

PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA
ZKF.625.1.2026

Wyjaśnienia w sprawie obowiązku sprawozdawczego pełnomocnika inicjatora referendum lokalnego, które nie zostało zarządzone oraz zasad finansowania inicjatywy przeprowadzenia referendum lokalnego

Państwowa Komisja Wyborcza, w związku z pojawiającymi się pytaniami i wątpliwościami, przypomina swoje stanowiska w sprawie obowiązku sprawozdawczego pełnomocnika inicjatora referendum, które nie zostało zarządzone oraz w sprawie zasad finansowania inicjatywy referendalnej.

1. Zgodnie z art. 39 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 472) finansowanie referendum jest jawne. Podstawowym środkiem służącym zapewnieniu jawności dochodów i wydatków inicjatora referendum jest nałożenie na niego przez ustawodawcę obowiązku sporządzenia sprawozdania finansowego (art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy). Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej obowiązek ten dotyczy również inicjatora referendum, które nie odbyło się z powodu odstąpienia inicjatora od złożenia wniosku o jego przeprowadzenie lub odrzucenia wniosku przez komisarza wyborczego. Wskazuje na to zarówno sformułowanie przepisu zobowiązującego do sporządzenia sprawozdania finansowego w odrębnym zdaniu pierwszym art. 44 ust. 1 ustawy, jak i określenie zakresu sprawozdania, które obejmuje dochody i wydatki „związane z referendum”, a zatem obejmujące nie tylko działalność inicjatora prowadzoną w trakcie kampanii referendalnej lecz także w okresie ją poprzedzającym, przed zarządzeniem referendum (por. P.J. Uziębło [w:] Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz, Warszawa 2007, art. 44, LEX). Ponadto sporządzenie sprawozdania jest niezbędne dla ustalenia wysokości ewentualnej – uzyskanej przez inicjatora referendum – nadwyżki pozyskanych środków nad wydatkami na cele referendalne, którą obowiązany jest on przekazać instytucji charytatywnej. Zgodnie z art. 46 ustawy o referendum lokalnym informację o tym, ze wskazaniem celu, na który nadwyżka została przekazana, pełnomocnik inicjatora referendum zamieszcza w sprawozdaniu finansowym. W związku z powyższym sporządzenie i złożenie komisarzowi wyborczemu sprawozdania finansowego jest obowiązkiem pełnomocnika inicjatora referendum. Ze względu na brak ustawowego określenia terminu, w którym obowiązek ten powinien być wykonany w wypadku niezarządzenia referendum, zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej, należy posłużyć się analogią do art. 44 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym. Stąd też sprawozdanie należy w takim wypadku złożyć w terminie 3 miesięcy od upływu 60-dniowego terminu na zbieranie podpisów mieszkańców, którzy chcą poprzeć inicjatywę zarządzenia referendum lub od odrzucenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum. Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśnia przy tym, że w przypadku, gdy na postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego wniesiona została skarga do sądu administracyjnego, którą sąd odrzucił lub oddalił, sprawozdanie finansowe pełnomocnik inicjatora referendum zobowiązany jest złożyć w terminie 3 miesięcy od dnia uprawomocnienia się wyroku w tej sprawie.

2. W ustawie o referendum lokalnym brak jest przepisów, na podstawie których organ, któremu złożono sprawozdanie, byłby upoważniony (zobowiązany) do badania sprawozdań pod kątem zgodności gospodarki finansowej inicjatora referendum z przepisami prawa. Ocenie podlega jedynie terminowość i poprawność sporządzenia sprawozdania, w szczególności pod

względem formy, treści, zgodności arytmetycznej. Organ powinien zatem zbadać, czy sprawozdanie jest zgodne ze wzorem i zawiera kompletne dane określone w odpowiednich pozycjach, a do sprawozdania załączono niezbędne dokumenty. Taki zakres postępowania sprawdzającego upoważnia organ do żądania od inicjatora referendum złożenia stosownych wyjaśnień, zwłaszcza w kontekście niektórych przepisów karnych ustawy (np. art. 72 ustawy o referendum lokalnym). W przypadku zgłoszonych zastrzeżeń do sprawozdania, a zwłaszcza zarzutów naruszenia przepisów o przekazywaniu inicjatorowi lub przyjmowaniu przez niego środków finansowych lub niepieniężnych ze źródeł niedozwolonych, organ powinien na zasadach wynikających z Kodeksu postępowania karnego złożyć stosowne powiadomienie policji lub prokuraturze (por. K.W. Czaplicki [w:] B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, K.W. Czaplicki, Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz, Kraków-Warszawa 2007, art. 44, art. 45, LEX).

3. Ustawa o referendum lokalnym nie przewiduje ponadto składania przez pełnomocnika inicjatora referendum oświadczenia o niepozyskaniu i niewydatkowaniu środków finansowych, zastępującego sprawozdanie finansowe, o którym mowa w art. 44 ust. 1 i art. 45 ustawy o referendum lokalnym.

4. Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza również, że ograniczenia wynikające z art. 28 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym dotyczą prowadzenia przez organy gminy i ich członków kampanii referendalnej, która służy prezentowaniu stanowiska uczestniczących w niej podmiotów w sprawie poddanej pod referendum (art. 28 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym). W przypadku referendum w sprawie odwołania organów gminy przed upływem kadencji ograniczenia te dotyczą zatem przedstawiania przez organy gminy i ich członków stanowiska w sprawie odwołania organów gminy. Natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta) z racji sprawowanej funkcji osoby reprezentującej gminę [art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i z 2026 r. poz. 1436)] ma prawo, a nawet zobowiązany jest do reagowania na krytykę działalności organów gminy. Przedstawianie merytorycznego stanowiska w sprawie zarzutów postawionych w ramach kampanii referendalnej nie może być uznawane za prowadzenie kampanii referendalnej przez organ gminy lub przez członka tego organu, o ile ich wystąpienia w tych sprawach dotyczą zarzutów, nie zaś wniosku o odwołanie organów. Konieczne jest jednak wyraźne rozgraniczenie tych działań podejmowanych przez organy gminy i ich członków, które mają charakter zajmowania stanowiska merytorycznego w sprawach krytyki działalności organów gminy, od prowadzenia przez te organy i osoby kampanii referendalnej. Wszelkie działania mające charakter prowadzenia kampanii referendalnej mogą być prowadzone wyłącznie w taki sposób, by w ich organizację i finansowanie nie były zaangażowane środki gminy lub innych podmiotów wymienionych w art. 43 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym. Za prowadzenie kampanii referendalnej należy uznać zachęcanie lub zniechęcanie do uczestnictwa w referendum, bowiem zgodnie z art. 55 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Działania zmierzające do wpłynięcia na liczbę mieszkańców uczestniczących w referendum mają zatem istotne znaczenie dla jego wyniku i stanowią element kampanii referendalnej.

5. Przepisy ustawy o referendum lokalnym nie nakładają na podmioty prowadzące kampanię referendalną, wymienione w art. 28 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, obowiązku tworzenia struktur organizacyjnych powołanych w celu prowadzenia tej działalności. Przepisy rozdziału 7 ustawy o referendum lokalnym (Finansowanie referendum) regulują w pełni zasady finansowania inicjatywy przeprowadzenia referendum oraz udziału w kampanii referendalnej, jedynie w

przypadku, gdy inicjatorem referendum lub uczestnikiem kampanii jest partia polityczna, odsyłając do przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1215). Zasady te są w części odmienne od obowiązujących w przypadku kampanii wyborczej, zawartych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365 i 1792). W związku z tym przepisy tego Kodeksu nie mają zastosowania do finansowania kampanii referendalnej, w szczególności dotyczące powoływania przez podmioty uczestniczące w kampanii referendalnej pełnomocników. Jedynie inicjator referendum powołuje pełnomocnika, o którym mowa w art. 12 ustawy o referendum lokalnym, który zobowiązany jest do sporządzenia i złożenia sprawozdania finansowego (art. 44 i 45 ustawy o referendum lokalnym).

6. Przepisy ustawy o referendum lokalnym nie zobowiązują uczestników kampanii referendalnej, w tym inicjatora referendum, do gromadzenia środków finansowych na rachunku bankowym, nie określają dozwolonych form przekazywania takich środków uczestnikom kampanii referendalnej, ani nie nakładają obowiązku prowadzenia rachunkowości. Należy jednakże zauważyć, że sporządzenie sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 44 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym oraz wykonanie obowiązku określonego w art. 48 tej ustawy, jest przechowywania dokumentów związanych z finansowaniem kampanii referendalnej przez 12 miesięcy od dnia referendum, wymaga od pełnomocnika inicjatora referendum gromadzenia dokumentów związanych z finansowaniem tej kampanii. Wszyscy uczestnicy kampanii referendalnej powinni również dbać o to, by pozyskiwanie i wydatkowanie przez nich środków na cele referendalne było udokumentowane w sposób zapewniający im możliwość wykazania, że odbywało się ono zgodnie z ograniczeniami określonymi w art. 43 ustawy o referendum lokalnym.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej: *Sylwester Marciniak*