

Podkowa Leśna: referendum w odpowiedzi na niesprecyzowane zagrożenie

Sprawozdanie Obserwatorium Wyborczego
(niepełna obserwacja)



4 czerwca 2017 r. odbyło się w Podkowie Leśnej (powiat grodziski, woj. mazowieckie) referendum gminne z inicjatywy obywateli, w którym postawiono następujące pytania:

Czy jesteś za utrzymaniem samodzielności Podkowy Leśnej jako odrębnej jednostki samorządu terytorialnego z dotychczasowymi kompetencjami samorządowymi?

Czy jesteś za tym, aby Podkowa Leśna na zasadzie dobrowolności zacieśniła w interesie mieszkańców współpracę z samorządami Warszawy i otaczających ją gmin?

Rozpisanie referendum było odpowiedzią mieszkańców miasta na projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (tzw. ustawa Sasina). Referendum odbyło się pomimo tego, że projekt Sasina został wycofany 28 kwietnia.

Głosowało 1356 osób spośród 3206 uprawnionych, frekwencja wyniosła więc 42,3% (do ważności referendum wymagana była frekwencja co najmniej 30%). Uzyskaną frekwencję można uznać za bardzo wysoką, jeśli zważymy, że główna przyczyna rozpisania referendum, jaką było procedowanie projektu Sasina w Sejmie, odpadła zanim referendum się odbyło.

Na pierwsze pytanie 1312 głosujących odpowiedziało *tak*, a 23 – *nie*, a więc odpowiedź *tak* uzyskała 98,3%. W przypadku drugiego pytania, liczby te wyniosły odpowiednio 1264, 57 i 95,7%.

Obserwatorium Wyborcze prowadziło obserwację procesu referendalnego jedynie w ograniczonym zakresie. Ryzyko, że w niniejszym sprawozdaniu przeoczyliśmy coś istotnego, jest więc większe niż w przypadku innych naszych sprawozdań.

Referenda dotyczące projektu Sasina odbyły się w również w Legionowie 26 marca (94% przeciwko włączeniu Legionowa do metrolii, przy frekwencji 47%), w Konstancinie Jeziornie 28 maja (97% przeciwko włączeniu do metropolii przy frekwencji 29,3%) oraz 4 czerwca w Ożarowie Mazowieckim i w Wieliszewie (odpowiednio 96% i 95% przeciwko włączeniu do metropolii, przy frekwencji 36% i 25%).

1 Najważniejsze spostrzeżenia w skrócie

W czasie kampanii referendalnej zwolennicy odpowiedzi *tak* prowadzili kampanię, na którą zbierali pieniądze od mieszkańców. O tym, że ich działania były prężne, świadczy duża liczba zebranych podpisów na rzecz przeprowadzenia referendum: 28% mieszkańców uprawnionych do głosowania złożyło ważne podpisy. Zwolennicy opcji przeciwnej byli natomiast niemal niewidoczni.

Podstawowym problemem, jaki wiązał się z referendami, był próg prekwencyjny, czyli przepis ustawowy, zgodnie z którym referendum byłoby nieważne, gdyby frekwencja wyniosła mniej niż 30%. Osobom, które nie chciały zwycięstwa odpowiedzi *tak* w referendach, próg frekwencyjny dawał powód, by bojkotować referendum zamiast głosować *nie*. W ten sposób próg frekwencyjny zniekształcił wynik referendum, zubożył kampanię (nikt nie nawoływał do głosowania *nie*, przez co nie doszło do normalnej wymiany argumentów między zwolennikami przeciwstawnych opcji), a ponadto spowodował, że tajność głosowania istniała tylko w teorii.

Drugim poważnym problemem były nie w pełni precyzyjne, a po części nawet tendencyjne pytania postawione w referendach. Można zidentyfikować dwie przyczyny, które przyczyniły się do tego stanu rzeczy. Pierwszą z nich były wypowiedzi polityków obozu rządzącego, które pozwalały sądzić, że ustawa Sasina może zostać uchwalona przez Sejm i Senat w każdej chwili, bez konsultacji społecznych i bez czekania na wyniki referendów organizowanych w poszczególnych gminach. W tej sytuacji inicjatorzy referendum w Podkowie Leśnej mieli wszelkie powody by sądzić, że powinni zorganizować referendum szybko – a więc w czasie, gdy przyszła treść ustawy nie była jeszcze w pełni ustalona.

Drugą z przyczyn, o których tu mowa, są panujące w Polsce niedobre przyzwyczajenia: pytania referendalne są często nieprecyzyjne.

Nie do pogodzenia z obowiązującym w Polsce porządkiem konstytucyjnym jest fakt, że wojewoda udaremnił w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego przeprowadzenie podobnego referendum 2 kwietnia 2017, a władze Podkowy Leśnej nie dysponowały możliwością skutecznego zaskarżenia do sądu decyzji wojewody (skarga do sądu administracyjnego została złożona, jednak, jak można było przewidzieć, żadne orzeczenie dotychczas nie zapadło – ewentualna wygrana miasta w tym procesie będzie więc jedynie teoretyczna).

2 Ogólna ocena procesu referendalnego

Obserwatorium Wyborcze ocenia proces referendalny pozytywnie, tzn. uważa, że wynik referendum odzwierciedla poglądy mieszkańców Podkowy Leśnej. Do tej pozytywnej oceny należy jednak dodać dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, liczba mieszkańców Podkowy Leśnej, którzy byli przeciwni odpowiedzi *tak* na zadane pytania, nie jest znana, gdyż (jak się można domyślać) część z tych osób wybrała bojkot zamiast głosowania *nie* – a więc zachowała się tak samo, jak osoby niezainteresowane sprawą. Po drugie, fakt, że tajność głosowania była tylko teoretyczna, stanowi istotną wadę procesu referendalnego.

3 Jak doszło do rozpisania referendum

3.1 Poprzednie referendum, udaremnione przez wojewodę

30 stycznia 2017 pod obrady Sejmu wprowadzono poselski projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (tzw. projekt Sasina, [druk sejmowy nr 1259](#)). Projekt przewidywał utworzenie metropolii warszawskiej, czyli ogromnego powiatu, który miał nosić nazwę „miasto stołeczne Warszawa” i miał dysponować większymi kompetencjami niż inne polskie powiaty. Zgodnie z projektem Sasina, Podkowa Leśna miała być enklawą w nowym powiecie, politycy obozu rządzącego wyjaśniali jednak, że jest to błąd i że projekt zostanie poprawiony tak, aby włączyć Podkowę Leśną do miasta stołecznego Warszawy.

Politycy większości rządzącej zapowiadali początkowo, że projekt Sasina zostanie uchwalony w ciągu kilku dni, bez konsultacji społecznych. Zapowiedzi te uległy następnie zmianom: najpierw rozpoczęto konsultacje społeczne, a następnie 28 kwietnia projekt został wycofany.

7 lutego 2017 r. Rada Miasta podjęła (bez inicjatywy obywatelskiej) uchwałę o przeprowadzeniu referendum, które miało się odbyć 2 kwietnia i miało zawierać tylko jedno pytanie, brzmiące: *Czy jest Pan/Pani za dołączeniem Miasta Podkowa Leśna do Miasta Stołecznego Warszawy?*

9 marca wojewoda mazowiecki wydał [rozstrzygnięcie nadzorcze LEX-I.4131.46.2017](#), w którym stwierdził nieważność tej uchwały – tak więc referendum przewidziane na 2 kwietnia nie mogło się odbyć.

7 kwietnia rozstrzygnięcie nadzorcze zostało zaskarżone do wojewódzkiego sądu administracyjnego przez władze Podkowy Leśnej; do dnia opublikowania niniejszego sprawozdania (12 czerwca 2017) nie zapadło w tej sprawie żadne orzeczenie (było to do przewidzenia, biorąc pod uwagę typowe czasy rozpatrywania spraw w sądach administracyjnych). Tak więc referendum

zostało wstrzymane decyzją polityka podlegającego rządowi (wojewoda Zdzisław Sipiera sam siebie publicznie określa jako polityk), przy czym kontrola sądowa tej decyzji jest iluzoryczna ze względu na czas trwania postępowania. Taka sytuacja jest nie do pogodzenia z obowiązującymi w Polsce zasadami konstytucyjnymi, w szczególności z art. 170 konstytucji („Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty [...]”) i z jej art. 165 ust. 2 („Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”).

3.2 Inicjatywa obywatelska

30 marca grupa inicjatywna złożyła wniosek o przeprowadzenie referendum, poparty 1008 podpisami. Doraźna komisja powołana przez Radę Miasta w celu sprawdzenia wniosku ustaliła, że ważnych podpisów złożonych przez uprawnionych do głosowania mieszkańców Podkowy Leśnej było 882, co stanowi 28% uprawnionych. Referendum przeprowadzone 4 czerwca stanowiło realizację tego właśnie wniosku.

Dokumentacja procesu referendalnego w Biuletynie Informacji Publicznej miasta: <http://bip.podkowalesna.pl/wybory-i-referenda/referendum-lokalne-wniosek-mieszkancow-2017-r/10555/>

4 Prawo do konsultacji społecznych i sformułowanie pytań referendalnych

4.1 Okoliczności, które wpłynęły na kształt pytań

Trybunał Konstytucyjny wywodzi z cytowanego wyżej art. 170 Konstytucji, co następuje:

Prawo [do referendum lokalnego] przysługuje nie tylko w tych sprawach, które ustawowo są zastrzeżone dla wiążącego rozstrzygnięcia przez mieszkańców (np. samoopodatkowanie), ale i w takich, gdzie wola mieszkańców współkształtuje sposób zarządzania sprawami dotyczącymi tej wspólnoty. Wynik takiego referendum z formalnoprawnego punktu widzenia nie jest co prawda wiążący co do sposobu załatwienia sprawy, jednak obliuguje organy władz publicznych do określonego zachowania ([wyrok z 23 lutego 2003, K 30/02](#)).

A więc art. 170 Konstytucji interpretowany tak, jak uczynił to Trybunał Konstytucyjny, dawał mieszkańcom Podkowy Leśnej prawo do przeprowadzenia referendum w sprawie ewentualnego włączenia tego miasta do metropolii warszawskiej – pomimo tego, że ustanowienie tej metropolii oraz decyzja, czy Podkowa Leśna ma wchodzić w jej skład, nie należą do kompetencji władz Podkowy Leśnej, a do kompetencji ogólnopolskiej władzy ustawodawczej.

Ponadto art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego stanowi:

W sprawach jakiegokolwiek zmiany lokalnych granic terytorialnych odpowiednie wspólnoty lokalne powinny być uprzednio konsultowane, ewentualnie drogą referendum tam, gdzie prawo na to zezwala.

Z cytowanych tu norm prawa wynika, że konsultacje społeczne – w tym również referenda gminne, tam gdzie mieszkańcy lub rada gminy ich chcą – powinny być częścią procesu ustawodawczego prowadzącego do utworzenia metropolii warszawskiej. W postępowaniu ustawodawczym powinien być więc zostać zarezerwowany odpowiedni czas na wyjaśnienie projektu mieszkańcom oraz na przeprowadzenie konsultacji społecznych, kampanii referendalnych i referendów.

Niestety, gdy projekt Sasina został złożony w Sejmie, politycy obozu rządzącego zapowiadali jego bardzo szybkie uchwalenie (nawet w ciągu kilku dni). Zapowiedzi takie padły, mimo że funkcjonowanie projektowanej ustawy miało w dużym stopniu zależeć od treści drugiej ustawy (przepisów wprowadzających), której projekt na razie nie istnieje – zapowiadano więc uchwalenie ustawy niekompletnej, której przyszłe funkcjonowanie w danym momencie nie mogło być zrozumiane przez posłów i senatorów (zobacz: sprawozdanie Obserwatorium Wyborczego z 6 lutego 2017 pt.: [Bałagan zamiast demokracji – projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy](#)).

Zapowiedź szybkiego uchwalenia ustawy została następnie złagodzona (pozostawiono pewien czas na konsultacje społeczne), aż w końcu projekt został wycofany 28 kwietnia. Jednak pierwotna zapowiedź bardzo szybkiego procedowania bez konsultacji społecznych, oznaczająca w szczególności zamiar naruszenia przez większość rządzącą art. 170 Konstytucji i art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, wywołała nieufność samorządowców i mieszkańców, a w szczególności obawę, że w każdej chwili na podstawie projektu Sasina (lub innego podobnego) może zostać uchwalona ustawa.

W tej sytuacji pytania referendalne, jakie w różnych gminach formułowano na temat przyszłej aglomeracji warszawskiej, nie mogły odnosić się do konkretnej ustawy – bo tekst ewentualnej przyszłej ustawy nie był znany, a mieszkańcy i władze gminne obawiali się, że jeśli będą czekać na jego ustalenie, to utworzenie metropolii w określonym kształcie stanie się faktem dokonanym, zanim referendum zostanie przeprowadzone. Takie właśnie okoliczności doprowadziły do sformułowania pytań w omawianym tu referendum (te okoliczności wyjaśniają także, dlaczego do przeprowadzenia referendum doszło pomimo tego, że projekt Sasina został wycofany).

4.2 Kształt pytań

Nawet biorąc pod uwagę niesprzyjające okoliczności i złą wolę władz ogólnokrajowych, pytań, które postawiono w omawianym tu referendum, nie można uznać za właściwie sformułowane. Pierwsze z nich zaczyna się tak: *Czy jesteś za utrzymaniem samodzielności Podkowy Leśnej jako odrębnej jednostki samorządu terytorialnego [...]*. Sformułowanie to jest tendencyjne: w rzeczywistości nie było próby odebrania Podkowie Leśnej statusu gminy (czyli statusu odrębnej jednostki samorządu terytorialnego) ani skasowania samodzielności tego miasta. Projekt Sasina proponował jedynie zmniejszenie kompetencji gminy na rzecz przyszłej aglomeracji i, co się z tym wiąże, odebranie jej części środków finansowych. Aby uniknąć tendencyjności, pytanie referendalne nie powinno więc było odnosić się do kwestii utrzymania samodzielności. Mogło ono

było na przykład zostać sformułowane tak: *Czy jesteś za utrzymaniem dotychczasowych kompetencji samorządowych miasta Podkowa Leśna?*

Pytanie drugie brzmiało: *Czy jesteś za tym, aby Podkowa Leśna na zasadzie dobrowolności zacieśniła w interesie mieszkańców współpracę z samorządami Warszawy i otaczających ją gmin?* To pytanie nie odnosi się do żadnego konkretnego problemu czy projektu, jego funkcją było chyba tylko podkreślenie, że Podkowa Leśna współpracuje z sąsiednimi gminami również bez projektu Sasina. Pytanie to można uznać za wyjaśnienie, dlaczego projekt Sasina jest niepotrzebny – a więc w gruncie rzeczy za element kampanii referendalnej, znajdujący się na karcie do głosowania.

4.3 Tradycja formułowania ogólnikowych pytań referendalnych

Warto odnotować, że istnieje w Polsce tradycja formułowania niejasnych pytań referendalnych, w których zamiast pytać obywateli, czy akceptują jakieś rozwiązanie opisane precyzyjnie (na przykład w formie projektu ustawy lub w formie projektu uchwały wiążącej gminę), pyta się ich o ogólniki. Na przykład 15 stycznia 2017 zapytano mieszkańców województwa podlaskiego: *Czy jest Pan/Pani za wybudowaniem w województwie podlaskim regionalnego portu lotniczego?* – w pytaniu nie było mowy ani o kosztach lotniska i sposobach finansowania tych kosztów, ani o jego wielkości czy lokalizacji, ani o planowanym czasie budowy.

6 września 2015 w referendum ogólnokrajowym zadano pytanie: *Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa?* Tu również pytanie było niejasne: nie było wiadomo, czy chodzi o prostą likwidację dotychczasowego sposobu finansowania, czy o zastąpienie go czymś innym (a jeśli tak, to czym).

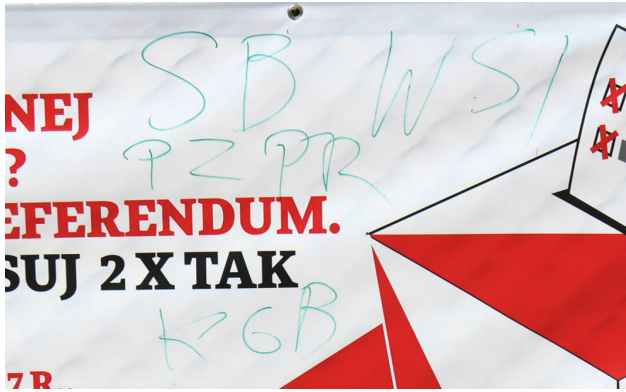
Takie przykłady można niestety mnożyć. Zła tradycja formułowania nieprecyzyjnych pytań najprawdopodobniej odegrała istotną rolę w sposobie, w jaki sformułowano pytania zadane w omawianym tu referendum.

5 Próg frekwencyjny

Próg frekwencyjny wynosił 30%. W przypadku nieosiągnięcia tego progu, referendum byłoby nieważne (art. 55 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym).

Szkodliwość progu frekwencyjnego oraz mechanizmy, jakimi można by ten próg zastąpić, były omawiane w poprzednich sprawozdaniach Obserwatorium Wyborczego:

- [Referendum w sprawie odwołania prezydenta Otwocka, bez inicjatywy mieszkańców](#) (11 grudnia 2016), rozdział 3
- [Referendum w sprawie odwołania burmistrza Tuliszkowa: brak tajności głosowania zasadniczą wadą](#) (6 listopada 2016), rozdział 2.



Poważną wadą progę frekwencyjnego jest to, że dławia on wymianę argumentów w kampanii referendalnej. Powoduje on bowiem, że jedna ze stron sporu, którego referendum dotyczy, dąży do obniżenia frekwencji – a ten efekt łatwiej jest uzyskać wyciszając kampanię (nie wdając się w debaty, nie argumentując) niż argumentując.

W Podkowie Leśnej przeciwnicy głosowania *tak* byli niemal niewidoczni. Jedyna ich działalność stwierdzona przez Obserwatorium Wyborcze polegała na bazgraniu słów takich jak PZPR czy WSI na plakatach wzywających do głosowania *tak*.

Brak aktywności przeciwników głosowania *tak* zapewne wynikał w jakiejś mierze z ich słabości – ale można się domyślać, że dążenie do zmniejszenia frekwencji dodatkowo wywoływało ich pasywność.

Drugą poważną wadą progę frekwencyjnego jest to, że w praktyce znosi on tajność głosowania (istotne jest, czy ktoś głosował – co tajne nie jest – a nie, jak głosował). Brak tajności głosowania jest nie do pogodzenia z powszechnie uznanymi standardami demokracji.

Brak tajności głosowania jest szczególnie poważną wadą w przypadku referendum dotyczących odwołania władz gminy (większość referendum w Polsce dotyczy tej właśnie kwestii). W takich bowiem przypadkach każdy, kto głosuje, bezpośrednio szkodzi osobom sprawującym władzę, a wielu mieszkańców jest od tych osób uzależniona na różne sposoby. Tak więc wielu mieszkańców może odczuwać nacisk (może tak być nawet jeśli w rzeczywistości nacisków nie ma).

W przypadku referendum, o którym tu mowa, sytuacja jest mniej poważna: głosując w referendum lub je bojkotując, żaden mieszkaniec nie szkodził bezpośrednio osobom sprawującym władzę w mieście (co najwyżej wyrażał inne zdanie, niż te osoby). Brak tajności głosowania nie musiał więc oznaczać, że wyborcy odczuwali nacisk. Innymi słowy, w interesującym nas przypadku brak tajności głosowania stanowił wadę procesu referendalnego co prawda istotną, ale nie aż tak wielką, jak w przypadku referendum dotyczących odwołania władz gminnych.

Do kwestii tajności głosowania wracamy w podrozdziale 9.3.

Trzecią wadą progę frekwencyjnego jest to, że zniekształca on wynik referendum. Nie wiemy w szczególności, jak wielu mieszkańców Podkowy Leśnej popiera odpowiedź *nie* na pytania referendalne. Owszem, 2% głosujących odpowiedziało *nie* na pierwsze pytanie – ale w tej liczbie nie ma tych osób (być może licznych), które popierały odpowiedź *nie*, ale z przyczyn taktycznych, wynikających z istnienia progę frekwencyjnego, zdecydowały się na bojkot referendum.

6 Kampania referendalna

Według wiedzy Obserwatorium Wyborczego, w czasie kampanii nie było debat. Kampania (głównie w formie afiszy i ulotek) była prowadzona jedynie przez zwolenników odpowiedzi *tak* na

oba pytania (jedyna forma kampanii ze strony przeciwnej, z jaką zetknęło się Obserwatorium Wyborcze, to wyżej wzmiankowane bazgroły na afiszach).

Na pierwszej stronie czasopisma „Miasto Ogród Podkowa Leśna Biuletyn” z maja 2017 (nr 2/76), w artykule podpisanym przez burmistrza Artura Tusińskiego, mowa była o nadchodzącym referendum. Artykuł ten wyrażał się o referendum w sposób tak pozytywny, a o projekcie Sasina w sposób tak negatywny, że należy uznać go za element kampanii referendalnej (przykładowe cytaty: „Próba ograniczenia roli samorządów, odbierania im kompetencji i możliwości dotychczasowego działania spotkała się z ogromnym Państwa sprzeciwem”; „byliśmy pierwszą gminą, która wyraziła tak szybko i tak wyraźnie opór zakusom polityków na naszą samorządność”). „Miasto Ogród Podkowa Leśna Biuletyn” jest wydawany i finansowany przez miasto Podkowa Leśna, a finansowanie kampanii referendalnej przez miasto jest zabronione. Dlatego opublikowanie wyżej wskazanego artykułu należy uznać za naruszenie prawa.

7 Informacje o referendum w mediach publicznych

Obserwatorium Wyborcze ograniczyło monitoring mediów publicznych do programu „Kurier mazowiecki” w TVP3, w okresie od 22 maja do końca kampanii referendalnej (czyli do 2 czerwca) włącznie. W okresie tym o referendach wspomniano jedynie 28 i 29 maja. 28 maja poinformowano o przebiegu referendum w Konstancinie Jeziornie oraz o tym, że inne referenda przewidziane na ten dzień zostały odwołane. 29 maja poinformowano o nieważności referendum w Konstancinie Jeziornie z powodu frekwencji o sto głosów za małej; nie podano liczby głosów za i przeciw w tym referendum; wymieniono (z błędem) gminy, w których referendum było przewidziane na 4 czerwca.

W sumie informacje o referendach zajęły minutę i 15 sekund w całym monitorowanym okresie, w ciągu którego wyemitowano 12 wydań „Kuriera Mazowieckiego” o łącznym czasie trwania 4 godzin. Podsumowując: media publiczne nie wywiązały się w dostatecznym stopniu z obowiązku informowania o ważnych wydarzeniach lokalnych, jakimi były referenda dotyczące projektu Sasina.

8 Wybór członków komisji do spraw referendum

Zgodnie z ustawą o referendum lokalnym, połowa składu komisji do spraw referendum (czterech obwodowych i jednej miejskiej) powołana została na wniosek grupy inicjatywnej, a druga połowa – na wniosek burmistrza. Ponieważ burmistrz popierał grupę inicjatywną i, podobnie jak ona, nawoływał do głosowania *tak* w odpowiedzi na oba pytania, wszyscy członkowie komisji zostani wybrani przez osoby reprezentujące ten sam punkt widzenia na referendum. Nie było mechanizmu, który zapewniałby pluralizm w obsadzie komisji.

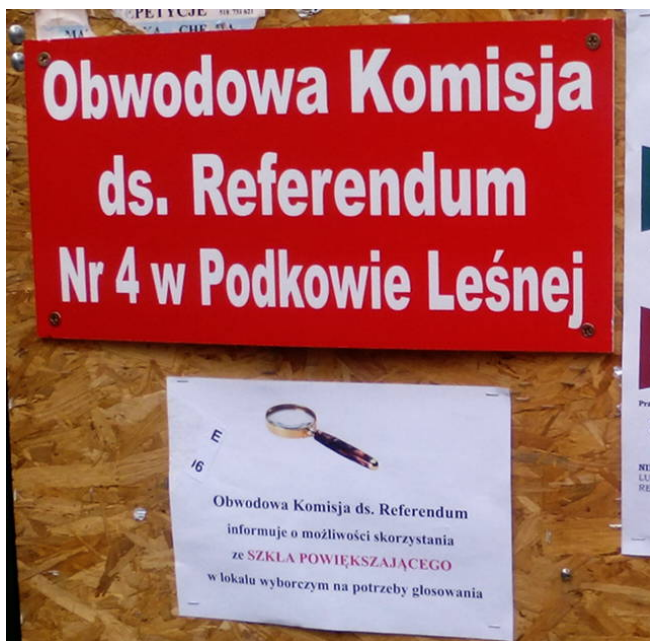
Sygnalizowany tu problem braku pluralizmu dotyczy wszystkich referendów lokalnych, w przypadku których burmistrz (lub, stosownie do okoliczności, inna osoba sprawująca władzę wykonawczą) jest sprzymierzeńcem politycznym inicjatora referendum (inicjatorem referendum może być grupa inicjatywna utworzona przez mieszkańców lub rada danej jednostki samorządu

terytorialnego). Jest to więc problem ogólnopolski, wynikający z niewłaściwych przepisów ustawy o referendum lokalnym.

9 Przebieg głosowania i liczenia głosów

Głosowanie przebiegało spokojnie, zaobserwowaliśmy jednak cztery istotne problemy: brak informacji o frekwencji w ciągu głosowania; częste przypadki naruszania zasady tajności głosowania, we wszystkich lokalach (w wielu przypadkach wyborca wypełniał kartę do głosowania pod okiem towarzyszącej mu osoby lub nawet pod okiem wielu osób, które akurat w tym momencie znajdowały się w lokalu wyborczym); niestaranne stemplowanie kart i liczenie głosów w komisji obwodowej nr 3; obecność kamer monitoringu (najprawdopodobniej wyłączonych) przy wejściach do lokali wyborczych.

9.1 Pomoce dla osób słabo widzących



Nakładki na karty do głosowania dla niewidomych były wykonane prawidłowo i były zdadne do użytku (zostały sprawdzone przez członków komisji wyborczych w obecności mężów zaufania). Fakt ten jest godny odnotowania, gdyż przy innych okazjach Obserwatorium Wyborcze spotkało się z nie działającymi nakładkami.

Żaden głosujący nie użył nakładki.

W lokalach do głosowania były także szkła powiększające, o obecności których informowały afisze. Szkła powiększające były używane przez niektórych głosujących.

9.2 Brak bieżących informacji o frekwencji

Na skutek instrukcji otrzymanych z miejskiej komisji wyborczej, komisje obwodowe nie udzielały podczas głosowania precyzyjnych informacji o frekwencji. Obserwatorium Wyborcze uważa taką praktykę za szkodliwą i nieuzasadnioną. Kwestia ta została omówiona w rozdziale 8 sprawozdania pt.: [Referendum w sprawie odwołania burmistrza Tuliszkowa: brak tajności głosowania zasadniczą wadą](#), 6 listopada 2016.

9.3 Tajność głosowania

Tajność głosowania jest jednym z najważniejszych międzynarodowo uznanych standardów demokracji. Nieprzestrzeganie tajności otwiera drogę do zastraszania i przekupywania wyborców. Oczywiście nie każde naruszenie tajności głosowania oznacza, że do zastraszania lub przekupstwa rzeczywiście doszło – ale bardzo często niełatwo jest ustalić, czy do tego doszło, czy nie.

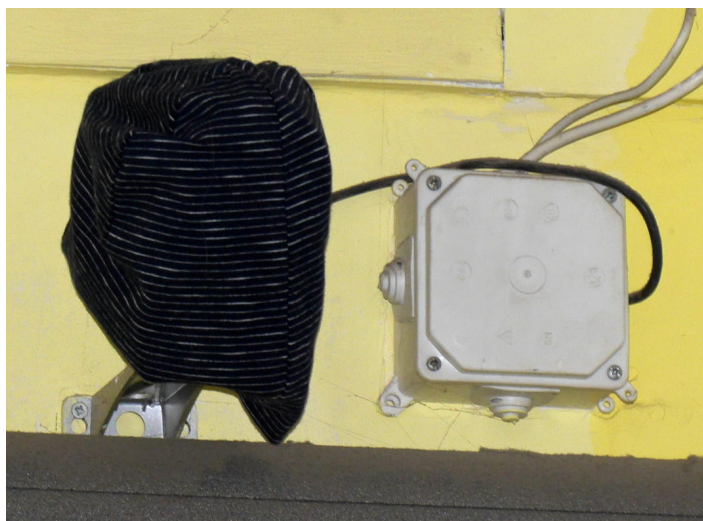
Wyborca może nie kryć się ze swoim głosem dlatego, że nie przywiązuje wagi do tajności głosowania, ale może też nie kryć się dlatego, że został w tym kierunku zastraszony; nie zawsze da się te dwie sytuacje rozróżnić. Rygorystyczne przestrzeganie tajności głosowania, również w przypadkach, gdy sam wyborca nie przywiązuje do tego wagi, jest więc czymś ważnym, zarówno co do zasady (aby głosowanie było zgodne z międzynarodowo uznanymi standardami), jak i w praktyce (aby utrudnić ewentualne zastraszanie lub przekupywanie wyborców).

W przypadku referendum z progiem frekwencyjnym mamy do czynienia z dwoma rodzajami naruszeń tajności głosowania. Pierwszy, to ten, o którym była już mowa w niniejszym sprawozdaniu. Polega on na tym, że ze względu na próg frekwencyjny istotne jest, czy ktoś głosuje (a nie – jak głosuje), a ten fakt nie jest tajny. Naruszenia drugiego rodzaju nie mają związku z progiem frekwencyjnym i polegają na tym, że ktoś widzi, jak dana osoba głosuje.

Naruszenia pierwszego rodzaju mają niestety w Polsce charakter systematyczny i wynikają z wadliwej konstrukcji progu frekwencyjnego, a więc ze złych ustaw (gdyby próg frekwencyjny został zniesiony, tego rodzaju naruszenia znikłyby automatycznie; można by również położyć im kres, zachowując jednocześnie próg frekwencyjny w nieco zmodyfikowanej formie – jest to wyjaśnione w podrozdziale 2.5 sprawozdania Obserwatorium Wyborczego pt. [Referendum w sprawie odwołania burmistrza Tuliszkowa: brak tajności głosowania zasadniczą wadą](#), 6 listopada 2016).



Szkodliwość naruszeń pierwszego rodzaju jest różna, w zależności od okoliczności. Bardzo istotne jest, czy wyborcy czują się zastraszeni lub obserwowani ze szczególną uwagą (ktoś filmuje lub fotografuje). W przypadku referendum, o którym tu mowa, nie było żadnych sygnałów świadczących o zastraszaniu. Były natomiast kamery



monitoringu przy wejściach do lokali wyborczych (nie było ich wewnątrz – jedyna kamera wewnątrz lokalu została, na prośbę męża zaufania, zasłonięta przed rozpoczęciem głosowania; widać to na załączonej fotografii). Kamery były prawdopodobnie wyłączone w dniu głosowania, ale o tym wyborcy nie byli poinformowani – mogli więc obawiać się, że są obserwowani i nagrywani w momencie wchodzenia do lokalu.

Obserwatorium Wyborcze sugeruje, by w przypadku głosowania z progiem frekwencyjnym, w lokalach mających przy wejściu monitoring video, kamery były zasłaniane. Ewentualnie, jeśli zasłonięcie kamer jest technicznie utrudnione, można umieszczać przy nich tabliczki o treści „w dniu głosowania monitoring video jest wyłączony”. Niniejsza sugestia ma charakter ogólny i nie ogranicza się do Podkowy Leśnej.

Naruszenia tajności głosowania drugiego rodzaju (głosowanie pod okiem innych osób) były w trakcie omawianego tu referendum częste i miały miejsce we wszystkich lokalach. Komisje do spraw referendum nie reagowały na nie, pomimo próśb mężów zaufania z Obserwatorium Wyborczego. Obserwatorium Wyborcze stoi na stanowisku, że naruszenia te w praktyce nie miały znaczenia w tym referendum, z dwóch przyczyn. Po pierwsze, to, jak kto głosuje, nie miało w praktyce dużego znaczenia, z przyczyn wyjaśnionych powyżej. Po drugie, w żadnym z zaobserwowanych przypadków naruszenia tajności obserwatorzy nie odnieśli wrażenia, że wyborca jest zastraszony lub czuje się kontrolowany.

Mimo wszystko, przypadki nieprzestrzegania tajności głosowania, liczne i nie napotykające na żadną reakcję ze strony komisji do spraw referendum, należy uznać za zjawisko szkodliwe dla demokracji. W ten sposób utrwała się bowiem przyzwyczajenia, które mogą ułatwić zastraszanie lub przekupywanie wyborców w przyszłych głosowaniach.

9.4 Liczenie głosów w komisji nr 3

W lokalu nr 3 komisja nie ustaliła wspólnie, ilu wyborcom wydano karty do głosowania (takie ustalenie opiera się na liczeniu podpisów w spisie wyborców). Zamiast tego, spis wyborców był podzielony na części i podpisy w każdej z nich były liczone przez jednego tylko członka komisji.

Liczenie kart do głosowania i sprawdzanie, jaki głos zawiera każda z kart, również nie odbywało się wspólnie w komisji nr 3. Poszczególni członkowie komisji mieli swoje grupy kart, każdy zajmował się sam swoją grupą, bez kontroli ze strony innych członków komisji..

Taki sposób pracy narusza art. 69 § 3a kodeksu wyborczego, który stanowi:

Czynności obwodowej komisji wyborczej związane z ustalaniem wyników głosowania w obwodzie wykonują wspólnie wszyscy obecni członkowie komisji.

Naruszenie tego przepisu otwiera drogę do pomyłek, a nawet może otworzyć drogę do oszustw wyborczych.

Ponadto w lokalu nr 3 wyjęto z urny trzy karty do głosowania bez pieczęci. Przyczyny takiego stanu rzeczy mogą być różne, najbardziej prawdopodobne jest jednak to, że komisja zapomniała te karty opieczętować, a następnie, gdy karty wydawano głosującym, przeoczyła brak pieczęci.

Sprawozdanie sporządzone w Warszawie, 12 czerwca 2017

Obserwatorium Wyborcze dziękuje panu Jerzemu Glasgallowi, pełnomocnikowi grupy inicjatywnej, oraz panu Marcinowi Kalińskiemu, radnym Podkowy Leśnej, za poświęcony czas i za udzielone informacje.

Dziękujemy panu Jerzemu Glasgallowi oraz panu Arturowi Tusińskiemu, burmistrzowi Podkowy Leśnej, za wyznaczenie naszych obserwatorów na mężów zaufania.

Monitoring mediów: *Hanna Miąsek (koordynacja: Natalia Jarska)*

Obserwacja przed dniem głosowania: *Marcin Skubiszewski, Arkadiusz Stańczykowski*

Obserwacja w dniu głosowania: *Marcin Skubiszewski, Arkadiusz Stańczykowski, Andrzej Woszczyński*

Redakcja sprawozdania: [Marcin Skubiszewski](#)