

ODPIS

POSTANOWIENIE

Dnia 18 września 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Katarzyna Radom

po rozpoznaniu w dniu 18 września 2026 r.

na posiedzeniu niejawnym

sprawy ze skargi [REDACTED]

na postanowienie Komisarza Wyborczego w [REDACTED]

z dnia 13 sierpnia 2026 r., nr [REDACTED] 779.2.2026

w przedmiocie odrzucenia wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego w

sprawie odwołania Burmistrza [REDACTED] przed upływem kadencji

postanawia

odrzucić skargę.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Starszy Sekretarz Sądowy
Katarzyna Kiermacka

Uzasadnienie

W dniu 28 sierpnia 2026 r. [REDAKTOWANE] działający w imieniu własnym jako Inicjator referendum w [REDAKTOWANE] wniósł skargę na postanowienie Komisarza Wyborczego w [REDAKTOWANE] z dnia 13 sierpnia 2026 r., nr [REDAKTOWANE].779.2.2026 w przedmiocie odrzucenia wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego w sprawie odwołania Burmistrza [REDAKTOWANE] przed upływem kadencji. Skargę nadano w Urzędzie Pocztowym w [REDAKTOWANE] w dniu 26 sierpnia 2026 r. (k-10 akt sądowych).

W skardze strona, działając w imieniu własnym, na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2025 r., poz. 472, dalej: ustawa o referendum lokalnym) zaskarżała w całości opisaną na wstępie postanowienie Komisarza Wyborczego w [REDAKTOWANE] z dnia 13 sierpnia 2026 r. zarzucając naruszenie przepisów ustawy o referendum lokalnym w zakresie oceny prawidłowości podpisów mieszkańców udzielających wsparcia dla inicjatywy referendalnej. Skarga została podpisana osobiście przez skarżącego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2026 r., poz. 143 ze zm., dalej: p.p.s.a.). Organ wyjaśniał, że zaskarżone postanowienie zostało wysłane do pełnomocnika Inicjatora referendum a pośrednictwem e-Doręczeń i usługi PUDRE w dniu wydania tj. 13 sierpnia 2026 r. Pełnomocnik odebrał postanowienie w tym samym dniu o godz. 20:55. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym 14 dniowy termin do wniesienia skargi upływał z dniem 27 sierpnia 2026 r. Skarga zaś wpłynęła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w dniu 28 sierpnia 2026 r., a zatem po terminie i podlega odrzuceniu. W dalszej części organ odniósł się do zarzutów skargi podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonym postanowieniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga podlega odrzuceniu. Podstawy do takiego orzeczenia są dwie, pierwsza wynika z art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. – została wniesiona przez podmiot nieuprawniony, druga z art. 58 § 1 pkt 2 p.p.s.a. – skargę wniesiono z uchybieniem terminu określonego w art. 26 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

Wyjaśniając pierwszą z podstaw odrzucenia skargi należy wskazać na art. 26 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, zgodnie z jego brzmieniem na postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie referendum, o którym mowa w art. 22, a także w przypadku niedotrzymania przez komisarza terminu określonego w art. 24, inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia.

Pojęcie inicjatora referendum określa art. 11 ww. ustawy, stanowi on, że z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego wystąpić może: 1) grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego - także pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy; 2) statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego; 3) organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego (ust.1). Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców gminy w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy (ust. 1a). Podmioty, o których mowa w ust. 1, zwane są dalej „inicjatorami referendum” (ust. 2).

Jak wynika z akt sprawy z inicjatywą przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania Burmistrza [REDAKTOWANE] przed upływem kadencji wystąpiła grupa mieszkańców Kłodzka w osobach: [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE] Jako pełnomocnika ww. grupy wskazano [REDAKTOWANE]

Zgodnie z powołanymi na wstępie przepisami podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi na postanowienie Komisarza Wyborczego w [REDAKTOWANE] z dnia 13 sierpnia 2026 r., odrzucające wniosek referendalny była wskazana grupa mieszkańców – Inicjator referendum w tej sprawie. Skarga winna wskazać, że to one są osobami wnoszącymi skargę i być przez nie podpisana. Skargę zaś wniósł i to w imieniu własnym wyłącznie jeden z jej członków – [REDAKTOWANE] z. W treści skargi podkreślał, że działa w imieniu własnym jako inicjator referendum. W tej sytuacji Sąd nie był upoważniony do zastosowania art. 49 § 1 w zw. z art. 58 § 1 pkt

3 p.p.s.a., tj wezwania do uzupełnienia braków formalnych skargi, gdyż z jej treści jednoznacznie wynika, że skarżący działa jako inicjator referendum wyłącznie w imieniu własnym.

Brak zatem podstaw do uznania, że skarżący występuje także w imieniu innych podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi, nie wskazał tego w skardze ani w żadnym piśmie kierowanym do Sądu. Okoliczność ta uchyla możliwość ustalania przez Sąd, czy posiada on umocowanie do działania w imieniu pozostałych członków grupy inicjującej referendum. Wskazanie na skarżącego jako pełnomocnika inicjatora referendum w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi nie może zmieniać tej oceny. Umocowanie to odnosi się wyłącznie do postępowania przed Komisarzem Wyborczym. Nie rozciąga się ono na postępowanie przed sądem administracyjnym. Przepis art. 26 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym w sposób jednoznaczny określa podmioty uprawnione do wniesienia skargi. Ma on charakter bezwzględnie obowiązujący, a zatem w przypadku wniesienia skargi przez osobę nieuprawnioną, niewskazaną w art. 26 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, sąd zobowiązany jest do odrzucenia skargi.

Zgodnie z art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. sąd odrzuca skargę jeżeli z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne.

Niezależnie od tego skarga została wniesiona z uchybieniem terminu na co słuszenie zwraca uwagę organ w odpowiedzi na skargę. Zgodnie z powołanym już przepisem art. 26 ust.1 ustawy o referendum lokalnym skargę wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia. Istotne jest jednak wskazanie na art. 1 ust. 2 ww. ustawy, który w zakresie nieuregulowanym w ustawie o referendum lokalnego nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 oraz z 2024 r. poz. 721, 1572 i 1907), z wyjątkiem art. 37e, art. 37f, art. 103aa oraz art. 103ba.

Stosownie zaś do art. 9 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2025 r., poz. 365 ze zm., dalej: Kodeks wyborczy), ilekroć w Kodeksie jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, konsula albo kapitana statku - to należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie, organowi wyborczemu, w urzędzie gminy, w konsulacie lub kapitanowi statku.

Powołany przepis w sposób odmienny niż 83 § 3 p.p.s.a reguluje zachowanie terminu do dokonania czynności procesowych. Zgodnie z przywołaną regulacją ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2026 r. poz. 558) lub w polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 p.p.s.a.). Regulacja art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego, uzależnia zatem dochowanie dokonania czynności procesowych w nim przewidzianych od złożenia pisma (a więc oddania pisma) do właściwego sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, konsula albo kapitana statku. Jest to regulacja wyjątkowa, spójna z innymi szczególnymi regulacjami Kodeksu wyborczego, zapewniającymi sprawne i skuteczne przeprowadzenie wyborów. Szczególny charakter art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego jest powszechnie akceptowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 103/16; z dnia 11 maja 2017 r., sygn. akt II OZ 444/17; z dnia 22 stycznia 2016 r., sygn. akt II OZ 1331/15; z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 103/16; z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. II OZ 1144/15; z dnia 21 grudnia 2021 r., sygn. akt III OZ 1263/21, orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: dalej: CBOSA).

Słuszny jest zatem pogląd, że z przepisu art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego należy wyprowadzić zasadę, że wnoszenie środków zaskarżenia przewidzianych w przepisach Kodeksu wyborczego odbywa się bezpośrednio do sądu lub innego podmiotu kompetentnego do wypowiedzenia się w przedmiocie zasadności skargi lub odwołania. Z kolei, tryb wnoszenia środków zaskarżenia określony w art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego należy stosować wprost z tego Kodeksu, z uwagi na brak odnośnych regulacji w ustawie o referendum lokalnym. Wynika to z odwołania do Kodeksu wyborczego zawartego w art. 1 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym (por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 marca 2026 r., sygn. akt II SA/OI 83/26). Wskazany art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego dotyczy także sposobu liczenia terminu do dokonania określonych czynności, w tym wniesienia skargi do sądu i wprowadza wyjątkową w przepisach procesowych zasadę, uzależniając dotrzymanie terminu od fizycznego wpłynięcia skargi do sądu. Wymóg ten jest bardzo rygorystyczny, gdyż wyłącza zastosowanie przepisów

zrównujących złożenie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego z wniesieniem pisma do sądu - art. 83 § 3 p.p.s.a. Z przepisu art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego wynika zatem, że o zachowaniu 14-dniowego terminu do wniesienia skargi na postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie referendum decyduje najpóźniej data dotarcia skargi do sądu. Przepis ten jest *lex specialis* w stosunku do art. 83 § 3 p.p.s.a. (por. postanowienie Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 23 września 2020 r., sygn. akt II OZ 653/20, dostępne w CBOSA).

Przenosząc te uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy należy wskazać, że zaskarżone postanowienie zostało doręczone osobie uprawnionej w trybie ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2026 r., poz. 3, dalej: ustawa o doręczeniach elektronicznych) z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego korespondencji. Zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy w przypadku doręczania korespondencji przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego korespondencja jest doręczona we wskazanej w dowodzie otrzymania w chwili odebrania korespondencji - w przypadku, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 1.

Przepis ten (art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o doręczeniach elektronicznych) stanowi zaś, że dowód otrzymania jest wystawiany po odebraniu korespondencji przekazanej na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego. Dalsze regulacje ww. przepisu stanowią zaś, że przez odebranie dokumentu elektronicznego rozumie się każde działanie adresata posiadającego adres do doręczeń elektronicznych, powodujące, że adresat dysponuje dokumentem, który wpłynął na ten adres, i może zapoznać się z treścią odebranego dokumentu (art. 41 ust. 2 ustawy o doręczeniach elektronicznych). Przez wpłynięcie dokumentu elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych rozumie się zaistnienie warunków technicznych umożliwiających adresatowi odebranie doręczanego dokumentu (art. 41 ust. 3 ustawy o doręczeniach elektronicznych).

Z nadesłanych Sądowni akt sprawy wynika, że zgodnie z dokumentem stanowiącym potwierdzenie otrzymania przesyłki, stanowiącym stosownie do art. 40 ww. ustawy dowód otrzymania przesyłki, została ona wysłana do podmiotu uprawnionego w dniu 13 sierpnia 2026 r. i w tym samym dniu przez adresata odebrana.

Czternastodniowy termin na wniesienie skargi wynikający z art. 26 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym w zw. z art. 1 ust. 2 ww. ustawy i § 9 ust. 1 Kodeksu wyborczego upływał z dniem 27 sierpnia 2026 r. Wniesiona w z dnia 28 sierpnia 2026 r. skarga była zatem spóźniona.

Sąd dostrzega, że powołana regulacja ustawy o referendum lokalnym i przepisów Kodeksu wyborczego, do których się odwołuje, określają w sposób bardziej rygorystyczny niż ustawa Prawo o Postępowaniu przed sądami administracyjnymi warunki wnoszenia skargi. Zgodnie z utrwalonymi w tym względzie poglądami orzecznictwa należałoby oczekiwać, że adresat postanowienie w sprawie odrzucenia wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego zostanie przynajmniej poinformowany o treści ww. przepisów, celem zapewnienia mu prawa do sądu.

W rozpoznawanej sprawie tak się nie stało, gdyż skarżący został poinformowany jedynie o treści art. 26 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, nie zaś o tym, że nadanie skargi za pośrednictwem urzędu pocztowego nie jest równoznaczne ze złożeniem skargi. Tym samym mógł pozostawać w usprawiedliwionym, błędnym przekonaniu, że złożenie pisma w polskim urzędzie pocztowym jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu. Zwrócić należy uwagę, że powszechnie wiadomym na gruncie różnych procedur sądowych jest, że nadanie pisma w polskim urzędzie pocztowym w ostatnim dniu terminu równoznaczne jest z wniesieniem go do sądu, a data faktycznego wpływu tego pisma nie ma dla kwestii zachowania terminu znaczenia. W ocenie Sądu w tej konkretnej sytuacji należy domniemywać, że skarżący mógł pozostawać w błędnym przekonaniu o terminie wniesienia skargi, z uwagi na nieprecyzyjne pouczenie o sposobie i trybie wniesienia skargi. Jednakże taka okoliczność winna być brana pod uwagę w sprawach wnioskowania o przywrócenie terminu do wniesienia skargi (por. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 13 lutego 2018 r. sygn. akt II OZ 101/18, z dnia 23 września 2020 r., sygn. akt II OZ 653/20, z dnia 21 grudnia 2021 r. sygn. akt III OZ 1263/21 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 16 września 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 482/21 dalej: CBOSA).

Mając na uwadze opisane okoliczności Sąd, działając na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 i pkt 6 p.p.s.a., skargę odrzucił.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Starszy Sekretarz Sądowy
Katarzyna Kiermacka