

# Referendum w sprawie odwołania prezydenta Otwocka, bez inicjatywy mieszkańców

## Sprawozdanie Obserwatorium Wyborczego



11 grudnia 2016 r. w Otwocku odbyło się referendum lokalne w sprawie odwołania prezydenta miasta. Otwock liczy 45 tys. mieszkańców. Jego prezydentem od 10 lat jest Zbigniew Szczepaniak, bezpartyjny (wybrany z własnego komitetu wyborczego). W obecnej kadencji (od roku 2014) rada miasta jest w ostrym konflikcie z prezydentem. Przewodniczącym rady miasta jest Jarosław Margielski, członek partii Prawo i Sprawiedliwość, który w poprzednich kadencjach nie był radnym. Od roku 2016 Margielski kieruje powiatowym

oddziałem ARiMR (Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) w Otwocku.

Spośród 21 radnych, 10 należy do Klubu Radnych Prawa i Sprawiedliwości, pozostali zostali wybrani z mniej znaczących komitetów wyborczych, z których żaden nie uzyskał więcej niż trzy mandaty (komitet wyborczy prezydenta Szczepaniaka, KWW Otwock Tworzymy Wspólnie, ma trzech radnych).

Referendum zostało rozpisane uchwałą rady miasta, podjętą głosami trzynastu radnych po nieudzieleniu przez radę absolutorium prezydentowi za rok 2015 (w sprawie rozpisania referendum nie były zbierane podpisy wśród mieszkańców). Do ważności referendum wymagany był udział 8676 wyborców, co stanowi 25% uprawnionych (wymagana liczba głosujących była obliczona jako 3/5 liczby osób, które w roku 2014 uczestniczyły w głosowaniu, w którym wybrano prezydenta). 96% głosów ważnych było za odwołaniem prezydenta, jednak referendum zostało uznane za nieważne ze względu na zbyt małą liczbę głosujących. Liczba ta wyniosła 4826 (14% uprawnionych). Prezydent Otwocka pozostał na stanowisku.

## 1 Streszczenie najważniejszych obserwacji

Głównym problemem, jaki łączy się z przebiegiem omawianego tu referendum, był **faktyczny brak tajności głosowania**. Dla wyniku referendum w praktyce istotna była bowiem jedynie liczba głosujących, natomiast to, jak głosowali poszczególni wyborcy, było bez realnego znaczenia — tymczasem fakt, że dany wyborca głosuje lub nie, tajny nie jest. Sytuacja taka była łącznym

efektem zapisanego w ustawie o referendum lokalnym progu frekwencyjnego, czyli zasady, zgodnie z którą ważność referendum zależy od liczby głosujących, oraz wezwania do bojkotu referendum, jakie wystosował prezydent Otwocka.

W przypadku każdego głosowania powszechnego (wyborów lub referendum) brak tajności stanowi poważne naruszenie powszechnie przyjętych standardów demokracji. Naruszenie to jest w interesującym nas przypadku tym poważniejsze, że sprawa dotyczy ostrego konfliktu, którego stronami są osoby sprawujące władzę na poziomie lokalnym – a wyborcy są na różne sposoby uzależnieni od decyzji podejmowanych przez te osoby. Istnieje więc możliwość zastraszania wyborców. Obserwatorium Wyborcze odnotowało jedną sytuację (niekoniecznie zamierzoną), w której wyborcy mieli powody, by czuć dyskomfort psychiczny z powodu braku tajności głosowania. Przypadków faktycznego zastraszania wyborców, ani nawet oskarżeń na ten temat, nie odnotowaliśmy. Podsumowując, **ze względu na brak faktycznej tajności głosowania Obserwatorium Wyborcze nie może ocenić przebiegu referendum pozytywnie.**

**Kampania referendalna była żywa, oparta na konkretnych, poważnych zarzutach, które strony sporu wysuwały wobec siebie wzajemnie.** W jej trakcie odbyły się trzy postępowania sądowe, w których wnioskowano o stwierdzenie przez sąd, że materiały kampanijne zawierają nieprawdę (prezydent Otwocka był wnioskodawcą w dwóch postępowaniach, a przewodniczący rady miasta – w jednym). Postępowania te były prowadzone w trybie wyborczym, w którym sąd powinien, w każdej instancji, wydać postanowienie w ciągu 24 godzin. Niestety **postępowanie w jednej ze spraw prowadzonych na wniosek prezydenta Otwocka nie zakończyło się przed referendum z powodu niewłaściwego stosowania zasad postępowania przez sąd. Sędzia, która rozpoznawała sprawę, w wydanym postanowieniu pominęła część żądań wnioskodawcy, a następnie wyraziła wobec uczestników sprawy swoje niezadowolenie z faktu, że takie sprawy do niej trafiają.**

Obserwatorium Wyborcze ocenia, że w związku z referendum zasady finansowania kampanii i – szerzej – zasady finansowania życia politycznego były naruszane przez obie strony, chociaż w różnym stopniu i na różne sposoby: prezydent Otwocka dopuścił się naruszeń bezpośrednio związanych z referendum, ale na stosunkowo niewielką skalę, natomiast przewodniczący rady miasta łamał (i nadal łamie) zasady finansowania życia politycznego na większą skalę, w sposób, który miał istotny, choć tylko pośredni, wpływ na proces referendalny.

Pluralizm w mediach w czasie kampanii był obecny dzięki istnieniu trzech redakcji, z których jedna (Linia Otwocka) broniła racji rady miasta, a nawet wykazywała pewien stopień stronnictwa na korzyść rady, a dwie inne redakcje (Halo Otwock oraz iOtwock) bardziej sprzyjały prezydentowi miasta..

W czasie głosowania i ustalania wyników referendum wielokrotnie zaobserwowaliśmy nieprzestrzeżenie procedur przewidzianych przez prawo. Dotyczy to przede wszystkim tajności głosowania, obowiązku przebywania w lokalu wyborczym co najmniej trzech członków komisji przez cały czas głosowania oraz zasady wspólnego liczenia głosów przez komisję. Obserwatorium Wyborcze ocenia, że te naruszenia zasad proceduralnych, choć jak najbardziej naganne, nie miały wpływu na wynik referendum (w szczególności, tajność głosowania i tak w praktyce nie istniała).

Polskie prawo umożliwia obserwowanie głosowania i liczenia głosów jedynie mężom zaufania zainteresowanych stron (tu: prezydenta oraz rady miasta) oraz obserwatorom międzynarodowym. Dziennikarze mają ograniczony dostęp do lokali do głosowania. Wbrew rekomendacji zawartej w Dokumencie Kopenhaskim KBWE oraz wbrew rekomendacji Komisji Weneckiej ani zwykli obywatele, ani polskie organizacje pozarządowe nie mają możliwości obserwowania wyborów i referendum. W tej sytuacji Obserwatorium Wyborcze prosiło zarówno prezydenta Otwocka, jak i radę miasta o uzyskanie statusu mężów zaufania. Rada miasta nie wyraziła na to zgody, pomimo początkowej przychylności ze strony jej przewodniczącego. Prezydent Otwocka zgodę taką wyraził, co umożliwiło pracę Obserwatorium Wyborczego w dniu głosowania. Jesteśmy za to wdzięczni panu prezydentowi. Fakt, że obserwatorzy występowali jako mężowie zaufania jednej tylko strony sporu, nie zmienia faktu, że Obserwatorium Wyborcze traktuje bezstronność jako jedną z podstawowych zasad swojego funkcjonowania.

## **2 Jak doszło do rozpisania referendum**

### **2.1 Okoliczności polityczne**

Rada miasta Otwocka wybrana w roku 2014 od początku kadencji prowadzi ostrą krytykę działań prezydenta miasta, a w niektórych przypadkach uniemożliwia prezydentowi prowadzenie działań, które uważa on za kluczowe. Przewodniczący rady Jarosław Margielski i kilku innych radnych wrogich prezydentowi są członkami Prawa i Sprawiedliwości. Projekt odwołania prezydenta w drodze referendum został publicznie poparty przez kilka organizacji o charakterze politycznym, w tym przez otwocką Platformę Obywatelską (mimo że jedyny radny miasta należący do Platformy Obywatelskiej głosował przeciwko rozpisaniu referendum).

Problemy opisane w podrozdziałach 2.1.1–2.1.4 poniżej stanowiły podstawę kampanii referendalnej.

#### **2.1.1 Problem smrodu**

Rada miasta obarcza prezydenta odpowiedzialnością za smród odczuwany przez mieszkańców dzielnic Świerk i Jabłonna. Smród rozchodzi się z zakładów zajmujących się składowaniem i przetwarzaniem śmieci. Odpowiedzialność prezydenta nie jest tu jednak oczywista, gdyż spośród trzech smrodzących zakładów, tylko jeden (składowisko śmieci Amest Otwock, dawniej Sater Otwock) znajduje się na terenie miasta i miasto jest jego mniejszościowym udziałowcem. Dwa pozostałe zakłady (sortownie śmieci) znajdują się w sąsiedztwie pierwszego, ale poza granicami Otwocka; miasto Otwock nie jest ich udziałowcem i nie ma nad nimi żadnej władzy. Nie jest łatwo ustalić, w jakim stopniu źródłem smrodu jest zakład znajdujący się w Otwocku.

Ponadto zakład znajdujący się w Otwocku powstał wiele lat przed objęciem urzędu przez prezydenta Szczepaniaka – prezydent nie ponosi więc odpowiedzialności za sam fakt, że zakład istnieje, a jedynie częściową odpowiedzialność za sposób, w jaki jest on zarządzany (odpowiedzialność jest jedynie częściowa, gdyż większościowym udziałowcem jest prywatny inwestor). Rada zarzuca prezydentowi, że do niedawna dążył do rozbudowy tego zakładu.

Prezydent Otwocka dążył do wykupienia przez miasto wszystkich udziałów w zakładzie Amest Otwock, tak aby móc w pełni zakładować albo nawet go zamknąć. Rada miasta skutecznie zablokowała wykonanie wyceny zakładu, które było niezbędnym krokiem wstępnym przed ewentualnym wykupem.

### **2.1.2 Problem dziury**

Rada obarcza prezydenta odpowiedzialnością za stan miejsca zwanego w Otwocku dziurą, czarną dziurą lub wielką dziurą. Jest to centrum handlowe w budowie w centrum miasta (Rondo Sybiraków), ze sterzącymi kawałkami betonu i drutami zbrojeniowymi. Roboty budowlane przerwano w roku 2009. Od tego czasu trwa proces o rozwiązanie użytkownika wieczystego (czyli o odzyskanie terenu przez miasto), wytoczony w imieniu miasta przez prezydenta. Użytkownik wieczysty stosuje sztuczki, które umożliwiają mu rozciąganie w czasie procesu, dzięki znanym od lat błędom w kodeksie postępowania cywilnego.

Radni twierdzą, że gdyby prezydent Otwocka załatwiał sprawę dziury w inny sposób, sprawa byłaby już dawno rozwiązana.

### **2.1.3 Projekt Restaura**

W roku 2016 Otwock wygrał, przy współpracy z kilkoma innymi miastami w Europie Środkowej, konkurs na dofinansowanie przez Unię Europejską projektów rewitalizacji (projekt Restaura). Otwock miał otrzymać 300 tysięcy euro na prace projektowe i przygotowanie prawne dotyczące rewitalizacji centrum miasta, przy wkładzie własnym wynoszącym 290 tysięcy złotych (według oceny przewodniczącego Margielskiego) lub 80 tysięcy złotych (według oceny prezydenta Szczepaniaka).

Decyzją rady miasta udział Otwocka w projekcie został zablokowany. Jarosław Margielski widzi w projekcie Restaura trzy poważne wady: finansowanie unijne zostałyby wydane w rzeczywistości nie na potrzebną dokumentację, lecz na niepotrzebne (zdaniem Margielskiego) podróże urzędników miasta do innych krajów i na równie niepotrzebną promocję projektu; miasto ponosiłoby odpowiedzialność finansową za prawidłowe wykonanie projektu przez inne miasta, na łączną sumę 8 milionów złotych; uczestnictwo w projekcie otworzyłoby drogę do uproszczonej procedury wywłaszczania nieruchomości w centrum Otwocka. Prezydent Otwocka neguje wszystkie te punkty i jest przekonany, że odrzucenie projektu przez radę miasta było zrobieniem mu na złość, kosztem interesu miasta.

### **2.1.4 Problemy budżetowe**

Rada miasta uchwaliła na lata 2015 i 2016 bardzo szczegółowe budżety, skutkiem czego prezydent Otwocka dysponuje małą swobodą działania (musi wykonywać dokładnie te projekty, które rada miasta wpisała do budżetu, np. musi remontować te, a nie inne ulice). Rada miasta analizuje drobiazgowo prezydenckie projekty budżetu i równie drobiazgowo kontroluje wykonanie budżetu przez prezydenta (przewodniczący Jarosław Margielski podkreślił w rozmowie z obserwatorami, że wykonywanie mandatu radnego zajmuje mu wielokrotnie więcej czasu niż w przypadku radnych w

innych miastach – właśnie ze względu na drobiazgową kontrolę, która sprawowana jest pod jego kierownictwem).

### **2.1.5 Brak protokołów z posiedzeń rady miasta**

Protokoły z trzydziestu ostatnich posiedzeń rady miasta nie zostały sporządzone, wbrew ustawowemu obowiązkowi. Prezydent i rada przerzucają na siebie wzajemnie odpowiedzialność za ten stan rzeczy, z wymiany zdań na rozprawie sądowej przeprowadzonej 9 grudnia 2016 i opisaną w podrozdziale 5.1 poniżej wynika, że odpowiedzialność ponosi prezydent.

## **2.2 Procedura, według której rozpisano referendum**

### **2.2.1 Procedury przewidziane przez prawo**

Polskie prawo przewiduje trzy procedury, które mogą doprowadzić do rozpisania referendum w sprawie odwołania wójta (prezydenta miasta). Pierwsza z nich (art. 4 ustawy o referendum lokalnym) polega na utworzeniu grupy inicjatywnej (taką grupę mogą stworzyć dowolni mieszkańcy, a także niektóre organizacje), a następnie na zebraniu przez tę grupę podpisów 10% mieszkańców uprawnionych do głosowania. Ta procedura stosowana jest najczęściej, rzadkością jest rozpisanie referendum w sprawie odwołania wójta według jednej z pozostałych dwóch procedur.

Druga procedura (art. 28a ustawy o samorządzie gminnym) polega na podjęciu przez radę gminy uchwały o nieudzieleniu wójtowi absolutorium, a następnie uchwały o przeprowadzeniu referendum. Pierwsza z tych uchwał musi być poprzedzona wnioskiem komisji rewizyjnej oraz opinią regionalnej izby obrachunkowej (RIO) na temat tego wniosku. Druga uchwała musi być poprzedzona opinią RIO na temat pierwszej uchwały oraz wyjaśnieniami wójta. Obie uchwały podejmowane są bezwzględną większością ustawowego składu rady.

Trzecia procedura (art. 28b ustawy o samorządzie gminnym) polega na podjęciu przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum większością 3/5 ustawowego składu rady. Uchwała taka może być podjęta na uzasadniony wniosek ¼ radnych zaopiniowany przez komisję rewizyjną.

### **2.2.2 Zastosowana procedura**

W interesującym nas przypadku zastosowano drugą z opisanych tu procedur (art. 28a ustawy o samorządzie gminnym). Rada miasta nie udzieliła prezydentowi absolutorium za rok 2015 (uchwała nr XXX/238/16 z dnia 29 czerwca 2016 r. [http://www.bip.otwock.pl/uchwały/7kad/238\\_16.pdf](http://www.bip.otwock.pl/uchwały/7kad/238_16.pdf)) pomimo tego, że jednocześnie zaaprobowała złożone przez niego sprawozdanie finansowe (uchwała tu nr XXX/237/2016 z dnia 29 czerwca 2016 r. [http://www.bip.otwock.pl/uchwały/7kad/237\\_16.pdf](http://www.bip.otwock.pl/uchwały/7kad/237_16.pdf)), a prezydentowi można było zarzucić niewykonanie budżetu jedynie w zakresie kilku procent przychodów, a po stronie wydatków – niewykonanie nielicznych projektów niemających kluczowego znaczenia, również odpowiadających kilku procentom budżetu.

RIO wydała pozytywną opinię o uchwale w sprawie nieudzielenia absolutorium, ale opinia ta oznacza jedynie, że uchwała została podjęta przez radę miasta zgodnie z wymaganą procedurą. RIO nie oceniła merytorycznej zasadności uchwały, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym „ani regionalne izby obrachunkowe, ani sądy nie mogą zastąpić organu stanowiącego w zakresie należącej do jego wyłącznej oceny kompetencji merytorycznej oceny wykonania budżetu” (uchwała Wa.246.2016; poprzednia uchwała, w sprawie wniosku komisji rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Wa.237.2016).

Uchwała rady miasta w sprawie przeprowadzenia referendum: nr XXXV/275 z dnia 22 września 2016 r. [http://www.bip.otwock.pl/uchwały/7kad/275\\_16.pdf](http://www.bip.otwock.pl/uchwały/7kad/275_16.pdf)

Równolegle z procedurą opiniowania przez RIO uchwały o nieudzieleniu absolutorium, prezydent Otwocka zaskarżył tę uchwałę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Sprawa jest w toku, istniejące orzecznictwo (w szczególności NSA II GSK 206/09, wyrok z 20.11.2009) pozwala sądzić, że skarga ta zostanie uznana za niedopuszczalną.

### **2.2.3 Ocena zastosowanych procedur**

Obserwatorium Wyborcze nie dopatruje się w opisanych tu procedurach niezgodności z Konstytucją lub z powszechnie przyjętymi zasadami demokracji. Można jednak mieć wątpliwości, czy procedury te są logiczne i czy prowadzą do dobrego zarządzania miastem. Do rozpisania referendum doszło na skutek ostrego konfliktu między prezydentem Otwocka a radą miasta. Konflikt taki nie powinien się przedłużać, gdyż poważnie utrudnia on sprawne zarządzanie miastem. Referendum jest sposobem na zakończenie tego konfliktu, gdyż może doprowadzić do usunięcia ze stanowiska jednej ze skonfliktowanych osób. W interesującym nas przypadku mieszkańcy dali wyraźne zwycięstwo polityczne prezydentowi miasta. Byłoby więc logiczne, aby referendum oznaczało koniec konfliktu, ze zwycięstwem prezydenta. Tak jednak nie jest. Rada miasta nie została odwołana, jej członkowie nie planują ani podania się do dymisji, ani zakończenia konfliktu. Wręcz przeciwnie, przewodniczący Jarosław Margielski w rozmowie z obserwatorami zapowiedział, że bierze pod uwagę ponowne rozpisanie podobnego referendum za rok.

Taki brak symetrii – w przypadku sukcesu rady miasta konflikt byłby rozstrzygnięty na jej korzyść, natomiast porażka rady miasta nie powoduje rozstrzygnięcia na korzyść prezydenta – nie sprzyja ani demokracji, ani dobremu zarządzaniu. Zaradzić tej sytuacji można by przez odpowiednią zmianę ustaw dotyczących referendum lub, nawet bez zmiany prawa, przez zmianę świadomości społecznej: opinia publiczna mogłaby oczekiwać teraz od Jarosława Margielskiego dymisji. Niestety nic nie wskazuje na to, by takie oczekiwanie istniało. W przeciwieństwie do wielu państw Europy Zachodniej, Polska nie ma tego rodzaju tradycji.

Innym godnym odnotowania aspektem opisanych tu procedur jest różnica między większością wymaganą dla rozpisania referendum w artykułach 28a i 28b ustawy o samorządzie gminnym: w pierwszym przypadku jest to bezwzględna większość ustawowego składu rady, w drugim – większość 3/5. Ta różnica nie wydaje się uzasadniona: w obu przypadkach rada ma swobodę oceny sytuacji (ani RIO, ani sądy administracyjne nie oceniają merytorycznie uchwał rady w tych

sprawach). Rada ma tylko (zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku) obowiązek zapoznania się z odpowiednimi opiniami i ze stanowiskiem wójta (prezydenta).

## 3 Próg frekwencyjny i brak tajności głosowania

### 3.1 Przyczyna faktycznego braku tajności głosowania

Zgodnie z art. 55 ust. 2 [ustawy o referendum lokalnym](#), referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. W interesującym nas przypadku oznacza to, że do ważności referendum wymagany był udział co najmniej 8676 wyborców, czyli ok. 25% uprawnionych.

W rozpowszechnianych ulotkach oraz w liście do mieszkańców opublikowanym w „Linii Otwockiej” prezydent wzywał do nieuczestniczenia w referendum. Zmagania między prezydentem a radą miasta miały więc dotyczyć ważności referendum (która zależy od liczby głosujących, a nie od tego, jak ludzie głosują), natomiast zwycięstwo prezydenta w referendum (sytuacja, w której większość głosujących poparłaby jego pozostanie na stanowisku) było w praktyce niemożliwe, gdyż przytłaczająca większość osób, które mogłyby zagłosować przeciwko odwołaniu, za namową prezydenta nie zagłosowała wcale (96% głosów ważnych było za odwołaniem burmistrza). W tej sytuacji każdy wyborca, który nie głosował, działał na korzyść burmistrza (zwiększał szanse na nieważność referendum), natomiast ten, który głosował, szkodził burmistrzowi zwiększając szanse na osiągnięcie progu frekwencyjnego – niezależnie od tego, czy jego głos był za odwołaniem, czy przeciwko.

W praktyce nie było więc tajności głosowania. Nie jest to specyfika otwockiego referendum: wszystkie referenda w sprawie odwołania wójta łączą się z tym problemem; byłoby inaczej, gdyby urzędujący wójt wzywał do głosowania przeciwko odwołaniu, zamiast wzywać do nieuczestniczenia w głosowaniu (wówczas osiągnięcie frekwencji powodującej ważność referendum byłoby praktycznie przesądzone z góry, natomiast zmagania dotyczyłyby liczby głosów „za” i „przeciw”). Wójtowie jednak z reguły nie zachowują się w ten sposób.

Na temat zmian w prawie, które powinny zostać wprowadzone, aby zapewnić tajność referendum podobnych do tego w Otwocku, Obserwatorium Wyborcze wypowiedziało się już 7 listopada br. w sprawozdaniu zatytułowanym *Referendum w sprawie odwołania burmistrza Tuliszkowa: brak tajności głosowania zasadniczą wadą* <http://ow.org.pl/2016/10/29/tuliszkow/>

Powstaje pytanie, jak poważne są skutki braku tajności głosowania. Oto analiza poszczególnych czynników, które w interesującym nas przypadku mogły mieć wpływ na tę kwestię.

## **3.2 Obecność córki prezydenta w lokalu referendalnym**

Córka prezydenta Otwocka przebywała przez pewien czas (nie wiemy, jak długo) w lokalu wyborczym numer 25 w czasie głosowania, w charakterze męża zaufania. Było to zgodne z prawem, niemniej jednak można przyjąć, że sytuacja ta była źródłem istotnego problemu psychologicznego: brak tajności głosowania powoduje, że o każdym wyborcy, który wchodził do lokalu referendalnego, wiadomo, iż wchodził tam po to, aby przyczynić się do sukcesu referendum – czyli do wyrzucenia z pracy prezydenta Otwocka. W tej sytuacji głosowanie w obecności córki prezydenta jest psychologicznie niekomfortowe.

Obserwatorium Wyborcze nie ma powodów by sądzić, że obecność córki prezydenta podczas głosowania wynikała z chęci zastraszenia czy z innych złych intencji. Jednak nawet bez złych intencji i bez złamania prawa, doszło do sytuacji niewłaściwej. Obserwatorium Wyborcze nie ma natomiast zastrzeżeń do faktu, że córka prezydenta obserwowała liczenie głosów (uczyniła to w lokalu numer 13).

## **3.3 Uzależnienie wyborców od władz miasta**

Istotna część wyborców w Otwocku jest ekonomicznie uzależniona od decyzji wydawanych przez prezydenta lub od uchwał rady miasta.

Według informacji uzyskanych z urzędu miasta, urząd ten liczy 150 etatów. Podległe mu Otwockie Centrum Kultury liczy 23 etaty, Otwockie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji – 139. Miejskich pracowników oświaty jest 18, natomiast wszystkie etaty w szkołach (zarówno nauczycielskie, jak i inne) są w liczbie 1000. Łączna liczba pracowników miasta i szkół wynosi więc około 1300. Uzależnienie od władz miasta dotyka nie tylko tych pracowników, ale również ich najbliższych, można ostrożnie przyjąć, że około 2500 wyborców w mieście (7% wszystkich wyborców) uzależnionych jest od władz miasta przez stosunek pracy.

Wielu wyborców uzależnionych jest ekonomicznie od decyzji władz miasta na sposoby inne niż stosunek pracy, na przykład przez pomoc społeczną, której gmina udziela, czy przez plan zagospodarowania przestrzennego. W sytuacji, gdy referendum dotyczy sporu między prezydentem Otwocka a radą miasta, uzależnienie może nakłaniać wyborców do zachowań pożądaných przez jedną lub drugą stronę – w zależności od tego, czy wyborca potrzebuje decyzji władzy wykonawczej, czy też decyzji rady (np. zmiana planu zagospodarowania przestrzennego).

Trudno oszacować łączną liczbę wyborców w dużym stopniu ekonomicznie uzależnionych od decyzji władz miasta (każdy mieszkaniec jest w jakimś stopniu od tych decyzji uzależniony), ale liczba ta bez wątplenia przekracza wzmiankowane wyżej 7% — są więc powody, by obawiać się, że wpływ braku tajności głosowania na wynik referendum może być znaczący.

## **3.4 Brak odnotowanych nacisków**

Mimo że brak tajności głosowania otwiera drogę do wywierania nacisków na wyborców, Obserwatorium Wyborcze nie otrzymało żadnych wiadomości o tym, że naciski w istocie miały miejsce czy też że jakkolwiek zwykły mieszkaniec czuje się zastraszony. Strony sporu – pomimo



ostrego konfliktu między nimi – nie oskarżały się wzajemnie o takie praktyki. Warto odnotować, że radni skupieni wokół Jarosława Margielskiego informowali obserwatorów o bardzo ostrych słowach prezydenta wypowiedzianych pod ich adresem; słowa te, o ile rzeczywiście padły (obserwatorzy nie uzyskali niezależnego potwierdzenia w tej sprawie), są naganne, jest to jednak coś innego niż zastraszanie wyborców.

### **3.5 Wielkość miasta i ochrona danych osobowych**

Otwock liczy 45 tysięcy mieszkańców. Gdyby władze miasta lub jakiejkolwiek osoby chciały na masową skalę wyciągać konsekwencje wobec wyborców za uczestnictwo lub za nieuczestnictwo w referendum, musiałyby w tym celu operować odpowiednim zbiorem danych osobowych. Taki zbiór byłby oczywiście nielegalny, byłoby ryzyko jego wykrycia. Tak więc prawo dotyczące danych osobowych chroni w pewnym stopniu wyborców przed konsekwencjami, jakie mogłyby na nich spaść za takie czy inne zachowanie podczas referendum. Ustawa o ochronie danych osobowych działa tu jako niedoskonały substytut tajności głosowania.

Obserwatorzy nie stwierdzili przypadków zbierania informacji o tym, kto głosował. Na przykład nie stwierdzili oni notowania (przez członków komisji wyborczej lub mężów zaufania), kto głosował, czy też fotografowania spisów wyborców, w których obecność podpisów wskazuje, kto głosował.

### **3.6 Podsumowanie**

Ze względu na brak tajności głosowania, Obserwatorium Wyborcze nie może ocenić przebiegu referendum pozytywnie. Nasza krytyka przebiegu referendum jest jednak umiarkowana, ze względu na brak sygnałów o zastraszaniu wyborców, na brak zaobserwowanego zbierania informacji o tym, kto głosował, oraz na to, że w mieście tak dużym, jak Otwock, wyciąganie konsekwencji wobec wyborców za ich zachowanie w czasie referendum byłoby trudne do zorganizowania na dużą skalę.

## **4 Media**

Obserwatorium Wyborcze prowadziło monitoring mediów w ograniczonym zakresie. Istnieje więc ryzyko, że treść niniejszego rozdziału nie w pełni oddaje realia.

Ograniczyliśmy się do analizy mediów lokalnych, gdyż referendum w Otwocku nie wzbudzało zainteresowania mediów ogólnopolskich: między 5 a 9 grudnia, nie zaobserwowaliśmy żadnych informacji na ten temat w Wiadomościach TVP1 (19:30), w TVP Info Info Wieczór (23:00), w Faktach TVN (19:00), w TVN24 Fakty po południu (ok. 17:00), w Telewizji Trwam Informacje Dnia (ok. 0:00), ani w TV Republika Informacje. Ten brak informacji jest zadziwiający, jeśli weźmiemy pod uwagę, że Otwock jest niemałym miastem (wcześniej jeden materiał na temat referendum nakręcony został przez TVP3; materiał ten oceniamy jako obiektywny, warty odnotowania jest brak w nim informacji o politycznych afiliacjach stron sporu <http://warszawa.tvp.pl/27121322/referendum-w-sprawie-odwołania-prezydenta>)

Prezydent Otwocka zwrócił uwagę obserwatorów na fakt, że w trakcie głosowania regionalna TVP3 bez przerwy informowała o tym, że referendum ma miejsce. Obserwatorium Wyborcze nie zweryfikowało tej informacji.

Trzy redakcje lokalne znajdują się w Otwocku: Linia Otwocka (tygodnik na papierze sprzedawany w kioskach z sensacyjnymi tytułami w rodzaju „Syn pociął mnie piłą” i strona internetowa [linia.com.pl/](http://linia.com.pl/)), iOtwock.info (bezpłatny dwutygodnik na papierze i strona internetowa [iotwock.info](http://iotwock.info)) oraz Halo Otwock (bezpłatny dwutygodnik na papierze i strona internetowa [halootwock.pl/](http://halootwock.pl/)). Linia Otwocka sprzyja radnym, którzy dążyli do odwołania prezydenta Otwocka, a nawet wykazuje stronniczość na ich korzyść, natomiast pozostałe dwie publikacje wyraźnie sprzyjają prezydentowi. Pluralizm w mediach jest więc zapewniony, choć można mieć zastrzeżenia do profesjonalizmu publikowanych artykułów (w lokalnych pismach otwockich często znajdujemy przekazy stronnicze).

## **5 Nieprawidłowe prowadzenie postępowań w Sądzie Okręgowym Warszawa Praga**

W trakcie kampanii referendalnej odbyły się w Sądzie Okręgowym Warszawa-Praga trzy postępowania prowadzone w trybie art. 35 ustawy o referendum lokalnym. W trybie tym „jeżeli plakaty, hasła, ulotki, wypowiedzi albo inne formy propagandy i agitacji zawierają nieprawdziwe dane i informacje, każdy zainteresowany ma prawo złożyć do sądu okręgowego wniosek [...]”, a sąd zobowiązany jest ustawowo do wydania postanowienia w ciągu 24 godzin; następnie uczestnicy postępowania dysponują, w myśl ustawy, terminem 24 godzin na złożenie zażalenia do sądu apelacyjnego, który z kolei ma 24 godziny na wydanie postanowienia w drugiej instancji.

Prezydent Otwocka złożył dwa wnioski: jeden z powodu ulotki bez daty, podpisanej „Radni i Mieszkańcy Otwocka popierający odwołanie Prezydenta Zbigniewa Szczepaniaka” (sygn. akt III Ns 157/2016), drugi z powodu stanowiska rady miasta przyjętego 2 grudnia, a następnie kolportowanego jako ulotka (sygn. akt III Ns 158/2016).

Przewodniczący rady miasta złożył jeden wniosek, z powodu listu rozpowszechnianego w mieście przez prezydenta Szczepaniaka, datowanego 1 grudnia (sygn. akt III Ns 159/2016).

Wszystkie te wnioski zostały w pierwszej instancji oddalone lub odrzucone.

### **5.1 Nieprawidłowe stosowanie zasad postępowania**

Rozpoznawanie spraw ani przekazywanie akt do Sądu Apelacyjnego w Warszawie nie odbywało się w weekend. Nie było też weekendowych dyżurów, w ramach których zainteresowany osoby mogłyby złożyć do sądu wniosek lub zażalenie. Brak dyżurów spowodował kilkudniowe opóźnienie w rozpoznawaniu sprawy III Ns 157/2016 w Sądzie Apelacyjnym oraz niemożliwość rozpoznania w Sądzie Apelacyjnym sprawy III Ns 158/2016. W tym ostatnim przypadku postanowienie w pierwszej instancji zapadło w piątek po południu tuż przed wyborami; ponieważ przegrał wnioskodawca, czyli osoba, której według wszelkiej logiki powinno było zależeć na

szybkim podważeniu postanowienia, można było się spodziewać natychmiastowego zażalenia i postanowienia Sądu Apelacyjnego 24 godziny później, czyli w sobotę tuż przed wyborami. Postanowienie mogło więc dojść do wiadomości wyborców (na przykład za pośrednictwem redakcji internetowych, które istnieją w Otwocku) przed rozpoczęciem głosowania.

Zamiast tego, wnioskodawcy pozostawiono jedynie możliwość uzyskania rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego już po referendum.

Szczególnie ciekawe są słowa wypowiedziane przez sędzię sądu okręgowego Marię Furmianiak tuż po wydaniu postanowienia w sprawie III Ns 158/2016, w ramach nieformalnej rozmowy z uczestnikami postępowania. Na temat możliwości złożenia zażalenia sędzia powiedziała: „tak, na poczcie się składa, wtedy poczta odnotowuje, trzeba tylko prosić, żeby zanotowała dokładnie, bo wystarczy, że pismo zostanie nadane w odpowiednim terminie w urzędzie pocztowym. To jest termin, który trzeba zachować, nie musi do nas wpłynąć, wpłynie dopiero w poniedziałek.”

Z tych słów wynika, że sędzia przyjęła – choć tylko w nieformalnej rozmowie – interpretację zasad postępowania, zgodnie z którą dopuszczalne jest złożenie zażalenia na poczcie, zamiast w sądzie. Jest to dosłowna (literalna) interpretacja przepisów Kodeksu Postępowania Cywilnego, który pozwala na składanie pism procesowych na poczcie i nie przewiduje wyraźnie wyjątku w tej sprawie w przypadku procedury 24-godzinnej. Taka interpretacja jest jednak nie do przyjęcia, gdyż niweczy przewidzianą przez ustawę możliwość rozstrzygnięcia sprawy w ciągu 24 godzin: pozwala ona każdemu uczestnikowi opóźnić rozstrzygnięcie sprawy o kilka dni (tyle, ile trwa przesyłanie listu). Więcej nawet: taka interpretacja powoduje, że w sprawach, w których nikt zażalenia nie wniósł, wykonanie postanowień będzie opóźniane o kilka dni. Żeby bowiem postanowienie mogło zostać wykonane, sąd okręgowy musi najpierw stwierdzić, że nie wniesiono na nie zażalenia, a dopuszczenie wysyłania zażaleń pocztą oznacza, że z takim stwierdzeniem sąd musi odczekać kilka dni.

## **5.2 Niechęć sędzi do rozpoznawania spraw wyborczych**

Sędzia Maria Furmianiak powiedziała również w nieformalnej rozmowie z uczestnikami postępowania, co następuje: „Narzekamy trochę, bo w czasach wyborów... od tego jesteśmy, ale często są to tak drobne spory i takie wywołują konflikty, a dla nas jest to duża dodatkowa praca, przy obciążeniu sądów naprawdę dużym, to ja tak już poza protokołem namawiam, żeby się komunikować, rozmawiać”. Obserwatorium Wyborcze ocenia te słowa zdecydowanie negatywnie. Sędzia nie powinien „narzekać trochę” na to, że dostaje sprawy do rozstrzygnięcia. Nie powinien też mówić: „często są to tak drobne spory” po rozprawie, w której prezydent Otwocka dążył do uznania za kłamliwe słów, z których wynikało, że wielka dziura w Otwocku istnieje z jego winy, a on działał „w celu budowy kolejnej instalacji do przetwarzania odpadów” w mieście, gdzie jedna taka instalacja już istnieje i jest przedmiotem ostrej krytyki.

## **5.3 Nieefektywna obrona prezydenta Otwocka**

Dodatkowa przyczyna opóźnienia w rozpoznawaniu sprawy III Ns 158/2016 leży w tym, że nie doręczono wezwania Jarosławowi Margielskiemu w czasie, gdy znajdował się on w sądzie. Doszło

do tego w następujący sposób. W środę 7 grudnia o godzinie 13:30 rozpoczęła się rozprawa w sprawie III Ns 158/2016. Sędzia stwierdziła, że wezwania nie zostały nikomu prawidłowo doręczone i że z tego powodu sprawa powinna być odroczone. Wówczas adwokat prezydenta Szczepaniaka wdał się z sędzią w dyskusję na temat tego, jak najlepiej doręczyć wezwania i jak należy interpretować przepisy proceduralne dotyczące wezwań, jednak w dyskusji tej nie został wzmiankowany fakt, że w sprawie III Ns 159/2016, prowadzonej na wniosek Jarosława Margielskiego, rozprawa miała rozpocząć się o godzinie 14:30 – można więc było spodziewać się obecności Margielskiego w sądzie, co czyniło wezwanie go bezproblemowym. Prezydent Szczepaniak i jego adwokat wiedzieli o spodziewanej obecności przewodniczącego Margielskiego i nie da się racjonalnie wytłumaczyć, dlaczego o tym nie wspomnieli (nie wiadomo, czy sędzia o tym wiedziała). Po tej dyskusji rozprawa została odroczone o dwa dni, do piątku 9 grudnia – podczas gdy odroczenie jedynie o kilka godzin wystarczyłoby (Jarosław Margielski faktycznie pojawił się w sądzie o godzinie 14:30).

## 5.4 Niekompletne postanowienie

Postanowienie, w którym sąd oddalił wniosek prezydenta Otwocka w sprawie III Ns 158/2016, było uzasadnione ustnie w sposób nieprawidłowy: sąd odniósł się do niektórych żądań wnioskodawcy, a inne zignorował. Żądania, do których sąd się odniósł, dotyczyły opublikowania sprostowania i przeprosin w sprawie niektórych stwierdzeń zawartych w stanowisku rady miasta. Uzasadniając ich oddalenie, sąd w dużej części oparł się na niewłaściwym sformułowaniu żądań; twierdzenia, których fałszywości dowodził wnioskodawca, ale które nie zostały objęte żądaniami sprostowania lub przeprosin, w ogóle nie zostały objęte dyskusją w uzasadnieniu postanowienia. W ten sposób sąd w dużym stopniu uniknął merytorycznego rozstrzygnięcia sporu (nie ocenił, czy krytykowane stwierdzenia rzeczywiście są nieprawdziwe).

Żądania, które sąd zignorował, dotyczyły konfiskaty spornej ulotki oraz zakazu jej publikacji. Tych żądań nie można było krytykować za ich niewłaściwe sformułowanie. Nie było tu też ograniczenia do niektórych tylko stwierdzeń zawartych w ulotce. Orzeczenie w kwestii tych żądań wymagało więc pełnej, merytorycznej oceny dowodów i argumentów, które uczestnicy postępowania przekazali na piśmie i w trwającej trzy godziny rozprawie. Ignorując te żądania, sąd uciekł od takiej merytorycznej oceny.

## 5.5 Podsumowanie

Obserwatorium Wyborcze negatywnie ocenia sposób, w jaki w Sądzie Okręgowym Warszawa Praga stosowano zasady postępowania w trybie art. 35 ustawy o referendum lokalnym. Z tego powodu (ale również z powodu braku właściwych wyjaśnień ze strony prezydenta Otwocka i jego adwokata) nie udało się rozstrzygnąć przed referendum wszystkich spraw, które powinny były zostać rozstrzygnięte.

Równie negatywnie Obserwatorium Wyborcze ocenia zignorowanie części żądań prezydenta Otwocka przez sąd.

# 6 Kampania referendalna i związane z nią problemy

## 6.1 Najważniejsze elementy kampanii

26 listopada i 3 grudnia odbyły się w Otwocku protesty dotyczące smrodu w mieście oraz dziury. W czasie tych protestów nawoływano do udziału w referendum; w każdym z nich uczestniczyło około 40 osób – a więc liczba osób zastanawiająco mała, stukrotnie mniejsza niż liczba głosujących, którzy następnie wzięli udział w referendum (protesty przeciwko smrodowi odbywały się już wcześniej, zarówno w Otwocku, jak i w Woli Duckiej, gmina Wiązowna, gdzie znajduje się jeden ze śmierdzących zakładów).

W Otwocku znajdowała się przyczepa pokryta afiszami wzywającymi do udziału w referendum. Jeden z afiszy był pocięty i przez wiele kolejnych dni nie został naprawiony. Przyczepa spędzała większość czasu na miejscach parkingowych dostępnych bezpłatnie dla samochodów osobowych, w uczęszczanych miejscach miasta – w ten sposób przeciwnicy prezydenta Otwocka uzyskali bezpłatnie dobre miejsca reklamowe (postępowanie takie można uznać za cwaniactwo, wszystko wskazuje jednak, że jest ono legalne).

Po 24 listopada (czyli w okresie, kiedy Obserwatorium Wyborcze było obecne w Otwocku) kolportowano na dużą skalę trzy ulotki (dwie przeciwko prezydentowi Otwocka, jedną w jego obronie). Każda z tych ulotek wywołała sprawę w sądzie (zobacz rozdział 5).

Deklaracje obu stron sporu zostały opublikowane w tygodniku „Linia Otwocka”.

Obserwatorium Wyborcze nie odnotowało zgromadzeń publicznych mających na celu wsparcie prezydenta Otwocka ani pojazdów reklamujących jego punkt widzenia. Ulotka prezydenta była czarno-biała, rozdawana bez koperty, podczas gdy ulotki jego przeciwników były ładnie wydrukowane w kolorze, a jedna z nich była rozdawana w kopertach. Ta asymetria co do intensywności kampanii referendalnej była nieprzypadkowa: prezydent wyjaśnił obserwatorom, że dąży do „wyciszenia sprawy”, czyli chciałby, aby o referendum mówiło się jak najmniej – stąd mało intensywna kampania. Dążenie do wyciszenia jest zjawiskiem negatywnym: dla dobra demokracji obie strony sporu powinny jak najaktywniej propagować swoje punkty widzenia, a nie „wyciszać”. Dążenie do wyciszenia łączy się oczywiście z tym, że prezydentowi w referendum nie było potrzebne mobilizowanie zwolenników, a jedynie uzyskanie niskiej frekwencji.

## 6.2 Drobne nadużycia w kampanii

Jako zabawną ciekawostkę można odnotować, że w czasie protestu 3 grudnia przeciwnicy prezydenta Otwocka stojąc na tle płota otaczającego wielką dziurę krytykowali w przemówieniach fakt, że za naprawę płota płaci miasto, natomiast zyski z wieszania na nim reklam inkasowane są przez prywatną firmę. Zaraz po ogłoszeniu tej krytyki, przeciwnicy prezydenta powiesili plakaty wzywające do udziału w referendum na rzeczonym płocie, zakrywając przy tym niektóre z wiszących tam reklam.

Ulotka zawierająca stanowisko rady miasta była rozpowszechniana w kopercie, na której poza nadrukiem „Rada miasta” i herbem Otwocka znajdował się nadruk „Urząd miasta”. Te ostatnie słowa na kopercie są nadużyciem: urząd miasta podlega prezydentowi i – w przeciwieństwie do rady miasta – w żaden sposób nie angażował się przeciwko niemu.

### 6.3 Zaangażowanie urzędu miasta w kampanii

Problematyczne są dwie publikacje na stronach internetowych urzędu miasta: „Historia inwestycji DOREXu”, artykuł datowany 29 listopada <http://www.otwock.pl/historia-inwestycji-dorexu.ne.mg.6.864> oraz „FILM o lokalizacjach i sytuacji formalno-prawnej firm Lekaro i Amest”, materiał zawierający zdjęcia oraz film datowany 27 listopada <http://www.otwock.pl/protestujemy-skutecznie.ne.mg.1.6.860>. Wszystko wskazuje na to, że materiały te zostały wykonane i sfinansowane przez urząd miasta. Idealnie wpisują się one w kampanię referendalną, gdyż odpowiadają na zarzuty, jakie w czasie kampanii podnoszono przeciwko prezydentowi Otwocka, odpowiednio w związku z dziurą i w związku ze smrodem.

Osoba sprawująca funkcję publiczną może w ramach tej funkcji komunikować się z obywatelami. Może to robić przy pomocy podległych sobie urzędników i z wykorzystaniem środków publicznych. Może to robić m.in. w celu uzasadniania i wyjaśniania prowadzonej przez siebie polityki. W sytuacji, gdy osoba sprawująca funkcję publiczną zaangażowana jest jednocześnie w kampanię wyborczą lub referendalną, często niełatwo jest rozgraniczyć między komunikatami związanymi z funkcją publiczną, a tymi należącymi do kampanii.

W interesującym nas przypadku materiał „Historia inwestycji DOREXu” zdaje się nie przekraczać tej (trudnej do uchwycenia) granicy: stanowi on wyjaśnienie sytuacji wokół dziury, wyjaśnienie, które można zaakceptować jako komunikat wydany w ramach działań władzy publicznej – choć wydźwięk tego komunikatu jest korzystny dla prezydenta.

Inaczej jest z materiałem „FILM o lokalizacjach i sytuacji formalno-prawnej firm Lekaro i Amest”, który ma charakter kampanijny. Sama nazwa pliku, „protestujemy-skutecznie” (która nie jest tytułem materiału) ma formę odezwy politycznej, którą można rozumieć jako wezwanie do protestów przeciwko zakładom Lekaro w Wiązownej, a nie – przeciwko zakładowi w Otwocku czy przeciwko prezydentowi Otwocka. Film zawiera na temat wysypiska w Otwocku słowa „aktualnie nie przyjmuje odpadów”, przez co wprowadza widza w błąd: owszem, wysypisko śmieci nie przyjmuje, ale tylko w okresie dwóch miesięcy (listopad-grudzień). W styczniu odbiór odpadów znów się rozpocznie, o czym film nie mówi. Film w dużym stopniu składa się z wyliczanki argumentów na rzecz tezy, zgodnie z którą Amest Otwock ma tylko nieznaczny wpływ na środowisko naturalne, natomiast zakłady w Wiązownej szkodzą bardzo. Film wdaje się w bezpośrednią polemikę z przeciwnikami prezydenta: widzimy na ekranie protest z Jarosławem Margielskim na pierwszym planie, po czym padają słowa: „na trasie ostatniego protestu nie ma jednak starostwa, choć to tam zapadło 17 decyzji w sprawie rozbudowy instalacji śmieciowych [...] odnosi się wrażenie, że organizatorzy marszu mają inny cel niż rozwiązanie problemu odorowego”.

## 6.4 Nadużycie pośrednio związane z kampanią referendalną

Przewodniczący rady miasta Jarosław Margielski jest kierownikiem biura powiatowego ARiMR (Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) w Otwocku. Został mianowany na to stanowisko na fali wymiany kadr w tej instytucji, po dojściu do władzy w Polsce Prawa i Sprawiedliwości pod koniec roku 2015.

Jarosław Margielski został na to stanowisko mianowany bez konkursu (konkursy zostały zniesione w drodze ustawy uchwalonej przez nową większość rządzącą). Pomimo pytań ze strony dziennikarzy, nie została podana do publicznej wiadomości ani przyczyna, dla której poprzednik Margielskiego został usunięty ze stanowiska, ani kryteria, według których właśnie Jarosław Margielski otrzymał to stanowisko. Sprawa ta była badana przez redaktora Jana Szczyrka z redakcji [iotwock.info](http://iotwock.info) i zaowocowała dwoma artykułami:

- *Milczenie nad nową funkcją Jarosława Margielskiego*, 15 marca 2016
- *Koniec milczenia?*, 4 kwietnia 2016

W związku z nominacją na kierownika biura ARiMR, partia Nowoczesna wpisała Jarosława Margielskiego na swoją „listę Misiewiczów” (w rozmowie z obserwatorami Margielski polemizował ze tym, argumentując, że jest dużo lepiej wykształcony niż Bartłomiej Misiewicz).

Jarosław Margielski spędza na sprawowaniu funkcji przewodniczącego rady miasta kilkakrotnie więcej czasu niż inne osoby sprawujące podobne funkcje (tak powiedział obserwatorom, którzy ze swej strony mogą to potwierdzić). Wynika to z wyjątkowo drobiazgowej kontroli, jaką sprawuje on nad poczynaniami prezydenta Otwocka.

Ponadto Margielski jest doktorantem w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego.

Sumienne prowadzenie działalności na tych trzech polach (pełnoetatowa praca w na stanowisku kierowniczym w ARiMR, wykonywanie mandatu radnego z ponadprzeciętnym zaangażowaniem, studia doktoranckie) jest niewykonalne.

W rozmowie z obserwatorami Jarosław Margielski wyjaśniał sytuację w ten sposób, że na czas pracy w radzie miasta bierze urlopy i że ma potrącenia z pensji w ARiMR (w domyśle: urlopy bezpłatne). Odmówił jednak podania szczegółów czy dokumentów dotyczących tej sprawy, wyjaśniając, że ARiMR zabrania mu komunikowania takich informacji, ale że można po te informacje zwrócić się do ARiMR, gdyż są to informacje publiczne.

Wyjaśnienia Jarosława Margielskiego nie są godne wiary. Jest tak po pierwsze ze względu na obowiązujące prawo: każdy urzędnik państwowy będący w posiadaniu informacji publicznych może, a nawet powinien, informacje te przekazywać osobom, które pytają. Tak więc wskazywanie przez urzędnika, jakim jest Margielski, że on informacji przekazać mi nie może, ale ktoś inny w ARiMR może, nie znajduje oparcia w obowiązującym prawie.

Po drugie, jak wynika z artykułów wzmiankowanych wyżej, rzecznik prasowy ARiMR uparczywie ignorował pytania red. Jana Szczyrka dotyczące warunków pracy Margielskiego w agencji (w

szczegółności: pytania dotyczące wynagrodzenia). Twierdzenie, że rzecznik ARiMR poda takie informacje Obserwatorium Wyborczemu, jest więc niewiarygodne.

Podsumowując: opisane tu fakty wskazują, że Jarosław Margielski piastując stanowisko kierownicze w ARiMR, na które został mianowany według kryteriów politycznych, istotną część swojego czasu pracy w rzeczywistości poświęca na kontrolowanie działalności prezydenta Otwocka i na szukanie argumentów przeciwko niemu.

Innymi słowy, wiele wskazuje na to, że mamy do czynienia z nielegalnym finansowaniem działalności politycznej Jarosława Margielskiego (konkretnie: z wynagradzaniem czasu, jaki poświęca on na tę działalność) przez agencję państwową. Nie jest to bezpośrednio związane z kampanią referendalną, lecz związek pośredni jest bardzo wyraźny: właśnie dzięki temu finansowaniu Jarosław Margielski był w stanie przeanalizować poczynania prezydenta i wypracować argumenty, które były następnie podnoszone w czasie kampanii.

## 7 Informacje o frekwencji w trakcie głosowania

Obwodowe komisje wyborcze udzielały bez utrudnień informacji na temat frekwencji w trakcie głosowania. Ten fakt jest godny odnotowania, gdyż podczas podobnego referendum w Tuliszkowie 6 listopada 2016 informacji takich nie udzielano (problem opisany jest w sprawozdaniu Obserwatorium Wyborczego <http://ow.org.pl/2016/10/29/tuliszkow/> ; zdaniem Obserwatorium Wyborczego, odmowa udzielania tych informacji w Tuliszkowie stanowiła naruszenie prawa).

Obliczanie frekwencji na bieżąco i udzielanie na bieżąco informacji na ten temat jest pomocne dla upewnienia się, czy nie doszło do oszustw. Oszustwa polegające na dorzucaniu głosów do urny jest bowiem najłatwiej przeprowadzić w godzinach, w których prawie nie ma głosujących – wówczas uwaga wszystkich uczestników procesu referendalnego jest (choć nie powinna być) osłabiona (zobacz podrozdział 8.3 poniżej). Gdyby w porze, gdy prawie nikt nie głosuje (na przykład można się spodziewać najwyżej 10 głosujących) ktoś dorzucił 50 głosów, taka sytuacja byłaby natychmiast widoczna jako nienormalny przyrost frekwencji (60 głosów w danym przedziale czasu zamiast oczekiwanych co najwyżej 10). Jeśli natomiast informacje o frekwencji zbierane są tylko na koniec dnia, to anomalia nie będzie w oczywisty sposób widoczna, będzie na przykład 350 głosów zamiast oczekiwanych około 300.

Uwagi zawarte w poprzednim akapicie nie powinny być rozumiane jako implikujące, że w Otwocku doszło do dosypywania głosów, ani nawet, że Obserwatorium Wyborcze miało szczególne powody, by obawiać się czegoś takiego. Sprawdzanie, czy głosy nie są dosypywane, jest po prostu standardowym elementem pracy obserwatorów wyborczych, a dane o frekwencji o różnych porach są standardową rubryką formularzy, które wypełniają obserwatorzy.

Informacja o frekwencji została opublikowana w trakcie głosowania na stronie internetowej [iotwock.info](http://iotwock.info). Po krótkim czasie publikację tę usunięto. Dziennikarz z [iotwock.info](http://iotwock.info) poinformował obserwatorów, że złożone zostało doniesienie do prokuratury w sprawie tej publikacji.



Można się domyślać, że zawiadomienie do prokuratury opiera się na następującym przepisie ustawy o referendum lokalnym:

Art. 70. [Publikacja sondaży w okresie ciszy referendalnej]

Kto podaje do publicznej wiadomości wyniki badań opinii publicznej dotyczące przewidywanych zachowań mieszkańców w referendum i wyniku referendum oraz sondaży przeprowadzanych w dniu głosowania, z naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 32, podlega grzywnie.

Obserwatorium Wyborcze stoi na stanowisku, że publikując informacje o frekwencji, dziennikarze nie naruszyli tego przepisu. Przepis ten mówi bowiem jedynie o wynikach badań opinii publicznej i o sondażach, a opublikowane dane do tych kategorii nie należą. Istnieje oczywiście duże podobieństwo między tym, co opublikowała redakcja [iotwock.info](http://iotwock.info), a tym, czego cytowany tu przepis publikować zabrania – jednak jest to przepis prawa karnego materialnego, w związku z czym nie może on być interpretowany rozszerzająco ani przez analogię.

Ewentualne kontrowersje na temat interpretacji cytowanego tu przepisu są bez wpływu na ocenę faktu, że komisje obwodowe udzielały informacji na temat frekwencji: komisje nic nie publikowały, a jedynie informowały pojedyncze osoby (te, które zadawały pytania) – a tego art. 70 ustawy o referendum lokalnym z całą pewnością nie zabrania.

## 8 Przebieg głosowania i liczenia głosów

Działając jako mężowie zaufania prezydenta Otwocka, obserwatorzy w liczbie 13 odwiedzili 18 lokali referendalnych (na ich ogólną liczbę 29, w tym trzy dla pacjentów szpitali). Obserwatorzy byli obecni przy liczeniu głosów i sporządzaniu protokołów w 6 lokalach.

### 8.1 Dostęp do lokali referendalnych i ich oznaczenie

Dostęp do lokali referendalnych i ich oznaczenie jest ważną kwestią ze względu na to, że każde przypomnienie o tym, że głosować można, działa bezpośrednio na korzyść jednej ze stron sporu – a obecność dobrze widocznych, wyraźnie oznaczonych lokali referendalnych stanowi takie właśnie przypomnienie – natomiast utrudnienia głosowania mają efekt odwrotny. Urząd miasta – który podlega jednej ze stron sporu – jest odpowiedzialny za lokalizację a także, w pewnym stopniu, za oznakowanie lokali referendalnych.

Adres lokalu referendalnego nr 9 był podany nieprawidłowo w biuletynie informacji publicznej (prawidłowo było jednak podane, że lokal znajduje się w Osiedlowym Klubie Batory). Przed lokalem nr 15 prowadzone były roboty utrudniające dostęp (osoby z kręgu prezydenta podkreślają, że roboty nie były zarządzane przez urząd miasta, lecz przez dyrektora szkoły; jest to jedynie połowiczne usprawiedliwienie sytuacji). Lokal nr 13 znajdował się w innym budynku niż w czasie ostatnich wyborów.

Lokale referendalne były prawidłowo oznaczone. Tabliczki z napisem „obwodowa komisja do spraw referendum” nie we wszystkich przypadkach były dobrze widoczne z ulicy, ale lokale były

dotatkowo oznaczone wydrukowanymi na papierze strzałkami (tam, gdzie dostęp do lokalu był skomplikowany, było odpowiednio wiele strzałek). Polskie flagi przed lokalami referendalnymi były natomiast wywieszane w nieco mniej niż połowie przypadków. Prawo nie reguluje kwestii wywieszania flag.

## 8.2 Tajność głosowania

Tajność głosowania w interesującym nas referendum w praktyce nie istniała, gdyż liczyła się jedynie frekwencja (kwestia omówiona w rozdziale 3 powyżej). Pomimo tego, obserwatorzy zwracali uwagę na ten (szczątkowy) element tajności głosowania, która mimo wszystko istniała, a mianowicie na zachowanie w tajemnicy tego, czy dany wyborca głosował za odwołaniem, prezydenta, głosował przeciwko odwołaniu, oddał głos nieważny czy też wrzucił do urny kartę nieważną (np. kartę całkowicie przedartą). W trzech pierwszych przypadkach głos wlicza się do frekwencji i w ten sposób działa na korzyść uznania referendum za ważne, w ostatnim przypadku głos się do frekwencji nie wlicza.

Obserwatorzy odnotowali naruszenie tajności głosowania w 10 obwodach spośród 18 odwiedzonych (nr 2, 4, 6, 7, 12, 13, 14, 16, 25, 26): zaobserwowaliśmy wypełnianie kart do głosowania na widoku, jednoczesna obecność dwóch osób w miejscu mającym zapewnić tajność głosowania, wrzucanie kart do urny w taki sposób, że ich treść jest widoczna. W pięciu obwodach komisja nie reagowała na naruszenie tajności (nr 12, 13, 14, 16, 19), w trzech dalszych nie zawsze reagowała (nr 2, 6, 9).

Zaobserwowane naruszenia tajności głosowania nie mają realnego wpływu na wynik referendum, ale są niepokojącym objawem braku szacunku dla tajności głosowania, co w innych okolicznościach jest szkodliwe dla demokracji.

## 8.3 Przestrzeganie procedur

Sprawdzania tożsamości głosujących i ich prawa do głosowania było prawidłowe we wszystkich obserwowanych przez nas przypadkach (odnotowano nieliczne przypadki osób, które chciały głosować, ale nie były w spisie wyborców; osoby te nie zagłosowały).

Obserwatorium Wyborcze nie odnotowało prób fałszerstw czy, szerzej, nielegalnego wpłynięcia na wynik referendum; odnotowało jednak cały szereg uchybień proceduralnych, z których niektóre są poważne.

Obserwatorzy odnotowali dwa przypadki obecności tylko jednego członka komisji w lokalu do głosowania, w czasie głosowania (nr 2 i 18).

W dwóch lokalach wyborczych (nr 6 i nr 26) procedura ustalania wyniku głosowania nie była przestrzegana: nie przestrzegano ani kolejności czynności ustalonej przez art. 70, 71, 75, 76, 77 kodeksu wyborczego, ani obowiązku wspólnego liczenia głosów przez całą komisję obwodową. Ponadto protokół z obwodu nr 26 wywieszony w lokalu wyborczym zawierał błąd: liczba kart ważnych (poz. 10) według protokołu wyniosła 155, tymczasem powinna ona być równa sumie

liczby głosów nieważnych (poz. 11), według protokołu 2, i liczby głosów ważnych (poz. 12), według protokołu 155.

Protokół miejskiej komisji wyborczej

(<http://www.bip.otwock.pl/dokumenty/wyборы/2016/Protokol.pdf>) podaje liczbę kart nieważnych (poz. 9) wynoszącą 0, co jest nie do pogodzenia z protokołem z komisji 26 (2 karty nieważne). Nie wiadomo, jak taka sytuacja jest możliwa, prawdopodobnie protokół z komisji nr 26 (który zawierał błąd) został w jakiś sposób poprawiony już po jego wywieszeniu.

W lokalu nr 2 urna była obklejona taśmą, zamiast być zabezpieczona oficjalnymi plastikowymi pieczęciami.

## 8.4 Inne aspekty przebiegu głosowania

Nie odnotowano agitacji w lokalach wyborczych. Złożona została telefonicznie skarga na agitację w lokalu nr 12, jednak wszyscy obecni tam (w tym mąż zaufania rady miasta i oberwator) potwierdzili na piśmie, że agitacji nie było.

Obecność córki prezydenta Otwocka podczas głosowania, w charakterze męża zaufania, jest opisana w podrozdziale 3.2.

W jednym z lokali mąż i żona jednocześnie zasiadali w tej samej komisji do spraw referendum. Jest to zgodne z prawem, lecz niewłaściwe.

W jednym z lokali obserwatorka legitymująca się odręcznie wypisanym zaświadczeniem prezydenta Otwocka początkowo nie została dopuszczona do obecności podczas głosowania (następnie komisja zgodziła się porozmawiać telefonicznie z komisarzem wyborczym, co poskutkowało jej dopuszczeniem).

Nie zanotowaliśmy podejrzliwości członków komisji wobec siebie wzajemnie (można przypuszczać, że niektóre z opisanych wyżej uchybień proceduralnych wynikają w znacznej części właśnie z braku podejrzliwości: wielu członków komisji prawdopodobnie nie widzi potrzeby przestrzegania procedur, które ustanowione są dla chronienia głosowania przed oszustwami – oczywiście ta uwaga w niczym nie zmienia faktu, że nieprzestrzeganie procedur jest naganne).

*Niniejsze sprawozdanie jest owocem obserwacji na miejscu prowadzonej od 24 listopada do 11 grudnia 2016.*

*Obserwatorium Wyborcze dziękuje za poświęcony czas i za udzielone informacje radnym miasta Otwocka, w szczególności panu przewodniczącemu Jarosławowi Margielskiemu, oraz panu prezydentowi Zbigniewowi Szczepaniakowi. Szczególne podziękowania należą się Panu Prezydentowi za wyznaczeniu naszych obserwatorów na mężów zaufania.*

*Sprawozdanie sporządzone w Warszawie 19 grudnia 2016.*

*Obserwatorium Wyborcze dziękuje radcy prawnemu Andrzejowi Kowalczykowi, który wyjaśnił nam zawikłaność związane z uchwałą o nieudzieleniu absolutorium i z kontrolą takiej uchwały przez RIO i sądy administracyjne.*

**Obserwatorzy kampanii referendalnej i prasy:** *Danuta Bokiewicz, Władysław Majewski, Monika Rosłońska, Marcin Skubiszewski*

**Obserwator postępowań sądowych:** *Marcin Skubiszewski*

**Obserwatorzy w dniu głosowania:** *Mateusz Bajek, Karol Bijoś, Danuta Bokiewicz, Agnieszka Borowiec, Paweł Borys, Anna Dołgolewska, Władysław Majewski, Hanna Pietkiewicz-Sałdan, Maria Pietraszewska, Magdalena Roehrig, Marcin Skubiszewski, Ewa Umińska, Maciej Umiński*

**Redakcja sprawozdania:** [Marcin Skubiszewski](#)