

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2021.02.22>

dr hab. prof. WSPiA Robert SAWUŁA

<https://orcid.org/0000-0002-4908-9902>

Rzeszowska Szkoła Wyższa

e-mail: robert.sawula@wspia.eu

## Reklamacje na nieprawidłowości w rejestrze wyborców i spisie wyborców – wybrane uwagi na tle orzecznictwa

### Streszczenie

W artykule podjęto rozważania odnoszące się do problematyki tzw. reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców i spisie wyborców, uregulowanych w przepisach ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Rozważania zogniskowano wokół charakteru prawnego decyzji wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta) podejmowanej w następstwie dopuszczalności wniesienia przez każdego takiej reklamacji. Przywołano te orzeczenia sądów administracyjnych, w których wyrażano przeciwstawne stanowiska odnośnie do dopuszczalności stosowania przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego do różnych zagadnień procesowych na gruncie postępowania reklamacyjnego oraz szczegółowo je roztrząsano w aspekcie głównego problemu podjętego w artykule. Autor opowiada się za tym, że do tych postępowań nie będą miały zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a decyzje wójtów lub innych uprawnionych podmiotów podejmowane w reakcji na wniesione reklamacje nie są decyzjami administracyjnymi.

**Słowa kluczowe:** Kodeks wyborczy, Kodeks postępowania administracyjnego, reklamacja, rejestr wyborców, spis wyborców, decyzja.

**I.** Zawarte w art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> prawo pełnoletniego polskiego obywatela<sup>2</sup> do wybierania Prezydenta RP, posłów, senatorów oraz przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, realizowane jest wedle reguł zawartych w ustawie z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy<sup>3</sup> (Kw).

<sup>1</sup> Ustawa z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> Za wyjątkiem osób, które zostały prawa tego pozbawione prawomocnym orzeczeniem sądowym wskutek ubezwłasnowolnienia, pozbawienia praw publicznych lub wyborczych – por. art. 62 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 1319 ze zm.

Ustawa ta już w chwili wejścia w życie była przyjmowana w doktrynie z pewnymi uwagami, wskazywano, że powstała w drodze kompilacji problematyki uregulowanej do tej pory w kilku odrębnych ustawach, nadto nie wprowadzono do niej zagadnień łączących się z wyborami, a odnoszących się do partii politycznych i referendum<sup>4</sup>. Nawet szybkie korekty tuż po jej wejściu w życie, nie osłabiały nadziei, że Kodeks ten stanie się aktem trwale normującym prawo wyborcze, wolnym od działań mających na celu osiągnięcie doraźnych korzyści politycznych przez aktualną większość parlamentarną<sup>5</sup>. Wejście w życie przepisów Kw skutkowało uchynieniem kilku ustaw do tej pory regulujących problematykę wyborczą w Polsce<sup>6</sup>, niemniej jednak nie pociągało to za sobą znaczących korekt w odniesieniu do tych rozwiązań ustawowych, mających stanowić gwarancję powszechności wyborów, w szczególności związanych z rejestrami i spisami wyborców. Obowiązek prowadzenia rejestru wyborców oraz spisu wyborców pozostawiono gminie, nie podejmując się tym samym stworzenia centralnego rejestru wyborców, występującego chociażby w państwach skandynawskich. W przepisach Kw w zasadzie powielono rozwiązania zawarte w dotychczasowych ordynacjach wyborczych, gdy idzie o procedurę tzw. reklamacyjną, a odnoszącą się do zagadnienia społecznej kontroli nad prawidłowością rejestru wyborców, czy też spisu wyborców. Możliwość skorzystania z takiej procedury reklamacyjnej ma praktyczne znaczenie, chociażby w kontekście oznaczonego sposobu załatwiania protestu wyborczego<sup>7</sup>. Pojawiające się w orzecznictwie sądów admini-

<sup>4</sup> P. Uziębło, *Wprowadzenie do kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3 (dodatek), s. 7.

<sup>5</sup> Tamże, s. 28. Wypowiadający się w ten sposób P. Uziębło dodał, że dopiero przyszłość miałaby dać dowód na realizację takiego celu. Warto przypomnieć, że Kw uchwalono przez aklamację, mimo – formułowanych przy okazji prac nad jego kształtem – różnic między głównymi parlamentarnymi ugrupowaniami politycznymi – na ten temat por. obszernie opracowanie K. Koryckiego, *Polityczne uwarunkowania przebiegu prac parlamentarnych nad Kodeksem wyborczym w Polsce*, Poznań 2020, praca doktorska, ss. 526.

<sup>6</sup> Na mocy art. 10 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz. 113 ze zm.) utraciły moc ustawy: z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2010 r., nr 72, poz. 467 ze zm.), z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1190), z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2007 r., nr 190, poz. 1360 ze zm.), z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1191), z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. z 2004 r., nr 25, poz. 219 ze zm.).

<sup>7</sup> W judykaturze zwrócono uwagę na to, że Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w Kw przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub Państwowej Komisji Wyborczej (art. 243 § 2). Zgodnie z art. 36 Kw, między 21 a 8 dniem przed dniem wyborów każdy wyborca może sprawdzić w urzędzie gminy, w której spis wyborców został sporządzony, czy został w spisie uwzględniony (§ 1). Spis wyborców jest udostępniany do wglądu w urzędzie gminy (art. 36 § 2). Nieuwzględnienie w spisie wyborców podlega reklamacji (art. 37 § 1). Na decyzję nieuwzględnia-

stracyjnych judykaty odnoszące się do tych zagadnień inspirują do przedstawienia kilku uwag odnoszących się do tej problematyki, w szczególności ogniskujących się wokół charakteru aktu organu wykonawczego gminy w przedmiocie reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców i spisie wyborców.

**II.** Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>8</sup> ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Z przepisów Kw wynika, że do takich zadań, określanych jako zadania zlecone, aczkolwiek nie opatrywane dodatkowym kwantyfikatorem, iż chodzi o zadania z zakresu administracji rządowej, należy prowadzenie rejestru wyborców (art. 18 § 11) oraz sporządzanie i aktualizowanie spisu wyborców, na podstawie rejestru wyborców (art. 26 § 10). Obie te ewidencje mają charakter publiczny, skoro dopuszczalny jest wgląd do rejestru wyborców w urzędzie gminy na pisemny wniosek (art. 18 § 12 Kw), zaś również na pisemny wniosek wyborcy udostępniany jest spis wyborców<sup>9</sup>. Trafnie wskazuje się w piśmiennictwie, że rejestr wyborców jest dokumentem, który jedynie potwierdza prawo wybierania i pośrednio prawo wybieralności, nie kreuje tego prawa, bowiem prawa wyborcze powstają z mocy przepisów Konstytucji RP i Kw, zaś potwierdzenie prawa wybierania w rejestrze wyborców i spisie wyborców umożliwia korzystanie z tego prawa<sup>10</sup>. Nie może ponadto być traktowany ów rejestr wyborców czy spis wyborców jako wyłącznie wiarygodnie potwierdzający czynne prawo wyborcze<sup>11</sup>. Prawidłowość danych ujętych w rejestrze wyborców służy unikaniu omyłek w identyfikacji wyborców, nadto służy rzetelności i wiarygodności przeprowadzanych wyborów oraz referendów, skoro można być ujętym w jednym

---

jącą reklamacji lub powodującą skreślenie z rejestru wyborców przysługuje skarga do właściwego miejscowo sądu rejonowego (art. 37 § 2 oraz art. 22 § 5) – por. motywy postanowienia Sądu Najwyższego z 26 listopada 2015 r., III SW 112/15, LEX nr 2051088. W orzecznictwie jednolicie wskazuje się, że kwestie objęte „reklamacjami” nie mogą stanowić podstawy protestu wyborczego – por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 3 lipca 2019 r., I NSW 19/19, LEX nr 2756315 oraz 20 listopada 2019 r., I NSW 186/19, LEX nr 2755989.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 1372, dalej Usg.

<sup>9</sup> Por. § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców (Dz.U. z 2021 r., poz. 697). Udostępnianie spisu wyborców do wglądu następuje przez udzielenie informacji, że osoba wskazana we wniosku jest ujęta w spisie wyborców lub nie figuruje w spisie, w tym również z powodu skreślenia ze spisu, albo że dane wpisane we wniosku różnią się od danych osoby wpisanej do spisu wyborców. Na żądanie wnioskodawcy udzielona informacja jest potwierdzana na piśmie – por. § 16 cyt. rozporządzenia. W literaturze jeszcze przed wejściem w życie Kw zwracano uwagę na potrzebę gwarantowania jawności i dostępu do rejestru wyborców – por. B. Dolnicki, *Niedostępny rejestr wyborców*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 5, s. 9–26.

<sup>10</sup> A. Kisielewicz, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 105.

<sup>11</sup> Por. motywy wyroku WSA w Bydgoszczy z 7 sierpnia 2012 r., II SA/Bd 1298/11, LEX nr 1253324. Stanowisko to sformułowano w sprawie dotyczącej zgłoszenia kandydata na ławnika.

rejestrze wyborców (art. 18 § 3 Kw). Potrzeba uwzględnienia prawidłowych danych w rejestrze wyborców, a przez to pośrednio także w spisie wyborców, prowadziła ustawodawcę do wniosku o potrzebie uregulowania w przepisach Kw stosownej procedury, w ramach której następować ma usuwanie nieprawidłowości w rejestrze wyborców, a która przybrała formę tzw. postępowania reklamacyjnego.

W myśl art. 22 § 1 Kw „Każdy może wnieść do wójta reklamację na nieprawidłowości w rejestrze wyborców, w szczególności w sprawie: 1) pominięcia wyborcy w rejestrze wyborców; 2) wpisania do rejestru wyborców osoby, która nie ma prawa wybierania; 3) niewłaściwych danych o osobach wpisanych do rejestru wyborców; 4) ujęcia w rejestrze wyborców osoby, która nie zamieszkuje stale na obszarze gminy”. Uwzględniając ustalenie terminologiczne zawarte w ramach tzw. słowniczka wyrażeń ustawowych, gdzie pod pojęciem wójta rozumieć należy także burmistrza i prezydenta miasta (art. 5 pkt 6 Kw), taką reklamację wnosić można w gminach miejskich odpowiednio do burmistrza czy prezydenta miasta. W doktrynie wskazuje się, że reklamacje na nieprawidłowości w rejestrze wyborców mogą dotyczyć wszelkich spraw odnoszących się do tego rejestru, a sformułowanie „w szczególności” należy rozumieć nie jako zamknięty katalog przedmiotowy reklamacji, lecz jako wskazanie przez ustawodawcę przykładów spraw objętych reklamacjami<sup>12</sup>. Z dalszych przepisów art. 22 Kw wynika, że reklamację wnosi się pisemnie lub ustnie do protokołu (§ 2), a wójt obowiązany jest rozpatrzyć reklamację, w terminie 3 dni od dnia jej wniesienia, i wydać decyzję w sprawie (§ 3). Ponadto wskazano w art. 22 § 4 Kw, że decyzję, wraz z uzasadnieniem, doręcza się niezwłocznie wnoszącemu reklamację, a gdy dotyczy ona innych osób – również tym osobom. Z kolei z art. 22 § 5 Kw wynika, że „Na decyzję nieuwzględniającą reklamacji lub powodującą skreślenie z rejestru wyborców wnoszący reklamację bądź osoba skreślona z rejestru wyborców może wnieść, w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji, skargę za pośrednictwem wójta do właściwego miejscowo sądu rejonowego. Przepisy art. 20 § 4 i 5 stosuje się odpowiednio”. Odesłanie zawarte w ostatnio przywołanym przepisie skutkuje tym, że posiłkowo w postępowaniu reklamacyjnym na nieprawidłowości w rejestrze wyborców zastosowane będą miały te konstrukcje, z których wynika, że: wójt przekazuje sądowi niezwłocznie skargę wraz z decyzją i aktami sprawy, może też niezwłocznie zmienić albo uchylić swoją decyzję, jeżeli uzna skargę w całości za zasadną (por. art. 20 § 4 Kw); sąd rozpoznaje skargę w postępowaniu nieprocesowym, w terminie 3 dni od dnia jej doręczenia, odpis postanowienia sądu doręcza się osobie, która wniosła skargę oraz wójtowi, od postanowienia sądu nie przysługuje środek prawny (por. art. 20 § 5 Kw).

W nielicznych wypowiedziach doktrynalnych dotyczących charakteru aktu organu wykonawczego gminy w przedmiocie reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców jako decyzji, przyjmuje się, że jest ona wydawana w jed-

<sup>12</sup> B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 61.

noinstancyjnym postępowaniu administracyjnym<sup>13</sup>, traktuje się ją jako decyzję administracyjną, przyjmując ponadto, że do postępowania mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>14</sup> (K.p.a.), a ponadto skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu, polegająca na niewydaniu decyzji administracyjnej<sup>15</sup>. Te stwierdzenia budzą jednakowoż wątpliwości co do ich trafności, w szczególności jeśli decyzję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) podejmowaną w następstwie wniesienia reklamacji na nieprawidłowości określać jako decyzję administracyjną wydawaną w postępowaniu, do którego miałyby mieć zastosowanie przepisy K.p.a.

**III.** Problem dopuszczalności stosowania przepisów K.p.a. w sprawach rozstrzyganych przez organ wykonawczy gminy na podstawie Kw, a związanych z prowadzeniem rejestrów wyborców i spisów wyborców, w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawia się sporadycznie<sup>16</sup> i to najczęściej przy okazji rozstrzygania przez Naczelną Sąd Administracyjny sporów kompetencyjnych. Lektura podejmowanych orzeczeń w tym aspekcie wskazuje na daleko idącą rozbieżność odnośnie zarysowanego uprzednio problemu<sup>17</sup>.

Postanowieniem z 12 grudnia 2014 r., I OW 214/14<sup>18</sup>, Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił wniosek prezydenta miasta, domagającego się rozpatrzenia

---

<sup>13</sup> K. Małyś-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019, s. 410.

<sup>14</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r., Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.

<sup>15</sup> A. Kisielewicz, [w:] K. Czaplicki et al., *Kodeks wyborczy...*, s. 116, op. cit.

<sup>16</sup> Przywołać tu należy także obszernie motywy postanowienia NSA z 20 grudnia 2011 r., I OSK 2221/11, opublik. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych – CBOSA.nsa.gov.pl. Orzeczenie to zapadło co prawda na tle kwestii dopuszczalności kontroli przez sądy administracyjne legalności pisma Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia, niemniej jednak sformułowane tam stwierdzenia mogą być w pełni przydatne, przy okazji roztrząsania poruszanego w tym artykule zagadnienia. Naczelny Sąd Administracyjny w przywołanym postanowieniu oddalając skargę kasacyjną na postanowienie sądu wojewódzkiego odrzucającego skargę na pismo Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia m.in. wskazywał, że Kw nie przewiduje udziału sądów administracyjnych w postępowaniu wyborczym do Sejmu i Senatu, a w procesie kontroli wszystkich stadiów postępowania wyborczego oraz weryfikacji wyborów udział biorą: Państwowa Komisja Wyborcza, sądy powszechne i Sąd Najwyższy. Przywołując oznaczone procedury ujęte w Kw (w tym m. in. postępowanie reklamacyjne z art. 22), toczące się z udziałem Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, a także rozwiązania zawarte w Konstytucji RP odnośnie właściwości oznaczonych sądów odnośnie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, skład orzekający w sprawie I OSK 2221/11 podkreślał, że przepisy Kw przewidują udział sądów administracyjnych tylko w przypadkach wskazanych w art. 384 § 1 i art. 493 § 1 (rozpatrywanie skarg na uchwały w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego i mandatu wójta). Stanowczo stwierdzono, że przepisy Kw stanowią szczególny reżim normatywny odnoszący się wyłącznie do procedury przeprowadzenia wyborów, a nie jest to postępowanie administracyjne.

<sup>17</sup> Sądy administracyjne orzekają natomiast na gruncie przepisów Kw w sprawach dotyczących wygaśnięcia mandatu radnych lub wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast – por. np. wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 r., II OSK 3922/19, CBOSA.nsa.gov.pl.

<sup>18</sup> CBOSA.nsa.gov.pl.

negatywnego sporu kompetencyjnego między wojewodą a samorządowym kolegium odwoławczym oraz tymże prezydentem w sprawie organu właściwego do rozpatrzenia reklamacji wyborczej na nieprawidłowości w rejestrze wyborców. W tym przypadku jeden z komitetów wyborczych skierował reklamację, domagając się wykreślenia z rejestru wyborcy, będącego piastunem organu – prezydenta miasta. Państwowa Komisja Wyborcza – odpowiadając na skierowaną doń przez prezydenta miasta, powołującego się na art. 160 § 1 Kw<sup>19</sup>, prośbę – wywiódł, że jeśli reklamacja dotyczy bezpośrednio organu, który wydaje decyzję w sprawie, na podstawie art. 26 § 2 K.p.a. reklamację rozpatruje organ wyższego stopnia, którym jest samorządowe kolegium odwoławcze<sup>20</sup>. W kolejności samorządowe kolegium odwoławcze uznając się za niewłaściwe przekazało ją wojewodzie, ten zaś przekazał sprawę z powrotem prezydentowi miasta. Ostatni z organów, składając wniosek o rozpatrzenie sporu, podkreślał, że żaden z organów wskazanych w wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej nie uznał się za właściwy w sprawie, mimo wskazania w nich na dopuszczalność zastosowania konstrukcji K.p.a. W ocenie wnioskującego o rozpatrzenie sporu w sprawie występowało istotne zagadnienie prawne, wyrażające się w następujących pytaniach: 1. Czy w postępowaniu dotyczącym rozpoznania reklamacji wyborczej możliwe jest, by wystąpiła sprawa wпадkowa, dotycząca wyłączenia organu? 2. W jakim trybie takie postępowanie ma zostać przeprowadzone i na podstawie jakich przepisów? Naczelny Sąd Administracyjny odrzucając wniosek postanowieniem I OW 214/14, wskazał, że nie ma podstaw do wyprowadzenia sporu o właściwość (sporu kompetencyjnego) w zakresie przesunięcia jej na organ wyższego stopnia z mocy prawa w przypadku wyłączenia organu gminy, zauważając przy tym, że wnioskodawca nie jest legitymowany do inicjowania sprawy ze sporu między innymi niż on sam organami – czyli między samorządowym kolegium odwoławczym a wojewodą. Nadto wskazano na wyłączność kognicji sądu powszechnego w sprawach ze skarg na reklamacje wyborcze wnoszone w trybie Kw.

Z kolei postanowieniem z 26 lipca 2017 r., I OW 80/17<sup>21</sup>, Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygał spór kompetencyjny między wojewodą a samorządowym kolegium odwoławczym w przedmiocie rozpoznania zażalenia na postano-

<sup>19</sup> Z art. 160 § 1 pkt 1 i 2 Kw wynika, że do zadań Państwowej Komisji Wyborczej należy odpowiednio „sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego” oraz „sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzeniem spisów wyborców”.

<sup>20</sup> Można domyślać się, że w wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej powołano się na art. 26 § 2 K.p.a. odnoszący się do wyłączenia organu, w związku z odesłaniem zawartym w art. 26 § 3 K.p.a., w którym nakazano posiłkowo stosować pierwszy z tych przepisów, jeżeli wskutek wyłączenia pracowników organ administracji publicznej stał się niezdolny do załatwienia sprawy. Oczywiście wszak winno być, że kwestia wykreślenia z rejestru wyborców osoby będącej piastunem urzędu wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) nie ma charakteru sprawy majątkowej, o jakiej mowa w art. 25 § 1 K.p.a. *in principio*.

<sup>21</sup> CBOSA.nsa.gov.pl.

wienie wójta gminy o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców. W stanie faktycznym tej sprawy wójt gminy – z powołaniem się na art. 61a § 1 K.p.a. – odmówił wszczęcia postępowania z reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców. Wnoszący taką reklamację domagał się wykreślenia innej osoby z rejestru, wójt odmawiając wszczęcia postępowania wywodził, że wydał już w tej sprawie decyzję uprzednio. Wnoszący reklamację na postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania wniósł zażalenie do samorządowego kolegium odwoławczego, które, uznając się za niewłaściwe, przekazało go wojewodzie z argumentacją, iż prowadzenie rejestru wyborców przez gminę jest zadaniem zleconym. Wojewoda, składając wniosek o rozpatrzenie sporu, naprowadzał odnośnie do właściwości do rozpatrzenia zażalenia przez kolegium, a swoje stanowisko opierał na treści art. 17 pkt 1 K.p.a., z którego wynika właściwość instancyjna samorządowego kolegium odwoławczego jako organu wyższego stopnia w stosunku do organu jednostki samorządu terytorialnego. Naczelny Sąd Administracyjny, rozstrzygając powyższy spór, wyznaczył jako organ właściwy w sprawie wojewodę. Sąd Naczelny przywołał, że w uzasadnieniu swego postanowienia wójt podał, że skoro w art. 22 § 3 Kw jako formę rozpatrzenia reklamacji wskazano decyzję, to „w przedmiotowych sprawach” stosuje się przepisy K.p.a. Zarazem skład orzekający rekapitulujący przepisy art. 22 Kw dostrzegł, że brak jest w nich odesłania do stosowania przepisów K.p.a., a decyzja, o której mowa w art. 22 § 2 Kw jest jedyną formą działania wójta nawet w przypadku, gdy „zachodzi tożsamość elementów przy kolejnej reklamacji wniesionej przez ten sam podmiot”. Co się tyczy argumentów na rzecz właściwości wojewody, w postanowieniu I OW 80/17 stwierdzono, że prowadzenie rejestru wyborców jest zadaniem zleconym, nadto treść art. 22 § 1 Kw wskazuje, że problematyka tam ujęta wiąże się z badaniem danych osobowych osób ujętych w rejestrze wyborców. Za tożsame uznano problematykę ujętą w ustawie z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności<sup>22</sup>, gdzie organem wyższego stopnia wobec organu gminy wykonującego zadania zlecone z zakresu administracji rządowej jest wojewoda, analogiczne wywody odnosząc do konstrukcji zawartych w ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych<sup>23</sup>. To wszystko, przy podkreśleniu zastrzeżenia z art. 17 pkt 1 K.p.a. o braku właściwości bycia organem wyższego stopnia przez samorządowe kolegium odwoławcze, jeśli „ustawy szczególne stanowią inaczej”, skłoniło w tym przypadku Sąd Naczelny do stwierdzenia, że w kwestii zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie ewidencji ludności organem właściwym do jego rozpatrzenia jest wojewoda, a w konsekwencji uzasadniać to miało podjęte rozstrzygnięcie przedmiotowego sporu kompetencyjnego na rzecz wskazania właściwości wojewody.

<sup>22</sup> Aktualnie Dz.U. z 2021 r., poz. 510.

<sup>23</sup> Aktualnie Dz.U. z 2021 r., poz. 816.

Na gruncie przywołanego postanowienia należy zauważyć, że choć skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego w motywach swego orzeczenia zauważył brak odesłania w przepisach Kw do K.p.a., to jednak uznał dopuszczalność *meriti* rozstrzygnięcia zaistniałego sporu kompetencyjnego. W ten dorozumiany sposób przyjęto, że w procedurze reklamacyjnej określonej w art. 22 Kw dopuszcza się stosowanie konstrukcji procesowych K.p.a.

Z podobnym problemem zmierzył się NSA w postanowieniu z 19 grudnia 2017 r., I OW 202/17<sup>24</sup>, którym rozstrzygano spór kompetencyjny między samorządowym kolegium odwoławczym a wojewodą, na tle rozpatrzenia zażalenia na postanowienie w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie wglądu do akt sprawy w przedmiocie „wykreślenia z listy wyborców” (w istocie z rejestru wyborców – *uwaga RS*). Sąd Naczelny ustalił, że wnioskodawczyni wykreślenia z rejestru wyborców radnego jednej z gmin doręczyła decyzję nieuwzględniającą wniesioną przez nią reklamację, zawierającą pouczenie o prawie wniesienia skargi do sądu powszechnego. Wnosząca reklamację zwróciła się do wójta o wgląd w akta, organ ten zaś umorzył postanowieniem postępowanie w tym zakresie, powołując się na brak przymiotu strony w rozumieniu art. 28 K.p.a. Wnioskująca o wgląd w akta wniosła zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania, za niewłaściwe do jego rozpoznania uznało się samorządowe kolegium odwoławcze, a następnie wojewoda, który wniósł o rozpatrzenie sporu kompetencyjnego. Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygając taki spór, podkreślił potrzebę uwzględnienia charakteru sprawy, na te której wyniknął spór między organami, a którym była sprawa związana z postępowaniem reklamacyjnym uregulowanym w art. 22 Kw. Dalej w postanowieniu I OW 202/17 skonstatowano, że spór zrodził się na tle kwestii wypadkowej dotyczącej dostępu do akt postępowania reklamacyjnego, powołując się zaś na przywoływane judykaty podkreślono, że postępowanie w sprawie udostępnienia akt sprawy ma w każdym przypadku charakter postępowania incydentalnego, zależnego od postępowania „głównego” (tj. postępowania, które zmierza do merytorycznego załatwienia sprawy) i ściśle z nim powiązanego. W szczególności okoliczność, że art. 73 § 1 K.p.a. posługuje się pojęciem „strony” nie oznacza, że jest to inna strona niż strona w postępowaniu „głównym”. Wyjaśniono przy tym, że kwestia, czy określonemu podmiotowi przysługuje przymiot strony w danym postępowaniu, ma charakter materialnoprawny, a nie formalny, gdyż przymiot ten w prawie administracyjnym oparty jest na konstrukcji „interesu prawnego”, zasadniczo wyprowadzanego z prawa materialnego. W konsekwencji skład orzekający Sądu Naczelnego w przedmiotowej sprawie uznał, że rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosku wnoszącej reklamację w trybie art. 22 § 1 Kw o udostępnienie akt sprawy – podejmowane tak w pierwszej, jak i drugiej instancji – jako wymagające uprzedniego przesądzenia, czy przysługuje jej przymiot strony po-

---

<sup>24</sup> CBOSA.nsa.gov.pl.



stępowania reklamacyjnego, nie dotyczy kwestii li tylko formalnej, lecz o charakterze materialnoprawnym, i to kwestii ściśle związanej z materią Kw, gdyż to „przede wszystkim przez pryzmat przepisów tego kodeksu należy dokonywać oceny posiadania przez dany podmiot legitymacji w postępowaniu reklamacyjnym oraz związanego z tym zakresu jego uprawnień procesowych”. Dalej stwierdzono, że charakter sprawy wskazuje na właściwość wojewody, skoro nie ulegać ma bowiem wątpliwości, że w „aktualnym stanie prawnym sprawa reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców jest sprawą z zakresu administracji rządowej, przekazaną do realizacji gminie w ramach zadań zleconych dotyczących prowadzenia rejestru wyborców, o których mowa w art. 18 § 11 Kw”. Powołując się na przepisy art. 3 ust. 1 pkt 5 i 7 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej<sup>25</sup>, argumentowano, iż to wojewoda jest organem wyższego stopnia w odniesieniu do spraw załatwianych w oparciu o przepisy Kw. Jako dalszą argumentację na rzecz wskazania na właściwość wojewody przywołano spostrzeżenia poczynione przez Naczelnny Sąd Administracyjny w powoływanym powyżej postanowieniu z dnia 26 lipca 2017 r., I OW 80/17, że w warstwie merytorycznej rozpatrywanie spraw reklamacji, o których mowa w art. 22 § 1 Kw, łączy się z badaniem danych osobowych lub miejsca zamieszkania osób umieszczonych w rejestrze wyborców.

W obu przywołanych powyżej postanowieniach opowiedziano się przeto za dopuszczalnością rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego, dodatkowo w sprawie I OW 202/17 jednoznacznie zakwalifikowano prowadzenie rejestru wyborców, jak również rozstrzygnięcie w kwestii reklamacji na nieprawidłowości w tym rejestrze, jako sprawy z zakresu administracji rządowej zleconej gminie. Uznano zarazem, że w procedurze reklamacyjnej określonej w art. 22 Kw zastosowanie będą miały konstrukcje procesowe K.p.a., w tym instytucja dostępu do akt postępowania reklamacyjnego.

Zupełnie odmienne podejście do roztrząsanego zagadnienia dopuszczalności stosowania przepisów K.p.a. zaprezentowane zostało w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 sierpnia 2018 r., II OW 118/18<sup>26</sup>. Sąd rozpoznawał wniosek samorządowego kolegium odwoławczego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy nim a wojewodą w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpatrzenia reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborczym. W realiach sprawy przywołano, że grupa mieszkańców jednej z miejscowości wniosła o wykreślenie z rejestru wyborców osobę piastującą funkcję wójta gminy i kilku osób, będących członkami jego rodziny. Wójt uznając, że podlega wyłączeniu od załatwienia takiej reklamacji zwrócił się do woje-

<sup>25</sup> Wówczas Dz.U. z 2017 r., poz. 2234. Z przywołanych przepisów wynika, że do właściwości wojewody należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie nie zastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów, jak również i to, że jest on organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów K.p.a.

<sup>26</sup> CBOSA.nsa.gov.pl.

wody, który przekazał tę sprawę do Państwowej Komisji Wyborczej, która następnie – powołując się przez analogię do art. 26 § 2 K.p.a. – w sytuacji, gdy sprawa dotyczy bezpośrednio organu, który wydaje decyzję, wywodziła, że reklamację rozpatruje organ wyższego stopnia, którym jest samorządowe kolegium odwoławcze. Ten ostatni organ nie uznał się za właściwy w sprawie i wniósł o rozpatrzenie sporu kompetencyjnego, przywołując na uzasadnienie wskazania właściwości wojewody m.in. stanowiska jurystyczne wyłożone w postanowieniach I OW 80/17 i I OW 202/17.

Sąd orzekający w sprawie II OW 118/18 wskazał, że w piśmiennictwie wywodzi się, że przedmiot sporów o właściwość (sporów kompetencyjnych) między organami wymienionymi w art. 4 Ppsa należy wiązać z prawnymi formami działania administracji, poddany kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne<sup>27</sup>. Nie podzielono tych stanowisk prezentowanych w dotychczasowym orzecznictwie, w których opowiadano się za tym, że zadania związane z reklamacją odnośnie nieprawidłowości w spisie wyborców mają charakter zadań rządowych zleconych gminie, są zbliżone do innych zadań organów gminy dotyczących ewidencji ludności, w których organem wyższego stopnia jest wojewoda, a w konsekwencji przyjmowano, że mają zastosowanie przepisy K.p.a. także dotyczące organów wyższego stopnia. Wykluczono ponadto, aby akt podejmowany przez wójta na podstawie przepisów art. 22 uKw (decyzja) stanowiący rozpatrzenie wniesionej reklamacji na nieprawidłowości w spisie wyborców był decyzją administracyjną, którą organ ten rozstrzygać miałby indywidualną sprawę, o której mowa w art. 1 pkt 1 K.p.a. i do której ten Kodeks miałby zastosowanie. Za takim stanowiskiem przemawiać miało kilka powodów. Wskazywano, że ustawodawca nie zawarł w przepisach Kw odesłania, aby do procedury związanej z rozpoznawaniem reklamacji na nieprawidłowości w spisie wyborców stosować przepisy K.p.a., a formę aktu, którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) rozstrzyga zasadność wniesionej reklamacji określono mianem „decyzji” bez bliższego kwantyfikatora. Podkreślono, że w samym Kw natomiast ustawodawca posługuje się frazą „decyzja administracyjna” w przepisie art. 344 § 1 pkt 2. Zakładając racjonalność prawodawcy, oceniono, iż taka dystynkcja nie jest przypadkowa, skoro ustawodawca rozróżnia na gruncie tej samej ustawy kwantyfikowanie aktu woli tego samego organu w jednym przypadku używając określenia „decyzja administracyjna” w innym przypadku pomijając ten kwantyfikator. Przywołując art. 8 ust. 1 ustawy Usg, z którego wynika, że ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządo-

<sup>27</sup> Przywołano pogląd K. Defecińskiej-Tomeczak, wedle której jedynie dopatrzenie się funkcjonalnego związku między zakresem kontroli sądu administracyjnego nad wykonywaniem administracji publicznej a przedmiotem sporów o właściwość (sporów kompetencyjnych) pozwala na wskazanie granicy, do której sięga kognicja NSA wynikająca z art. 4 P.p.s.a.” – *Glosa do postanowienia NSA z 14.12.2005 r., II OW 60/05*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2007, nr 7–8, s. 488 i n.

wej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów, wywieziono, iż wyraźnie z cytowanego przepisu wynika, że zadania zlecone gminie w zakresie organizacji przygotowań i przeprowadzania wyborów powszechnych oraz referendów nie mają charakteru zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i nie są to oczywiście także zadania własne gminy. Są to zadania zlecone gminie, choć nie mają charakteru zadań z zakresu administracji rządowej. Za chybione uznano taki kierunek upatrywania kompetencji wojewody jako organu wyższego stopnia w stosunku do wójta gminy, któremu przyznano kompetencję do rozpatrywania reklamacji w spisie wyborców, w którym posługiwano by się analogią wobec np. ustawy o ewidencji ludności, czy ustawy o dowodach osobistych, na gruncie których organy gminy wykonują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, zaś rozpatrywanie reklamacji w spisie wyborców ma przypominać tego typu zadania, realizowane w trybie cytowanych ustaw. W ocenie Sądu orzekającego w sprawie II OW 118/18 specyfikę kompetencji wójta do wydania decyzji w przedmiocie reklamacji na nieprawidłowości w spisie wyborców potwierdzać ma szczególny tryb zaskarżenia takiej decyzji – skargą do właściwego miejscowo sądu rejonowego. Wyłączność sprawowania wymiaru sprawiedliwości w tym względzie przez sąd powszechny i brak kognicji sądu administracyjnego do kontroli decyzji podejmowanych na podstawie art. 22 § 3 Kw prowadził do wniosku, że do tego typu spraw nie będzie miał zastosowania K.p.a. To z kolei oznaczać miało, że żaden z organów pozostających w sporze nie mógł zostać wskazany jako właściwy w sprawie. Brak było przeto podstaw do wyprowadzania wniosku o sporze kompetencyjnym, który mógłby być merytorycznie rozstrzygnięty przez Naczelny Sąd Administracyjny poprzez wskazanie jako właściwego jednego z organów pozostających w sporze, to zaś nakazywało odrzucić wniosek samorządowego kolegium odwoławczego<sup>28</sup>. Uogólniająco w przywołanym postanowieniu II OW 118/18 stwierdzono, że do sprawy rozpatrzenia reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców nie stosuje się przepisów K.p.a., przeto brak jest podstaw do wyprowadzania wniosku o sporze kompetencyjnym między samorządowym kolegium odwoławczym a wojewodą, w związku z przekonaniem o zaistnieniu przesłanek do wyłączenia wójta gminy, posiadającego kompetencję do podjęcia decyzji w sprawie rozpatrzenia reklamacji<sup>29</sup>.

**IV.** Analiza przywołanych powyżej orzeczeń prowadzi do wniosku, że w judykaturze brak jest jednolitości, jeśli chodzi o dopuszczalność stosowania konstrukcji procesowych właściwych postępowaniu administracyjnemu uregulowa-

<sup>28</sup> W tym względzie przywołano stanowisko NSA zajęte w postanowieniu z dnia 12 grudnia 2014 r., I OW 214/14.

<sup>29</sup> Analogicznie NSA odrzucił wniosek o rozpatrzenie sporu kompetencyjnego między samorządowym kolegium odwoławczym a wojewodą w sprawie rozpatrzenia reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców odnośnie wykreślenia żony wójta – por. postanowienie z dnia 24 października 2018 r., II OW 145/18.

nemu w K.p.a. w odniesieniu do reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców. Obok orzeczeń pośrednio dopuszczających taką możliwość (np. postanowienie I OW 202/17), odnotować wypadnie i takie, w których jednoznacznie to wykluczono (np. postanowienie II OW 181/18). Użycie nazwy „decyzja” jako aktu, który ma podjąć wójt gminy w następstwie wniesienia reklamacji w trybie art. 22 § 1 Kw, *prima facie* sugeruje, że chodzi o decyzję administracyjną. Rozróżnienie jednak w przepisach Kw przypadku, w którym kwantyfikator taki został użyty (art. 344 § 1 pkt 2), od jego braku w treści art. 22 § 3 Kw, nie może zostać inaczej potraktowane, niż jako celowy zabieg legislacyjny, nie zaś niezamierzone pominięcie ustawodawcy. Przepisów postępowania reklamacyjnego nie określa prawodawca także wprost mianem przepisów „postępowania administracyjnego”, by można było zastosować regulację z art. 5 § 1 K.p.a.<sup>30</sup>. Nie jest też chyba przypadkiem, że w przepisach Kw brak odesłania do stosowania przepisów K.p.a., a przecież odnotować należy przypadki odesłań do innych ustaw w przepisach Kw<sup>31</sup>. Nie wydaje się ponadto, aby argumentem przemawiającym za traktowaniem postępowania reklamacyjnego przed wójtem ujętego w przepisach art. 22 Kw jako postępowania administracyjnego, do którego miałyby zastosowanie przepisy K.p.a., byłaby treść art. 6 Kw, wedle którego wszelkie pisma oraz postępowanie sądowe i administracyjne w sprawach wyborczych są wolne od opłat administracyjnych i kosztów sądowych. Ustawodawca użył tu określenia „postępowanie administracyjne w sprawach wyborczych”, pod którym niewątpliwie będą kryć się te postępowania, które na gruncie Kw prowadzą organy wyborcze. Mianem tym można także obejmować interesujące nas postępowanie reklamacyjne w sprawie nieprawidłowości w rejestrze wyborców. Procedura ta została wszak autonomicznie uregulowana w Kw, wynika z niej jedynie, że może zostać uruchomiona przez „każdego” (art. 22 § 1 Kw)<sup>32</sup>, określono tu formę wnoszenia reklamacji (ustnie lub pisemnie do protokołu – art. 22 § 2 Kw), termin na wydanie decyzji przez wójta (3 dni od dnia wniesienia reklamacji – art. 22 § 3 Kw) i pośrednio jej ewentualną treść (nieuwzględnienie reklamacji lub decyzję o skreśleniu z rejestru wyborców – art. 22 § 5 Kw *in principio*), obowiązek doręczenia oznaczonym podmiotom decyzji oraz jej uzasadnienia (art. 22 § 4 Kw)<sup>33</sup>,

<sup>30</sup> „Jeżeli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego”.

<sup>31</sup> Por. np. art. 143 § 5 – odesłanie do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej; art. 149 § 9 i 10 – odesłanie do ustawy z dnia 16 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

<sup>32</sup> Co wskazuje na pewną formę społecznej kontroli aktualności rejestru wyborców, przy ustawowej formule określenia podmiotu inicjującego postępowanie reklamacyjne nie można wykluczyć, że reklamacje mogą składać tak osoby fizyczne (przepisy Kw nie określają przy tym wymogów odnośnie zdolności do takiej czynności – *uwaga RS*), jak i inne podmioty (np. partie, komitety wyborcze, stowarzyszenia).

<sup>33</sup> Już ta konstrukcja różnicuje ten tryb od przepisów K.p.a., gdzie brak podobnego unormowania odnoszącego się do takiego wyraźnego odrębnego wskazywania na doręczenie decyzji wraz

tryb i termin wnoszenia skargi do właściwego miejscowo sądu rejonowego na decyzję wydaną w postępowaniu reklamacyjnym (art. 22 § 5 Kw), możliwość i przesłanki uchylecia lub zmiany przez organ gminy decyzji w następstwie wniesienia skargi (art. 20 § 4 w zw. z art. 22 § 5 zd. 2 Kw).

Powyższe uwagi odnoszące się do postępowania reklamacyjnego z art. 22 Kw odnośnie do rejestru wyborców w pełni będą miały zastosowanie do postępowania wywołanego reklamacją w sprawie nieprawidłowości sporządzenia spisu wyborców. Również w tym postępowaniu reklamację może wnieść każdy, odpowiednio do wójta albo do organu, który sporządził spis wyborców (art. 37 § 1 Kw). W tych sprawach stosuje się odpowiednio przepisy art. 22 Kw, z tym że terminy rozpatrzenia reklamacji i wniesienia skargi do sądu rejonowego wynoszą co do reguły 2 dni<sup>34</sup>. Także i tu trudno byłoby opowiedzieć się za dopuszczalnością stosowania przepisów K.p.a. w odniesieniu do postępowania reklamacyjnego dotyczącego spisu wyborców.

V. Konkludując, do postępowań reklamacyjnych w sprawach nieprawidłowości sporządzenia rejestru wyborców lub spisu wyborców nie będą miały zastosowania przepisy K.p.a., a decyzje wójtów lub innych uprawnionych podmiotów podejmowane w reakcji na wniesione reklamacje nie będą decyzjami administracyjnymi. W judykaturze zdaje się utrwalać taka linia orzecznicza, w ramach której, aprobując powyższy pogląd, wywodzi się, że organ, podejmując się załatwienia sprawy w przedmiocie reklamacji na nieprawidłowości w rejestrze wyborców, nie wydaje decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów prawa administracyjnego, ale akt w procedurze wyborczej, podlegający kontroli sądu powszechnego<sup>35</sup>.

Odrębną kwestią jest zauważalny niedostatek regulacji procedury reklamacyjnej (choćby w kwestii trybu doręczania „decyzji reklamacyjnej”), czy nie-

---

z jego uzasadnieniem, z art. 109 § 1 K.p.a. wynika, że ustawodawca, stanowiąc o obowiązku doręczenia decyzji, traktuje ją jako całość, a więc także zawierającą co do zasady uzasadnienie, jako integralny składnik decyzji. Na temat uzasadnienia decyzji por. R. Sawuła, *Instytucja uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym z perspektywy 60-lecia uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, R. 24, nr 2(46), s. 113–132.

<sup>34</sup> Zastrzeżenie z art. 37 § 3 Kw wskazuje, że reklamacje w sprawach spisu wyborców sporządzanych przez kapitanów statków dla wyborców przebywających na polskich statkach morskich oraz w sprawach spisu wyborców sporządzanych przez konsula dla wyborców przebywających za granicą, rozpatrują niezwłocznie owe podmioty sporządzające spisy wyborców, a od decyzji tych podmiotów nie przysługuje środek prawny.

<sup>35</sup> W konsekwencji na bezczynność organu w przedmiocie wydania takiej decyzji nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego – por. postanowienia WSA w Szczecinie z 4 stycznia 2019 r., II SAB/Sz 150/18 oraz WSA w Krakowie z 28 maja 2020 r., II SAB/Kr 54/20 (CBOSA.nsa.gov.pl). Odnotać trzeba zgłaszane w doktrynie postulaty *de lege ferenda* powierzenia sądom administracyjnym gonicji w sprawach dotyczących aktów podejmowanych w ramach procedur reklamacyjnych z Kw – por. K. Małyś-Ptak, *Kontrola działalności...*, s. 413 i n.

zręczności jej prowadzenia przez wójta, gdy reklamacja dotyczy go osobiście lub osób mu bliskich<sup>36</sup>. To jest już powód do refleksji dla ustawodawcy.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Defecińska-Tomczak K., *Glosa do postanowienia NSA z 14.12.2005 r., II OW 60/05*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2007, nr 7–8.
- Kisielewicz A., [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Korycki K., *Polityczne uwarunkowania przebiegu prac parlamentarnych nad Kodeksem wyborczym w Polsce*, praca doktorska, Poznań 2020.
- Małyś-Ptak K., *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019.
- Sawuła R., *Instytucja uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym z perspektywy 60-lecia uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, R. 24, nr 2(46).
- Uziębło P., *Wprowadzenie do kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3 (dodatek).

## Complaints about irregularities in the electoral register and the voter list – selected remarks against the background of jurisprudence

### Summary

The article discusses the issues of the so-called complaints about irregularities in the register of voters and the list of voters, regulated in the provisions of the Act of 5 January 2011, the Election Code. The considerations focused on the legal nature of the decision of the commune head (mayor, city president) made as a result of the admissibility of lodging such a complaint by anyone. These decisions of administrative courts were cited, in which opposing positions were expressed regarding the admissibility of applying the provisions of the Act – Code of Administrative Procedure to various procedural issues on the basis of complaint proceedings and discussed in detail in the aspect of the main problem raised in the article. The author argues that the provisions of the Code of Administrative Procedure will not apply to these proceedings, and the decisions of commune heads or other authorized entities made in response to complaints are not administrative decisions.

**Keywords:** Election Code, Code of Administrative Procedure, complaint, electoral register, voter list, decision.

---

<sup>36</sup> Niezależnie od tego, że takie reklamacje mogą być wnoszone w celach czysto pieniaczych czy z powodów kalkulacji zysku politycznego.