usunąć uchybienia wniosku, polegającego na zebraniu niewystarczającej ilości prawidłowo złożonych podpisów osób popierających inicjatywę przeprowadzenia przedmiotowego referendum.

Pismem z 8 maja 2023 r. J. W. - Pełnomocnik Inicjatora Referendum (dalej jako: "skarżący") wywiódł skargę na wskazane postanowienie Komisarza Wyborczego, wnosząc o wydanie orzeczenia zastępującego przedmiotową uchwałę dotyczącą uchwalenia referendum w przedmiocie odwołania Wójta Gminy przed upływem kadencji. Zaskarżonemu postanowieniu zarzucono naruszenie art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym poprzez zbyt rygorystyczną ocenę zebranych podpisów i odrzucenie 20 podpisów, mimo że osoby podpisujące się na listach za referendum, faktycznie zamieszkiwały we wskazanych przez siebie miejscach, co czyni dyskwalifikację 20 podpisów bezzasadną. W uzasadnieniu skargi podniesiono m.in., że spośród przedłożonych 664 podpisów zakwestionowane zostało 145 podpisów jako udzielonych prawidłowo, z następujących powodów:

- 1) brak prawa wybierania na terenie Gminy [...] - 95 osób;
- 2) wady dotyczące adresu - 25 osoby, w tym: inny adres - 20 osób; niepełny lub nieczytelny adres - 5 osób;
- 3) wady dotyczące numeru PESEL - 18 osób, w tym: nie odnalezienie w rejestrze PESEL - 11 osób; niepełny, nieczytelny nr PESEL - 4 osoby; brak nr PESEL - 3 osoby;
- 4) wadliwie podane nazwisko, imię, tj. inne nazwisko, imię - 3 osoby;

5) wady dotyczące podpisu - 2 osoby, w tym: brak podpisu - 1 osoba; podpis innej osoby - 1 osoba;

6) wielokrotne poparcie po uznaniu jednego podpisu jako prawidłowy (duplikat numeru PESEL) - 2 osoby.

W piśmie zaś określonym jako rozszerzenie skargi podniesiono dodatkowo zarzut naruszenia art. 7a i 8 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie, poprzez uznanie co najmniej 8 osób za wpisanych na karcie pod złym adresem, mimo że te osoby pod wskazanym zamieszkiwały, nadto wskazanie na powyższe dopiero po upływie terminu do zbierania podpisów, przez co nawet przy przyjęciu, że faktycznie wypełniono karty, uniemożliwiono konwalidowanie braków. Zdaniem skarżących rozbieżności te pochodzą z przyjęcia adresu za kartoteką PESEL bądź spisem wyborczym, podczas gdy wskazani zamieszkują pod podanymi przez nich adresami.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Podniesiono, że weryfikacji danych osobowych osób udzielających poparcia, zwłaszcza w zakresie adresu zamieszkania, dokonano w oparciu o aplikację o nazwie ŹRÓDŁO do obsługi Systemu Rejestrów Państwowych oraz moduł Centralny Rejestr Informacji Dodatkowych (CRID) w systemie Wsparcia Organów Wyborczych. Powyższa weryfikacja dotyczyła również osób przywołanych przez skarżącego w uzasadnieniu rozszerzenia skargi. Z dokonanych ustaleń wynikało, że adresy zamieszkania podane przez wymienione osoby na kartach poparcia faktycznie różniły się z tymi, których adresy ustalono na podstawie ww. programów. W związku z powyższym adresy te z przyczyn formalnych uznano za wadliwe, a zatem jako wadliwe uznano udzielone poparcie przez wymienione osoby. Podkreślono również, że z obowiązujących przepisów wynika, że wszystkie określone tam dane (w tym adres zamieszkania) osobowe są ważne, muszą być kompletne, ponieważ służą do identyfikacji osób popierających wnioski i ułatwiają weryfikację tego poparcia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Na wstępie wyjaśnienia wymaga, że sądowa kontrola działalności administracji publicznej ogranicza się do oceny zgodności zaskarżonego aktu lub czynności

z prawem. Wynika to z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492).

Sąd administracyjny, kontrolując zgodność zaskarżonego rozstrzygnięcia

z prawem, orzeka na podstawie materiału sprawy zgromadzonego w postępowaniu administracyjnym. Obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania i wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego spoczywa na organie orzekającym, a sąd administracyjny nie może zastąpić organu administracji

w wypełnieniu tego obowiązku, ponieważ do jego kompetencji należy wyłącznie kontrola legalności rozstrzygnięcia administracyjnego. Oznacza to, że sąd administracyjny nie rozstrzyga merytorycznie o zgłoszonych przez stronę żądaniach,

a jedynie w przypadku stwierdzenia, iż zaskarżony akt został wydany z naruszeniem prawa, o którym mowa w art. 145 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2023 r., poz. 259 – zwanej w dalszym ciągu uzasadnienia jako p.p.s.a.) uchyla go lub stwierdza jego nieważność.

Nadto wskazania wymaga, że sąd orzeka na podstawie akt sprawy

(art. 133 § 1 p.p.s.a.), nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Rozpoznając sprawę w świetle powołanych wyżej kryteriów, Sąd doszedł

do przekonania, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem zaskarżone postanowienie Komisarza Wyborczego nie zostało podjęte z naruszeniem przepisów prawa, w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy.

Przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest postanowienie Nr [...] Komisarza Wyborczego z 24 kwietnia 2023 r., którym postanowiono odrzucić wniosek mieszkańców Gminy o przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy przed upływem kadencji, z powodu stwierdzenia, niedającego się usunąć uchybienia wniosku, polegającego na zebraniu niewystarczającej ilości prawidłowo złożonych podpisów osób popierających inicjatywę przeprowadzenia przedmiotowego referendum.

Wskazać należy, że w niniejszej sprawie zaskarżone postanowienie, którym odrzucono wniosek inicjatora referendum o przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie odwołania Wójta Gminy zostało podjęte na podstawie art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 741), zgodnie z którym 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. Postanowienie o odrzuceniu wniosku przekazuje się niezwłocznie inicjatorowi referendum lub jego pełnomocnikowi. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym inicjatorowi referendum służy skarga na powyższe postanowienie do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia, przy czym - co należy podkreślić - stosownie do art. 1 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym w zakresie nieuregulowanym w ustawie do referendum lokalnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 i 2418 oraz z 2023 r. poz. 497), z wyjątkiem art. 37e, art. 37f, art. 103aa oraz art. 103ba. Nadmienić należy również, że zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, 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. Natomiast stosownie do art. 14 ust. 4 tej 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. Wycofanie udzielonego poparcia jest bezskuteczne.

W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia wskazano, że inicjatywę przeprowadzenia referendum gminnego nie poparła podpisami wymagana liczba mieszkańców z powodu stwierdzenia niedającego się usunąć uchybienia wniosku, polegającego na zebraniu niewystarczającej ilości prawidłowo złożonych podpisów osób popierających inicjatywę przeprowadzenia przedmiotowego referendum.

W ocenie skarżącego część z tych podpisów zakwestionowana została w sposób wadliwy. Wskazano na zbyt rygorystyczną ocenę zebranych podpisów i odrzucenie 20 podpisów, mimo że osoby podpisujące się na listach za referendum, faktycznie zamieszkiwały we wskazanych przez siebie miejscach, co czyni dyskwalifikację 20 podpisów bezzasadną. Dodatkowo w ocenie skarżącego nieprawidłowo uznano co najmniej 8 osób za wpisane na karcie pod złym

adresem, mimo że te pod wskazanymi adresami zamieszkiwały. Poza tym podniesiono to dopiero po upływie terminu do zbierania podpisów przez co nawet przy przyjęciu, że faktycznie wypełniono karty, uniemożliwiono konwalidowanie braków. Zdaniem skarżących rozbieżności te pochodzą z przyjęcia adresu za kartoteką PESEL bądź spisem wyborczym, podczas gdy wskazani zamieszkują pod podanymi przez nich adresami.

Niewątpliwie ustawodawca wymaga (wspomniany art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym), aby mieszkaniec popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podał oprócz imienia i nazwiska również adres zamieszkania. Definicję pojęcia "stałe zamieszkiwanie" wprowadza przepis definicyjny art. 5 pkt 9 Kodeksu wyborczego, który rozumie przez to pojęcie zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Definicja ta nie różni się znacznie od pojęcia miejsca zamieszkania osoby fizycznej występującego w art. 25 Kodeksu cywilnego - jest to miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Czynnikiem wyróżniającym, wynikającym z art. 5 pkt 9 Kodeksu wyborczego, jest konieczność podania adresu.

Kodeks wyborczy nie wiąże stałego zamieszkiwania z zameldowaniem na potrzeby określenia praw wyborczych. Przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje ex lege z chwilą zamieszkania na terenie określonej jednostki samorządu terytorialnego, bez względu na dopełnienie obowiązku meldunkowego. Instytucja zameldowania ma bowiem charakter wyłącznie ewidencyjno-porządkowy. Nie można utożsamiać miejsca zamieszkania z miejscem zameldowania na pobyt stały, gdyż z czynnością zameldowania nie wiąże się nabycie jakichkolwiek praw bądź obowiązków (por. K. Właźlak: Wybrane aspekty wyborów samorządowych w orzecznictwie sądów administracyjnych, ZNSA 2012, nr 3, s. 77; K. Skotnicki: Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki, Łódź 2000, s. 22-24).

W tym miejscu zwrócić należy uwagę na kluczową uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2017 r. II OPS 2/17 (dostępna w CBOSA) w tezie której stwierdzono, że 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 dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, potwierdzonych własnoręcznym podpisem. W uchwale tej podniesiono, że przy weryfikacji podpisów pod wnioskiem mieszkańców o przeprowadzenie referendum nie jest konieczne sięganie do danych zawartych w ewidencji ludności, ale wystarczy oparcie się na rejestrze wyborców. Oba rejestry (wyborców i ludności) - prowadzone obecnie w formie informatycznej - są ze sobą sprzężone w taki sposób, że określone dane osobowe (identyfikacyjne, meldunkowe) z ewidencji ludności są automatycznie przekazywane do rejestru wyborców. W zakresie istotnym dla wyznaczenia kręgu osób stale zamieszkujących na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (zameldowanych na pobyt stały) rejestr wyborców w pełni odzwierciedla zatem dane wynikające z ewidencji ludności. Ponadto za zasadnością odniesienia się przy weryfikacji poparcia inicjatywy referendalnej do danych wynikających z rejestru wyborców przemawia również funkcja i cel tego rejestru. Rejestr ten ma bowiem służyć celom wyborczym, czyli ma potwierdzać posiadanie czynnego i biernego prawa wyborczego.

Miarodajne dla ustalenia, czy dana osoba dysponuje prawem wyborczym do organu stanowiącego gminy (a w tym prawem do poparcia inicjatywy referendalnej), są dane wynikające z rejestru wyborców. Zgodnie z art. 18 § 5 Kodeksu wyborczego rejestr wyborców potwierdza prawo wybierania, a zatem to w oparciu o dane wynikające z tego właśnie rejestru (a nie z ewidencji ludności) zasadne jest dokonanie weryfikacji podpisów poparcia mieszkańców uprawnionych do wybierania rady gminy, złożonych pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum lokalnego. Sprawdzenie podpisów poparcia inicjatywy

referendalnej na podstawie danych z ewidencji ludności mogłoby bowiem prowadzić do uwzględnienia poparcia osób, które - mimo że posiadają odpowiedni wiek i stale zamieszkują na terenie danej gminy - to w myśl art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego nie legitymują się w rzeczywistości prawem wybierania (czynnym prawem wyborczym).

W referendum lokalnym mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki (art. 3 ustawa o referendum lokalnym). Należy zauważyć, że przepis art. 3 ustawy o referendum lokalnym odnosi się do całej procedury referendalnej, tzn. zarówno do jej wstępnego etapu związanego ze skutecznym zainicjowaniem referendum, jak też do etapu właściwego, związanego z podjęciem przez członka wspólnoty samorządowej określonej decyzji, czyli wyrażeniem własnej woli w sprawie będącej przedmiotem przeprowadzonego referendum. W takim przypadku o skutecznym podjęciu inicjatywy referendalnej w gminie decydować mogą wyłącznie osoby stale zamieszkujące na terenie tej gminy i legitymujące się czynnym prawem wyborczym, co potwierdza rejestr wyborców (por. wyrok WSA w Gdańsku z 1 sierpnia 2013 r., III SA/Gd 525/13, LEX nr 1415479).

Co istotne, jak stwierdzono w przywołanej uchwale, skoro wymogi wniosku określa art. 14 ustawy o referendum lokalnym stanowiący, że podpis ma zostać złożony na karcie poparcia wniosku i ma potwierdzać enumeratywnie wymienione dane osobowe, również na tej karcie umieszczone, a także ma zostać opatrzony datą, to nie sposób przyjąć za prawidłową takiej interpretacji wskazanych przepisów, która prowadzi do konstatacji, że wniosek spełnia wymogi ustawy nawet wówczas, gdy karty poparcia nie zawierają wszystkich elementów enumeratywnie wymienionych w art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym. Szczególnie, że zgodnie z brzmieniem tego przepisu zamieszczenie tych danych jest obligatoryjne, o czym świadczy przyjęty przez ustawodawcę nakazujący zwrot normatywny: "mieszkaniec (...) podaje na karcie (...)". Mieszkaniec popierający wniosek musi podać na karcie nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL i właśnie te dane potwierdza własnoręcznym podpisem. Tym samym podpis, o którym mowa w art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym, nie może oznaczać jedynie podpisu sensu stricto, lecz ma charakter uwierzytelniający podane dane. Rozróżnienie podpisu i danych osobowych podpisującego dotyczy sfery językowej i nie można mu zatem przypisać decydującego znaczenia w zakresie wykładni pojęcia "prawidłowo złożony podpis". Oba elementy są ze sobą powiązane i w świetle art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym podpis sensu stricto nie egzystuje samodzielnie, ma być złożony pod podanymi danymi osobowymi. Sam podpis nie zawsze pozwala na zidentyfikowanie podpisującego, a często nie wystarczy podanie imienia i nazwiska. Tym samym dla organu weryfikującego poparcie wniosku o przeprowadzenie referendum równorzędne znaczenie mają zarówno podpis, jak i inne ustawowo określone "dane osobowe identyfikujące określoną osobę" (por. wyrok NSA z 20 marca 2012 r., II OSK 281/12, LEX nr 1164538).

Wymienione dane powinny więc być dokładne i kompletne oraz muszą być aktualne i prawdziwe, gdyż służą do identyfikowania osób popierających wnioski i w ten sposób ułatwiają weryfikację danych pozwalających na stwierdzenie, czy osoba popierająca posiada czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego jednostki. Wszystkie dane są zatem jednakowo ważne. W żadnym razie dane te nie mogą być uszczuplone i jakiegokolwiek odstępstwo od tego w procesie interpretacji i stosowania nie jest dopuszczalne. Nie można przyjmować, że obowiązek zawarcia na karcie poparcia dla referendum wszystkich danych stanowi nadmierny i zbyteczny formalizm. Wręcz przeciwnie, relatywizacja w procesie interpretacji i stosowania zakresu ustawowych danych osobowych mieszkańców popierających wnioski o przeprowadzenie referendum może prowadzić w procesie ich weryfikacji do arbitralności, a w konsekwencji do naruszenia prawa do udziału w referendum oraz zasady równości wszystkich wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Precyzyjne podanie adresu zamieszkania jest zatem konieczne ze względu na potrzebę ustalenia, czy poparcia udzieliła osoba, która zamieszkuje stale na obszarze gminy i legitymuje się czynnym prawem wyborczym do organu stanowiącego. Ponadto ważna jest też data udzielania poparcia, która pozwoli ocenić, czy osoba popierająca rzeczywiście przebywała na obszarze gminy w chwili udzielania poparcia (vide: wskazana uchwała NSA z 11 grudnia 2017 r., II OPS 2/17).

Niewątpliwie zatem wszystkie wymogi wniosku wskazane w art. 14 ustawy o referendum lokalnym - w tym adres zamieszkania – są tak samo ważne. Ponadto istotny dla wyznaczenia kręgu osób stale zamieszkujących na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego jest rejestr wyborców. Adres zamieszkania osoby wyrażającej poparcie dla inicjatywy referendalnej musi być zatem zgodny z adresem widniejącym w rejestrze wyborczym. Komisarz Wyborczy nie jest zaś organem uprawnionym do weryfikowania w niniejszym postępowaniu poprawności danych zawartych w rejestrze wyborczym.

Wobec powyższego nie można zgodzić się z argumentacją skarżącego co do zbyt rygorystycznej ocenę zebranych podpisów i nieprawidłowego odrzucenia 20 podpisów, mimo że według skarżącego osoby podpisujące się na listach za referendum, faktycznie zamieszkiwały we wskazanych przez siebie miejscach. Prawdłowo bowiem zweryfikowano, że adresy tych osób nie były zgodne z adresami ujawnionymi w rejestrze wyborców. Podobnie bezpodstawny jest zarzut naruszenia art. 7a i 8 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie poprzez uznanie co najmniej 8 osób za wpisanych na karcie pod złym adresem mimo, iż te pod wskazanym zamieszkiwały, nadto wskazanie na powyższe dopiero po upływie terminu do zbierania podpisów przez co nawet przy przyjęciu, że faktycznie wypełniono karty, uniemożliwiono konwalidowanie braków.

Odnosząc się do tego zarzutu nadmienić należy, że kwestie nieprawidłowości w rejestrze wyborców, w tym wpisanie lub odmowa wpisania do rejestru wyborców, skreślenie rejestru wyborców, reklamacja na nieprawidłowości w rejestrze wyborców, uregulowane zostały w odrębnej procedurze w przepisach art. 20-22 Kodeksu wyborczego. Przykładowo stosownie do art. 20 § 1 Kodeksu wyborczego decyzję o wpisaniu lub o odmowie wpisania do rejestru wyborców osoby, o której mowa w art. 19, wydaje wójt, w terminie 5 dni od dnia wniesienia wniosku. Decyzję o odmowie wpisania do rejestru wyborców, wraz z uzasadnieniem, niezwłocznie doręcza się wnioskodawcy.

W ocenie Sądu Komisarz Wyborczy prawidłowo odrzucił wniosek mieszkańców Gminy o przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie odwołania Wójta Gminy przed upływem kadencji, z powodu stwierdzenia niedającego się usunąć uchybienia wniosku, polegającego na zebraniu niewystarczającej liczby prawidłowo złożonych podpisów osób popierających inicjatywę przeprowadzenia przedmiotowego referendum.

W tej sytuacji, mając powyższe na względzie, stosownie do art. 151 p.p.s.a., Sąd oddalił skargę.