



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 sierpnia 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Anetta Makowska-Hrycyk
Sędziowie: Sędzia WSA Ewa Kamieniecka (sprawozdawca)
Sędzia WSA Katarzyna Radom

Protokolant: Referent Małgorzata Balowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 19 sierpnia 2026 r.
sprawy ze skargi [REDACTED]

[REDACTED]
na postanowienie Komisarza Wyborczego we [REDACTED]
z dnia 21 kwietnia 2026 r. nr 26/2026

w przedmiocie odrzucenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum
w sprawie odwołania Burmistrza Gminy [REDACTED]

oddala skargę w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

REFERENT

Aleksandra Bartczak

UZASADNIENIE

W dniu 13 lutego 2026 r. grupa 7 obywateli – inicjator referendum powiadomiła Komisarza Wyborczego we [REDAKTOWANO] oraz Burmistrza Gminy [REDAKTOWANO] o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie odwołania Burmistrza Gminy [REDAKTOWANO] przed upływem kadencji.

Pismem z dnia 17 lutego 2026 r. Komisarz Wyborczy we [REDAKTOWANO] poinformował pełnomocnika grupy obywateli – inicjatora referendum, że termin złożenia pisemnego wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania Burmistrza Gminy [REDAKTOWANO] przed upływem kadencji upływa w dniu 14 kwietnia 2026 r.

W dniu 10 kwietnia 2026 r. wpłynął do Komisarza Wyborczego wniosek z dnia 9 kwietnia 2026 r. o przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie odwołania Burmistrza gminy [REDAKTOWANO] przed upływem kadencji. Do wniosku załączono 303 sztuki kart z wykazem podpisów mieszkańców, popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania Burmistrza Gminy (na kartach złożono 2.311 podpisów).

Postanowieniem nr 26/2026 z dnia 21 kwietnia 2026 r. Komisarz Wyborczy we [REDAKTOWANO] na podstawie art. 22 ust. 4 i art. 24 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 472) postanowił odrzucić wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie odwołania Burmistrza Gminy [REDAKTOWANO] przed upływem kadencji z powodu zebrania przez inicjatora referendum niewystarczającej liczby prawidłowo złożonych podpisów mieszkańców popierających inicjatywę w tej sprawie.

Organ wskazał, że zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym mieszkaniac jednostki samorządu terytorialnego popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podaje na karcie nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL, a dane te potwierdza własnoręcznym podpisem. W przypadku Gminy [REDAKTOWANO] wniosek o przeprowadzenie referendum powinien zostać poparty podpisami co najmniej 1899 uprawnionych do głosowania mieszkańców Gminy, gdyż według rejestru wyborców na dzień 31 grudnia 2025 r. liczba mieszkańców uprawnionych do głosowania w gminie wynosiła 18.982. Referendum przeprowadza się bowiem na wniosek co najmniej 10 % uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy.

W wyniku badania w dniach 14 – 15 kwietnia 2026 r. prawidłowości załączonych do wniosku kart z podpisami w zestawieniu z Centralnym Rejestrem Wyborców

Sygn. akt IV SA/Wr 303/26

ustalono, że inicjator referendum dołączył karty zawierające 2.373 podpisy, z czego 707 podpisów nie spełniało wymogów wynikających z ustawy o referendum lokalnym. Wśród 707 podpisów złożonych wadliwie stwierdzono m. in. inny adres niż w Centralnym Rejestrze wyborczym w 183 przypadkach oraz niepełny adres w 194 przypadkach. Liczba prawidłowo złożonych podpisów wyniosła 1.666, a więc jest mniejsza o 233 podpisy od wymaganej liczby prawidłowo złożonych podpisów.

W treści postanowienia przedstawiono szczegółowy wykaz stwierdzonych wad, z wyszczególnieniem konkretnych kart i pozycji w wykazie podpisów.

Z uwagi na to, że weryfikacja prawidłowości podpisów zakończyła się w dniu 16 kwietnia 2026 r., to Komisarz Wyborczy nie miał możliwości zwrócenia wniosku inicjatorowi referendum w celu jego uzupełnienia.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na postanowienie Komisarza Wyborczego strona skarżąca zarzuciła:

- naruszenie art. 22 ust. 4 w zw. z art. 14 ust. 1 i ust. 4 ustawy o referendum lokalnym, ponieważ grupa mieszkańców przedłożyła karty poparcia przewyższające 10 % liczby mieszkańców zamieszkujących na terenie Gminy, uprawnionych do głosowania,
- naruszenie art. 14 ust. 1 i ust. 4 w zw. z art. 3 ustawy o referendum lokalnym, ponieważ przepisy te nie wymagają od obywatela (wyborcy) zamieszkania w miejscu ujawnionym w rejestrze, a w dacie udzielenia poparcia obywatel (wyborca) winien jedynie faktycznie zamieszkiwać na terenie gminy, a tym samym adres zamieszkania nie musi być zgodny z adresem ujawnionym w Centralnym Rejestrze Wyborców,
- zastosowanie zawężającej wykładni językowej art. 14 ust. 4 ustawy o referendum lokalnym, ponieważ ujawnienie się nieistotnych i podlegających weryfikacji w rejestrze wyborców braków na karcie poparcia skutkuje prawidłowością udzielenia poparcia,
- dokonanie dowolnej oceny danych obywateli (wyborców) w 10 wymienionych pozycjach, skutkujące bezzasadnym odrzuceniem podpisów na kartach poparcia w sytuacji, w której wymienione podpisy spełniały kryteria ważności udzielenia poparcia.

Strona skarżąca wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego postanowienia.

W treści skargi strona skarżąca wyjaśniła, że na karcie poparcia musi być podany aktualny i prawdziwy adres zamieszkania osoby udzielającej poparcia. Nie ma wymogu, aby adres ten był identyczny z adresem ujawnionym w rejestrze/spisie wyborców, bowiem rejestr jest tylko narzędziem pomocniczym do weryfikacji i nie zastępuje danych z karty poparcia. W zakwestionowanych 183 pozycjach na kartach

Sygn. akt IV SA/Wr 303/26

poparcia, osoby podając poprawne dane personalne oraz faktyczny adres zamieszkania na terenie Gminy spełniły warunki uznania prawidłowości poparcia. Fakt, że obywatele zostali zarejestrowani w Centralnej Ewidencji Wyborczej pod innym adresem na terenie Gminy niż adres na terenie tej samej Gminy pod którym faktycznie zamieszkują w dacie udzielenia poparcia nie eliminuje poprawności podpisów.

Zdaniem strony skarżącej brak jest podstaw, aby odrzucić podpis obywatela, jeżeli poza wskazaniem imienia i nazwiska oraz numeru PESEL wpisał adres zamieszkania używając skrótowej nazwy lub nie wskazał numeru domu, ewentualnie mieszkania. Jeżeli dane na karcie poparcia posiadają nieistotne braki adresowe, które nie eliminują możliwości weryfikacji personaliów wyborcy oraz jego faktycznego miejsca zamieszkania, to spełniona jest przesłanka poprawnej weryfikacji danych wyborcy. Około 120 podpisów zostało niesłusznie zakwestionowane z powodu nieujęcia na karcie poparcia nazwy miejscowości [REDAKTOWANE], a pozostałe dane zostały prawidłowo ujawnione. Natomiast 10 podpisów zostało zakwestionowanych z powodu braku numeru lokalu w bloku wielorodzinnym. Ponadto Komisarz Wyborczy dokonał wadliwej oceny podpisów poparcia w 10 wymienionych pozycjach.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonym postanowieniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 334) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W myśl art. 145 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2026 r., poz. 143, dalej p.p.s.a.), 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.

Przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest postanowienie Nr 26/2026 Komisarza Wyborczego z dnia 21 kwietnia 2026 r., odrzucające wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania Burmistrza gminy przed upływem

Sygn. akt IV SA/Wr 303/26

kadencji z powodu zebrania przez inicjatora referendum niewystarczającej liczby prawidłowo złożonych podpisów mieszkańców popierających inicjatywę przeprowadzenia tego referendum.

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem zaskarżone postanowienie Komisarza Wyborczego zostało podjęte zgodnie z przepisami prawa.

Zaskarżone postanowienie zostało podjęte na podstawie art. 22 ust. 4 i art. 24 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 472), dalej u.r.l. Zgodnie z art. 22 ust. 4 u.r.l. 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. Komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum lub odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później niż w ciągu 30 dni od dnia jego złożenia (art. 24 u.r.l.). Zgodnie z art. 26 ust. 1 u.r.l. na postanowienie komisarza wyborczego inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia.

Nadmienić należy również, że zgodnie z art. 14 ust. 1 u.r.l. w terminie 60 dni od dnia powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum gminnego, inicjator przeprowadzenia referendum zbiera podpisy mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, którzy chcą poprzeć inicjatywę w tej sprawie. Natomiast stosownie do art. 14 ust. 4 u.r.l. 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.

Stosownie do art. 3 u.r.l. w referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki. Prawo udziału w referendum związane jest więc z posiadaniem czynnego prawa wyborczego na terenie danej jednostki.

Należy też zauważyć, że stosownie do art. 1 ust. 2 u.r.l. w zakresie nieuregulowanym w ustawie do referendum lokalnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 oraz z

Sygn. akt IV SA/Wr 303/26

2024 r. poz. 721, poz. 1572 i poz. 1907), z wyjątkiem art. 37e, art. 37f, art. 103aa oraz art. 103ba.

Niewątpliwie ustawodawca wymaga w art. 14 ust. 4 u.r.l., aby mieszkaniowiec popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podał oprócz imienia i nazwiska również adres zamieszkania. Definicję pojęcia "stałe zamieszkanie" zawiera art. 5 pkt 9 Kodeksu wyborczego i przez to pojęcie należy rozumieć 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. Natomiast przez adres zamieszkania Kodeks wyborczy rozumie adres, pod którym dana osoba faktycznie stale zamieszkuje i pod tym adresem ujęta jest w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym obwodzie głosowania zgodnie z adresem zameldowania na pobyt stały albo adresem stałego zamieszkania (art. 5 pkt 14 Kodeksu wyborczego).

Kodeks wyborczy nie wiąże adresu zamieszkania tylko z adresem zameldowania na pobyt stały, ale również z adresem stałego zamieszkania (bez zameldowania na pobyt stały). Przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje bowiem 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).

Zgodnie z art. 18 § 2 Kodeksu wyborczego prawo wybierania potwierdza Centralny Rejestr Wyborców. Centralny Rejestr Wyborców służy m. in. do 1) sporządzania spisów wyborców; 2) sporządzania spisów osób uprawnionych do udziału w referendum; 3) ustalania liczby wyborców; 4) sprawdzania posiadania prawa wybierania lub prawa udziału w referendum w związku z weryfikacją podpisów złożonych właściwemu organowi w związku z zamiarem przeprowadzenia referendum (art. 18 § 3 Kodeksu wyborczego).

Sygn. akt IV SA/Wr 303/26

Należy podkreślić, że z art. 18 § 3 Kodeksu wyborczego jednoznacznie wynika, iż weryfikacja podpisów złożonych na kartach w związku z zamiarem przeprowadzenia referendum odbywa się z zastosowaniem danych ujętych w Centralnym Rejestrze Wyborców.

Zgodnie z art. 19 § 2 Kodeksu wyborczego w Centralnym Rejestrze Wyborców w części A wyborcy zameldowani na pobyt stały na obszarze danej gminy są z urzędu ujmowani w stałym obwodzie głosowania właściwym dla adresu zameldowania na pobyt stały. Ponadto zgodnie z art. 19 § 3 Kodeksu wyborczego w Centralnym Rejestrze Wyborców w części A wyborcy stale zamieszkali na obszarze gminy bez zameldowania na pobyt stały w tej gminie są ujmowani w stałym obwodzie głosowania właściwym dla adresu stałego zamieszkania, jeżeli złożą w tej sprawie wniosek do urzędu gminy właściwego dla miejsca zamieszkania.

Oznacza to, że w Centralnym Rejestrze Wyborców w części A ujmowani są wyborcy zameldowani na pobyt stały z urzędu, natomiast wyborcy stale zamieszkali bez zameldowania na pobyt stały na wniosek złożony do urzędu gminy. Decyzję o ujęciu lub o odmowie ujęcia w stałym obwodzie głosowania wydaje wójt w terminie 5 dni od dnia wniesienia wniosku lub w terminie 5 dni od dnia wyjaśnienia rozbieżności (art. 20 § 1 Kodeksu wyborczego). Wójt przed wydaniem decyzji, o której mowa w § 1, jest obowiązany sprawdzić, czy osoba wnosząca wniosek o ujęcie w stałym obwodzie głosowania spełnia warunki stałego zamieszkania pod adresem wskazanym we wniosku (art. 20 § 2 Kodeksu wyborczego). Tak więc sprawdzenia, czy dana osoba spełnia warunki stałego zamieszkania pod adresem wskazanym we wniosku dokonuje wójt gminy, a nie komisarz wyborczy przy weryfikacji podpisów na kartach osób popierających inicjatywę referendum. Stosownie do art. 5 pkt 6 Kodeksu wyborczego ilekroć w kodeksie jest mowa o wójcie należy przez to rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta.

Ponadto należy zauważyć, że na podstawie art. 161 § 1 Kodeksu Wyborczego została wydana 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 (M. P. z 2021 r. poz. 586). Wytyczne te, zgodnie z art. 161 § 1 Kodeksu wyborczego, są wiążące dla komisarzy wyborczych. Stosownie do pkt 15 tych wytycznych komisarz wyborczy m. in. sprawdza, czy wskazano adres zamieszkania (zgodny z adresem ujęcia w stałym obwodzie

głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców) obejmujący: nazwę miejscowości (miasta, wsi, osady), 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. Brak danych lub niepełne określenie adresu zamieszkania powoduje uznanie poparcia za złożone wadliwie.

W tym miejscu przywołać należy tezę z uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2017 r. sygn. akt II OPS 2/17 (dostępna w CBOSA), 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 dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, potwierdzonych własnoręcznym podpisem. W uchwale tej stwierdzono, 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.

Dalej NSA uznał, że 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 § 2 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 u.r.l.). Należy zauważyć, że przepis art. 3 u.r.l. 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., sygn. akt III SA/Gd 525/13, LEX nr 1415479).

Co istotne, jak stwierdzono w przywołanej uchwale, wszystkie określone w art. 14 ust. 4 u.r.l. dane osobowe powinny być jasne i czytelnie podane, ponieważ służą do identyfikacji osób popierających wnioski i ułatwiających weryfikację tego poparcia. Skoro wymogi wniosku określa art. 14 u.r.l. 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 taką interpretację wskazanego przepisu, 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 u.r.l.. 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 u.r.l., 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

Sygn. akt IV SA/Wr 303/26

ze sobą powiązane i w świetle art. 14 ust. 4 u.r.l. 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., sygn. akt II OSK 281/12, LEX nr 1164538).

Następnie NSA uznał, że 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 jakiekolwiek 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). Zasadniczym celem sprawdzania danych jest bowiem ustalenie, czy ten, kto wpisał się do wykazu poparcia, jest w rzeczywistości uprawniona do tego osobą.

NSA uznał, że 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.

Należy więc uznać, że wszystkie wymogi wniosku wskazane w art. 14 u.r.l. - 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

Sygn. akt IV SA/Wr 303/26

postępowaniu poprawności danych zawartych w rejestrze wyborczym. Jego postępowanie w istocie sprowadza się do zweryfikowania kwestii formalnych związanych ze sprawdzeniem danych zawartych na karcie poparcia z tym rejestrem.

Wobec powyższego nie można zgodzić się z zarzutem strony skarżącej odnośnie naruszenia art. 14 ust. 1 i ust. 4 w zw. z art. 3 u.r.l. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podaje na karcie adres zamieszkania, który to adres jest adresem z rejestru wyborczego. Prawdłowo bowiem zweryfikowano, że adresy 183 osób nie były zgodne z adresami ujawnionymi w rejestrze wyborców, co zostało uwidocznione w szczegółowym wykazie stwierdzonych wad, zamieszczonym w uzasadnieniu postanowienia.

Nie jest trafny również zarzut zastosowania zawężającej wykładni językowej art. 14 ust. 4 u.r.l. przez przyjęcie, że nie jest wystarczające ujawnienie na karcie poparcia niepełnego adresu i przez nieuwzględnienie nieistotnych braków na karcie poparcia. Również prawidłowo organ uznał, że 194 osoby zamieściły na kartach poparcia niepełny adres, co zostało uwidocznione w szczegółowym wykazie stwierdzonych wad, zamieszczonym w uzasadnieniu postanowienia.

Również prawidłowo organ uznał, że wadliwe jest niezamieszczenie podpisu (1 osoba), brak nazwiska lub imienia (3 osoby), zamieszczenie innego nazwiska lub imienia (1 osoba), zamieszczenie nieczytelnego lub niepełnego nazwiska lub imienia (1 osoba), brak numeru PESEL (2 osoby), błędny lub niepełny PESEL (113 osób), brak prawa wybierania do właściwej rady (198 osób), wielokrotny podpis tego samego mieszkańca (6 osób), inna niż dopuszczalna data poparcia (5 osób).

Wszystkie podane dane muszą być bowiem prawidłowe, a w opisanej wyżej uchwale NSA wyrażono pogląd, że nie można przyjmować, że obowiązek zawarcia na karcie poparcia dla referendum wszystkich danych stanowi nadmierny i zbyteczny formalizm.

Odnosząc się do zarzutu wadliwej weryfikacji podpisów na kartach w 10 pozycjach należy stwierdzić, że również ten zarzut jest nieuzasadniony. Jeśli chodzi o arkusz numer 65 i pozycję 9, to oprócz braku w nazwie miejscowości litery [REDAKTOWANO] podano niepełny adres: zamiast [REDAKTOWANO] zapisano [REDAKTOWANO]. Jeśli chodzi o arkusz numer 69 i pozycję 8, to również podano niepełny adres: zamiast [REDAKTOWANO] zapisano [REDAKTOWANO]. Natomiast na arkuszu numer 101 w pozycji 2 podano inny adres niż w

Sygn. akt IV SA/Wr 303/26

CRW: zamiast [REDACTED] zapisano [REDACTED]. Na arkuszu numer 108 w pozycjach 4 i 5 podano niepełny adres: zamiast [REDACTED] podano jedynie [REDACTED] bez numeru mieszkania oraz zamiast [REDACTED] podano jedynie [REDACTED] bez numeru domu i mieszkania (w szczegółowym wykazie omyłkowo wada została oznaczona jako brak numeru PESEL). Na arkuszu numer 110 w pozycji 1 podano błędny PESEL, ponieważ CRW nie odnajduje takiego PESEL-u; może to być spowodowane nieczytelnie wpisaną trzecią cyfrą numeru PESEL. Na arkuszu numer 153 w pozycji 1 podano niepełny adres: zamiast [REDACTED] podano jedynie [REDACTED] bez numeru mieszkania. Na tym samym arkuszu numer 153 w pozycjach 2 i 3 podano niepełny adres: zamiast [REDACTED] zapisano [REDACTED]. Na arkuszu numer 178 w pozycji 1 podano inny adres niż w CRW: zamiast [REDACTED] zapisano [REDACTED].

Słusznie Komisarz Wyborczy zakwestionował 707 podpisów na kartach poparcia i stwierdził brak 233 prawidłowo złożonych podpisów.

W ocenie Sądu Komisarz Wyborczy prawidłowo odrzucił wniosek mieszkańców Gminy o przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie odwołania Burmistrza 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. Słusznie Komisarz Wyborczy zakwestionował 707 podpisów na kartach poparcia i stwierdził brak 233 prawidłowo złożonych podpisów. Tym samym bezpodstawne są zarzuty naruszenia art. 22 ust. 4 w zw. z art. 14 ust. 1 i ust. 4 u.r.l. przez ich niewłaściwe zastosowanie i odrzucenie wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie odwołania Burmistrza Gminy przed upływem kadencji, mimo zebrania i przedłożenia przez inicjatora referendum wymaganej liczby podpisów osób popierających inicjatywę przeprowadzenia tego referendum. Niewątpliwie w świetle poczynionych ustaleń stwierdzić należy, że nie zebrano wymaganej liczby prawidłowo złożonych podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum.

Mając powyższe na uwadze, stosownie do art. 151 p.p.s.a., Sąd oddalił skargę w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
REFERENT

Aleksandra Sierczak