

Referendum w sprawie odwołania burmistrza Tuliszkowa: brak tajności głosowania zasadniczą wadą

Sprawozdanie Obserwatorium Wyborczego

6 listopada 2016 r. w gminie Tuliszków (powiat turecki, województwo wielkopolskie) odbyło się referendum lokalne w sprawie odwołania burmistrza. Gmina liczy 10 600 mieszkańców, składa się z miasta Tuliszków (3500 mieszkańców) oraz z 15 sołectw. Burmistrem gminy i miasta jest od 14 lat Grzegorz Ciesielski, który w roku 2014 kandydował na to stanowisko z własnego komitetu wyborczego. Ciesielski jest prezesem oddziału powiatowego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych (powiat turecki).



Referendum zostało rozpisane na wniosek podpisany przez ponad 10% wyborców zamieszkałych w gminie. Wniosek ten był reakcją na głośne kontrowersje związane z obsadzeniem stanowiska dyrektora Zespołu Szkół w Tuliszkowie (unieważniono trzy kolejne konkursy, następnie pełniący obowiązki dyrektora został wyznaczony bez konkursu).

Do ważności referendum wymagany był udział 2219 wyborców, co stanowi 26% uprawnionych (wymagana liczba głosujących była obliczona jako 3/5 liczby osób, które w roku 2014 uczestniczyły w głosowaniu, w którym wybrano burmistrza). 97% głosów ważnych było za odwołaniem burmistrza, jednak referendum zostało uznane za nieważne ze względu na zbyt małą liczbę głosujących, która wyniosła 1511 (18% uprawnionych). Burmistrz 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 burmistrz.

W przypadku głosowania powszechnego brak tajności co do zasady stanowi poważne naruszenie powszechnie przyjętych standardów demokracji. W przypadku gminy Tuliszków szkodliwość braku tajności jest wzmocniona przez fakt, że niemała część wyborców w gminie jest – podobnie jak w wielu innych niedużych gminach – uzależniona od decyzji podejmowanych przez burmistrza i przez radę gminy, a ponadto niektórzy wyborcy mają powody, żeby czuć się zastraszeni. Z tych przyczyn **Obserwatorium Wyborcze ocenia przebieg referendum negatywnie i stoi na stanowisku, że prawo mieszkańców gminy Tuliszków do zdecydowania w drodze referendum o odwołaniu burmistrza, zapisane w art. 170 Konstytucji, nie zostało prawidłowo zrealizowane. Wady procesu referendalnego były tak poważne, że nie da się ustalić, czy wynik referendum rzeczywiście odpowiada woli mieszkańców gminy.**

Polskie prawo umożliwia obserwowanie głosowania i liczenia głosów jedynie mężom zaufania zainteresowanych stron (tu: burmistrza oraz grupy inicjatywnej, która spowodowała rozpisanie referendum) oraz obserwatorom międzynarodowym. Dziennikarze mają ograniczony dostęp do lokali do głosowania. Ani zwykli obywatele, ani polskie organizacje pozarządowe nie mają możliwości obserwowania wyborów i referendum. Z tych przyczyn Obserwatorium Wyborcze nie miało możliwości bezpośredniego pełnego obserwowania głosowania i liczenia głosów. Sytuacja taka stanowi naruszenie rekomendacji zawartej w Dokumencie Kopenhaskim KBWE oraz rekomendacji Komisji Weneckiej.

Kampania referendalna prowadzona przez grupę inicjatywną była w dużym stopniu oparta na stwierdzeniach ogólnikowych i nie dostarczyła wyborcom informacji i argumentów stanowiących dostateczne podstawy do podjęcia decyzji. Kampania wyborcza burmistrza również dostarczyła bardzo mało informacji i argumentów.

W powiecie tureckim znajdują się trzy redakcje, które swoim zainteresowaniem obejmują wydarzenia w Tuliszkowie. Redakcje te znacznie różniły się między sobą podejściem do referendum, pluralizm w czasie kampanii referendalnej był więc zapewniony; niestety profesjonalizm i – co za tym idzie – jakość publikowanych materiałów pozostawiały często do życzenia.

Zawiadomienie wyborców o referendum, którego rozesłanie do wszystkich wyborców jest przewidziane przez ustawę, było napisane językiem biurokratycznym, mało zrozumiałym dla części wyborców. Czasopismo gminy „Głos Tuliszkowa” – które ma wyraźny charakter propagandowy – w ogóle nie poinformowało o referendum.

2 Tajność głosowania, próg frekwencyjny i uzależnienie wyborców od władz

2.1 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 $\frac{3}{5}$ liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. W interesującym nas przypadku oznacza to, że do ważności referendum wymagany był udział co najmniej 2219 wyborców, czyli ok. 26% uprawnionych.

W rozmowie z obserwatorami przeprowadzonej 20 października burmistrz powiedział, że wzywa do nieuczestniczenia w referendum osoby, które mówią mu, że chcą głosować przeciwko jego odwołaniu. Ogłoszenie opublikowane przez burmistrza w poniedziałek 31 października 2016 w tygodniku „Echo Turku” zaczyna się od słów „NIE idę na referendum”. Wydana przez burmistrza ulotka wyborcza zawiera na poczesnym miejscu te same słowa oraz słowa „dołącz do mnie”.

Taka postawa burmistrza oznaczała, że zmagania między nim a grupą inicjatywną miały dotyczyć ważności referendum (która zależy od liczby głosujących, a nie od tego, jak ludzie głosują), natomiast zwycięstwo burmistrza w referendum (sytuacja, w której większość głosujących poparłaby jego pozostanie na stanowisku) było w praktyce niemożliwe, gdyż większość osób, które mogłyby zagłosować przeciwko odwołaniu, za namową burmistrza nie zagłosowała wcale (97% 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 dany głos był za odwołaniem, czy przeciwko.

W praktyce nie było więc tajności głosowania. Brak tajności jest szczególnie groźny w małej gminie (gmina Tuliszków liczy 10 600 mieszkańców), gdzie zapamiętanie lub zanotowanie, które osoby głosowały, i przekazanie tej informacji osobom zainteresowanym, jest łatwiejsze niż w dużej gminie (w dużej gminie zorganizowanie odpowiedniego systemu przekazywania informacji byłoby bardziej skomplikowane i — ze względu na liczbę osób, które musiałyby być w to zaangażowane — wiązałoby się z większym ryzykiem ujawnienia takiego proceduru).

2.2 Uzależnienie wyborców od władz gminy

Znaczna część wyborców w Tuliszkowie jest ekonomicznie uzależniona od decyzji wydawanych przez burmistrza lub od uchwał rady gminy, które podejmowane są na podstawie projektów przygotowanych przez burmistrza (ponadto w obecnej konfiguracji politycznej rada gminy silnie popiera burmistrza).

Urząd gminy liczy 33 etaty, szkoły w gminie mają 133 etaty nauczycielskie i 49 etatów pomocniczych. W sumie jest to 215 etatów i w przybliżeniu taka właśnie liczba wyborców pracuje na etatach gminnych.

Ponieważ uzależnienie od władz gminy dotyka nie tylko jej pracowników, ale również ich najbliższych, można ostrożnie przyjąć, że co najmniej 400 wyborców w gminie (5% wszystkich wyborców) uzależnionych jest od władz gminy przez stosunek pracy.

Wielu wyborców uzależnionych jest ekonomicznie od decyzji władz gminy na sposoby inne niż stosunek pracy, na przykład przez pomoc społeczną, której gmina udziela, przez plan zagospodarowania przestrzennego (procedura zmiany planu jest obecnie w toku), przez budżet ochotniczej straży pożarnej i wysokość wynagrodzeń wypłacanych strażakom, wreszcie przez

klasyfikowanie konkretnych obszarów jako przeznaczonych do rewitalizacji (rozpoczęcie takiej procedury zostało uchwalona przez radę gminy 26 października br.).

W rozmowie z obserwatorami dziennikarka Echa Turku Iwona Kujawa oceniła, że osoby spokrewnione z pracownikami urzędu gminy stanowią około 40% ludności gminy Tuliszków („spokrewnione” oznacza co innego, niż „należące do najbliższej rodziny”).

Trudno oszacować łączną liczbę wyborców w dużym stopniu ekonomicznie uzależnionych od decyzji władz gminy (każdy mieszkaniec jest w jakimś stopniu od tych decyzji uzależniony), ale liczba ta bez wątplenia przekracza (prawdopodobnie bardzo znacznie) 5% — co oznacza, że wpływ braku tajności głosowania na wynik referendum jest znaczący.

2.3 Kwestia zastraszania i przekupywania wyborców

2.3.1 Przed dniem głosowania

W czasie kampanii referendalnej członkowie grupy inicjatywnej wielokrotnie wspominali o zastraszaniu wyborców. W szczególności członek grupy Karol Zieliński na zebraniu publicznym 27 października mówił: *w trakcie samej akcji zbierania podpisów pojawiały się głosy mówiące o tym, jakoby listy z podpisami mieszkańców trafiały na biurko burmistrza*. Zieliński mówił też o plotkach, według których burmistrz będzie *kontrolował listy wyborcze po zakończonym plebiscycie* (Zieliński te plotki dementował, jednak plotki takie mają efekt zastraszający, nawet jeśli są bezpodstawne).

Dalej Zieliński mówił: *dzisiaj pojawiały się głosy o tym, że na rynku zaczęły się akcje przekupywania ludzi, namawiania do bojkotu [...] nachodzenie członków komisji wyborczych, mamy przykład jednego radnego, który nachodził dwukrotnie, używając słów "nawet nie wiesz, dziewczyno, co sej narobiłaś", można to traktować w tym momencie dwuznacznie, mam świadomość, że mówię to publicznie, jest to nagrywane, nie boję się żadnej odpowiedzialności, ponieważ sytuacje takie miały miejsce, a miały miejsce przy świadkach*.

Oto ustalenia i komentarze dotyczące tych oskarżeń.

Plotka o podpisach trafiających do burmistrza: W rozmowie z obserwatorami burmistrz oświadczył: „żadnego takiego działania z naszej strony nie było”. Obserwatorzy nie otrzymali żadnych sygnałów przeczących słowom burmistrza, plotka jest więc prawdopodobnie bezpodstawna. Samo istnienie plotki jest natomiast potwierdzone: jest ona wzmiankowana w komentarzu internetowym datowanym 30 sierpnia 2016 (<http://www.iturek.net/682/tuliskow-radni-skarge-miroslawy-puszcz-majdy-uznali-za-bezzasadna-nauczycielka-broni-swoich>). Istnienie takiej plotki ma efekt zastraszający, nawet jeśli plotka jest bezpodstawna.

Zastraszanie członkini komisji wyborczej: Burmistrz oświadczył obserwatorom, że nie ma „zielonego pojęcia” o takiej sprawie i że nie prowadzi „próby napastliwej kampanii”. Radny, którego oskarżenie dotyczy, przerwał rozmowę telefoniczną z obserwatorem, gdy tylko dowiedział się, że ten zainteresowany jest kampanią referendalną. Zastraszana osoba potwierdziła fakty. Obserwatorzy są przekonani, że mówiła ona prawdę.

Plotka o kontrolowaniu list wyborczych po zakończonym plebiscycie: obserwatorzy nie potwierdzili istnienia ani takiej plotki, ani faktów, o których rzekoma plotka wspomina.

Przekupywanie wyborców: burmistrz oświadczył obserwatorom: „nigdy nic takiego nie robiłem, brzydzę się tym” i zalecił wzywanie policji, jeśli takie fakty będą obserwowane. Obserwatorzy nie potwierdzili ani faktów, ani nawet istnienia plotki na ich temat.

2.3.2 W dniu głosowania

Obserwatorzy stwierdzili trwającą ponad godzinę obecność policji przy lokalu wyborczym w gminnym domu kultury (ul. Buczka 2, Tuliszków), około godziny 16, a więc w czasie, gdy liczba głosujących jest największa. Obecny był najpierw nieoznakowany samochód z dwoma funkcjonariuszami nieumundurowanymi (ale dobrze znanymi lokalnej społeczności), a następnie samochód oznakowany.

Obserwator podszedł do funkcjonariuszy w cywilu, przedstawił się imieniem i nazwiskiem i powiedział, że pisze artykuł o referendum, a następnie spytał funkcjonariuszy o przyczyny ich obecności. Jeden z funkcjonariuszy odmówił odpowiedzi i odesłał obserwatora do powiatowego rzecznika prasowego policji, natomiast drugi, zidentyfikowany przez miejscowe osoby jako komendant gminny Dariusz Jasiakiewicz, zarzucił obserwatorowi, że ten, wbrew rzekomemu obowiązkowi, nie rozpoczął rozmowy od okazania legitymacji prasowej.

Zgodnie z zaleceniem policjantów, obserwatorzy zadzwonili do komendy powiatowej policji, gdzie poinformowano ich, że powinni udać się z pytaniami do komendanta gminnego Dariusza Jasiakiewicza.

Polskie prawo nie zakazuje obecności osób uzbrojonych czy sił porządkowych w bezpośredniej bliskości lokalu wyborczego. Zakaz taki obowiązuje jedynie wewnątrz lokalu. Praktyka innych państw jest w tej sprawie rozbieżna (na przykład na Ukrainie obecność policji w bezpośrednim sąsiedztwie lokalu wyborczego jest obowiązkowa, co wiąże się z niespokojną sytuacją w tym kraju; we Francji natomiast taka obecność jest zabroniona).

W omawianej tu sytuacji, ze względu na brak tajności głosowania samo wejście obywatela do lokalu wyborczego jest aktem opowiedzenia się przeciwko aktualnie urzędującej władzy. Fakt, że odbywa się to w obecności policji, jest elementem nacisku na głosujących. Obecność policji, która w przypadku głosowania tajnego mogłaby nie być niczym złym, jest tu więc zdecydowanie szkodliwa. Ponadto komendant Jasiakiewicz znany jest lokalnie z tego, że sprzyja burmistrzowi. Komendant próbował ponadto onieśmielić obserwatora wmawiając mu rzekome naruszenie nieustniejącego obowiązku – można się więc obawiać, że podobne onieśmielające zachowania zdarzają się również w innych przypadkach. To wszystko zwiększa siłę nacisku psychologicznego wywołanego obecnością policji.

2.3.3 Podsumowanie

Oskarżenia Karola Zielińskiego — sformułowane publicznie, a ponadto w części potwierdzone przez obserwatorów — nadają dodatkowego znaczenia brakowi tajności głosowania. Obecność

policji przy lokalu wyborczym była – w kontekście braku tajności głosowania – dodatkowym istotnym problemem. Przypomnijmy rzeczy oczywiste: zastraszenie i przekupywanie wyborców tylko niekiedy da się udowodnić (tu obserwatorzy byli w stanie potwierdzić fakty w dwóch przypadkach przed dniem głosowania i w jednym – w dniu głosowania), jedynym skutecznym środkiem zapobiegawczym jest tajność głosowania. W sytuacji, z którą mamy do czynienia, brak faktycznej tajności głosowania powoduje, że wyniku referendum nie można uznać za demokratyczny wyraz woli mieszkańców Tuliszkowa.

2.4 Stanowisko Komisji Weneckiej

Komisja Wenecka wydała następującą rekomendację, dotyczącą referendum:

Zaleca się, aby nie było przewidziane

a. *kworum (próg, minimalny procent) frekwencyjne, gdyż wówczas wyborcy, którzy nie uczestniczą w referendum, traktowani są jakby głosowali przeciwko;*

b. *kworum aprobaty (głosy „za” oddane przez minimalny procent uprawnionych do głosowania), gdyż rodzi to ryzyko powstania trudnej sytuacji politycznej w przypadku, gdy projekt uzyska aprobatę większości zwykłej niższej niż wymagany próg.*

[Code of Good Practice on Referendums, adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007), s. 13, tłum. Marcin Skubiszewski]

Sformułowanie rekomendacji wskazuje, że Komisja Wenecka nie uważa jej przestrzegania za niezbędne, a jedynie za wskazane. Wynika to z użycia wyrażenia „zaleca się” (*it is advisable*), podczas gdy wiele innych rekomendacji zawartych w tym samym dokumencie używa wyrażeń „musi” lub „nie może” (*must, may not*).

2.5 Podsumowanie i propozycje

Obserwatorium Wyborcze ocenia przebieg referendum negatywnie i uważa, że w referendum tym nie zostało zrealizowane prawo mieszkańców gminy Tuliszków do zdecydowania o odwołaniu burmistrza (art. 170 Konstytucji), ponieważ wystąpiły łączne następujące fakty:

- Głosowanie w praktyce nie było tajne, gdyż istotne było tylko to, czy dany wyborca zagłosuje, a nie jak zagłosuje; to z kolei wynikało z tego, że
 - ustawa przewiduje próg frekwencyjny
 - burmistrz publicznie wzywał do nieuczestniczenia w referendum
- Znaczna część wyborców jest ekonomicznie uzależniona od decyzji podejmowanych przez władze gminy (sytuacja typowa dla niedużych gmin).
- Zostały publicznie sformułowane oskarżenia o zastraszanie wyborców i kupowanie głosów; niektóre przypadki zastraszania zostały potwierdzone przez Obserwatorium Wyborcze.

Aby uniknąć podobnych sytuacji na przyszłość, szczególnie ważne jest zniesienie wyżej wzmiankowanego progu frekwencyjnego (art. 55 ust. 2 [ustawy o referendum lokalnym](#)), przy czym w miejsce tego progu można ewentualnie wprowadzić inny mechanizm, który nie będzie unicestwiał tajności głosowania. Rolą niniejszego sprawozdania nie jest ustalenie, jakie rozwiązanie jest tu najlepsze, istotne jednak jest pokazanie, że próg frekwencyjny można z łatwością znieść. Oto dwa proste rozwiązania (niekoniecznie są to rozwiązania najlepsze z możliwych).

Pierwszym, najprostszym rozwiązaniem byłoby całkowite zniesienie progu, bez wprowadzania w jego miejsce innego mechanizmu. Wówczas decyzja o odwołaniu organu władzy zapadałaby zwykłą większością głosów, przy dowolnej frekwencji. Takie rozwiązanie byłoby w pełni zgodne z wyżej przytoczoną rekomendacją Komisji Weneckiej i zapewniłoby tajność głosowania. Uczyniłoby ono odwołanie organu władzy stosunkowo łatwym i z tej przyczyny można się obawiać, że trudne byłoby znalezienie woli politycznej do wprowadzenia tego rozwiązania.

Drugie rozwiązanie polegałoby na zastąpieniu progu frekwencyjnego przez *kworum aprobaty* (terminologia Komisji Weneckiej): aby decyzja o odwołaniu organu władzy była skuteczna, możnaby wymagać, aby głosowała za tą decyzją odpowiednio duża liczba uprawnionych do głosowania (liczba głosujących przeciwko i liczba głosów nieważnych są bez znaczenia dla osiągnięcia kworum aprobaty). Przy takim rozwiązaniu odwołanie organu władzy może być łatwiejsze lub trudniejsze, w zależności od tego, na jakim poziomie zostanie ustalone kworum aprobaty, rozwiązaniu temu nie może więc stać na przeszkodzie wola polityczna dotycząca większej lub mniejszej łatwości, z jaką organy władzy powinny być odwoływane. W przeciwieństwie do progu frekwencyjnego, kworum aprobaty nie daje powodu, by wzywać do bojkotu referendum – tak więc mechanizm ten nie jest zabójczy dla tajności głosowania.

3 Inne nieprawidłowości w kampanii referendalnej

3.1 Kampania prowadzona z użyciem fałszywej tożsamości

Jeden z mieszkańców gminy opowiedział obserwatorom, że odebrał telefon od osoby podszywającej się pod dyrektora gminnego domu kultury. Osoba ta wzywała do głosowania w referendum za odwołaniem burmistrza, zachęcała do propagowania takiego głosowania i proponowała zorganizowanie transportu w dniu głosowania. Mieszkaniec gminy opowiedział, że o sprawie rozmawiał z dyrektorem domu kultury i z policją.

Joanna Macudzińska i Karol Zieliński z grupy inicjatywnej stwierdzili w rozmowie z obserwatorami, że grupa nie ma nic wspólnego z działaniami takimi, jak tu opisane, i wyrazili zdziwienie sytuacją.

Obserwatorzy dają wiarę wzmiankowanemu tu mieszkańcowi. Nie udało się ustalić, czy takich sytuacji było więcej. Mamy tu do czynienia z problemem poważnym co do natury, którego skala jest jednak nieznaną.

3.2 Kontrowersje co do nielegalnego wieszania i zrywania plakatów

W czasie wyżej wzmiankowanego zebrania 27 października Karol Zieliński mówił, że plakaty grupy inicjatywnej są zrywane. W rozmowie z obserwatorami burmistrz oświadczył, że do tej sprawy nie potrafi się odnieść. Mieszkaniec gminy określający się jako zwolennik burmistrza stwierdził w rozmowie z obserwatorami, że plakaty grupy inicjatywnej pojawiały się w miejscach, gdzie ich wieszanie jest niedozwolone (na przykład na wiacie przystanku autobusowego), i powiedział, że w takich przypadkach plakaty zrywał.

Obserwatorzy zauważyli jeden plakat grupy inicjatywnej, którego umiejscowienie wydaje się niezgodne z prawem (na słupie tuż przed lokalem głosowania w Smaszewie). Obserwatorzy stwierdzili, że w okresach ich obecności nie było zrywania plakatów na poważną skalę (dni obecności obserwatorów są wymienione na końcu raportu).

Podsumowując: bezprawne wieszanie plakatów grupy inicjatywnej prawdopodobnie miało miejsce. Bezprawne wzywanie plakatów być może też miało miejsce. Oba problemy nie występowały jednak na skalę, która byłaby istotna dla procesu referendalnego.

4 Brak dostępu polskich niezależnych obserwatorów do lokali wyborczych

Obserwatorium Wyborcze nie miało możliwości obserwowania głosowania ani liczenia głosów. Możliwość taką mają tylko mężowie zaufania reprezentujący zainteresowane strony (grupę inicjatywną oraz burmistrza) oraz obserwatorzy międzynarodowi (wynika to odpowiednio z art. 51 ustawy o referendum lokalnym oraz z art. 50 [kodeksu wyborczego](#)). Dziennikarze mają możliwość obserwowania samego tylko głosowania.

Obserwatorzy prosili zarówno burmistrza, jak grupę inicjatywną o nadanie osobom z Obserwatorium Wyborczego statusu mężów zaufania. Prośby te spotkały się z odmową, gdyż obie strony miały już swoich mężów zaufania (każda ze stron może wysłać tylko jednego męża zaufania do każdego lokalu wyborczego).

Fakt, że polskie organizacje pozarządowe nie mają możliwości obserwować głosowania ani liczenia głosów, stanowi dyskryminację przeciwko Polakom w naszym kraju, gdyż obce państwa i organizacje zagraniczne (zarówno międzyrządowe, jak i pozarządowe) mają w Polsce taką możliwość, przewidzianą przez wyżej wzmiankowany art. 50 kodeksu wyborczego.

Ponadto brak szeroko otwartej (dla organizacji pozarządowych i dla indywidualnych obywateli) możliwości obserwowania wyborów stanowi naruszenie międzynarodowo uznanych standardów demokracji. W szczególności, [Dokument Kopenhaski Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 29 czerwca 1990](#) stanowi (punkt 8): *Państwa uczestniczące uznają, że obecność obserwatorów, zarówno krajowych jak zagranicznych, może polepszyć proces wyborczy w państwach, w których odbywają się wybory. [...].* Komisja Wenecka wydała następującą

rekomendację: *Obserwatorzy, zarówno krajowi jak międzynarodowi, powinni otrzymać najszerzą, jak tylko możliwe, możliwość uczestniczenia w obserwacji referendum.* [op. cit., s. 10]

5 Ułomna kampania referendalna

Grupa inicjatywna w kampanii referendalnej najszerzej propagowała ogólnikowe oceny burmistrza. Na przykład ogłoszenie prasowe grupy inicjatywnej, pomimo dość długiego tekstu, w ogóle nie zawiera konkretnych zarzutów wobec burmistrza (<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=187008328415459&set=a.106088693174090.1073741827.100013188785040&type=3&theater>); jeden z afiszy grupy inicjatywnej zawiera całą serię ogólnych zarzutów, takich jak zła polityka kadrowa, arogancja czy nietrafione inwestycje, jednak bez żadnych konkretów czy przykładów (<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=168203080295984&set=pcb.168203996962559&type=3&theater>). Niektóre zarzuty grupy inicjatywnej zostały doprecyzowane – ale tylko częściowo – m.in. na wyżej wzmiankowanym zebraniu 27 listopada. Na zebraniu tym obecnych było ok. 40 osób.

Plakaty rozwieszane przez grupę inicjatywną w ostatnich dniach przed referendum ograniczały się do samej tylko informacji, że referendum się odbędzie (reprodukcja plakatu na początku niniejszego sprawozdania).

Jako curiosum można odnotować fakt, że na Facebooku grupa inicjatywna prowadzi kampanię przy pomocy profilu fikcyjnej osoby [Jan Kowalski](#), zamiast utworzyć odpowiednią stronę (*fanpage*).

W wyżej wzmiankowanej ulotce burmistrza zatytułowanej „Nie idę na referendum” znajdują się fotografie czternastu istniejących i rysunki czterech projektowanych inwestycji w gminie. Ulotka ta stanowi odpowiedź na zarzut o nietrafionych inwestycjach. Z innymi zarzutami burmistrz w ogóle nie polemizował publicznie.

Publicznej debaty między stronami nie było. Żadna ze stron takiej debaty nie proponowała.

Można żałować, że nie doszło do pełnowartościowej wymiany argumentów, która mogłaby być cenna dla wyborców.

6 Rola prasy w kampanii referendalnej

Trzy redakcje obejmują swoim zainteresowaniem lokalne wydarzenia w gminie Tuliszków: portale internetowe [iturek.net](#) i [turek.net.pl](#) oraz tygodnik na papierze Echo Turku ([echoturku.net.pl](#)). Jak nazwy wskazują, wszystkie trzy redakcje znajdują się w Turku.

Pluralizm w czasie kampanii wyborczej był zapewniony przez to, że jedna z redakcji ([iturek.net](#)) wyraźnie sprzyjała grupie inicjatywnej, natomiast inna ([turek.net.pl](#)) – burmistrzowi. Echo Turku zajmowało bardziej wyważone stanowisko. Niestety, dostateczna jakość informacji rozpowszechnianych przez te redakcje i dostateczny poziom profesjonalizmu nie zawsze były zapewnione. W szczególności, redakcja [iturek.net](#) nie poprosiła o ani jeden wywiad czy komentarz burmistrza, natomiast [turek.net.pl](#) nie wystosował żadnej tego rodzaju prośby do grupy

inicjatywnej. Kiedy w czasie kampanii referendalnej policja złapała przewodniczącego rady gminy Tuliszków pijanego za kierownicą, ani turek.net.pl, ani Echo Turku przez kilka dni nie poinformowały o tym, chociaż informowały o złapaniu w tym samym czasie i w tych samych okolicznościach innego mężczyzny, a redakcja turek.net.pl wiedziała na bieżąco o sprawie przewodniczącego rady. iturek.net publikowała oświadczenia grupy inicjatywnej, co nie jest praktyką przyjętą w prasie (prasa publikuje zazwyczaj wywiady lub też artykuły dziennikarzy, które zdają sprawę z oświadczeń o charakterze politycznym i komentują te stanowiska).

7 Informacje i propaganda ze strony władzy publicznej

7.1 Oficjalna informacja o referendum (druk bezadresowy)

Zgodnie z art. 37d kodeksu wyborczego mieszkańcy gminy zostali poinformowani o referendum przed druk rozesłany do ich skrzynek pocztowych (druk załączony na końcu niniejszego tekstu). Druk ten napisany jest w sposób, który nie ułatwia przyswojenia treści przez przeciętnego obywatela. W tytule mowa jest o odwołaniu „organu jednostki samorządu terytorialnego”, podczas gdy chodzi o odwołanie burmistrza – a w gminie wszyscy wiedzą, kim jest burmistrz, tymczasem wyrażenie „organ jednostki samorządu terytorialnego” jest nieoczywiste dla przeciętnego obywatela, a ponadto zbyt ogólne (o który organ chodzi?). Dalszy ciąg tekstu również zawiera całą serię sformułowań przesadnie skomplikowanych i trudnych do zrozumienia dla przeciętnego obywatela. Na przykład zamiast wyrażenia „lokal wyborczy” (wszyscy wiedzą, co to jest) czy ewentualnie „lokal referendalny”, używane jest sformułowanie „lokal obwodowej komisji do spraw referendum”. Druk nie wskazuje, gdzie znajdują się owe lokale – a to nie musi być dla wszystkich oczywiste, gdyż w gminie obok miasta (obsługawanego przez dwa lokale wyborcze) jest 15 sołectw, obsługiwanych przez tylko cztery lokale.

Druk nie jest podzielony na czytelne części (części mogłyby na przykład być zatytułowane: „Jak głosować” oraz „Wyborcy starsi i niepełnosprawni”, gdyż właśnie tych kwestii dotyczą zawarte w druku informacje szczegółowe).

Złe sformułowanie druku i brak informacji o adresach lokali wyborczych ma pewne konsekwencje praktyczne (niektórzy wyborcy mogą nie zrozumieć, o co chodzi lub jak i gdzie głosować), ale jest też inny problem, prawdopodobnie ważniejszy: wielu wyborców może druk ten zrozumieć jako komunikat wskazujący, że władza publiczna nie jest im przyjazna i ich nie szanuje.

Za redakcję druku odpowiada komisarz wyborczy w Koninie, działający pod nadzorem Państwowej Komisji Wyborczej (PKW). PKW prowadzi obecnie konsultacje społeczne w sprawie kart do głosowania

(http://pkw.gov.pl/345_Wyjasnienia_stanowiska_komunikaty/1/19932_Komunikat_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_28_pazdziernika_2016_r). Wskazane byłoby, żeby PKW dołożyła odpowiednich starań również do właściwego redagowania druków rozsyłanych przed wyborami i referendum.

Druk, o którym tu mowa, w ogóle nie dotarł do niektórych mieszkańców (jego dostarczenie było powierzone Poczcie Polskiej). Tak wynika z informacji przekazanych obserwatorom przez mieszkańców (liczba odpytanych osób była zbyt mała, aby możliwe było oszacowanie, w jak wielu przypadkach druk nie dotarł). Urząd gminy przekazał obserwatorom dokumenty wykazujące, że rozpowszechnianie druku było prawidłowo zamówione u Poczty Polskiej.

7.2 Dostęp do lokali wyborczych i ich oznaczenie

Wszystkie lokale referendalne w gminie były oznaczone odpowiednimi czerwonymi tabliczkami. Natomiast na trzech lokalach nie wywieszono flag. Na pozostałych trzech wisiły flagi: w jednym przypadku Polski, w drugim – Polski i Unii Europejskiej, a w trzecim – Polski i ZNP.

Flagi ułatwiają znalezienie lokali referendalnych, gdyż są dużo bardziej widoczne niż czerwone tabliczki z nazwami komisji obwodowych. Z tej przyczyny (a także ze względu na tradycję) niewywieszenie flag na trzech lokalach było pożałowania godne.



Ustawa nie zobowiązuje do wywieszania flag. Wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej wydawane z okazji wyborów ogólnopolskich z reguły zobowiązują do ich wywieszania, jednak tym razem wytyczne komisarza wyborczego w Koninie nie zobowiązywały do tego. W przypadku lokalu referendalnego w gminnym domu kultury (ul. Buczka 2, Tuliszew), najłatwiejsza w użyciu i najczęściej używana droga dojazdowa dla samochodów była zagrodzona (były jednak inne dojazdy). W rozmowie z obserwatorami burmistrz tłumaczył sytuację tym, że oddanie do użytku owej drogi po robotach drogowych jeszcze nie nastąpiło. Tłumaczenie to jest nieprzekonujące, gdyż żaden fragment drogi nie był wyłączony z ruchu w dniu głosowania, a jedynie w jej poprzek stała przegroda, do której można było dojechać z obu stron.



Podsumowując, dostęp do lokali i ich oznaczenie nie były tak dobre, jak być powinny, niemniej jednak głosowanie nie było z tych przyczyn w istotny sposób utrudnione.

7.3 „Głos Tuliszkowa” i gminne audycje w Radio Zet Gold

„Głos Tuliszkowa” (http://www.tulizskow.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=58) jest kwartalnikiem wydawanym przez urząd gminy. Ostatni numer tego pisma, 3/2016 (18), nie wspomina ani słowem o nadchodzącym referendum. Ten brak informacji jest naganny, gdyż referendum jest istotnym wydarzeniem w życiu gminy, bardziej istotnym niż wiele spośród wydarzeń opisywanych przez to pismo, takich jak np. zakup ciągnika przez służby komunalne. W numerze 3/2016 wzmiankowane jest wydarzenie o dziesięć dni późniejsze niż decyzja o rozpisaniu referendum – data zamknięcia numeru nie usprawiedliwia więc pominięcia referendum.

„Głos Tuliszkowa” nie informował również zawczasu o wyborach samorządowych w roku 2014. Po tych wyborach pojawił się natomiast artykuł omawiający wygraną zwolenników burmistrza Ciesielskiego.

„Głos Tuliszkowa” ma wyraźny charakter propagandowy (czasopismo jest w służbie władz Tuliszkowa, a nie – jak powinno – w służbie ogółu mieszkańców). Na przykład spośród szesnastu ostatnich numerów, dziesięć albo zaczyna się od zajmujących całą stronę życzeń burmistrza i przewodniczącego rady gminy, albo zawiera na jednej z pierwszych dwóch stron fotografię z burmistrzem na pierwszym planie. Fotografie burmistrza i wzmianki o nim są bardzo widocznym elementem czasopisma. Złe wiadomości (takie jak np. złe wyniki uczniów z gminy w sprawdzianie gimnazjalnym i w sprawdzianie szóstoklasistów) są pomijane.

Gmina Tuliszków publikuje w Radio Zet Gold audycje, które charakterem nie odbiegają od materiałów publikowanych w Głosie Tuliszkowa.

8 Odmowa informacji o frekwencji w trakcie głosowania

W trakcie głosowania obserwatorzy próbowali uzyskać w trzech lokalach wyborczych informacje o frekwencji. We wszystkich przypadkach przewodniczący komisji obwodowych odmówili udzielenia tych informacji, uzasadniając to instrukcjami otrzymanym od komisarza wyborczego w Koninie. Instrukcje te – według słów przewodniczących komisji wyborczych – uzasadnione były tym, że informacja o frekwencji jest informacją o wyniku. Według dwóch przewodniczących, instrukcje te były udzielone ustnie, w trakcie szkolenia, a według trzeciego – są one zawarte w dokumencie pt.: „Wyjaśnienia komisarza wyborczego w Koninie z dnia 20 października 2016 r. w sprawie przeprowadzenia głosowania w referendum gminnym w sprawie odwołania burmistrza gminy i miasta Tuliszków zarządzonym na dzień 6 listopada 2016 r.”

W rzeczywistości dokument ten nic nie mówi (ani bezpośrednio, ani pośrednio) o przekazywaniu informacji na temat frekwencji. Tak więc zakaz przekazywania tych informacji został wprowadzony ustnie, w czasie szkoleń.

Dostęp do informacji publicznej jest ustawowo regulowany w ten sposób, że informacje powinny być przekazywane bezzwłocznie i bez żadnych formalności – oznacza to w szczególności obowiązek odpowiadania na pytania obywateli dotyczące faktów znanych komisji obwodowej, w tym na pytania o odnotowanej frekwencji (w omawianym tu przypadku obserwatorzy zadawali pytania w momencie, gdy nie było głosujących, a więc nie przeszkadzali komisji w pracy).

Ustawa zabrania publikowania wyników głosowanie, które jeszcze trwa. Ten zakaz nie dotyczy jednak przekazywania informacji jednej osobie, która o nią prosi. Zakaz publikowania wyników nie stanowi więc wyjątku od prawa do pozyskiwania informacji publicznej.

Można oczywiście się spierać, czy zakaz przekazywania informacji o frekwencji w czasie głosowania nie byłby uzasadniony. Ale taki zakaz mógłby zostać wprowadzony jedynie w drodze ustawy. Wprowadzenie go w drodze ustnego przekazania informacji w czasie szkoleń jest nie do pogodzenia z obowiązującymi w Polsce zasadami ustrojowymi.

Niniejsze sprawozdanie jest owocem obserwacji na miejscu prowadzonej w dniach 20-21 i 26-28 października oraz 4-6 listopada. Obserwacja nie objęła kampanii zbierania podpisów, która poprzedziła kampanię referendalną.

Obserwatorium Wyborcze dziękuje za poświęcony czas i za udzielone informacje grupie inicjatywnej, panu burmistrzowi, pracownikom urzędu gminy, delegaturze Krajowego Biura Wyborczego w Koninie oraz dziennikarzom z iturek.net, turek.net.pl i „Echo Turku”.

Sprawozdanie sporządzone w Tuliszkowie 7 listopada 2016.

Obserwatorzy: *Danuta Bokiewicz, Paweł Borys, Marcin Skubiszewski*

Redakcja sprawozdania: [Marcin Skubiszewski](#)

INFORMACJA
O REFERENDUM LOKALNYM W SPRAWIE ODWOŁANIA
ORGANU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Referendum lokalne w sprawie odwołania Burmistrza Gminy i Miasta Tuliszków zostanie przeprowadzone w dniu **6 listopada 2016 r. w godzinach od 7.00 do 21. 00.**

Głosując za odwołaniem Burmistrza Gminy i Miasta Tuliszków stawia się znak „x” (dwie linie przecinające się w obrębie kratki) w kratce oznaczonej słowem „TAK”. Natomiast głosując przeciwko odwołaniu Burmistrza Gminy i Miasta Tuliszków, stawia się znak „x” w kratce oznaczonej słowem „NIE”.

Postawienie znaku „x” w obu kratkach lub niepostawienie znaku „x” w żadnej kratce albo postawienie w kratce przeznaczonej na oddanie głosu innego znaku niż znak „x” powoduje nieważność głosu.

Osoby uprawnione do udziału w referendum ujęte w spisie mogą głosować osobiście w lokalu obwodowej komisji do spraw referendum. Jedynie osoby posiadające orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności mogą głosować w lokalu w obwodowej komisji do spraw referendum lub korespondencyjnie. Zamiar głosowania korespondencyjnego powinien być zgłoszony w gminie, w której osoba uprawniona do udziału w referendum jest wpisana do rejestru wyborców, **najpóźniej do dnia 17 października 2016 r.**

Osoby uprawnione do udziału w referendum, które najpóźniej w dniu głosowania ukończą 75 lat, a także osoby posiadające orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności mają prawo do głosowania przez pełnomocnika. W celu sporządzenia aktu pełnomocnictwa osoba uprawniona do udziału w referendum składa wniosek w gminie, w której jest wpisana do rejestru wyborców, **najpóźniej do dnia 28 października 2016 r.**

W przypadku wątpliwości związanych z udziałem w głosowaniu w referendum pytania można zgłaszać do Urzędzie Gminy i Miasta Tuliszków, tel. 63 2791761