

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 maja 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	Elżbieta Kmiecik – spr.
Sędziowie	Sędzia WSA	Krzysztof Bogusz
	Sędzia WSA	Ewa Janowska
Protokolant	Sekretarz sądowy	Mariola Górską

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 maja 2012 r.
sprawy ze skargi Jacka Walasa, Tomasza Hrycaj, Teresy Korzanowskiej, Janusza Korzanowskiego, Grażyny Sarnickiej, Witolda Sarnickiego, Marii Niedziejko, Marii Wachowskiej, Stefanii Rzytki, Waldemara Bertelsena, Pawła Walasa, Andrzeja Micuna, Ireny Micun, Karola Biskupa, Stefana Drabika
na postanowienie Komisarza Wyborczego w Opolu I
z dnia 25 kwietnia 2012 r.
w przedmiocie referendum lokalnego w sprawie odwołania Burmistrza Niemodlina

oddala skargę.



Właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem
St. inspektor sądowy

Katarzyna Stec

Uzasadnienie

Przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego jest postanowienie Komisarza Wyborczego w Opolu I z dnia 25 kwietnia 2012 r. (bez numeru), który działając na podstawie art. 24 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. Nr 88, poz. 989 ze zm.) odrzucił wniosek pełnomocnika Inicjatora Referendum Lokalnego w sprawie odwołania Burmistrza Niemodlina.

W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia Komisarz Wyborczy w Opolu I wskazał, że w dniu 6 lutego 2012 r. do siedziby Komisarza Wyborczego w Opolu, wpłynęło powiadomienie z dnia 1 lutego 2012 r. o wystąpieniu z inicjatywą przeprowadzenia referendum w sprawie o odwołaniu z zajmowanego stanowiska Burmistrza Niemodlina. Wobec niespełnienia przez powiadomienie warunków określonych w art. 12 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym Komisarz Wyborczy w Opolu I wystosował do pełnomocnika referendum Jacka Walasa pismo informujące, że nie jest możliwym dokonanie potwierdzenia otrzymania powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum. Przedstawiając dalszy tok podejmowanych przez stronę oraz organ czynności podał m.in., że w dniu 13 lutego 2012 r. do Komisarza Wyborczego w Opolu, wpłynęło ponowne powiadomienie grupy obywateli o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania z zajmowanego stanowiska Burmistrza Niemodlina. W dniu 16 lutego 2012 r. Komisarz Wyborczy w Opolu I wydał potwierdzenie otrzymania wniosku oraz w sposób jednoznaczny określił, że termin złożenia pisemnego wniosku o przeprowadzenie referendum upływa w dniu 13 kwietnia 2012 r. Podał również termin, sposób i rodzaj zbierania podpisów osób popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum. W dniu 3 kwietnia 2012 r. do siedziby Komisarza Wyborczego w Opolu, pełnomocnik Jacek Walas 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 Niemodlina i liczbie mieszkańców gminy Niemodlin 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 w Opolu I pismem z dnia 3 kwietnia 2012 r. wystosowanym do Burmistrza Niemodlina zwrócił się o informację dokonanie, jakich czynności na terenie Miasta i Gminy Niemodlin 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 w sprawie odwołania Burmistrza Niemodlina na terenie Gminy Niemodlin 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 w Opolu I o tym, że zostały spełnione wymogi podania do wiadomości mieszkańców informacji o przedmiocie referendum. Na dowód powyższego przedłożył kserokopię artykułu prasowego autorstwa Alicji Kojat - Waranka 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 Niemodlinie. Pismem z dnia 4 kwietnia 2012 r. Burmistrza Niemodlina udzielił Komisarzowi Wyborczemu w Opolu I informacji dotyczącej zwyczajowego sposobu podawania zarządzeń i informacji publicznych do wiadomości mieszkańców na terenie Gminy i Miasta Niemodlin oraz poinformował, stosownie do zapytania, że Inicjator Referendum nie zwracał się z prośbą o umieszczenie informacji o planowanym referendum w BIP Gminy Niemodlin, 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 Niemodlin. Wskazał także Komisarz Wyborczy w Opolu I, że w dniu 19 kwietnia 2012 r. pełnomocnik Inicjatora Referendum przedłożył materiały informacyjne, które zostały dostarczone do 26 sołectw Gminy Niemodlin oraz do Urzędu Miejskiego w Niemodlinie z prośbą o ich wywieszenie. W dniu 20 kwietnia Burmistrz Niemodlina poinformował Komisarza Wyborczego w Opolu I o tym, że w dniu 18 kwietnia 2012 r. do Urzędu Miejskiego w Niemodlinie dostarczono plakat zawierający informację dotyczącą wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania Burmistrza Niemodlina.

Organ stwierdził również, że w dniach od 5 do 20 kwietnia 2012 r. pracownicy Krajowego Biura Wyborczego w Opolu 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 lokalnego w sprawie odwołania Burmistrza Niemodlina złożył 1182 podpisy, z czego 137 podpisów nie spełniło wymogów ustawy, gdyż zawierały nieprawidłowy PESEL, niepełny lub nieprawidłowy adres, nieprawidłowe nazwisko wyborców Gminy Niemodlin, nieprawidłowe imię wyborcy gminy Niemodlin, a także brak prawa wybierania Rady Gminy i Burmistrza Niemodlina, a tym samym liczba prawidłowo złożonych podpisów to 1045. Komisarz Wyborczy w Opolu I 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 w Opolu I stwierdził, że wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie odwołania Burmistrza Niemodlina 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 Niemodlin, 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 Niemodlinie 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 zgodzili się Jacek Walas, Teresa Korzanowska, Janusz Korzanowski, Grażyna Sarnicka, Witold Sarnicki, Maria Niedziejko, Maria Wachowska, Stefania Rzutki, Waldemar Bertelsen, Paweł Walas, Andrzej Micun, Irena Micun, Karol Biskup, Stefan Drabik - Inicjator Referendum Lokalnego. We wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu 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 Opolu I 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 (Nowa Gazeta, Radio Opole, Nowa Trybuna Opolska, TVP Opole) w sposób obszerny na swoich łamach informowały o inicjatywie referendum, o czym w dniu 11 kwietnia 2012 r. Komisarz Wyborczy w Opolu I. Akcentowali również, że po wypowiedzi Dyrektora Opolskiej Delegatury PKW, 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 uchylenia zaskarżonego postanowienia.

Komisarz Wyborczy w Opolu I 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 Niemodlina, nieprawidłowe nazwisko wyborców Gminy Niemodlin, nieprawidłowe imię wyborców Gminy Niemodlin.

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 w Opolu 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 w Opolu I odrzucił wniosek pełnomocnika Inicjatora Referendum w sprawie odwołania Burmistrza Niemodlina.

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 w Opolu I nie uchybił powyższemu terminowi. Wniosek, bowiem o przeprowadzenie referendum wpłynął do siedziby Komisarza Wyborczego w Opolu 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 w Opolu I dochował również wymogów proceduralnych związanych z potwierdzeniem na piśmie złożenia przez wnioskodawców zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia referendum w przedmiocie odwołania Burmistrza Niemodlina (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 Niemodlin mieszkańców gminy o przedmiocie zamierzonego referendum (art. 22 ust. 6 ustawy). Wyjaśnił również dokonanie jakich czynności na terenie Gminy Niemodlin 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 w Opolu I 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 SA/Wa 2187/11- publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Analiza akt postępowania w sprawie referendum, w szczególności pisma Burmistrza Niemodlina z dnia 4 kwietnia 2012 r. stanowiącego odpowiedź na zapytanie Komisarza Wyborczego w Opolu I 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 Niemodlin, a to poprzez umieszczenie informacji na tablicach lub słupach ogłoszeniowych, a także publikacji na stronie internetowej urzędu (BIP Gminy Niemodlin). 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 w Niemodlinie. 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 opolskie 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 w Opolu I, 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 Niemodlina 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 w Opolu, powiadomienie grupy obywateli o zamiarze wystąpienia z inicjatywą

przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania z zajmowanego stanowiska Burmistrza Niemodlina. 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 w Opolu I wydając zaskarżone postanowienie o odrzuceniu wniosku nie naruszył prawa.

Komisarz Wyborczy w Opolu I 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 (Micuń Andrzej i Irena, a winno być Micun Andrzej i Irena), 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 mieszkaniac 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 Niemodlin popierających wnioski 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 mieszkaniac 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 Niemodlina – 1 podpis, nieprawidłowe imię wyborcy Gminy Niemodlin – 1 podpis, nieprawidłowe nazwisko wyborców Gminy Niemodlin - 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 w Opolu I 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.

Sygn. akt II SA/Op 259/12

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



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem

Sędzią wydziału

S. Kuczyński