

Przedterminowe wybory wójta gminy Nadarzyn, 4 marca 2018 r.

Sprawozdanie Obserwatorium Wyborczego

8 grudnia 2017 roku zmarł wójt gminy Nadarzyn Janusz Grzyb, pełniący tę funkcję od 1998 roku. 18 stycznia 2018 r. Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie, zarządzające przeprowadzenie w dniu 4 marca 2018 r. wyborów uzupełniających. Do wyborów zgłoszonych zostało dwóch kandydatów: dyrektor Gminnego Ośrodka Sportu Dariusz Zwoliński oraz dotychczasowy członek zarządu powiatu pruszkowskiego Dariusz Nowak, którego w styczniu Prezes Rady Ministrów mianował komisarzem gminy. Do głosowania uprawnionych było 10 437 mieszkańców gminy. Głosowanie przeprowadzono w 5 obwodach wyborczych. Wójtem został Dariusz Zwoliński, wybrany większością 63% głosów przy frekwencji 59%.

Obserwatorium Wyborcze ocenia przebieg wyborów pozytywnie, pomimo uchybień opisanych poniżej.

Streszczenie

Wybory przeprowadzone zostały na podstawie przepisów prawa, które w tym brzmieniu już nie obowiązywały w dniu głosowania. Opisujemy luki w ustawach, które doprowadziły do tej kuriozalnej sytuacji. W czasie wyborów jeden z kandydatów był komisarzem, mianowanym przez Prezesa Rady Ministrów z grona lokalnych liderów partii rządzącej na poziomie ogólnopolskim. Komisarz wprowadził szybkie i daleko idące zmiany w funkcjonowaniu gminy. Zarówno nominację komisarza, jak i jego działania, Obserwatorium Wyborcze ocenia jako naganne i zakłócające proces wyborczy. Dostęp do lokali wyborczych był dla części mieszkańców utrudniony. Niektóre lokale były źle oznaczone. W jednym przypadku zaobserwowano niewłaściwe zachowanie męża zaufania (udzielanie instrukcji wyborcom). Tajność głosowania nie była przestrzegana w dostatecznym stopniu. Karty wyborcze przyklejały się do plastikowych urn, co wprowadzało zamieszanie na początku procesu liczenia głosów.

Kampania wyborcza przebiegała prawidłowo, z wyjątkiem jednego zebrania, które komisarz zwołał wykorzystując do tego sprawowaną przez siebie funkcję publiczną. Telewizja publiczna nie informowała o wyborach w Nadarzynie.

Nowo wprowadzone warunki ważności głosu prawdopodobnie doprowadzą do zwiększenia liczby sporów i wątpliwości co do ważności głosów. Prawdopodobnym efektem wprowadzenia ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. dwóch komisji wyborczych zamiast jednej będzie wprowadzenie do komisji osób mniej doświadczonych, a co za tym idzie – pogorszenie jakości ich pracy.

1. Wybory przeprowadzono zgodnie z brzmieniem Kodeksu wyborczego, które w dniu głosowania już nie obowiązywało

Kodeks wyborczy został znowelizowany ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. (jej tytuł: o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych). Ustawa ta wprowadziła wiele istotnych zmian w procedurze wyborczej. Na przykład dotychczasowe kompetencje urzędów gmin w procesie wyborczym przejść mają nowo powołani urzędnicy wyborczy; zamiast jednej obwodowej komisji wyborczej teraz przewidziane są dwie komisje (jedna prowadzi głosowanie, a druga liczy głosy); zmienione są warunki ważności głosu, w przypadku gdy na karcie wyborczej postawiono gwiazdkę zamiast krzyżyka lub gdy jakieś znaki lub zaczerwienienia znajdują się w kilku różnych kratkach; głosowanie odbywać się ma, na wzór rosyjski, pod okiem kamery; do obserwacji głosowania i liczenia głosów mają być dopuszczeni obserwatorzy społeczni (instytucja dotychczas nieznana kodeksowi wyborczemu).

Ustawa zmieniająca kodeks wyborczy została ogłoszona 16 stycznia 2018, a weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, czyli 31 stycznia (wynika to z art. 19 ustawy; co prawda niektóre przepisy ustawy wejdą w życie później, ale są to przepisy bez \ znaczenia dla przebiegu przedterminowych wyborów w Nadarzynie).

Wybory w Nadarzynie zostały przeprowadzone z pominięciem ustawy z 11 stycznia 2018 r., zgodnie z takim brzmieniem kodeksu wyborczego, jakie obowiązywał przed wejściem w życie tej ustawy, czyli przed 31 stycznia.

Obserwatorium Wyborcze poprosiło komisarza wyborczego w Warszawie oraz Państwową Komisję Wyborczą o wyjaśnienia dotyczące tej sytuacji.

Starszy radca w delegaturze Krajowego Biura Wyborczego w Warszawie Paweł Dłutek udzielił 27 lutego następującej odpowiedzi w imieniu komisarza wyborczego:

[...] wyjaśniam, że wybory te zostały zarządzane przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 18 stycznia. Załącznikiem do Rozporządzenia jest Kalendarz wyborczy określający terminy oraz zakres wykonywanych zadań wyborczych. Zgodnie z wyjaśnieniem Państwowej Komisji Wyborczej dot. stosowania przepisów art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130) od dnia jej wejścia w życie do zakończenia obecnej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego nie przeprowadza się nowych, przedterminowych i uzupełniających wyborów tych organów, z wyjątkiem wyborów zarządzonych przed dniem jej wejścia w życie. W opinii Państwowej Komisji Wyborczej wybory te powinny zostać przeprowadzone na podstawie dotychczasowych przepisów Kodeksu wyborczego. Dlatego też w ocenie Komisarza Wyborczego w Warszawie czynności wyborcze podjęte przez Gminną Komisję Wyborczą w Nadarzynie dotyczące powołania obwodowych komisji wyborczych dla przeprowadzenia wyborów przedterminowych Wójta Gminy Nadarzyn zarządzonych na dzień 4 marca br. nie naruszają przepisów stosowanych w tych wyborach.

Szef Krajowego Biura Wyborczego Beata Tokaj przedstawiła 28 lutego następujące stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w tej sprawie:

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130) od dnia jej wejścia w życie do zakończenia obecnej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego nie przeprowadza się nowych, przedterminowych i uzupełniających wyborów tych jednostek, z wyjątkiem wyborów zarządzonych przed dniem jej wejścia w życie.

W opinii Państwowej Komisji Wyborczej wybory te powinny zostać przeprowadzone na podstawie dotychczasowych przepisów Kodeksu wyborczego. Dotyczy to również przedterminowych wyborów wójta gminy Nadarzyn zarządzonych na dzień 4 marca 2018 r.

Odrzucenie stosowania ustawy z 11 stycznia 2018 r. nie znajduje przekonującego uzasadnienia, ponieważ data wejścia w życie ustawy jest wyraźnie ustalona na dzień 31 stycznia – a więc ustawę należy stosować od tego dnia, a stare przepisy są uchylone. Ponadto ustawa bardzo precyzyjnie wylicza przepisy, dla których ustanawia późniejsze terminy wejścia w życie, a więc ustawodawca szczegółowo rozważył i opisał harmonogram wdrażania ustawy i nie można zapisanej w niej listy dat, od których rozpoczyna się obowiązywanie poszczególnych przepisów, interpretować wbrew wyraźnemu brzmieniu ustawy.

Argument cytowany w piśmie wysłanym w imieniu komisarza wyborczego, oparty na tym, że wybory zarządzono w drodze rozporządzenia podpisanego przed wejściem w życie ustawy, nie jest przekonujący. Nie ma bowiem generalnej zasady prawa mówiącej, że do procedury wyborczej należy stosować prawo, które obowiązywało w dniu zarządzania wyborów. Dodatkowy argument oparty na tym, że „załącznikiem do Rozporządzenia jest Kalendarz wyborczy określający terminy oraz zakres wykonywanych zadań wyborczych” również jest nieprzekonujący, i to z dwóch powodów: po pierwsze, wszystkie terminy wyznaczone w rzeczonym kalendarzu wyborczym wypadają już w okresie obowiązywania nowej ustawy; po drugie, żaden z zawartych w nim terminów nie przesądza, według której wersji ustawy ma być on realizowany, gdyż kalendarz nie został sporządzony ani zgodnie z terminami wyznaczonymi przez stare brzmienie kodeksu wyborczego, ani z tymi ustanowionymi ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. Terminy zawarte w kalendarzu są zupełnie inne (zezwała na to w przypadku wyborów przedterminowych art. 372 § 1 kodeksu wyborczego, który nie został zmieniony przez ustawę z 11 stycznia 2018 r.).

Z drugiej strony ustawa z 11 stycznia 2018 r. przekazuje ważne kompetencje dotyczące wyborów urzędnikom wyborczym, którzy zgodnie z art. 14 mają być powołani „w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy” i którzy do dziś powołani nie zostali. Nie ma tu żadnego okresu przejściowego: kompetencje urzędników wyborczych (na razie nieistniejących) nie są pozostawione w dotychczasowych rękach (a mianowicie w rękach urzędów gmin) do czasu powołania tych urzędników. Nie wiadomo, dlaczego nie ma tu okresu przejściowego – taki okres przejściowy jest przewidziany w ustawie w przypadku nowego szefa Krajowego Biura Wyborczego i w przypadku nowych komisarzy wyborczych.

W tej sytuacji przeprowadzenie wyborów w dniu 4 marca br. zgodnie z nową ustawą byłoby niemożliwe.

Podsumowując: odrzucając stosowanie nowej ustawy, Państwowa Komisja Wyborcza i komisarz wyborczy zajęli stanowisko, którego nie da się uzasadnić na gruncie powszechnie przyjętych zasad interpretacji i stosowania ustaw. Stanowisko to było jednak jedynym możliwym z punktu widzenia pragmatycznego. Nie było dobrego rozwiązania.

Dopuszczenie do takiej sytuacji źle świadczy o jakości ustawy z 11 stycznia 2018 r., skądinąd bardzo krytykowanej, między innymi przez Obserwatorium Wyborcze.

2. Politycznie motywowana nominacja komisarza i jego daleko idące działania

15 stycznia 2018 roku, w 38 dni po śmierci wójta Janusza Grzyba, Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki mianował komisarzem (pełniącym funkcje wójta) Dariusza Nowaka, członka zarządu powiatu pruszkowskiego, a zarazem przewodniczącego partii Prawo i Sprawiedliwość w powiecie pruszkowskim. W opinii Obserwatorium Wyborczego fakt, że Prezes Rady Ministrów powołał na to stanowisko osobę, która następnie kandydowała na wójta z ramienia partii rządzącej, jest naganny.

Wójt – a także komisarz, który go zastępuje – działa bowiem w imieniu i na rzecz wspólnoty samorządowej, jaką jest gmina, a nie w imieniu rządu, większości sejmowej czy jakiegokolwiek ogólnopolskiej siły politycznej (art. 16 ust. 1 oraz art. 164 ust. 1 Konstytucji). Rolą wójta czy komisarza nie jest realizowanie czy wspieranie polityki rządu. Dlatego stosowanie przy mianowaniu komisarza kryteriów politycznych, związanych z polityką ogólnopolską lub z interesem politycznym większości sejmowej, jest poważnym nadużyciem.

Warto postawić pytanie (na które w niniejszym sprawozdaniu nie odpowiemy jednoznacznie), czy mianowanie komisarza przez Prezesa Rady Ministrów jest w ogóle do pogodzenia z Konstytucją. Prezes Rady Ministrów nie ma bowiem, na gruncie Konstytucji, żadnej legitymacji do podejmowania decyzji w imieniu gminy, a wyznaczenie komisarza jest taką właśnie decyzją. Komisarza mogłaby na przykład wybierać rada gminy.

Działania komisarza, zgodnie z tymczasową naturą tego stanowiska, powinny ograniczać się do podtrzymania sprawnego funkcjonowania gminy do czasu objęcia stanowiska przez nowo wybranego wójta.

Komisarz rozpoczął swoje działania od poważnych zmian w kadrze zarządzającej jednostkami gminnymi. 26 stycznia 2018 r. dyscyplinarnie zwolnił z pracy bez zachowania okresu wypowiedzenia dyrektora Nadarzyńskiego Ośrodka Kultury, panią Kamilę Michalską, za „wielokrotne przekraczanie terminu udzielenia odpowiedzi”, co zdaniem komisarza miało miejsce w ciągu zaledwie 8 dni roboczych dzielących objęcie przez niego stanowiska od podjęcia tej decyzji. Jakież więc były to terminy i ile ich było, aby pozwoliło to sformułować zarzut „wielokrotnego” ich przekraczania?

Następnie 2 lutego komisarz działając jako jednoosobowy organ założycielski odwołał cały skład rady nadzorczej Przedsiębiorstwa Komunalnego Nadarzyn sp. z o.o. i powołał troje jej nowych członków, którzy tego samego dnia odwołali dotychczasowego prezesa zarządu tego przedsiębiorstwa i bez konkursu lub choćby wezwania do zgłaszania kandydatur natychmiast

powołali na to stanowisko osobę, która w poprzednich wyborach bez powodzenia kandydowała z listy PiS na radnego tej gminy.

Obserwatorium Wyborcze stoi na stanowisku, że rolą mającego słabą legitymację komisarza nie jest wprowadzanie daleko idących i nienagłych zmian. Zasada ta ze szczególną siłą odnosi się do sytuacji w Nadarzynie, gdzie komisarz został powołany dopiero po 38 dniach od powstania wakatu, z zadaniem sprawowania funkcji przez 50 dni, a wprowadzone przez niego zmiany zdają się wynikać w najlepszym razie z jego przekonań politycznych, a prawdopodobnie wręcz z towarzyskich powiązań działaczy partii, która rządzi na poziomie ogólnopolskim.

Z tych powodów działania komisarza uważamy za naganne.

Dodatkowo w trakcie kampanii w lokalnych mediach internetowych (Nadarzyn24) pojawiły się informacje, że w krótkim okresie sprawowanie swej funkcji komisarz wydał ponad 40 tysięcy złotych na zatrudnienie wskazanej przez siebie kancelarii prawnej oraz na płace nowo zatrudnionego specjalisty do prowadzenia gminnego serwisu internetowego, co zdaniem autora informacji wskazuje na wykorzystanie zatrudnionych przez gminę osób do zadań związanych z kampanią wyborczą. Trudno z dnia na dzień ocenić prawdziwość tych zarzutów, ale sam fakt równoległego pełnienia przez tę samą osobę roli tymczasowego zarządcy oraz prowadzenia własnej kampanii w wyborach na to samo stanowisko prowokuje do wysuwania takich zarzutów.

3. Komitety wyborcze a skład gminnej i obwodowych komisji wyborczych

W trakcie kampanii wyborczej komisarz Dariusz Nowak w publicznych wypowiedziach oskarżał zwolenników zmarłego wójta o manipulację polegającą na fikcyjnym powołaniu dwóch komitetów wyborczych wyborców, które jego zdaniem w istocie nie zamierzały zgłosić swoich kandydatów, a powstały jedynie w celu zapewnienia swoim inicjatorom miejsc w składzie gminnej komisji wyborczej (byłyby to więc „komitety techniczne”, żeby użyć terminologii rozpowszechnionej we wschodniej części Europy). Obserwatorium Wyborcze nie potrafi odnieść się do tych zarzutów. Jest faktem, że te dwa komitety nie zgłosiły kandydatów, ale nie wiemy, czy od początku zamysłem było jedynie stworzenie komitetów technicznych, czy też wystawienie kandydatów przez te komitety było poważnie rozważane. Ponadto komisarz miał możliwość wprowadzenie kilku członków do gminnej komisji wyborczej, tak więc utworzenie komitetów technicznych – o ile rzeczywiście miało miejsce – należałoby uznać raczej za działanie na rzecz uzyskania równowagi sił w komisji niż za próbę jej zdominowania przez przeciwników Dariusza Nowaka.

Samo istnienie kontrowersji w sprawie rzekomych „komitetów technicznych” wskazuje na pewną lukę w rozwiązaniach ustawowych: gminna komisja musi zostać powołana przed zgłoszeniem kandydatów w wyborach, gdyż do jej obowiązków należy ich rejestrowanie. Skład komisji powinien zapewniać reprezentowanie w niej wszystkich zainteresowanych opcji politycznych, a więc wszystkie zgłoszone komitety wyborcze mają prawo wskazania swoich kandydatów do jej składu. Osoby powołane w skład komisji pozostają w niej, nawet jeśli później okaże się, że dany komitet nie zdoła zgłosić żadnego kandydata w wyborach.

Ustawa z 11 stycznia 2018 r. naprawia tę lukę w ten sposób, że dominującą rolę w komisjach wyborczych (6 miejsc na 9) oddaje komitetom wyborczym partii politycznych, które mają posłów na Sejm lub radnych w sejmikach wojewódzkich – a więc realnie istniejącym siłom politycznym, a nie komitetom technicznym. To rozwiązanie zupełnie jednak nie pasuje do wyborów na poziomie gmin, gdzie często największe znaczenie mają komitety niezwiązane z partiami politycznym. W ocenie Obserwatorium Wyborczego to nowe rozwiązanie jest gorsze niż niedoskonałe rozwiązanie dotychczasowe.

Przepis ustawowy, zgodnie z którym każdy komitet zgłaszający kandydatów może zgłosić po jednej osobie do każdej z obwodowych komisji wyborczych, spowodował, że tylko dwóch członków każdej komisji obwodowej pochodziło z nominacji komitetów. Trzeciego członka komisji mógł zgłosić komisarz, będący jednocześnie kandydatem. Pozostałych sześciu członków każdej z komisji gminna komisja wyborcza musiała dobrać spośród wyborców, którzy zgłosili się do tej roli, w razie potrzeby wyznaczając ich w drodze losowania. W Nadarzynie taki tryb nie spowodował konfliktów, ale potencjalnie może on być zagrożeniem dla zrównoważenia składów komisji wyborczych i ich sprawności. Dla przykładu w Nadarzynie w składzie jednej komisji znalazły się dwie osoby o tym samym nazwisku i miejscu zamieszkania.

Ustawa z 11 stycznia 2018 r. zmienia te rozwiązanie: komitety będą mogły proponować większą liczbę członków komisji (w przypadku wyborów takich jak w Nadarzynie jest to bez wątpienia zmiana na lepsze), nie będzie już członka komisji wyznaczonego przez wójta.

Ogólnie praca większości w taki sposób wyłonionych komisji była dobra – harmonijna, bezkonfliktowa, choć zaobserwowaliśmy jeden incydent (konflikt między członkami komisji, polegający na głośnym sprzeciwie wobec obserwowania pracy jednej z wchodzących w jej skład osób przez inną) oraz niedostateczne poszanowanie tajności głosowania (ten ostatni problem nie ogranicza się niestety do Nadarzyna, Obserwatorium Wyborcze odnotowało go wcześniej wielokrotnie).

4. Rozmieszczenie i rozmiary obwodów wyborczych

Szczególną cechą tradycyjnej geografii wyborczej Nadarzyna jest zorganizowanie (w gminie o bardzo rozproszonej przestrzennie zabudowie) tylko 5 obwodowych komisji wyborczych, z ponad 2 tysiącami wyborców uprawnionych do głosowania w każdej z nich. W ocenie Obserwatorium Wyborczego taka organizacja znakomicie zdała egzamin – relatywnie niewielka liczba komisji pozwoliła na zapewnienie w każdej z nich doświadczonych zespołów komisji obwodowych oraz ułatwiała gminnej komisji bieżące nadzorowanie przebiegu wyborów. Mimo wysokiej frekwencji w żadnej z komisji nie doszło do utrudniających głosowanie i uciążliwych dla wyborców zatorów. Warto przy tym podkreślić, że wbrew powszechnie stosowanej praktyce dzielenia się komisji pracą na dwie zmiany (poranną i popołudniową), podczas których w lokalu obecna jest tylko połowa składu komisji, w Nadarzynie większość członków obserwowanych komisji była stale na posterunku, a ich poszczególni członkowie robili sobie najwyżej 2-3 godzinne przerwy w ciągu dnia. Pozwalało to na znacznie sprawniejszą obsługę głosujących.

Na tym tle widać ryzyko związane z wprowadzonymi przez nowe przepisy podwójnymi komisjami wyborczymi – trudniej będzie zapewnić ich doświadczoną obsadę, a brak doświadczenia w praktyce zawsze prowadzi do chaosu i nieprawidłowego realizowania procedur.

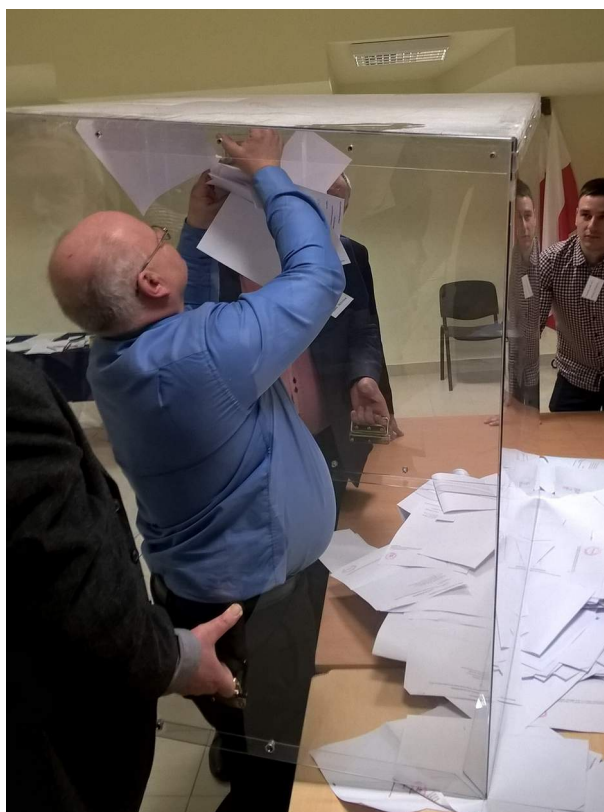
Równocześnie kształt obwodów nasuwał wątpliwości, czy wszystkim wyborcom zapewniono realną możliwość oddania głosu. Około tysiąca wyborców ze Starej Wsi musiało do siedziby swojej komisji obwodowej dotrzeć z odległości od 4,5 do 6,5 km wzdłuż drogi przecinającej trwającą przebudowę trasy ekspresowej. Drogi tej praktycznie nie da się przebyć pieszo ani rowerem, zwłaszcza przy mroźnej temperaturze poniżej -10 stopni, nie ma też na tej trasie żadnej komunikacji publicznej. Podobny problem dotyczył mieszkańców wsi Urzut, którzy musieli przebyć – przekraczając pas przebudowy drogi ekspresowej – ponad 7 km, oraz wsi Wola Krakowiańska.

W opinii Obserwatorium Wyborczego warto rozważyć zawarcie w przyszłych regulacjach prawnych lub uzgodnionych przez związki samorządów terytorialnych zasadach dobrych praktyk standardów dostępności, zapewniających każdemu wyborcy możliwość dotarcia do punktu głosowania w czasie nie dłuższym od około godziny.

Obwody z dużą liczbą uprawnionych do głosowania wymagają też zapewnienia lokali pozwalających na komfortowe dotarcie do punktu głosowania i oddanie głosu z zachowaniem możliwości obserwowania sali przez członków komisji, mężów zaufania i obserwatorów społecznych. W ocenie Obserwatorium Wyborczego tego standardu nie spełnia przedszkole w Młochowie. Dojazd do niego wymagał wjazdu w wąską boczną drogę, na której od strony drogi głównej nie było żadnego oznakowania prowadzącego do lokalu komisji. Przy drodze tej było zdecydowanie zbyt mało miejsc parkingowych, przy czym wjeżdżanie i wyjeżdżanie z nich blokowało dojazd do dalszej części drogi i parkingu. Sama sala komisji miała niewystarczającą i nieustawną powierzchnię, w której kolejki wyborców czekających na pobranie kart zasłaniały urnę i utrudniały ruch wyborców oddających głosy i wychodzących z sali.

5. Aktywność mężów zaufania

Pozytywną cechą tych wyborów było duże zaangażowanie mężów zaufania – praktycznie przez cały okres głosowania w każdej komisji byli obecni mężowie zaufania obu kandydatów, uważnie obserwujący jego przebieg. Część z nich nie potrafiła jednak w praktyce odróżnić swoich zadań od zadań członka komisji. Związane z tym incydenty występowały w 4 obserwowanych komisjach, a ich skala rozciągała się od pozornie niewinnego długotrwałego konferowania męża zaufania z jednym z członków komisji wyborczej w trakcie trwania głosowania, do przejmowania



przez męża zaufania roli osoby zarządzającej porządkiem na sali i kierującej ruchem wyborców, a nawet do próby instruowania wyborców. Ten ostatni, najpoważniejszy incydent nastąpił w momencie, gdy w danej komisji nie było przedstawiciela Obserwatorium, a więc nie znamy z własnej obserwacji jego szczegółowego przebiegu. Z drugiej strony mężowie zaufania obu stron byli wyposażeni w instrukcje jednoznacznie i poprawnie opisujące ich rolę i zadania oraz wymagania procedury.

6. Przezroczyste urny i tajność głosowania

Przezroczyste urny są innowacją bardzo widoczną dla wyborców. Do Kodeksu Wyborczego zostały wprowadzone jeszcze w poprzedniej kadencji parlamentu i dla naszych obserwatorów nie są nowością, gdyż widzieliśmy je już w 6 wcześniejszych misjach, ale w danej gminie są zwracającą uwagę i powszechnie aprobowaną nowością. Większość naszych poprzednich misji dotyczyła jednak referendum, w których dla wyniku decydująca była zwykle frekwencja, a nie treść kart wyborczych. W Nadarzynie mogliśmy obserwować wpływ tej innowacji na tajność głosowania w sytuacji, gdy miała ona istotne znaczenie. Zgodnie z kodeksem wyborczym każdy wyborca, otrzymując kartę do głosowania, może także wziąć wyłożoną na stoliku komisji wyborczej kopertę, do której może włożyć swoją kartę. W praktyce jednak komisje wyborcze w Nadarzynie nie zachęcały do korzystania z kopert, których późniejsze otwieranie jest żmudne i znaczące przedłuża liczenie głosów. Również wyborcy z własnej inicjatywy rzadko korzystają z tej możliwości – w Nadarzynie jedna z komisji wydała jedynie 3 koperty na ponad 1100 wydanych kart wyborczych.

Znaczną część wyborców nie uznaje za potrzebne choćby złożenia wrzucanej karty na pół, wbrew art. 52 § 6 kodeksu wyborczego, który mówi:

Wyborca wrzuca kartę do urny znajdującej się w dostępnym i widocznym miejscu lokalu wyborczego, w taki sposób, aby strona zadrukowana była niewidoczna.

W tej sytuacji tajność głosowania staje się fikcją. Dla przykładu dominujący członek rodziny lub grupy towarzyskiej może naciskiem skłonić wchodzących w jej skład wyborców do wrzucania niezłożonych kart i sprawdzania już po wrzuceniu ich do urny, czy zostały one wypełnione zgodnie z jego zaleceniami.

Wybory w Nadarzynie pokazały też, że już w pierwszych godzinach głosowania na podstawie krótkiego oglądu urny można całkiem trafnie przewidzieć finalny rozkład głosów. W urnie w każdej chwili widać było ponad 10 wypełnionych kart i nic nie wskazywało na to, aby wyborcy jednego z kandydatów mieli tendencję do częstszego ukrywania swoich preferencji.

W opinii Obserwatorium Wyborczego obwodowe komisje wyborcze powinny przypominać wyborcom o obowiązku przestrzegania cytowanego wyżej art. 52 § 6 kodeksu wyborczego, a obowiązek ten w praktyce najłatwiej spełnić przez złożenie karty przed jej wrzuceniem.

Praktyka pokazała, że użycie przezroczystych, plastikowych urn powoduje również zabawny, lecz dokuczliwy problem techniczny. Praktycznie każda z obserwowanych komisji, zarówno w Nadarzynie, jak i podczas naszych wcześniejszych misji, miała problemy z opróżnieniem urny, gdyż karty wyborcze mają tendencję do elektrostatycznego przylegania do jej dna. Powoduje to konieczność wynajdywania różnych innowacyjnych metod wyciągania kart z urn – te są głębokie

na ponad metr i nie można po prostu sięgnąć ręką do ich dna. Jest to zawsze chwila odprężenia dla komisji, ale następująca w niewłaściwym, kluczowym momencie, gdy uwaga wszystkich jej członków powinna być skupiona na obserwacji wyjętych z urny kart i procesu ich porządkowania, a nie na akrobacji związanej z wyciąganiem pozostałych kart.

7. Krzyżyki, haczyki, dopiski i ważność głosów

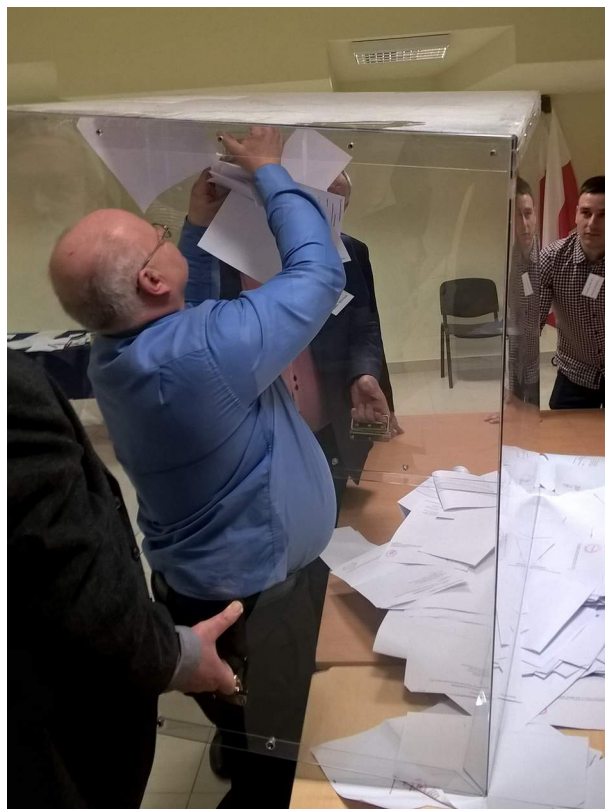
Nowelizacja Kodeksu Wyborczego radykalnie zmieniła zasady uznawania ważności głosów. Na tym tle warto omówić dotychczasową praktykę i doświadczenia oraz zastanowić się, w jaki sposób będą w przyszłości kwalifikowane głosy, które obecnie uznawane są za nieważne.

W wyborach w Nadarzynie, podobnie jak we wcześniej obserwowanych referendach, liczba głosów nieważnych była marginalna – poniżej 1%. Nasi obserwatorzy dokładnie przyjrzeni się wszystkim głosom, które zostały uznane za nieważne, i zastanowili się, jak te konkretne głosy zostałyby zakwalifikowane w świetle nowych zasad.

Pierwsza grupa to głosy, w których oznaczono obie kratki. Tu w naszej ocenie nie ulega wątpliwości intencja oddania nieważnego głosu. W świetle dotychczasowych zasad głosy te są niewątpliwie nieważne, jednak w przyszłości znaczna ich część może wywołać spory, gdyż całkiem często zdarza się, że na powierzchni jednej kratki można dostrzec krzyżujące się linie, a w drugiej – tylko jedną, czasem zakreconą w haczyk kreskę lub kropkę czy plamę bez wyraźnie widocznych linii.

Druga prawie zawsze reprezentowana grupa to głosy, w których raczej niewątpliwa jest intencja wyborcy, by oddać głos na konkretnego kandydata, ale intencja ta została wyrażona tzw. ptaszkiem lub haczykiem, a więc jedną zakrzywioną linią zamiast dwoma przecinającymi się liniami. Obecnie wśród członków wszystkich obserwowanych komisji dominuje tendencja do formalistycznej interpretacji zasad i uznawania takich głosów za nieważne. Nowe przepisy nie zmienią tej sytuacji.

Istotnym wariantem tej drugiej grupy są karty, na których co prawda widoczne są dwie przecinające się w kratce linie, ale ich tłem są inne linie zamazujące kratkę. Czasami można domniemywać, że wyborca miał techniczny kłopot z przerywającym długopisem lub drżącą ręką i starał się wielokrotnym rysowaniem pogrubić tworzące krzyżyk linie, w efekcie powodując nieważność głosu. Przy nowych zasadach takie głosy będą zapewne uznawane za ważne, ale ma to swoją cenę: głos może zostać uznany za ważny nawet wówczas, gdy wygląd tych znaczków będzie nasuwał uzasadnione podejrzenia, że krzyżyk został dostawiony inną ręką na karcie, niezgodnie z intencją głosującego.



Ogólnie w opinii Obserwatorium Wyborczego nowe zasady nie poprawią zgodności oceny komisji z intencjami wyborców i nie zredukują znacząco liczby głosów uznawanych za nieważne, a równocześnie wprowadzą znacznie większe od obecnych pole do rozbieżności ocen, sporów i manipulacji.

8. Przebieg kampanii wyborczej

Kampania wyborcza przebiegała ona wręcz zaskakująco spokojnie, mimo wysokiej stawki wyborów – gmina Nadarzyn jest średniej wielkości, liczy dwukrotnie mniej mieszkańców od sąsiedniej gminy Raszyn, w której referendum obserwowaliśmy kilka miesięcy temu, ale za to jest jedną z najbogatszych gmin w Polsce, a przynajmniej dla jednego z kandydatów wygrana w tych wyborach mogłaby być wstępem do znacznie poważniejszych stanowisk.

Obaj kandydaci spotykali się z wyborcami na licznych spotkaniach. Pierwsze z nich wywołało szeroko dyskutowane w lokalnych mediach kontrowersje, gdyż zostało zwołane w Ruścu jako sołeckie zebranie wiejskie, a uczestniczył w nim komisarz wraz ze swoim zastępcą w podwójnej roli – aktualnego administratora gminy i kandydata na wójta. Ta sytuacja była komentowana [w serwisie Nadarzyn.tv](http://nadarzyn.tv) jako wykorzystanie zajmowanego stanowiska publicznego do prowadzenia kampanii wyborczej, a więc jako analogiczna do spotkań pani Anny Marii Anders w Suwałkach w roku 2016 (<http://nadarzyn.tv/pl/sekcja/informacje/czytaj/6139-moralnosc-i-uczciwosc-wyborow-samorzadowych-z-bylym-tajnym-wspolpracownikiem-sb-prl-w-tle.html>).

Dariusz Zwoliński zorganizował w Ruścu własne spotkanie, w którym wzięło udział ponad 400 wyborców. Przebiegło ono w bardzo rzeczowej atmosferze, nawet trudne pytania od jego przeciwników były zadawane w sposób kulturalny, merytoryczny i konkretny. Podobny przebieg miały jego 3 kolejne spotkania oraz również 3 spotkania komisarza. Harmonogram wyborów pozostawił na kampanię niecałe dwa tygodnie, a więc była ona całkiem intensywna, jednak między innymi ze względu na mrozy nie obejmowała ona demonstracji i wieców w miejscach publicznych.

Obaj kandydaci wydrukowali i rozsyłali wyborcom profesjonalnie wyglądające ulotki, z merytoryczną treścią koncentrującą się na ich programach. Obaj też wydrukowali własne plakaty, które zostały bardzo gęsto rozwieszane na drzewach na całym terenie gminy. Oskarżali się wzajemnie o ich niszczenie, ale widok dróg na terenie gminy w dniu wyborów nie wskazywał na znaczącą skalę takich incydentów.

Lokalne media spolaryzowały się. Komisarz wypowiadał się w mediach kontrolowanych przez zarząd powiatu, na stronie Urzędu Gminy oraz w serwisie Nadarzyn.tv, podczas gdy Dariusz Zwoliński popierany był przez redakcję internetowego profilu Nadarzyna w serwisie Facebook.

Merytorycznie kampania koncentrowała się na osiągnięciach i projektach obu kandydatów. Komisarz opublikował fotografie, na których był widoczny obok Prezesa Rady Ministrów i w kampanii sugerował, że będzie skuteczny w uzyskiwaniu korzystnych dla gminy decyzji rządu i powiatu, a równocześnie atakował jego zdaniem niekorzystne decyzje i propozycje władz województwa. Dariusz Zwoliński koncentrował się na własnych zadaniach gminy i sposobach ich realizacji w ramach jej własnych środków.

Wyraźne różnice programowe dotyczyły sposobu rozdziału środków na projekty: komisarz zapowiadał utrzymanie funduszu sołeckiego, a drugi kandydat – wprowadzenie budżetu obywatelskiego. Inne dyskutowane szeroko tematy, to sposób organizacji żywienia w szkołach, kolejność budowy kanalizacji w poszczególnych wsiach czy zasady ustalania hierarchii remontów dróg. Przedmiotem sporu była także działalność firmy przerabiającej odpady, którą kiedyś witano w gminie jako cennego płatnika podatków, a obecnie okoliczni mieszkańcy odczuwają wpływ jej sąsiedztwa na ceny działek. Tematy te pokazują stopień koncentracji kampanii na konkretach codziennego zarządzania gminą.

Pojawiały się też elementy kampanii negatywnej, ale żaden zarzut nie zdominował dyskursu. Komisarz zarzucał kontrkandydatowi, że mieszka w służbowym mieszkaniu nauczycielskim o powierzchni 49 metrów kwadratowych, podczas gdy jego rodzina ma własne mieszkanie o powierzchni 29 metrów – to wszystko w gminie, w której spora część wyborców mieszka w domach o powierzchni znacznie większej niż 100 metrów kwadratowych.

Komisarzowi z kolei zarzucono, że pobiera wynagrodzenie równoległe z powiatu i gminy. Zareagował natychmiast, publikując pisma z rezygnacją z wynagrodzenia w powiecie i kopię przelewu ze zwrotem mylnie, jak oświadczył, przelanej mu kwoty.

9. Brak informacji w telewizji publicznej

Przeprowadziliśmy obserwację telewizji publicznej w okresie od 16 lutego do 4 marca włącznie. W programie TVP Warszawa monitoringowi poddaliśmy audycje codzienne Kurier Mazowiecki i Telewizyjny Kurier Warszawski – Podsumowanie Dnia oraz cotygodniową audycję Region Polityka.

W obejrzanych przez nas audycjach nie zostały zawarte żadne informacje na temat wyborów wójta w gminie Nadarzyn. Media publiczne powinny informować o wydarzeniach takich jak wybory. Z obserwacji ponad kilkudziesięciu audycji informacyjnych wynika, że TVP Warszawa tej misji nie zrealizowało, jeśli chodzi o wybory w Nadarzynie.

5 marca, kiedy wyniki wyborów były już znane, Telewizyjny Kurier Warszawski – Podsumowanie Dnia nie poinformował o wyborze Dariusza Zwolińskiego na wójta.

Na uwagę zasługuje też fakt, iż 25 lutego w Kurierze Mazowieckim pojawiła się krótka wzmianka o odbywających się wówczas wyborach uzupełniających w kilku gminach mazowieckich; informowano o wyborach oraz o godzinie zamknięcia lokali wyborczych. W przypadku wyborów w Nadarzynie nie pojawiła się nawet taka informacja. Wieczorne wydanie "Telewizyjnego Kuriera Warszawskiego – Podsumowanie Dnia" 4 marca zostało w dużej mierze poświęcone obchodom Narodowego Dnia Pamięci Żołnierzy Wyklętych; informacje o obchodach wypełniły 4 minuty z blisko 14-minutowego wydania.

Obserwatorzy i autorzy

Kampanię wyborczą i głosowanie we wszystkich obwodach obserwował zespół Obserwatorium Wyborczego i grupy Wolna Praga: Paweł Borys, Jolanta Czarnotta, Lucyna Harland (obserwacja kampanii), Władysław Majewski (organizator misji), Michał Osiecimski, Ewa Umińska.

Obserwacja mediów: Natalii Jarska (koordynacja), Nathalie Bolgert, Renata Lipińska-Kondratowicz, Bożena Sołtysik i Agnieszka Ślifirska.

Zaplecze informatyczne: Rafał Maszkowski, Marcin Skubiszewski.

Opracowanie raportu: Władysław Majewski (redakcja całości), Marcin Skubiszewski (redakcja, analizy prawne) i Natalia Jarska (obserwacja mediów).

Obserwatorium Wyborcze dziękuje panu Arturowi Kosteckiemu, pełnomocnikowi Komitetu Wyborców Dariusza Zwolińskiego, za powierzenie obserwatorom roli mężów zaufania.

O Obserwatorium Wyborczym

Obserwatorium Wyborcze (ow.org.pl), to nieformalny zespół powstały wiosną 2016 roku z inicjatywy Marcina Skubiszewskiego, wspólnie realizujący szeroko zakrojoną obserwację funkcjonowania procedur wyborczych w Polsce oraz regulujących je zwyczajów i norm prawnych. Od jesieni 2016 Obserwatorium opublikowało sprawozdania dotyczące następujących wydarzeń:

- referendum w sprawie odwołania wójta Tuliszkowa, 6 listopada 2016 ow.org.pl/2016/10/29/tuliszkow/
- referendum w sprawie odwołania prezydenta Otwocka, 11 grudnia 2016 ow.org.pl/2016/12/19/referendum-w-sprawie-odwolania-prezydenta-otwocka-bez-inicjatywy-mieszkanow/
- przedterminowe wybory burmistrza Olecka, 21 maja 2017 ow.org.pl/2017/05/27/olecko/
- referendum w Podkowie Leśnej 4 czerwca 2017 ow.org.pl/2017/06/12/podkowa-lesna-referendum-w-odpowiedzi-na-niesprecyzowane-zagrozenie/

Obserwatorium Wyborcze opublikowało również analizy projektów zmian prawa wyborczego oraz zestawienia pozwalające zrozumieć szczególnie skomplikowane projekty:

- *Bałagan zamiast demokracji – projekt ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, 6 lutego 2017 ow.org.pl/2017/02/06/balagan-zamiast-demokracji-projekt-ustawy-o-ustroju-miasta-stolecznego-warszawy/
- *Utrata niezależności władzy sądowniczej otwiera drogę do oszustw wyborczych*, 22 lipca 2017 ow.org.pl/2017/07/22/droga-do-oszustw/
- *Projekt zmian w kodeksie wyborczym i w ustawach o samorządzie miejscowym przedstawiony w sposób zrozumiały* ow.org.pl/2017/11/27/projekt-zmian-w-kodeksie-wyborczym-i-w-ustawach-o-samorzadzie-miejscowym-przedstawion-w-sposob-zrozumialy/
- *Demontaż prawa wyborczego – projekt ustawy z 10 listopada 2017* (analiza opublikowana 4 grudnia 2017), Marcin Skubiszewski i Jerzy Stepień ow.org.pl/2017/12/04/demontaz-prawa-wyborczego-projekt-ustawy-z-10-listopada-2017/

- *Najnowsze zmiany w kodeksie wyborczym*, 18 stycznia 2018
ow.org.pl/2018/01/18/najnowsze-zmiany-w-kodeksie-wyborczym/

O grupie Wolna Praga

Grupa od września 2017 r. działa jako niezależny zespół przyjaciół demokracji z dzielnicy Praga Południe (www.facebook.com/WolnaPraga/). Zapraszamy do naszej grupy na FB: www.facebook.com/groups/wolnapraga/). Wcześniej, od grudnia 2015 r grupa działała w ramach stowarzyszenia KOD.