

II OPS 2/17 - Uchwała

Data orzeczenia	2017-12-11
Data wpływu	2017-04-12
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Jacek Chlebny /przewodniczący/ Jerzy Siegień Małgorzata Masternak - Kubiak /sprawozdawca/ Marzenna Linska - Wawrzon Robert Sawuła Teresa Kobylecka Zofia Flasińska
Symbol z opisem	6267 Referendum lokalne
Hasła tematyczne	Referenda
Treść wyniku	Podjęto uchwałę
Powołane przepisy	Dz.U. 2016 nr 0 poz 400; art. 14 ust.4; Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym - tekst jedn. Dz.U. 2017 nr 0 poz 15; art.10 par. 1 pkt 3 lit. a i art. 11 par.1 pkt 5; Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy - tekst jednolity Dz.U. 2017 nr 0 poz 657; art. 26 ust. 1; Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności - tekst jedn.

Tezy

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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 400), potwierdzonych własnoręcznym podpisem.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Prezes Izby Ogólnoadministracyjnej – Jacek Chlebny Sędziowie NSA: Zofia Flasińska Teresa Kobylecka Marzenna Linska-Wawrzon Małgorzata Masternak-Kubiak (spr.) Robert Sawuła (współspr.) Jerzy Siegień Protokolant: Rafał Jankowski z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Renaty Jabłońskiej po rozpoznaniu w dniu 11 grudnia 2017 r. na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.) uchwały mającej na celu wyjaśnienie: "Czy do uznania, że poparcie przez mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego zostało udzielone w sposób prawidłowy, konieczne jest zawarcie przez popierającego wniosek na karcie poparcia referendum wszystkich danych osobowych i daty udzielenia poparcia określonych w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400) ?". podjął następującą uchwałę: 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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 400), potwierdzonych własnoręcznym podpisem.

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 10 kwietnia 2017 r. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, działając na podstawie art. 36 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm. dalej P.u.s.a.) oraz na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm. - dalej: P.p.s.a.), wniósł o podjęcie uchwały w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśniającej następujące zagadnienie: "Czy do uznania, że poparcie przez mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego zostało udzielone w sposób prawidłowy, konieczne jest zawarcie przez popierającego wniosek na karcie poparcia referendum wszystkich danych osobowych i daty udzielenia poparcia

określonych w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400) ?".

We wniosku Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wywiódł, że w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieją rozbieżności na tle kontroli aktów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz komisarzy wyborczych odrzucających wnioski o przeprowadzenie referendum lokalnych. W szczególności w judykaturze pojawiły się wątpliwości, co do tego, czy do uznania prawidłowości poparcia wniosku o referendum lokalne konieczne jest podanie na karcie poparcia w sposób prawidłowy wszystkich danych osobowych zawartych w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400 - dalej: u.r.l.), czy też wystarczy, że na tej karcie zostaną zamieszczone dane osobowe umożliwiające identyfikację osoby składającej podpis nawet, jeżeli popierający wniosek posłużyli się skrótami nazw ulic bądź miejscowości lub też nie wpisali pełnych adresów zamieszkania.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.r.l. w terminie 60 dni od dnia powiadomienia przewodniczącego zarządu danej jednostki samorządu terytorialnego, a w gminie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum, inicjator przeprowadzenia referendum zbiera podpisy mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, którzy chcą poprzeć inicjatywę w tej sprawie. Stosownie do ust. 2 tego artykułu 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: 1) nazwiska i imiona członków grupy oraz imię, nazwisko i miejsce zamieszkania pełnomocnika, jeżeli inicjatorem referendum jest grupa obywateli; 2) nazwę i adres siedziby statutowej struktury terenowej partii politycznej lub organizacji społecznej oraz imię, nazwisko i adres zamieszkania pełnomocnika, jeżeli inicjatorem referendum jest partia polityczna lub organizacja społeczna. W myśl art. 14 ust. 3 u.r.l. podpisy popierające wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum z inicjatywy mieszkańców można zbierać w miejscu, czasie i w sposób wykluczający stosowanie jakichkolwiek nacisków zmierzających do wymuszenia podpisów. Natomiast zgodnie z 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.

Na tle podniesionej we wniosku kwestii zasadniczo wykształciły się dwa stanowiska.

W myśl pierwszego z nich prezentowanego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wszystkie elementy wskazane w art. 14 ust. 4 u.r.l. muszą znaleźć się na karcie poparcia wniosku o referendum. Brak któregośkolwiek z nich przesądza o nieudzieleniu poparcia dla wniosku referendalnego.

Jak wskazano w wyroku NSA z dnia 13 września 2006 r., sygn. akt II OSK 1044/06, sam podpis na karcie poparcia wniosku referendalnego "nie zawsze pozwala na zidentyfikowanie podpisującego, a często nie wystarczy podanie imienia i nazwiska. Tym samym dla organu weryfikującego poparcie dla wniosku o przeprowadzenie referendum znaczenie mają zarówno podpis jak i inne, ustawowo określone, dane osobowe identyfikujące określoną osobę". Pogląd ten został podtrzymany przez NSA w wyroku z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1544/08, w którym m.in. stwierdzono, że "nie sposób zgodzić się z poglądem, iż zakres wymaganych przez ustawodawcę danych od osób chcących poprzeć inicjatywę referendalną jest ograniczeniem możliwości udzielenia spontanicznego poparcia. Wymagane dane mają podstawowy dla każdego obywatela charakter, a ich znajomość jest konieczna w załatwianiu bieżących potrzeb życia codziennego, a zatem ustawodawca nie wymaga od osób udzielających poparcia spełnienia w tym zakresie nadzwyczajnych warunków". W wyroku z dnia 21 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1629/12, którym oddalono skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 16 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Op 259/12, NSA stwierdził, że wszystkie określone w art. 14 ust. 4 u.r.l. "dane osobowe są istotne, dlatego muszą być kompletne,

ponieważ służą do identyfikacji osób popierających wnioski i ułatwiają weryfikację tego poparcia". Powyższe potwierdza wyrok NSA z dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 281/12. Analogiczne stanowisko widoczne jest w orzecznictwie sądów administracyjnych I instancji (wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 lutego 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 101/09; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 2309/13).

Prezentowane stanowisko jest aprobowane w piśmiennictwie. A. Kisielewicz w głosie do wyroku NSA z dnia 29 września 2004 r., sygn. OSK 1117/04 (OSP 2005, z. 7-8, s. 398) wskazał, że: "Oba elementy: podpis i dane osobowe zostały ze sobą ściśle powiązane. W świetle art. 14 ust. 4 podpis nie egzystuje samodzielnie. Ma być złożony pod podanymi przez podpisującego jego danymi osobowymi. Podpis i dane dotyczące osoby udzielającej poparcia wzajemnie się uzupełniają. Łącznie pełnią rolę identyfikatora osoby, która opowiedziała się za przeprowadzeniem referendum". Podobny pogląd zaprezentował K.W. Czaplicki w Komentarzu do u.r.l. (por. K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz, Warszawa 2007, s. 89).

Natomiast zgodnie z odmiennym stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych przy ocenie prawidłowości poparcia wniosku referendalnego nie należy kierować się nadmiernym rygoryzmem.

Wyrazem tej linii orzeczniczej jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt III SA/Kr 37/04, w którym przesądzone, że: "nie ma podstaw do wykładni restrykcyjnej, każącej uznać za brak prawidłowo złożonych podpisów zarówno brak jakiegokolwiek podpisu, jak i brak którejs z informacji wyliczonych w art. 14 ust. 4 u.r.l." Pogląd ten został zaaprobowany przez NSA, który oddalając skargę kasacyjną wyrokiem z dnia 29 września 2004 r., sygn. akt OSK 1117/04, uznał, że prawidłowo złożonym podpisem jest podpis sensu stricte, a nie podpis wraz z danymi identyfikującymi podpisującego. Według niektórych składów orzekających brak jest podstaw, by odrzucić podpis obywatela, jeżeli poza wskazaniem imienia i nazwiska oraz numeru PESEL, wpisał on adres zamieszkania używając skrótovej nazwy lub nie wskazał numeru domu, ewentualnie mieszkania. Takie stanowisko wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Gd 391/12, a pogląd ten został podtrzymany w wyroku NSA z dnia 4 października 2012 r., sygn. akt II OSK 2178/12. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 listopada 2012r., sygn. akt IV SA/Gl 881/12, wskazano, że dane dotyczące imienia, nazwiska oraz nr ewidencyjnego PESEL muszą być prawidłowe i nie mogą zawierać żadnych błędów, natomiast w przypadku danych dotyczących adresu zamieszkania danej osoby, to informacja ta pełni funkcję uzupełniającą i nie musi rzutować w sposób kategoriyczny na prawidłowość zgłoszonego poparcia. Prezentowana linia orzecznicza zakłada, że dane osobowe powinny zostać stwierdzone na karcie w sposób pozwalający na ocenę, czy osoba udzielająca poparcia była do tego legitymowana. Dlatego też ich stwierdzenie w formie skrótu w powszechnym użyciu nie powinno wpływać na prawidłowość udzielonego poparcia, jeżeli tylko zawarte dane pozwalają na identyfikację osoby popierającej wnioski referendalne. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 183/16 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Go 287/16.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podniósł, że powyższe orzeczenia świadczą o wartościowaniu danych osobowych określonych przez ustawodawcę w art. 14 ust. 4 u.r.l. W ocenie części składów orzekających dane dotyczące imienia i nazwiska oraz numeru ewidencyjnego PESEL muszą być prawidłowe i nie mogą zawierać żadnych błędów, natomiast pozostałe dane - ze względu na ich charakter uzupełniający, nie należą do obligatoryjnych elementów, które popierający wniosek referendalny powinien zawrzeć na karcie poparcia. Omawiana linia orzecznicza powołuje się na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 31 sierpnia 2011 r., sygn. akt III SW 10/11, ale pomija uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2012 r., sygn. akt III SW 4/12, z której wynika, że z powyższego postanowienia nie sposób wywieść, że prawidłowy wpis na liście poparcia utworzenia

komitetu wyborczego wyborców może być niepełny.

Wskazana linia orzecznicza pomija istotną z punktu widzenia ustawy o referendum lokalnym kwestię. Mianowicie zgodnie z art. 3 u.r.l. w referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Wobec tego wynikający z art. 14 ust. 4 u.r.l. obowiązek podania adresu zamieszkania mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego stanowi jeden z najistotniejszych elementów poparcia. Nawet, gdy dana osoba jest zameldowana na terenie jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której ma zostać przeprowadzone referendum, ale tam nie mieszka, nie jest ona uprawniona do udziału w tym referendum. Natomiast osoba, która mieszka na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, a nie jest tam zameldowana, ma prawo wzięcia udziału w takim referendum. Dlatego adresu zamieszkania nie można traktować wyłącznie jako nieobligatoryjnych danych uzupełniających.

Zdaniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiona rozbieżność w orzecznictwie sądoadministracyjnym wynika z odmiennego stosowania przez sądy art. 14 ust. 4 u.r.l. Wykładnia gramatyczna art. 14 ust. 4 u.r.l. jednoznacznie wskazuje, że ustawodawca wprowadził precyzyjnie określony katalog danych osobowych, które winny znaleźć się na karcie popierającej wniosek o przeprowadzenie referendum. Tymczasem niektóre składy orzekające, jako obligatoryjne wskazują dane dotyczące imienia, nazwiska oraz numeru ewidencyjnego PESEL, traktując konieczność zawarcia adresu zamieszkania popierającego wniosek referendalny jako wyraz nadmiernego rygoryzmu. Tak kreowana linia orzecznicza nie zajmuje się jedynie kwestią ściśle techniczną, a mianowicie kwestią metody służącej ocenie możliwości identyfikacji osoby popierającej wniosek o przeprowadzenie referendum na podstawie wpisanych własnoręcznie danych, lecz wprowadza wartościowanie tych danych, uznając jedne za obligatoryjne zaś inne za uzupełniające. Podstawy do takiego wartościowania nie stanowi art. 14 ust. 4 u.r.l.

We wniosku wskazano też, że z dniem 1 stycznia 2016 r. zmianie uległ art. 14 ust. 4 u.r.l., gdyż ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045 ze zm.) rozszerzono katalog danych, które mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest podać na karcie poparcia, wprowadzając obowiązek podania "daty udzielenia poparcia". Niniejsza zmiana legislacyjna wskazuje, że waga wszystkich danych, o których mowa w art. 14 ust. 4 u.r.l. jest taka sama.

W sprawie stanowisko zajął prokurator Prokuratury Krajowej, który wniósł o podjęcie uchwały następującej treści: "Do uznania, że poparcie przez mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego zostało udzielone w sposób prawidłowy, konieczne jest podanie przez popierającego wniosek na karcie poparcia referendum wszystkich danych osobowych i daty udzielenia poparcia określonych w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400)".

W ocenie Prokuratora Prokuratury Krajowej uprawniony wydaje się pogląd, w myśl którego do uznania, że poparcie przez mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego zostało udzielone w sposób prawidłowy, konieczne jest podanie przez popierającego wniosek na karcie poparcia referendum danych osobowych i daty udzielenia poparcia, o których mowa w art. 14 ust. 4 u.r.l., potwierdzonych własnoręcznym podpisem. Prokurator Prokuratury Krajowej wskazał, że ustawa mająca na celu określenie zasad i trybu realizacji uprawnienia do decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących wspólnoty samorządowej, określa wszystkie istotne dane osobowe mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego popierającego wniosek o przeprowadzenie referendum, które jako konieczne do potwierdzenia owego uprawnienia - muszą być prawidłowe i nie mogą zawierać błędów. Zgodność tych danych, ich kompletność, pozwala na weryfikację, czy dana osoba faktycznie udzieliła poparcia inicjatywie przeprowadzenia referendum. Prokurator Prokuratury Krajowej podzielił pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1629/12, oraz w wyroku z dnia 4 października 2012

r., sygn. akt II OSK 2178/12.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, zważył co następuje:

Wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały wyjaśniającej spełnia przesłanki określone w art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a., dotyczy bowiem przepisów prawnych, których stosowanie wywołuje rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Dostrzeżone rozbieżności wystąpiły na tle kontroli aktów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz komisarzy wyborczych odrzucających z przyczyn formalnych wnioski mieszkańców o przeprowadzenie referendum lokalnego. W szczególności wątpliwości te dotyczą wykładni, czy do uznania prawidłowości poparcia konieczne jest podanie na karcie poparcia, w sposób prawidłowy, wszystkich danych osobowych określonych w art. 14 ust. 4 u.r.l., czy też wystarczy, że na karcie zostaną zamieszczone dane umożliwiające identyfikację osoby popierającej nawet, jeżeli zawierają one skrót nazwy ulicy bądź miejscowości lub na karcie nie wpisano pełnych adresów zamieszkania.

Przedstawione we wniosku Prezesa NSA zagadnienie prawne daje podstawę do podjęcia uchwały. Z treści art. 15 § 1 pkt 2 w związku z art. 264 § 2 P.p.s.a. wynika, że podjęcie uchwały abstrakcyjnej ma miejsce wtedy, gdy w orzecznictwie sądów administracyjnych doszło do rozbieżności orzeczniczej. Pod tym pojęciem należy rozumieć nie tylko różnice poglądów prawnych wyrażanych w orzecznictwie, ale także tendencję do utrwalania się określonych stanowisk interpretacyjnych (zob. postanowienie NSA z dnia 30 października 2007 r., sygn. akt II GPS 1/07, ONSAiWSA, nr 1/2008, poz. 6.). Rozbieżność w orzecznictwie musi być trwała i rzeczywista, co z kolei implikuje i pogłębia dalsze niejednolite stosowanie prawa. Wszystkie te właściwości należy przypisać zagadnieniu przedstawionemu we wniosku.

Zgodnie z art. 170 Konstytucji: "Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa.". W myśl art. 2 ust. 1 u.r.l. mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę:

- 1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki;
- 2) co do sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;
- 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2003 r. sygn. akt K 30/02, (OTK ZU z 2003 r. Nr 2A, poz. 16) stwierdził, że prawo do wyrażania woli politycznej w drodze referendum lokalnego jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze politycznym, jego istotę stanowi uprawnienie każdego mieszkańca do udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym. Choć prawo to jest ujęte szeroko, dotyczy spraw o mniejszej wadze ogólnopaństwowej, ale zarazem spraw mających zasadnicze znaczenie dla członków danej społeczności. Skoro tak, to możliwość realizacji prawa do udziału w referendum ma także zasadnicze znaczenie dla oceny stanu demokracji w całym państwie. Zdaniem Trybunału prawo do referendum lokalnego przysługuje: "zawsze członkom wspólnoty, ilekroć tylko zachodzi potrzeba wypowiedzania się o istotnych sprawach dotyczących tej wspólnoty - niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie ustawa to prawo doprecyzowuje. Przepis art. 170 Konstytucji RP sformułowany został tak, jakby prawo w nim zawarte istniało niejako paralelnie z kompetencjami organów stanowiących i wykonawczych - choć tylko one powołane są do wykonywania zadań samorządu."

Prawo jednostki do udziału w referendum, jako publiczne prawo podmiotowe charakteryzuje się tym, że korelatem tego prawa jest obowiązek organów władzy publicznej określonego postępowania w stosunku do czynności jednostki, jako członka wspólnoty samorządowej oraz czynności zbiorowego podmiotu władzy (por. E. Olejniczak-Szałowska, Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego, Łódź 2002, s. 53). Adresatami postanowień art. 170 Konstytucji są zarówno ustawodawca, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, jak i całe zbiorowości lokalne oraz każdy z mieszkańców będący członkiem określonej wspólnoty samorządowej. Jednakże na ustawodawcę przepis ten nakłada obowiązki określonych działań legislacyjnych, tj. określania w drodze ustawy zasad i trybu przeprowadzania referendum. Nakłada również obowiązek powstrzymywania się od takich działań legislacyjnych, które naruszałoby istotę prawa do wyrażania woli w drodze referendum przez każdego uprawnionego członka wspólnoty samorządowej - prawa będącego zarazem częścią składową szerzej pojmowanej wolności politycznej (por. Komentarz do art. 170 Konstytucji, [w:] Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, pod red. M. Haczkowskiej, LexisNexis Warszawa 2014 r., s. 413).

Prawo podmiotowe do udziału w referendum obejmuje m. in. uprawnienie członków wspólnoty samorządowej do zainicjowania tegoż referendum. Zauważyć przy tym jednak trzeba, że to ustawa o referendum lokalnym reguluje podstawowe elementy instytucjonalne procedury referendalnej, zaś w zakresie w niej nieuregulowanym nakazuje odpowiednio stosować przepisy Kodeksu wyborczego. Odwołując się do systematyki ustawy o referendum lokalnym, trzeba dojść do przekonania, że podstawowymi elementami w niej zawartymi są zasady odnoszące się do przeprowadzania referendum lokalnego, procedury jego zarządzenia, przy czym odmienny charakter ma zarządzanie takiego głosowania na wniosek organu stanowiącego i na wniosek grupy mieszkańców (por. P. J. Uziębło, Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz, Oficyna 2007, [w:] LEX). Podkreślić należy, że ukształtowana przepisami ustawy, procedura referendalna stanowi w istocie spójną i logiczną całość służącą realizacji normatywnego celu określonego w art. 170 Konstytucji i art. 2 ust. 1 u.r.l., czyli zapewnieniu członkom wspólnoty samorządowej warunków do wyrażenia bezpośrednio ich woli, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej danej wspólnoty oraz zagwarantowania im możliwości realnego i transparentnego udziału w kierowaniu sprawami publicznymi.

Realizacja prawa do udziału w referendum lokalnym powinna być oparta na odpowiednim systemie instytucji oraz rozwiązań procesowych. Zadaniem ustawodawcy jest takie uregulowanie kompetencji proceduralnych przysługujących podmiotowi prawa oraz obowiązków adresatów tych kompetencji, aby w pełni respektować zasady podmiotowości członków wspólnoty samorządowej uprawnionych do udziału w referendum. Przede wszystkim rozwiązania prawne powinny im gwarantować wpływ na określenie przedmiotu referendum oraz prawne środki kontroli nad przebiegiem procesu referendalnego (por. E. Olejniczak-Szałowska, Prawo do udziału w referendum lokalnym, op. cit., s. 170-171). Precyzyjnie sformułowane w ustawie wymogi formalne mają na celu zapobieżenie manipulacjom i nadużyciom procedur referendalnych do partykularnych celów, czy wprowadzaniu mieszkańców w błąd, co do okoliczności mających znaczenie dla ich decyzji o poparciu inicjatywy referendalnej. Chodzi przecież o zagwarantowanie prawidłowego, rzetelnego korzystania z uprawnień i realizowanie normatywnych obowiązków przez podmioty uczestniczące w przeprowadzeniu referendum (Ibidem, s. 182).

Od strony podmiotowej prawo do udziału w referendum lokalnym jest ujęte szerzej niż prawo wyborcze, czy prawo do udziału w referendum ogólnokrajowym. Zgodnie z art. 3 u.r.l., 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. Konstytucja w art. 62 stanowi, że "obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat" (ust. 1), przy czym "prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym

są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych" (ust. 2).

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało, że zaistniała konieczność uregulowania w polskim prawie wyborczym sytuacji prawnej osób nie posiadających obywatelstwa polskiego, lecz będących obywatelami innego kraju członkowskiego. Posiadanie obywatelstwa Unii Europejskiej daje bowiem możliwości korzystania z uprawnień związanych zwłaszcza z zakresem podmiotowym prawa wyborczego do organów władzy lokalnej szczebla podstawowego. Do czasu akcesji prawa te były zastrzeżone wyłącznie dla obywateli polskich. Zgodnie z art. 22 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326/47 z 26 października 2012 r., dalej "TFUE") "każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa". Przepis ten ustanawia traktatowe prawo podmiotowe przyznające obywatelowi Unii samodzielną pozycję polityczną w zakresie czynnego prawa wyborczego w wyborach do samorządu lokalnego (por. I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, Obywatel Unii, Warszawa 2010 r., s. 110-116; A. Feja-Paszkiwicz, Uprawnienia wyborcze obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Aktualne problemy prawa wyborczego, pod red. B. Banaszaka, A. Bisztygi, A. Feji-Paszkiwicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2015 r., s. 92-93). Uszczegółowienie i rozwinięcie regulacji traktatowych znajdujemy w postanowieniach dyrektywy Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. (Dz. Urz. WE L 368 z 31 grudnia 1994 r. z późn. zm.) ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami. W preambule dyrektywy 94/80/WE podniesiono, że warunki stawiane osobom nieposiadającym obywatelstwa państwa, między innymi dotyczące czasu zamieszkania i dowodu zamieszkania, powinny być takie same, jak warunki stawiane obywatelom danego państwa członkowskiego - o ile w ogóle takie warunki są stawiane; ponadto osoby nieposiadające obywatelstwa nie mogą być zobowiązane do spełnienia dodatkowych szczegółowych warunków, chyba że odmienne traktowanie obywateli i osób nieposiadających obywatelstwa państwa członkowskiego jest uzasadnione szczególnymi okolicznościami.

Powołane regulacje Unii Europejskiej zostały recypowane w prawie polskim i znajdują odzwierciedlenie w postanowieniach ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. poz. 112, z późn. zm. - dalej powoływana, jako: "Kodeks wyborczy"). Kodeks wyborczy w art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i art. 11 § 1 pkt 5 stanowi, że prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) oraz prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma w wyborach do rady gminy - obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy. Stosownie do art. 10 § 2 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego prawo wybierania nie przysługuje osobom: 1. pozbawionych praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu; 2. pozbawionych praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu; 3. ubezwłasnowolnionych prawomocnym orzeczeniem sądu.

Przepisy Unii Europejskiej nie wskazują bezpośrednio struktur samorządowych, do których odnoszą się prawa wyborcze obywateli Unii Europejskiej. W związku z tym w dyrektywie 94/80/WE, uwzględniając różnorodność tych struktur i co za tym idzie - różne rozumienie pojęcia "wyborów lokalnych", przyjęto, że pojęcie to oznacza wybory powszechne na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostek podległych, zarówno do rad lokalnych, jak i lokalnych władz wykonawczych. W ustroju polskiego samorządu terytorialnego podstawową jednostką samorządową jest gmina (art. 164 ust. 1 Konstytucji). Stąd też Kodeks wyborczy przyznaje obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi prawo wybierania i prawo wybieralności wyłącznie do rady gminy. Wyborcy europejskiemu nie przysługuje prawo wyborcze na poziomie powiatu, ani na poziomie województwa (art. 10 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego).

Wspólnotę samorządową ex lege stanowi ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału

terytorialnego (art. 16 ust. 1 Konstytucji). "Konstytucja jako "najwyższe prawo Rzeczypospolitej" nie uzależnia przy tym przynależności do wspólnoty samorządowej od posiadania polskiego obywatelstwa", a "o przynależności do wspólnoty decyduje miejsce zamieszkania (centrum aktywności życiowej), będące podstawowym rodzajem więzi w tego rodzaju wspólnotach" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49). Trybunał uznał, że tak przyjęte rozwiązanie stanowi wyraz "stosowania zasady równości i zasady niedyskryminacji", jak również jest "konsekwencją prawa do swobodnego przemieszczania się i wolności osiedlania się na terytorium dowolnego państwa członkowskiego Unii".

Wprawdzie w wyborach municypalnych do jednostki szczebla podstawowego czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje każdemu obywatelowi Unii zamieszkującemu w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, pod warunkiem jednak, że wypełnia odpowiednie kryteria, analogicznie stosowane wobec obywateli tego państwa.

Stosownie do treści art. 14 ust. 1 i 2 u.r.l. inicjator przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego zbiera podpisy mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu, 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:

- 1) nazwiska i imiona członków grupy oraz imię, nazwisko i miejsce zamieszkania pełnomocnika, jeżeli inicjatorem referendum jest grupa obywateli,
- 2) nazwę i adres siedziby statutowej struktury terenowej partii politycznej lub organizacji społecznej oraz imię, nazwisko i adres zamieszkania pełnomocnika, jeżeli inicjatorem referendum jest partia polityczna lub organizacja społeczna.

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 (art. 14 ust. 4).

Ustawodawca wymaga, aby mieszkaniec popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podał oprócz imienia i nazwiska również adres zamieszkania. Definicję pojęcia "stałego zamieszkiwania" 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 wskazania adresu.

Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 26 ust 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 657 dalej powoływana, jako: "ustawa o ewidencji ludności"), adres określa się przez podanie: 1) w gminach, które uzyskały status miasta - nazwy miasta (dzielnicy), ulicy, numeru domu i lokalu - jeżeli jest wydzielony, nazwy województwa oraz kodu pocztowego; 2) w pozostałych gminach - nazwy miejscowości, ulicy, jeżeli w miejscowości występuje podział na ulice, numeru domu i lokalu - jeżeli jest wydzielony, nazwy gminy, nazwy województwa oraz kodu pocztowego. Podkreślić należy, że Kodeks wyborczy nie wiąże stałego zamieszkiwania z zameldowaniem dla potrzeb 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, "Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2012 r., nr 3, s. 77; K. Skotnicki, Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki, Łódź 2000 r., s. 22-24.). O miejscu zamieszkiwania dla określenia praw wyborczych decydują dwie przesłanki faktyczne występujące łącznie: przebywanie w znaczeniu fizycznym w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem oraz zamiar stałego pobytu w tym miejscu. Na stałość pobytu w danej miejscowości wskazuje skupienie w niej życiowej aktywności, związanej z pracą, czy rodziną. Pamiętać przy tym trzeba, że stałymi mieszkańcami jednostki samorządu mogą być obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy, jak wskazano wyżej, posiadają czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego.

Mieszkaniec chcący poprzeć wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego zasadniczo jest zobowiązany do podania numeru ewidencyjnego PESEL. W przepisie art. 6 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności wyjaśniona jest definicja zwrotu PESEL, która wskazuje, że jest to rejestr stanowiący centralny zbiór danych, których obszar zakreślony jest w art. 8 ustawy. Ustawodawca konkretyzuje w ten sposób definicję wskazaną w art. 3 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności, gdzie przywołane jest rozwinięcie znaczenia pojęcia PESEL oznaczającego Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności. Interpretacja normy zbudowanej w ten sposób pozwala na wywiedzenie definicji pojęcia PESEL, jako: Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności stanowiący centralny zbiór danych wskazanych w ustawie o ewidencji ludności prowadzony w formie rejestru (por. K. Biernat, Komentarz do art. 6 ustawy o ewidencji ludności, [w:] K. Biernat, M. Dobek-Rak, P. Mierzejewski, Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz, LEX 2013 r.).

Z treści przepisu art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności wynika, że numer PESEL jest to jedenastocyfrowy symbol numeryczny, jednoznacznie identyfikujący osobę fizyczną, zawierający datę urodzenia, numer porządkowy, oznaczenie płci oraz liczbę kontrolną. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 26 maja 1998 r., sygn. III SW 1/98, (OSNAP 1998, nr 17, poz. 528) uznał, że funkcjonalnie system PESEL służy sprawdzeniu zgodności imion i nazwisk z numerami dowodów osobistych. Zauważyć należy, że wymóg podania numeru ewidencyjnego PESEL nie odnosi się do obywateli Unii stale zamieszkujących na obszarze danej jednostki, gdyż stosowanie do art. 5 pkt 10 Kodeksu wyborczego, w odniesieniu do obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi przez numer ewidencyjny PESEL należy rozumieć numer paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość.

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. Potwierdza to treść rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczypospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze (Dz. U. Nr 158, poz. 941). W § 2 tegoż rozporządzenia wskazano, że rejestr wyborców prowadzi się na podstawie rejestrów mieszkańców oraz rejestrów zamieszkania cudzoziemców, o których mowa w ustawie o ewidencji ludności, z uwzględnieniem decyzji wójta o wpisaniu do rejestru wyborców. W § 4 tegoż rozporządzenia stwierdza się natomiast, że rejestr wyborców prowadzi się w systemie informatycznym (ust. 1), a system informatyczny służący prowadzeniu rejestru wyborców umożliwia m.in. przechowywanie danych zawartych w rejestrze wyborców, w zakresie osób zameldowanych na pobyt stały i ostatnio zameldowanych na pobyt stały (ust. 2 pkt 1). Należy, więc uznać, że w zakresie istotnym dla wyznaczenia kręgu osób stale zamieszkujących na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (zameldowanych na pobyt stały), rejestr wyborców w pełni odzwierciedla 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) zasadnym jest dokonanie weryfikacji podpisów poparcia mieszkańców uprawnionych do wybierania rady gminy, złożonych pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum lokalnego. Sprawdzenie podpisów poparcia inicjatywy referendalnej w oparciu o dane z ewidencji ludności mogłoby bowiem prowadzić do uwzględnienia poparcia osób, które - pomimo tego, 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.). Zauważyć należy, że przepis art. 3 u.r.l. odnosi się do całej procedury referendalnej, to znaczy 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 czynnym prawem wyborczym, co potwierdza rejestr wyborców (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 sierpnia 2013 r., sygn. III SA/Gd 525/13, LEX nr 1415479).

Analiza normatywna postanowień art. 14 ust. 4 u.r.l. prowadzi do wniosku, że ustawodawca, w procedurze realizacji uprawnienia do poparcia wniosku o przeprowadzenie referendum, przewidział, że wszystkie określone w tym przepisie dane osobowe powinny być jasno i czytelnie podane, ponieważ służą do identyfikacji osób popierających wniosek i ułatwiają weryfikację tego poparcia. Trzeba przy tym wskazać, że w dniu 1 stycznia 2016 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1045), mocą których rozszerzono katalog danych, które mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego powinien podać na karcie poparcia, wprowadzając nakaz podania: "daty udzielenia poparcia". Z uzasadnienia projektu tej ustawy wynika, że ustawodawca postanowił doprecyzować przepisy regulujące przeprowadzenie referendum lokalnego m. in. poprzez wprowadzenie, oprócz podania danych osobowych, także konieczności zamieszczenia na karcie poparcia wniosku - daty udzielania poparcia.

Przepis art. 17 ust. 1 u.r.l., stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy. 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 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 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 ...". Interpretacja powyższa znajduje oparcie w orzecznictwie m.in. w wyroku NSA z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1544/08 (ONSAiWSA 2010 r., nr 1, poz. 14), w którym zawarto pogląd, że: "prawodawca nie zdefiniował <prawidłowo złożonego podpisu>". Z przepisów art. 14 ust. 1, art. 16 ust. 6 i art. 22 ust. 5 u.r.l. interpretowanych łącznie, można wnioskować, że całkowite oderwanie podpisu od danych osobowych podpisującego prowadzące w konsekwencji do przyjęcia, że "prawidłowo złożony podpis" to tylko podpis sensu stricte, czyli "własnoręczny podpis" o jakim mowa w art. 14 ust. 4 u.r.l., nie jest uzasadnione. Inicjator referendum nie zbiera bowiem samych podpisów. 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 złożonego podpisu". Oba elementy są 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 dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 281/12, LEX 1164538).

Biorąc pod uwagę charakter prawa do udziału w referendum jako publicznego prawa podmiotowego i związaną z tym konieczność zagwarantowania członkom wspólnoty samorządowej prawidłowej realizacji tego prawa, Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że analizy normatywnej postanowień art. 14 ust. 4 u.r.l., powinno się dokonać z uwzględnieniem zarówno reguł wykładni logiczno-językowej, jak i systemowej i funkcjonalnej. W świetle koncepcji derywacyjnej wykładni należy dokonywać przy wykorzystaniu wszystkich trzech grup dyrektyw interpretacyjnych, bez względu na stopień jasności rezultatu wykładni otrzymanego w wyniku zastosowania dyrektyw językowych, systemowych, funkcjonalnych. Koncepcja derywacyjna postuluje prowadzenie wykładni do momentu uzyskania pełnej jasności, co do treści normy prawnej, nie poprzestając na interpretacji językowej i stosując wszelkie możliwe metody wykładni prawa (zob. M. Zieliński, Clara non sunt interpretanda – mity i rzeczywistość, "Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2012 r., nr 6, s. 18-21; L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz, Toruń 2002 r., s. 77).

Dyrektywy preferencji systemowej i funkcjonalnej nakazują akceptację tylko takiego znaczenia tekstu, które prowadzi do rekonstrukcji norm zgodnych z innymi normami obowiązującego systemu prawa (por. J. Wróblewski, Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1972 r., s. 241 i n.). Interpretując tekst prawny w celu odtworzenia normy należącej do jakiejś instytucji prawnej, należy wybrać takie jej znaczenie, które prowadzi do odtworzenia normy najlepiej odpowiadającej funkcji tej instytucji. W tym kontekście wykładni należy dokonywać na podstawie całokształtu obowiązujących przepisów dotyczących określonej instytucji, a nie na podstawie jednego przepisu w oderwaniu od innych. Systemowo punkt wyjścia dla wykładni przepisów art. 14 ust. 4 u.r.l. powinien stanowić art. 170 Konstytucji, dający prawo członkom wspólnoty samorządowej do decydowania, w drodze referendum, "o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego". W zakresie zasad i trybu przeprowadzenia referendum ustrojodawca odesłał do ustawy.

Konstytucyjna ranga publicznego prawa podmiotowego członka wspólnoty samorządowej do udziału w referendum lokalnym wymaga, aby przepisy regulujące tę materię ustawy zwykłej interpretować w sposób prowadzący do zagwarantowania od strony formalnej, możliwości korzystania przez mieszkańca z tego prawa, także w takim zakresie, w jakim prawo to obejmuje poparcie inicjatywy referendalnej. Przepis art. 14 ust. 4 u.r.l. wskazujący, jakie dane powinien podać na karcie mieszkańiec jednostki samorządu terytorialnego popierający wniosek o przeprowadzenie referendum, reguluje tryb postępowania w sprawie o przeprowadzenie referendum i musi być interpretowany i stosowany ściśle, ponieważ ma na celu prawidłowe i sprawne przeprowadzenie czynności organizacyjnych gwarantujących właściwą realizację prawa podmiotowego do udziału w referendum. 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).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w kwestii oceny konieczności zawarcia przez popierającego wniosek na karcie poparcia referendum lokalnego, wszystkich danych osobowych i daty udzielenia poparcia, nie stanowi właściwego odniesienia stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w postanowieniu: z dnia 31 sierpnia 2011 r. sygn. akt III SW 10/11 (OSNP 2012, nr 11-12, poz. 151). Sąd Najwyższy wypowiedział się w nim przeciwko nadmiernemu rygoryzmowi przy sprawdzaniu danych osobowych wyborcy uznając, że chodzi nie o to, aby osoba weryfikująca odrębne 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 ze spisu wyborców a danymi wskazanymi we wpisie do wykazu poparcia. Zasadniczym celem tego sprawdzania danych jest bowiem ustalenie, czy ten, kto wpisał się do wykazu poparcia jest w rzeczywistości uprawnioną do tego osobą. Sąd Najwyższy uznał, że wpis obywatela do wykazu osób udzielających poparcia utworzeniu komitetu wyborczego jest wadliwy wtedy, gdy z podanego imienia, nazwiska i adresu zamieszkania jednoznacznie wynika, że nie dotyczy on obywatela oznaczonego numerem PESEL, podanym w tym wykazie.

Przepis art. 14 ust. 4 u.r.l. nie stanowi podstawy normatywnej do wartościowania danych osobowych osób popierających wnioski o przeprowadzenie referendum i przyjęcia, że jedne dane są obligatoryjne drugie zaś uzupełniające. Przyjęcie, że z postanowień art. 14 ust. 4 u.r.l. obligujących mieszkańca jednostki samorządu m. in. do podania "adresu zamieszkania" nie wynika konieczność podania tej informacji, w istocie prowadzi do uznania tego warunku jako zbytecznego. Skoro po numerze PESEL oraz imieniu i nazwisku osoby byłaby możliwa identyfikacja, czy ta osoba jest mieszkańcem gminy, to zbędne jest podawanie na karcie poparcia adresu zamieszkania. Taka wykładnia art. 14 ust. 4 u.r.l. jest dysfunkcyjna, gdyż prowadzi do traktowania tego przepisu w tej części jako zbędnego, co narusza zakaz wykładni per non est (por. K. Bandarzewski, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 października 2012 r. (II OSK 2178/12), "Samorząd Terytorialny" 2013 r., nr 5, s. 91). Nie ulega wątpliwości, że cenzus domicylu ma relewantny charakter, decydujący o prawie do poparcia i udziału w referendum lokalnym. Prawo do wyrażania woli w drodze referendum lokalnego jest ujęte szerzej niż prawo wyborcze, czy prawo do udziału w referendum ogólnokrajowym. Jego istotę stanowi uprawnienie każdego mieszkańca, w tym obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, do udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym. Trzeba też pamiętać, że obywatele Unii zamiast numeru PESEL podają numer paszportu lub innego dowodu tożsamości (art. 5 pkt 10 Kodeksu wyborczego). Z tych dokumentów nie wynika adres zamieszkania. Przyjęcie, że weryfikacja prawdziwości danych osobowych osoby, która podpisała się pod wnioskiem poparcia, następuje przez ich porównanie z danymi wynikającymi z podanego przez tę osobę numeru PESEL, naruszałaby konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Istotą tej zasady stanowi jednakowe traktowanie podmiotów w obrębie danej klasy (kategorii), ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów. 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. Wzmocnieniem powyższej argumentacji jest też fakt, że sam Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 października 2012 r. sygn. III SW 4/12 (OSNP 2013 r., nr 5-6, poz. 70) doprecyzował i wyjaśnił swoje wcześniejsze stanowisko przyjęte w powołanym postanowieniu przyjmując, że: "Stanowiące przedmiot kontrowersji postanowienie w sprawie III SW 10/11 jako pierwsze i jedyne dotyczy więc sposobu realizacji wskazanych w ustawie wymagań w odniesieniu do wyborców udzielających poparcia utworzeniu komitetu wyborczego wyborców. Sąd Najwyższy skoncentrował się w nim głównie na zagadnieniu kwestii czytelności wpisu wyborców do wykazu,

podnosząc, że to czy coś może zostać ocenione za czytelne, czy nie, zależy od indywidualnych predyspozycji sprawdzającego. W istocie, w sprawie tej Sąd Najwyższy wypowiedział się, więc nie o braku konieczności podania w wykazie poparcia wyborów wszystkich danych wskazanych w ustawie, czy o braku konieczności możliwości identyfikacji wyborcy na podstawie wpisu do wykazu, a jedynie podniósł, że zbędne jest wymaganie pełnej czytelności danych osobowych podanych przez wyborcę w tym wykazie, może ono bowiem ograniczyć konstytucyjne prawa wyborcze obywatela niemającego czytelnego pisma ręcznego. Sąd Najwyższy nie stwierdził nic ponad to, że wpis ten jest wadliwy dopiero wtedy, gdy z podanego imienia, nazwiska i adresu zamieszkania jednoznacznie wynika, że nie dotyczy on wyborcy oznaczonego numerem PESEL podanym w wykazie poparcia. Z orzeczenia tego nie można wywieść stanowiska, iż prawidłowy wpis na liście poparcia utworzenia komitetu wyborczego wyborców może być niepełny (niezawierający wszystkich danych wskazanych w art. 204 § 7 pkt 3 Kodeksu wyborczego).".

Powyzsze rozważania i analizy uzasadniają przyjęcie stanowiska, że w świetle art. 14 ust. 4 u.r.l., poparcie wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego wymaga złożenia na karcie poparcia wszystkich danych osobowych i daty udzielenia poparcia, potwierdzonych własnoręcznym podpisem.

Z tych wszystkich względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a., podjął uchwałę jak w sentencji.