

# Marcin Jachimowicz

---

## Przestępstwa i wykroczenia z ustawy o referendum lokalnym

---

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej  
Szkoły Zawodowej w Sulechowie 1, 109-120

---

2005

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.



**Marcin Jachimowicz**

## **PRZESTĘPSTWA I WYKROCZENIA Z USTAWY O REFERENDUM LOKALNYM**

### **1. Wprowadzenie**

Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym<sup>1</sup> określa zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego. Art. 170 Konstytucji statuuje zasadę, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego.

Konstytucja przesądza o tym, że przedmiotem referendum lokalnego mogą być :

1. sprawy o charakterze merytorycznym dotyczące danej wspólnoty samorządowej,
2. sprawy odwołania organu samorządu terytorialnego, który pochodzi z wyborów bezpośrednich.

Istotę referendum lokalnego najlepiej oddaje treść art. 2 ustawy. Według tego artykułu w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki

---

Autor jest asesorem Prokuratury Rejonowej w Świebodzinie.

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 88, poz. 985 z 2002 r. oraz Nr 23, poz. 220 i Nr 113, poz. 984 – tekst ujednolicony.

organizacyjnej, a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta)<sup>2</sup>.

Referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania w zakresie określonych wyżej spraw albo dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami.

Przedmiotem referendum lokalnego mogą być sprawy dotyczące odpowiednio gminy, powiatu lub województwa według ustawy o samorządzie gminnym, powiatu i województwa. Nadto, przedmiotem referendum gminnego może być również samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne, które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. O samoopodatkowaniu rozstrzygnąć można wyłącznie w drodze referendum.

W referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, które posiadają czynne prawo wyborcze do organów stanowiących tej jednostki.

Referendum lokalne przeprowadza się:

1. z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego,
2. na wniosek co najmniej 10 % uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu,
3. na wniosek co najmniej 5 % uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa.

Kwestię odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji rozstrzygnąć można wyłącznie w drodze referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców tejże jednostki.

Rozdział 9 ustawy o referendum lokalnym zawiera sześć przepisów karnych, sankcjonujących naruszenie niektórych jej przepisów, z których cztery (art. 68, 70, 71 i 73) typizują przestępstwo, natomiast dwa (art. 69 i 72) wykroczenie.

## **2. Naruszenie zakazu zbierania podpisów poparcia wyborców**

Zgodnie z brzmieniem art. 68 ustawy karze grzywny podlega, kto zbiera podpisy osób uprawnionych do zgłoszenia wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum z naruszeniem art. 14 ust. 3.

Dobrem chronionym w ramach art. 68 ustawy jest swoboda i wolne od wszelkich nacisków wykonywanie prawa do swobodnego składania podpisów popierających zgłoszenie wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego. Zachowanie się sprawcy tego występku polega na zbieraniu

---

<sup>2</sup> E. Ochędowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2002, s. 325.

podpisów osób popierających zgłoszenie wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum z naruszeniem art. 14 ust. 3 ustawy, zgodnie z treścią którego podpisy popierające wniosek o przeprowadzenie referendum z inicjatywy mieszkańców mogą być zbierane w miejscu, czasie i w sposób wykluczający stosowanie jakichkolwiek nacisków zmierzających do ich wymuszenia.

Uzyskanie niezbędnej liczby podpisów mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a w przypadku gminy również organu wykonawczego (wójta, burmistrza) zamierzających poprzeć inicjatywę przeprowadzenia referendum jest warunkiem niezbędnym jego przeprowadzenia. Akcję zbierania podpisów traktować należy jako jeden z przejawów prowadzenia kampanii referendalnej. Z tego też powodu do akcji zbierania podpisów poparcia zastosowanie ma przepis art. 29 ust. 2 ustawy, w którym ustawodawca wprowadził zakaz prowadzenia kampanii referendalnej na terenie: 1) urzędów administracji rządowej i samorządowej oraz sądów; 2) zakładów pracy, w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie; 3) jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw obrony narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek policyjnych.

Art. 14 ust. 3 uznać należy za *lex specialis*, w stosunku do powyższej regulacji. Przepis ten statuuje generalny zakaz zbierania podpisów przy zastosowaniu jakichkolwiek form nacisku zmierzających do wymuszenia ich złożenia. Ustawa nie precyzuje jednak, w tym miejscu, o jakie formy nacisku chodzi. Wydaje się, że znamiona tego typu czynu zabronionego zrealizowane zostaną w razie posłużenia się przez zbierających podpisy groźbą<sup>3</sup>, podstępem<sup>4</sup> lub przemocą<sup>5</sup>.

W sytuacji, gdy zachowanie sprawcy przestępstwa opisanego w tym artykule polega na stosowaniu przemocy w celu uzyskania podpisu pod wnioskiem w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego z inicjatywy mieszkańców i wywoła skutek w postaci uszkodzenia ciała, naruszenia nietykalności cielesnej

<sup>3</sup> Groźba może przybrać postać groźby bezprawnej lub groźby karalnej. Groźba bezprawna zdefiniowana jest w art. 115§12 kk. Jest nią zarówno groźba karalna, o której mowa w art. 190 kk, jak i groźba spowodowania postępowania karnego lub rozgłoszenia wiadomości uwłaczającej czci zagrożonego lub jego osoby najbliższej. Nie stanowi takiej groźby zapowiedź spowodowania postępowania karnego, jeżeli ma ona na celu ochronę praw naruszonego przestępstwem. Art. 190 kk definiuje pojęcie groźby karalnej. Odpowiedzialność za to przestępstwo ponosi ten kto grozi innej osobie popełnieniem przestępstwa na jej szkodę lub szkodę osoby najbliższej, jeżeli groźba wzbudza w zagrożonym uzasadnioną obawę, że zostanie spełniona.

<sup>4</sup> Podstęp to świadome wprowadzenie innej osoby w błąd w celu wymuszenia od niej zachowania pożądanego przez sprawcę – M. Szewczyk [w:] G. Bogdan, K. Buchała, Z. Ćwiąkański, M. Dąbrowska – Kardas, P. Kardas, J. Majewski, M. Rodzyńkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, Kodeks Karny, Część szczególna, Komentarz do art. 117 – 277 kodeksu karnego, s. 874.

<sup>5</sup> Przemoc to fizyczne oddziaływanie na człowieka bezpośrednio lub za pośrednictwem rzeczy, które ma za zadanie uniemożliwić jego opór lub go przełamać. Przemoc może polegać na kształtowaniu woli ofiary przez stosowanie dolegliwości fizycznej. Może to być więc zarówno przymus bezpośredni (*vis absoluta*), jak i pośredni (*vis compulsiva*) – M. Szewczyk [w:] op. cit., s. 788 i 874.

lub pozbawienia wolności ofiary możliwy jest kumulatywny zbieg przepisu art. 68 ustawy o referendum lokalnym z odpowiednim przepisem dotyczącym przestępstw skutkowych np. z przepisami art. 156 k.k., art. 157 k.k., art. 160§1 k.k. lub art. 189 k.k. Jeżeli natomiast czyn sprawcy łączył się z uszkodzeniem bądź zniszczeniem mienia to możliwy jest kumulatywny zbieg przepisu art. 68 ustawy z przepisem art. 288 § 1 lub 2 k.k.

W przypadku tego przestępstwa może wchodzić w grę również kumulatywny zbieg omawianego przepisu z przepisem art. 231 § 1 k.k.

Przykładem tego ostatniego będzie np. uzależnienie dokonania czynności urzędowych od udzielenia poparcia dla wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum (dotyczyć to może tylko sytuacji, w której jedną z osób będących inicjatorem referendum jest urzędnik samorządowy np. członek zarządu województwa lub powiatu, bądź też inna osoba uzależniająca dokonanie jakiegokolwiek czynności od poparcia inicjatywy). To samo można powiedzieć o przypadku gdy podpisy zbierane są np. w urzędzie danej jednostki samorządu terytorialnego, w sprawie której przeprowadzone ma być referendum.

W art. 14 ust.3 ustawodawca konkretyzuje znamiona czynu zabronionego związanego ze zbieraniem podpisów osób popierających wnioski o przeprowadzenie referendum lokalnego z inicjatywy mieszkańców, który opisany jest tak w art. 68 ustawy o referendum lokalnym jak i w art. 248 pkt 5 k.k. Ustawa karna sankcjonuje ten rodzaj czynu zabronionego karą pozbawienia wolności do lat 3, podczas gdy w ustawie o referendum lokalnym zachowanie naruszające regułę wyrażoną przez art. 14 ust.3 zagrożone jest jedynie karą grzywny. Z uwagi na brak szczegółowego unormowania zwrotu „dopuszczenie się nadużycia w sporządzaniu listy z podpisami obywateli zgłaszającymi kandydatów w wyborach lub inicjujących referendum” (art. 248 pkt 5 kk) oraz „stosowanie jakichkolwiek nacisków” (art. 14 ust. 3 ustawy) powstała swoista niespójność przepisów karnych, co w praktyce powodować może problemy z kwalifikacją czynu przestępnego od czego zależeć będzie w konsekwencji wymiar kary.

Przestępstwo opisane w art. 68 ustawy to przestępstwo formalne z działania, dokonane w momencie dopuszczenia się przez sprawcę jakiegokolwiek z form nacisku, niezależnie od tego czy miały one, czy nie wpływ na złożenie podpisu pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum lokalnego. Występek opisany w komentowanym przepisie jest przestępstwem indywidualnym. Może być popełnione bowiem tylko przez inicjatora referendum lokalnego, które przeprowadzane jest na wniosek mieszkańców.

### 3. Naruszenie zakazów dotyczących form prowadzenia kampanii referendalnej

Zgodnie z brzmieniem art. 69 ustawy karze grzywny podlega, kto prowadzi kampanię referendalną z naruszeniem zakazów określonych w art. 29 ust. 2 i 3 albo art. 31 ustawy. Przedmiotem ochrony, w przypadku czynu opisanego w tym artykule, jest porządek w zakresie prowadzenia kampanii referendalnej<sup>6</sup>.

Czynność sprawcza wypełniająca ustawowe znamiona wykroczenia opisanego w tym przepisie polega na prowadzeniu kampanii referendalnej z naruszeniem zakazów określonych w art. 29 ust. 2 i 3 oraz w art. 31 ustawy. W wymienionych przepisach określił ustawodawca kilka różnego rodzaju i różnej wagi zakazów odnoszących się do miejsca i form prowadzenia agitacji referendalnej.

Art. 29 ust. 2 wprowadza zakaz prowadzenia kampanii referendalnej na terenie: 1) urzędów administracji rządowej i samorządowej oraz sądów, 2) zakładów pracy, w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie, 3) jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw obrony narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek policyjnych.

Powołując się na przepis art. 29 ust. 2 pkt 2 ustawy kierownik zakładu pracy może odmówić nie tylko zorganizowania na terenie zakładu pracy zgromadzenia będącego elementem kampanii referendalnej, ale również zabronić rozdawania ulotek, bądź rozwieszania plakatów<sup>7</sup>. Takie samo uprawnienie przysługuje również kierownikom instytucji publicznych, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1.

Z wykroczeniem opisanym w tym przepisie mamy do czynienia wówczas, gdy prowadzono kampanię referendalną w taki sposób, że w rzeczywistości zakłóciło to normalny tok funkcjonowania zakładu pracy np. oderwano pracowników od wykonywanych przez nich funkcji, jak i w sytuacji gdy przeprowadzono kampanię referendalną w jednostkach, w których jest to zabronione, a wymienionych w art. 29 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 ustawy. Zakazy określone w art. 29 ust. 2 sformułowane zostały w sposób mało precyzyjny. Zauważyć jednak należy, że traktowanie naruszeń tych przepisów jako wykroczenia może nastroić sądom niemałe trudności. Ustawodawca sformułował je bowiem nie do końca jednoznacznie pozostawiając pewien „luz” interpretacyjny.

<sup>6</sup> W przepisie tym zamiast określenia prowadzenie kampanii referendalnej powinno być raczej użyte sformułowanie prowadzenie agitacji referendalnej.

<sup>7</sup> Wprowadzenie względnego zakazu agitacji referendalnej w zakładach pracy w warunkach gospodarki wolnorynkowej przy przeważającej liczbie zakładów prywatnych wydaje się mało zasadne.

Art. 29 ust. 3 ustanawia okres tzw. ciszy referendalnej, podczas której zakazane jest prowadzenie agitacji w wyraźnie określonej formie.

Z przepisu tego wynika, że w okresie ciszy, która trwa od zakończenia kampanii referendalnej, aż do zakończenia głosowania, to jest do godziny 20 dnia, w którym odbywa się referendum zabronione jest zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozdawanie ulotek, jak też prowadzenie w inny sposób agitacji w związku z referendum<sup>8</sup>.

W związku z takim ujęciem naruszeń ciszy referendalnej i ich wyraźnej penalizacji zastanowić się należy nad problemem takiej agitacji w kościołach. Bezspornym wydaje się, że apele o głosowanie w referendum zgodnie z sumieniem chrześcijanina nie mogą zostać uznane za naruszenie zakazu określonego w art. 29 ust. 3 ustawy. Za takie mogłoby zostać uznane natomiast nawoływanie do głosowania w ściśle określony sposób np. za lub przeciw rozstrzygnięciu.

Art. 31 ustawy określa zakaz organizowania podczas kampanii referendalnej loterii fantowych, innego rodzaju gier losowych oraz konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość drobnych przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych i promocyjnych. Zadaniem tego przepisu jest uniemożliwienie rozdawania upominków mieszkańcom wspólnoty samorządowej pod pretekstem ich udziału w loteriach bądź konkursach organizowanych w czasie trwania kampanii

---

<sup>8</sup> Wylczenie zamieszczone w tym przepisie należy traktować jako przykładowe. Ustawa zabrania jakiegokolwiek agitacji, a w szczególności rozlepiania plakatów i innych materiałów referendalnych, o czym przepis ten nie wspomina. Warto w tym miejscu zastanowić nad relacją art. 69 ustawy o referendum lokalnym w stosunku do art. 63 a kodeksu wykroczeń. Zachowanie się sprawcy wykroczenia z art. 63 a kw polega na umieszczeniu w miejscu publicznym do tego nie przeznaczonym lub wystawianiu na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem ogłoszenia, plakatu, afisza, apelu, ulotki, napisu lub rysunku. Przepis ten ma zatem na celu ochronę miejsc publicznych przed zachowaniami, w wyniku których miejsca te zostają oszpecone afiszami, plakatami itp.. Ogłoszenia te powinny być wywieszane tylko w miejscach specjalnie do tego przeznaczonych np. słupy ogłoszeniowe. Z wykroczeniem z art. 63 a kw mamy do czynienia również w przypadku wystawienia ogłoszenia czy plakatu w innym miejscu, bez zgody zarządzającego tym miejscem. Chodzi tu zatem o ogłoszenia wywieszane np. na terenie dworców kolejowych, jak również na tablicach ogłoszeń, ale należących np. do zakładów pracy, na których umieszczane są tylko informacje dotyczące załogi tego zakładu pracy. – M. Bojarski [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń, komentarz*, Warszawa 1998, s. 236. Jak wynika z powyższego działanie sprawcy wykroczenia opisanego w art. 69 ustawy o referendum lokalnym polegać może min. Na wywieszaniu plakatów, afiszy, ogłoszeń, itp. W miejscach wskazanych w art. 29 ust. 2 i 3, które uznać należy z całą pewnością za miejsca do tego nie przeznaczone. Na podstawie powyższego stwierdzić należy, moim zdaniem, iż art. 69 ustawy o referendum lokalnym stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 63 a kw, a zatem umieszczenie plakatów, ogłoszeń, itp. zawierających treści związane z referendum w miejscach o jakich mowa w art. 29 ust. 2 i 3 wyczerpuje wyłącznie dyspozycje art. 69 ustawy o referendum lokalnym. Umieszczenie zaś plakatów czy ogłoszeń o takiej treści w miejscach innych niż wymienione we wskazanych przepisach ustawy o referendum lokalnym wyczerpywało będzie ustawowe znamiona wykroczenia z art. 63 a kw. Umieszczenie plakatu lub ogłoszenia w miejscu do tego nie wyznaczonym może stanowić „uszkodzenie mienia” w rozumieniu art. 288 kk (albo w zależności od wysokości spowodowanej tym szkody wykroczenie z art. 124 kw) tylko wówczas, jeżeli w wyniku tego działania nastąpiło pomniejszenie wartości materialnej lub użytkowej budynku, obiektu lub innej rzeczy na tyle, że do usunięcia konieczne jest naruszenie ich substancji – uchwała SN z dnia 13 marca 1984 r., OSNPG 1984, Nr 5, poz. 40.

referendalnej. Przepis ten nie dotyczy jednak drobnych upominków o niskiej wartości, które zwyczajowo używane są w celach promocyjnych np. długopisy, widokówki.

Wykroczenie opisane w tym przepisie jest wykroczeniem powszechnym. Może je popełnić każdy. Wykroczenie z art. 69 ustawy to wykroczenie formalne, tzn. takie, którego istota nie jest uzależniona od wystąpienia skutku. Popełnione jest w momencie samego działania sprawcy. Wyjątkiem będzie tutaj wykroczenie polegające na prowadzeniu kampanii referendalnej w zakładzie pracy w formach zakłócających jego funkcjonowanie, jest to bowiem wykroczenie materialne – skutkowe, z którym mamy do czynienia tylko w sytuacji gdy skutek taki w rzeczywistości nastąpił.

#### **4. Naruszenie zakazu publikacji wyników przedreferendalnych sondaży**

Zgodnie z brzmieniem art. 70 ustawy karze grzywny podlega, kto podaje do publicznej wiadomości wyniki badań opinii publicznej dotyczące przewidywanych zachowań mieszkańców w referendum, i wyniku referendum oraz sondaży przeprowadzonych w dniu głosowania z naruszeniem zakazów, o których mowa w art. 32 ustawy.

Przedmiotem ochrony tego przepisu jest porządek w zakresie przeprowadzenia referendum lokalnego. Zachowanie się sprawcy występkę opisanego w tym artykule polega na niepodporządkowaniu się obowiązkowi określoneemu przez art. 32 ustawy.

Przepis ten ustanawia zakaz podawania do publicznej wiadomości na 24 godziny przed dniem głosowania, aż do jego zakończenia wyników badań opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań mieszkańców wspólnoty samorządowej w referendum i podawania w dniu głosowania meldunków o częściowych rezultatach referendum sporządzanych na podstawie wyników zbieranych przez ankietatorów przeprowadzających wywiady z uczestnikami referendum opuszczającymi lokale, w których odbywa się głosowanie, czyli wyników tzw. exit polls. Zakaz ten zaczyna obowiązywać na 24 godziny przed dniem głosowania, a w dniu głosowania trwa aż do momentu jego zakończenia, czyli do godziny 20.

Norma zawarta w art. 32 ustawy ma kluczowe znaczenie dla kampanii referendalnej. Jej rola jest szczególnie istotna w przypadku referendum, którego rozstrzygnięcie może spowodować odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego albo referendum, w którym sprawa poddana w nim pod rozstrzygnięcie jest szczególnie drażliwa i do tego wspólnota samorządowa jest bardzo podzielona. Publikacja wyników sondaży w takim momencie mogłaby



w sposób rażąco wpłynąć na preferencje głosujących mieszkańców gdyby wskazywał np. zdecydowaną przewagę mieszkańców opowiadających się za jednym z zaproponowanych w referendum pytań lub wariantów, w związku z czym osoby opowiadające się za innym rozwiązaniem uznać mogą swój udział w referendum za niecelowy<sup>9</sup>.

Naruszenie tych zakazów stanowi o istocie występku z art. 70 ustawy. Podanie do wiadomości publicznej wyników przed referendalnymi sondaży oraz wyników exit polls odbywa się w formie opublikowania ich w lokalnej prasie, radio, telewizji, czy zamieszczenia na powszechnie dostępnej stronie internetowej<sup>10</sup>. Sprawca może też rozplakatować je np. przy lokalach komisji referendalnych.

Przestępstwo określone w omawianym przepisie jest przestępstwem formalnym, tzn. takim, którego istota nie jest uzależniona od wystąpienia jakiegokolwiek skutku. Popelnione jest w momencie samego działania sprawcy. Występek z art. 70 ustawy jest przestępstwem powszechnym. Jego sprawcą może być każdy podmiot zdolny do ponoszenia odpowiedzialności karnej.

## **5. Pozyskiwanie środków inicjatora referendum z naruszeniem przepisów prawa**

Zgodnie z brzmieniem art. 71 ustawy karze grzywny podlega, kto przekazuje inicjatorowi referendum lub przyjmuje w imieniu inicjatora referendum środki finansowe lub niepieniężne z naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 43 ustawy. Przedmiotem ochrony przepisu art. 71 ustawy jest porządek w zakresie finansowania kampanii referendalnej. Zachowanie się sprawcy występku opisanego w tym przepisie polega na naruszeniu zakazu określonego przez art. 43 ustawy.

W myśl tego przepisu inicjatorowi referendum oraz innym podmiotom, które uczestniczą w kampanii referendalnej nie mogą być przekazywane, a inicjator referendum nie może przyjmować środków tak finansowych, jak i niepieniężnych pochodzących:

1. z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, związków jednostek samorządu terytorialnego i innych gminnych, powiatowych i wojewódzkich osób prawnych,
2. od państwowych jednostek organizacyjnych,

---

<sup>9</sup> D. Dąbkowski, W. Zając, *Referendum lokalne*, Praktyczny komentarz do ustawy, s. 102.

<sup>10</sup> Takie działanie sprawcy przestępstwa z art. 70 ustawy powodować może istotne trudności dowodowe w ustaleniu nadawcy (czyli sprawcy), który rozpowszechniał te wiadomości w sieci internetowej.

3. od przedsiębiorstw państwowych, a także od podmiotów z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, związków jednostek samorządu terytorialnego i innych gminnych, powiatowych i wojewódzkich osób prawnych, z wyłączeniem spółek publicznych,
4. od podmiotów korzystających w ciągu ostatniego roku z dotacji budżetu państwa lub z dotacji budżetu jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem partii politycznych,
5. od osób fizycznych nie mających miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem obywateli polskich zamieszkałych za granicą,
6. od cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej,
7. od osób prawnych nie mających siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej,
8. od innych podmiotów nie mających siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, posiadających zdolność zaciągania zobowiązań i nabywania praw we własnym imieniu,
9. od osób prawnych z udziałem podmiotów zagranicznych, z wyłączeniem spółek publicznych,
10. od obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych oraz innych obcych przedstawicielstw korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych i konsularnych na mocy umów, ustaw lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych.

Z przepisu tego wynika, że inicjator referendum może pozyskiwać środki ze wszystkich prawnie dozwolonych źródeł, z wyjątkiem podmiotów enumaratywnie wymienionych we wskazanym przepisie. Użyte w tym artykule pojęcie „środki finansowe” należy rozumieć szeroko i zaliczać do nich nie tylko środki pieniężne, ale również inne walory mające swój wyraz w pieniądzu, jak obligacje i inne papiery wartościowe<sup>11</sup>.

Zakazy wskazane w art. 43 ust 1 ustawy dotyczą również, zgodnie z ust. 2 tego przepisu, wartości niepieniężnych, a więc darowizn rzeczowych, świadczenia usług, czy też użyczenia przedmiotów. np. samochodów, urządzeń biurowych<sup>12</sup>.

Przestępstwo określone w komentowanym przepisie jest przestępstwem formalnym. Dokonane jest w chwili przekazania inicjatorowi referendum lub innym podmiotom, które w kampanii referendalnej uczestniczą środków

<sup>11</sup> D. Dąbkowski, W. Zajac, op. cit., s. 123- 124.

<sup>12</sup> Ibidem.

finansowych lub wartości niepieniężnych przez którykolwiek z podmiotów wskazanych w art. 43 ustawy bądź też w chwili przyjęcia przez inicjatora referendum tych wartości od wymienionych podmiotów.

Występek z art. 71 ustawy jest przestępstwem indywidualnym. Może je popełnić tylko inicjator referendum w sytuacji gdy czynność sprawcza polega na przyjmowaniu środków, o których mowa w art. 43 ustawy od podmiotów w przepisie tym wymienionych. Gdy czynność sprawcza polega na przekazywaniu inicjatorowi referendum lub innym podmiotom uczestniczącym w referendum wymienionych wyżej środków sprawcą tego występkę może być tylko osoba wymieniona w art. 43 ustawy, a w przypadku osób prawnych osoba upoważniona do jej reprezentowania.

## 6. Odpowiedzialność pełnomocnika inicjatora referendum

Zgodnie z brzmieniem art. 72 ustawy karze grzywny podlega pełnomocnik inicjatora referendum, który w terminie nie wykonuje obowiązku przedłożenia sprawozdania finansowego organowi określönemu w art. 44 lub 45 ustawy. Dobrem chronionym przez art. 72 ustawy jest gwarancja jawności rozliczeń finansowych inicjatora referendum.

Czynność sprawcza wypełniająca ustawowe znamiona wykroczenia opisanego w tym przepisie polega na niedopełnieniu sporządzenia i przedłożenia sprawozdania finansowego organowi określönemu w art. 44 lub 45 ustawy. W myśl art. 44 ust. 1 inicjator referendum zobowiązany jest do sporządzenia sprawozdania finansowego z dochodów i wydatków związanych z referendūm. Obowiązek ten musi być zrealizowany w terminie 3 miesięcy od dnia przeprowadzenia referendum. Sprawozdanie sporządzane jest według wzoru określönego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2001 roku w sprawie wzoru sprawozdania finansowego o źródłach i wysokości pozyskanych funduszy oraz wydatków poniesionych na cele referendalne (Dz. U. z dnia 28 lutego 2001 r., nr 14, poz. 128) wydanym na podstawie art. 47 ustawy. Sprawozdanie to pełnomocnik przekazuje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego, na obszarze której przeprowadzono referendum z zastrzeżeniem wyjątku określönego w art. 45 ustawy. Zgodnie z treścią tego ostatniego przepisu w przypadku referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego sprawozdanie, o którym mowa w art. 44 ust. 1 ustawy pełnomocnik inicjatora referendum zobowiązany jest przedłożyć komisarzowi wyborczemu, który zarządził jego przeprowadzenie. Ustawodawca w art. 72 wprowadził odpowiedzialność karną za nie dopełnienie obowiązku sporządzenia sprawozdania, o którym mowa w art. 44 ust. 1. Stwierdzić jednak należy, że wykroczeniem jest zarówno zaniechanie sporządzenia takiego sprawozdania

w ogóle, jak również sporządzenie go z pominięciem informacji, które powinny się tam znaleźć, a więc gdy nie ujęto w nim wszystkich danych wymaganych we wzorze, o którym mowa w art. 47 ustawy. Wykroczenie opisane w tym przepisie jest wykroczeniem formalnym. Jego istota nie jest uzależniona od wystąpienia jakiegokolwiek skutku, popełnione jest bowiem przez zaniechanie działania. Wykroczenie opisane w komentowanym przepisie jest wykroczeniem indywidualnym. Może je popełnić tylko pełnomocnik inicjatora referendum.

### **7. Odpowiedzialność za nie przekazanie nadwyżki środków finansowych**

Zgodnie z brzmieniem art. 73 ustawy karze grzywny podlega, kto dysponując nadwyżką środków finansowych inicjatora referendum, nie przekazuje jej instytucji charytatywnej wbrew nakazowi wynikającemu z art. 46 ustawy. Przedmiotem ochrony przepisu art. 73 ustawy jest wykonanie zakresu przeznaczenia zebranych przez inicjatora referendum środków finansowych na inne cele niż wskazane w ustawie. Zachowanie się sprawcy przestępstwa opisanego w tym artykule polega na zaniechaniu wykonania obowiązku jaki nakłada na niego art. 46 ustawy. W myśl tego przepisu inicjator referendum, który uzyskał nadwyżkę pozyskanych środków nad wydatkami na cele referendalne zobowiązany jest do przekazania jej instytucji charytatywnej, a informację o tym ze wskazaniem celu, na jaki nadwyżka ta została przekazana pełnomocnik inicjatora referendum zamieścić musi w sprawozdaniu finansowym

Mimo, iż ustawa wprowadza obowiązek przekazania nadwyżki środków finansowych, to nie precyzuje pojęcia instytucji charytatywnej. Wzór sprawozdania finansowego określony w wydanym na podstawie art. 47 ustawy rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2001 roku w sprawie wzoru sprawozdania finansowego o źródłach i wysokości pozyskanych funduszy oraz wydatków poniesionych na cele referendalne (Dz. U. z dnia 28 lutego 2001 r. nr 14, poz. 128) przewiduje określenie zarówno instytucji, jak i celu na jaki nadwyżka ma być przekazana. O tym czy dana instytucja ma charakter charytatywny przesądza jej statut, dane z właściwego rejestru lub akt założycielski. Instytucją taką będzie np. Polski Czerwony Krzyż, Caritas, Polski Komitet Społeczny, a nie jakiegokolwiek przedsięwzięcie o charakterze charytatywnym bądź też tego rodzaju akcja społeczna.

Nie przekazanie wskazanej wyżej nadwyżki środków finansowych stanowi o istocie występku z art. 73 ustawy. Nie wypełnia ustawowych znamion tego typu czynu zabronionego niedopełnieniem obowiązku poinformowania o fakcie przekazania nadwyżki środków finansowych w sprawozdaniu finansowym, o którym mowa w art. 48 ustawy.

Przestępstwo z art. 73 ustawy jest przestępstwem formalnym. Jego istota nie jest uzależniona od wystąpienia jakiegokolwiek skutku. Jest ono popełnione przez zaniechanie działania. Występek opisany w komentowanym przepisie jest przestępstwem indywidualnym. Jego sprawcą może być wyłącznie osoba zobowiązana do działania opisanego w tym przepisie, a więc inicjator referendum, na którym ciąży obowiązek przekazania nadwyżki środków finansowych na wskazany wyżej cel.

## 8. Granice ustawowego zagrożenia

Wszystkie omówione wyżej przestępstwa i wykroczenia zagrożone są karą grzywny. Wobec tego, że ustawodawca, w sankcjach tych przepisów, nie określił granic kary zastosowanie znajdują tu odpowiednio przepisy art. 33 kodeksu karnego (zgodnie z art. 116 k.k., który nakazuje przepisy części ogólnej kodeksu karnego stosować do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną) oraz art. 24 kodeksu wykroczeń.

Grzywna wymierzana za popełnienie przestępstw określonych w tej ustawie jest grzywną orzecaną w stawkach dziennych, najniższa liczba stawek wynosi 10, najwyższa zaś 360. Stawkę dzienną sąd wymierza w wysokości od 10 do 2000 złotych biorąc pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste, rodzinne, stosunki majątkowe oraz możliwości zarobkowe.

Grzywnę orzecaną za wykroczenie, zgodnie ze wspomnianym już art. 24 kodeksu wykroczeń, sąd wymierza w wysokości od 20 do 5000 złotych biorąc pod uwagę te same kryteria, o których mowa przy wysokości jednej stawki dziennej orzekanej za przestępstwo.

---

## MARCIN JACHIMOWICZ

### STRAFTATEN UND VERSTÖSSE LAUT DES VOLKSABSTIMMUNGSGESETZES

*Der Beitrag beinhaltet eine detaillierte Charakteristik von Straffälligkeiten und Verstöße gegen das Volksabstimmungsgesetz laut des Gesetzes 15. September 200. Besprochen wurden die Strafsanktionen.*