



Urzędnicy wyborczy w działaniu

Raport z badania

Jacek Haman

Najważniejsze informacje i wnioski

Następstwa zmian w Kodeksie Wyborczym, wprowadzonych nowelizacją z 11 stycznia 2018 roku¹, były przedmiotem szeregu analiz i badań podejmowanych przez Fundację im. Stefana Batorego². Jednym z wprowadzonych wówczas nowych rozwiązań było powołanie Korpusu Urzędników Wyborczych. Zadaniem tych urzędników jest organizacja wyborów w gminach; muszą jednak pochodzić spoza gminy, w której organizują wybory, i być niezależni od jej urzędu. Podobnie jak wiele innych wprowadzonych wówczas modyfikacji systemu wyborczego, również ta budziła wiele obaw z jednej strony związanych z niepokojem o apolityczność i bezstronność nowo powołanych urzędników, z drugiej zaś – dotyczących efektywności modelu, w jakim organizować wybory mają osoby o niepotwierdzonych kwalifikacjach i doświadczeniu, nieznające lokalnych uwarunkowań, przy niejasno określonej relacji między nimi a urzędem gminy.

W lipcu i sierpniu 2019 roku Fundacja Batorego przeprowadziła badanie dotyczące współpracy między urzędnikami wyborczymi a urzędami gmin. Badanie miało charakter jakościowy i opierało się na pogłębionych wywiadach z urzędnikami wyborczymi, urzędnikami urzędów gmin, a także dyrektorami delegatur Krajowego Biura Wyborczego oraz komisarzami wyborczymi.

¹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

² Por. <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/ObserwujemyWybory/Wybory%20samorzadowe%202018%20Raport%20z%20badania.pdf>, oraz http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Niewazne%20glosy%20wazny%20problem_Internet2.pdf.

Wyniki przeprowadzonego badania wskazują, że choć powstanie Korpusu Urzędników Wyborczych nie wywołało problemów, które stanowiłyby zagrożenie dla poprawności procesu wyborczego, zaś sami urzędnicy z reguły starali się spełniać swoje obowiązki jak najlepiej, to – generalnie – wprowadzone zmiany nie przyniosły systemowi wyborczemu korzyści, a jedynie skomplikowały pracę urzędów gmin. Większość uczestniczących w badaniu przedstawicieli gmin wskazywała na niejasno określony podział zadań do wykonania przez gminę i przez urzędnika wyborczego, niski poziom kompetencji i zaangażowania części urzędników wyborczych, dublowanie się czynności urzędników wyborczych i urzędów gminy oraz konieczność kontroli, czy urzędnik właściwie wykonał swoje zadania, zamieszanie organizacyjne związane z faktem, że urzędnik wyborczy nie jest pracownikiem urzędu gminy, a jednocześnie do wykonywania swoich zadań musi wykorzystywać zasoby urzędu gminy. Znaczących korzyści ze współpracy z urzędnikami wyborczymi z reguły nie dostrzegali nawet ci przedstawiciele gmin, którzy kompetencje „swoich” urzędników wyborczych oceniali wysoko: zasadniczym problemem jest błędna konstrukcja samej instytucji, a nie poziom kompetencji wchodzących w jej skład osób, który jest zróżnicowany. Tylko w jednej z badanych gmin ogólny bilans współpracy z urzędnikiem wyborczym oceniony był pozytywnie.

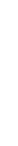
Sami urzędnicy wyborczy z reguły dobrze oceniali swoją współpracę z gminami. Jednak w ich wypowiedziach nie pojawiały się wątki uzasadniające potrzebę realizacji ich zadań przez osoby spoza urzędu gminy. Wszyscy nasi rozmówcy – zarówno przedstawiciele urzędów gmin, urzędnicy wyborczy, jak i komisarze oraz dyrektorzy delegatur KBW – zgadzali się, że współdziałanie gmin i urzędników wyborczych staje się z czasem coraz lepsze; o ile jednak urzędnicy wyborczy widzą w tym „dobrą współpracę”, to przedstawiciele gmin – raczej osiągnięcie stanu, kiedy „urzędnik najmniej przeszkadza”.

W naszej opinii instytucja Korpusu Urzędników Wyborczych powołana przez nowelizację Kodeksu Wyborczego z 11 stycznia 2018 roku nie sprawdziła się. Rekomendujemy zatem powrót do poprzednich rozwiązań, a więc do powierzania funkcji urzędników wyborczych osobom zatrudnionym w danych urzędach gminnych. Nie należy jednak przy tym rezygnować z potencjału samych urzędników wyborczych – osób, które nabrały już określonych kompetencji i doświadczenia (nawet jeśli w wielu przypadkach początkowo były one niewielkie) i które wykazały się gotowością do zaangażowania w zapewnianie jakości procesu wyborczego. Na ich bazie można by zacząć tworzyć – postulowany przez naszych rozmówców – Korpus Przewodniczących Obwodowych Komisji Wyborczych, jak również można zaangażować ich do działań kontrolnych i inspekcji z ramienia Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych i komisji wyborczych różnych szczebli. Ważne jednak, by tym razem zmian nie wprowadzać w sposób gwałtowny i nieprzemysłany.

Nowa organizacja wyborów

Wyborami samorządowymi 21 października 2018 roku rozpoczął się, a wyborami prezydenckimi wiosną 2020 roku zakończy się półtoraroczny „maraton wyborczy”, obejmujący również wybory do Parlamentu Europejskiego i wybory parlamentarne przeprowadzone w 2019 roku. Za przeprowadzenie wyborów odpowiadają organy wyborcze – Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) i będący jej terenowymi pełnomocnikami komisarze wyborczy oraz komisje wyborcze niższych szczebli, wspierane przez aparat wykonawczy: Krajowe Biuro Wyborcze wraz z jego terenowymi delegaturami, urzędników samorządowych (w zakresie zadań zleconych samorządom) oraz urzędników wyborczych działających w gminach, ale formalnie od nich niezależnych.

Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy działają w sposób stały; pozostałe komisje wyborcze powoływane są do przeprowadzenia określonych wyborów. Od strony aparatu administracyjnego



- w sposób ciągły pracuje Krajowe Biuro Wyborcze wraz z delegaturami, natomiast urzędnicy samorządowi sprawami wyborczymi zajmują się „w miarę potrzeby”. Urzędnicy wyborczy – choć powoływani na kilkuletnią kadencję – również w okresach między wyborami mogą nie mieć żadnych obowiązków od wykonywania.

Korpus Urzędników Wyborczych powołano w wyniku nowelizacji Kodeksu Wyborczego z 11 stycznia 2018 roku; ta sama nowelizacja zmieniła zadania i wymagania stawiane wobec komisarzy wyborczych, sami zaś nowi komisarze powołani zostali na wiosnę 2018 roku. Zmiany w Kodeksie Wyborczym wskazywane były jako źródła potencjalnego ryzyka dla poprawności przebiegu wyborów (w tym ryzyko politycznego zaangażowania komisarzy, którzy nie są już – jak we wcześniejszych rozwiązaniach – niezawisłymi sędziami, a są powoływani z dużym udziałem politycznie umocowanego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych; ryzyko niesprawności organizacyjnej urzędników wyborczych związane z niezajomością przez nich danych gmin). Generalnie prawidłowy przebieg wyborów samorządowych jesienią 2018 roku, a następnie wyborów europejskich wiosną 2019 roku pokazał, że chociaż najczarniejsze scenariusze się nie spełniły, jednak brakuje przesłanek, aby ocenić, czy stało się tak dzięki pojawieniu się w systemie wyborczych nowych aktorów, czy też pomimo tego faktu.

Zadania urzędników wyborczych są określone przez art. 191e Kodeksu Wyborczego (dalej KW) oraz uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie określenia szczegółowego zakresu zadań urzędników (ostatnia z 27 lutego 2019 roku). W ich zakres wchodzi między innymi kwestie związane z powoływaniem i szkoleniem Obwodowych Komisji Wyborczych, przygotowaniem oraz dystrybucją kart do głosowania (a następnie – po wyborach – z przyjmowaniem w depozyt kart z poszczególnych obwodów), udział w obsłudze głosowania korespondencyjnego, nadzór nad przygotowaniem lokali wyborczych (w tym ich dostosowaniem do potrzeb osób niepełnosprawnych), nadzór nad przebiegiem głosowania w lokalach wyborczych w dniu wyborów i udzielanie pomocy obwodowym komisjom wyborczym. Za wynagrodzenia urzędników wyborczych odpowiada budżet państwa, natomiast zapewnienie im obsługi technicznej oraz odpowiednich warunków pracy jest obowiązkiem wójta.

Urzędników wyborczych w poszczególnych gminach, w liczbie określonej przez uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej, powołuje szef Krajowego Biura Wyborczego na sześcioletnią kadencję, jednak z możliwością odwołania w przypadku nienależytego wykonywania zadań. Zgodnie z nowelizacją KW ze stycznia 2018 roku kandydaci na urzędników wyborczych musieli mieć wykształcenie wyższe i być pracownikami urzędów administracji rządowej, samorządowej lub jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych, przy czym ich miejsce zatrudnienia musiało się znajdować poza gminą, gdzie mieli działać. Urzędnik wyborczy nie mógł być również mieszkańcem (ściślej, nie mógł być ujęty w spisie wyborców) gminy, dla której został ustanowiony (wyjątek uczyniono dla miast na prawach powiatu). Problemy wynikające z realizacji tych przepisów doprowadziły do ich poluzowania – jeszcze przed wyborami samorządowymi – ustawą z 15 czerwca 2018 roku dopuszczono powoływanie urzędników spośród nie tylko aktualnych, ale także byłych pracowników wymienionych wyżej jednostek. Co więcej, dopuszczono, aby „w przypadku zagrożenia wykonania zadań” urzędnika wyborczego, „awaryjnie” powoływać na czas jednych wyborów urzędnika nawet spośród pracowników danego urzędu gminy. Natomiast nowelizacją z 31 stycznia 2019 roku zrezygnowano z zakazu zamieszkania na terenie „swojej” gminy, a zakaz zatrudnienia na jej obszarze ograniczono do zatrudnienia w instytucjach gminy lub jej podległych.

Powyższe zmiany były reakcją na trudności z rekrutacją kandydatów na urzędników wyborczych. Praca urzędnika wyborczego jest z założenia pracą „dodatkową” wykonywaną niezależnie od własnych obowiązków zawodowych, co więcej – z reguły poza miejscem swojego zamieszkania. Urzędnicy wyborczy



wynagradzani są proporcjonalnie do czasu poświęconego na wykonywanie ich zadań – za pracę związaną z przeprowadzeniem danych wyborów mogą liczyć na kwotę rzędu kilku tysięcy złotych³. Choć na pierwszy rzut oka kwota ta – zwłaszcza jako dodatkowy zarobek – wydaje się atrakcyjna, to biorąc pod uwagę czas i koszty dojazdów, konieczność pracy po godzinach lub uzgadniania zwolnień z głównym pracodawcą, dla osoby o wysokich kwalifikacjach wcale atrakcyjna być nie musi.

Zgodnie z Kodeksem Wyborczym, ustalając liczbę urzędników wyborczych w poszczególnych gminach, PKW powinna wziąć pod uwagę „konieczność zapewnienia prawidłowego i sprawnego przygotowania przebiegu wyborów oraz funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych”. W uchwale z 19 lutego 2018 roku PKW ustaliła zatem, że w gminach do 20 000 mieszkańców powołanych zostanie po 2 urzędników, zaś w gminach większych – od 3 do 8 (z osobnym systemem ustalania liczby urzędników dla Warszawy) – łącznie planowano powołanie około 5500 urzędników. Trudności w rekrutacji zmusiły PKW do bardziej optymistycznego określenia liczby niezbędnych urzędników – już 26 kwietnia 2018 roku uchwalono nowe normy: jeden urzędnik w gminach do 50 000 tysięcy mieszkańców, dwóch w miastach do 200 000, trzech – w większych miastach (poza Warszawą), a łączna planowana liczba urzędników spadła poniżej 2600. W chwili obecnej – zgodnie z informacją podaną przez Szefową KBW, datowaną na 3 grudnia 2019 roku – powołanych jest 2594 urzędników.

Formalne wymogi stawiane kandydatom na urzędników wyborczych nie są szczególnie wysokie – w szczególności, nie obejmują one ani posiadania jakiegokolwiek doświadczenia w przeprowadzaniu wyborów, ani pracy na stanowisku kierowniczym czy fachowego wykształcenia. Nie byłoby to problemem przy dużej liczbie chętnych – gdyby szef KBW mógł dokonać spośród nich selekcji i wybrać tych, których doświadczenie lub wykształcenie wskazują, że powinni sobie z wyznaczonymi zadaniami poradzić sprawnie. W sytuacji, gdy liczba chętnych niewiele przekraczała tę już zmniejszoną liczbę miejsc do obsadzenia, pojawiły się obawy, że wielu nowych urzędników będzie miało bardzo ograniczone umiejętności.

A kto wykonywał zadania urzędników wyborczych przed nowelizacją Kodeksu Wyborczego z 2018 roku? Odpowiedź na to pytanie może zaskakiwać: zwykle byli to... urzędnicy wyborczy, o których mówił (uchylony w styczniu 2018 roku) art. 181 Kodeksu Wyborczego. W jego rozumieniu, „urzędnikiem wyborczym” w gminie był ustanowiony przez wójta „pełnomocnik do spraw wyborów”. W praktyce funkcję tę pełnił zwykle sekretarz gminy lub inny urzędnik zajmujący w urzędzie stanowisko kierownicze. Zasady jego współpracy z Krajowym Biurem Wyborczym regulować miało porozumienie zawarte między wójtem a szefem KBW; ponieważ wykonywanie zadań wyborczych było zadaniem zleconym gminom, działania „urzędnika wyborczego” były finansowane z budżetu państwa.

Nowelizacja Kodeksu Wyborczego ze stycznia 2018 roku nie zmieniła natomiast zasady, że to gmina jest odpowiedzialna za prawidłowe przeprowadzenie wyborów na swoim terenie. Zauważmy, że zarówno przed wprowadzeniem zmian, jak i po ich wprowadzeniu w styczniu 2018 roku w większości gmin działał jeden „urzędnik wyborczy”, choć pozostający w zasadniczo innej relacji z urzędem gminy. Całość zadań wyborczych nie mogła być wykonana jednoosobowo przez „pełnomocnika wójta do

³ Łączne wydatki na wynagrodzenia urzędników wyborczych związane z wyborami samorządowymi 2018 roku wyniosły – zgodnie z *Informacją o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów* Krajowego Biura Wyborczego – 22 842 421 zł, a więc średnio około 8700 zł na jednego urzędnika wyborczego. W przypadku łatwiejszych organizacyjnie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku kwota ta wynosiła 8 908 743 zł, czyli średnio około 3400 zł na jednego urzędnika. Zapisana w KW zasada kalkulacji wynagrodzenia urzędnika odwołuje się do dwuipółkrotności „kwoty bazowej” wynoszącej w 2019 roku 1789,42 złotych – a więc za ilość pracy odpowiadającej miesięcowi pracy pełnoetatowej urzędnik powinien otrzymać kwotę niepełna 4500 zł.

spraw wyborów” – w szereg czynności zaangażowani byli liczni urzędnicy gminni (dla przykładu – trudno sobie wyobrazić, aby jeden urzędnik osobiście dostarczał karty do głosowania do kilkudziesięciu lokali wyborczych w średniej wielkości mieście). Wszystkie zadania wyborcze nie mogą być także wykonane osobiście przez pojedynczego „urzędnika wyborczego” – również w tym przypadku niezbędne jest zaangażowanie pracowników urzędu gminy. „Niezależny od gminy” urzędnik wyborczy jest w istocie całkowicie zależny od wsparcia organizacyjnego i technicznego ze strony urzędu gminy – i choć ten ostatni ma obowiązek udzielić takiej pomocy, to ustalenie jej formy i zakresu może być przedmiotem sporów i konfliktów. Z drugiej strony, choć urzędnik wyborczy przejmuje część zadań, jakie dawniej wykonywał urząd gminy (przejmując przy tym również wynagrodzenie finansowane z budżetu państwa, które uprzednio trafiało do urzędników gminnych), to odpowiedzialność za jego ewentualne błędy przy ich wykonywaniu spadnie ostatecznie na gminę. Zatem chcąc tego uniknąć, urzędnicy gminni muszą kontrolować jego pracę, a w skrajnych przypadkach – sami wykonać zadania, które tamten by zaniedbał. W efekcie – gmina utraciła część środków na wykonywanie zadań wyborczych, a faktyczna ilość pracy do wykonania przez urzędników gminnych niekoniecznie uległa zmniejszeniu. Urzędnik gminny pełniący dawniej funkcję „pełnomocnika wójta – urzędnika wyborczego”, tak samo jak przedtem faktycznie odpowiada za organizację wyborów, tyle że już formalnie nie jest „urzędnikiem wyborczym”. Trudno się dziwić, że taka sytuacja jest często źle odbierana przez pracowników urzędów gmin – mających mniej pieniędzy, poczucie konieczności wykonania takiej samej pracy, co wcześniej, i do tego odbierających wprowadzenie zewnętrznych „urzędników wyborczych” jako dowód braku zaufania.

Badanie – podstawowe założenia

Badanie⁴ w założeniu miało mieć – przynajmniej w pierwszej fazie, której wyniki są tutaj prezentowane – charakter jakościowy z wykorzystaniem indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI); miało służyć wstępnemu rozpoznaniu problemu, ale także oddaniu głosu samym urzędnikom wyborczym i urzędnikom samorządowym odpowiedzialnym za przeprowadzenie wyborów. Uczestnikami badania mieli być również przedstawiciele administracji wyborczej: dyrektorzy delegatur terenowych Krajowego Biura Wyborczego oraz komisarze wyborczy, którzy pracę urzędników wyborczych i urzędników samorządowych obserwowali niejako „z góry”. Uzupełnieniem planowanych badań miały być również wywiady z przewodniczącymi Obwodowych Komisji Wyborczych – choć w tym ostatnim przypadku interesowała nas głównie ich ocena organizacji wyborów na najniższym szczeblu, a także ich ocena procedur i materiałów szkoleniowych.

Projekt badania przedstawiono w Krajowym Biurze Wyborczym, którego kierownictwo odniosło się do niego przychylnie i przekazało uwagi, wykorzystane następnie przy szczegółowym opracowywaniu dyspozycji do wywiadów. Poparcie ze strony kierownictwa KBW ułatwiło także dotarcie do respondentów i uzyskanie od nich zgody na udział w badaniu (ostatecznie tylko w dwóch przypadkach wytypowana przez nas osoba nie udzieliła wywiadu). Jednocześnie, prowadząc badanie, gwarantowaliśmy jego uczestnikom poufność, bowiem celem badania jest opisanie zjawisk typowych w skali kraju, a nie kontrola czy ocena działania poszczególnych osób lub lokalnych instytucji.

Realizacja terenowa badania miała miejsce w lipcu i sierpniu 2019 roku. Członkowie zespołu przeprowadzającego wywiady ze względu na własne doświadczenia oraz zainteresowania naukowe i zawodowe byli obeznani z polską problematyką wyborczą; wzięli także udział w szkoleniu dotyczącym szczegółowych celów badania oraz prawnych i organizacyjnych uwarunkowań pracy administracji

4 Skład zespołu realizującego badanie zob. s. 21.

wyborczej. Przeprowadzono łącznie 28 wywiadów pogłębionych – po 7 z urzędnikami wyborczymi, urzędnikami samorządowymi odpowiedzialnymi za przeprowadzenie wyborów (pełnomocnikami wójtów lub burmistrzów – tam, gdzie tacy byli formalnie powołani, bądź urzędnikami faktycznie zajmującymi się wyborami, jeśli pełnomocnik nie był powołany), a spośród urzędników działających na szczeblu ponadgminnym – z siedmioma dyrektorami delegatur terenowych Krajowego Biura Wyborczego oraz siedmioma komisarzami wyborczymi. W ramach badania przeprowadzono ponadto 7 wywiadów z przewodniczącymi Obwodowych Komisji Wyborczych. Badanie realizowano łącznie w dziewięciu gminach (trzech miejskich, trzech miejsko-wiejskich, trzech wiejskich), znajdujących się w obszarach działania siedmiu delegatur KBW. Zatem dla większości przypadków do wywiadów z urzędnikami wyborczymi możemy „dopasować” wywiady z przedstawicielami urzędu tej samej gminy; w pojedynczych przypadkach dysponujemy jedynie „jednostronnym” obrazem – albo z perspektywy urzędnika wyborczego, albo gminnego⁵.

Badanie z założenia miało charakter jakościowy, dlatego nie zakładaliśmy „reprezentatywności” próby w takim sensie, w jakim oczekuje się jej w badaniach ilościowych. Z drugiej strony, mimo znacznej skali badania, nie miało ono również szans na osiągnięcie „nasylenia teoretycznego”, a więc stanu, kiedy kolejne wywiady nie wnoszą już dodatkowych informacji, nie pokazują nowych sytuacji czy np. typów relacji między urzędnikami wyborczymi a urzędnikami gminy. Jednakże fakt, że określone treści i rodzaje wypowiedzi powtarzają się w niemal wszystkich wywiadach z daną kategorią respondentów, pozwala uznać, że opisują one zjawiska typowe, obecne w wielu, a zapewne w większości gmin w Polsce.

Uczestnikami badania były – może poza przewodniczącymi Obwodowych Komisji Wyborczych – „osoby urzędowe” – urzędnicy zaangażowani (w różnych rolach) w obsługę wyborów, już zresztą przygotowujący się do przeprowadzenia kolejnej elekcji, tym razem do wyborów parlamentarnych. Realizując wywiady, podkreślaliśmy wyraźnie, że badanie nie służy kontroli ich pracy, a respondenci są dla nas przede wszystkim ekspertami, którzy pomogą nakreślić szerszy obraz sytuacji, jednak ich wypowiedzi należy odczytywać w dużej mierze jako głosy nie tyle „obiektywnych świadków”, ale aktywnych aktorów, zainteresowanych wykreowaniem określonego obrazu swoich działań czy funkcjonowania instytucji, którą reprezentują. O ile w wypowiedziach urzędników wyborczych, komisarzy i dyrektorów delegatur wyraźnie brzmiała nuta „urzędowego optymizmu” (np. pomniejszanie znaczenia sytuacji konfliktowych), to przedstawiciele urzędów gmin – generalnie krytyczni wobec urzędników wyborczych – z reguły w swoim przekazie podkreślali elementy problematyczne. Takie postawy uczestników badania były całkowicie naturalne i uprawnione, jednak trzeba je wziąć pod uwagę, analizując wypowiedzi respondentów. Jednocześnie warto pamiętać, że każda „pozytywna” wypowiedź przedstawiciela gminy o urzędnikach wyborczych, podobnie jak wskazania problemów przez przedstawiciela administracji wyborczej, nabierają szczególnej wagi.

Urzędnicy wyborczy widziani oczami urzędników gminnych

Analizując wypowiedzi urzędników gminnych o urzędnikach wyborczych, można się zastanawiać, w jakim zakresie dotyczą one oceny samej instytucji „urzędnika wyborczego”, na ile zaś wynikają z oceny osób działających w danej gminie. Kwestie te są ze sobą powiązane – z jednej strony, co oczywiste, złe doświadczenia ze współpracy z konkretnym urzędnikiem przekładają się na złą ocenę instytucji,

⁵ Aby zapewnić anonimowość respondentów zdecydowaliśmy, by w raporcie ich wypowiedzi opisywać w sposób niepozwalający na zestawienie osób bezpośrednio współpracujących w tych samych gminach. W raporcie ta sama gmina opisywana jest innym symbolem literowym w przypadku, gdy cytujemy urzędnika wyborczego, a innym – gdy pracownika urzędu gminy. Mimo iż czasem osłabia to wymowę raportu, interes respondenta musi przeważać nad interesem badacza i czytelnika.

z drugiej jednak – nieufność i krytycyzm wobec wprowadzenia do gminy urzędnika wyborczego, traktowanego jako „ciało obce”, może skłaniać przedstawiciela urzędu gminy do koncentrowania się na problemach i trudnościach w odniesieniu do konkretnych działań urzędnika wyborczego. W tym kontekście szczególnie ciekawe mogą być przypadki gmin mających doświadczenia z różnymi urzędnikami – bardziej i mniej sprawnymi. W dwóch spośród badanych przez nas gmin doszło po wyborach samorządowych do odwołania urzędnika wyborczego, co pośrednio lub bezpośrednio wiązało się z jego złą (współ)pracą. Natomiast urzędników, którzy przyszli na ich miejsce, przedstawiciele tych gmin oceniają znacznie lepiej.

Na siedmiu przedstawicieli gmin, z którymi przeprowadzono wywiady, sześciu formułowało zdecydowanie negatywną opinię o samej instytucji „urzędnika wyborczego”. Natomiast oceny konkretnych urzędników współpracujących aktualnie z danym urzędem gminy można uznać za „umiarkowanie krytyczne” lub nawet pozytywne – przy czym ocena pozytywna oznaczała raczej, że urzędnik „nie przeszkadza”, niż że w czymkolwiek gminie pomaga. Jednak odnotowaliśmy także przypadek – wymagający osobnego omówienia – współpracy urzędnika wyborczego z urzędem gminy ocenianej nie tylko jako bezkonfliktowa, ale także jako korzystna dla gminy.

Wprowadzenie zmian w Kodeksie Wyborczym – w tym instytucji urzędników wyborczych – gminy postrzegają jako wyraz nieufności wobec samorządów i lęku przed nieprawidłowościami wyborczymi. Obawy te były jednak, zdaniem przedstawicieli urzędów gmin, wyolbrzymione, a zmiany nie przyniosły oczekiwanych efektów:

Dla mnie te zmiany to efekt nagonki spowodowanej głosami o dokonaniu rzekomych fałszerstw. Tylko nikt się nie zastanowi, kto formułuje takie zarzuty i na jakim poziomie do takich fałszerstw mogłoby dojść, np. z poziomu pełnomocnika nie można takich nadużyć dokonać, skoro ja, jako pełnomocnik, mam np. tylko odebrać protokoły po zakończeniu głosowania i zawieźć je do Centrali (pełnomocnik, gmina A).

Na siłę chciano coś wprowadzić w imię przejrzystości, klarowności, uniemożliwienia mataczenia. Natomiast nie do końca się to sprawdziło. Wprowadziło to więcej chaosu niż porządku (pełnomocnik, gmina B).

Gdy chodzi o samą instytucję urzędników wyborczych, większość przedstawicieli urzędów gmin nie widzi żadnych korzyści z jej wprowadzenia. Wynika to nie tyle ze złej woli czy słabych kompetencji samych urzędników, co z samej konstrukcji instytucji:

[Wprowadzenie urzędników wyborczych] utrudniło tylko wykonywanie zadań przez ciągłą kontrolę i weryfikację wykonanych zadań (pełnomocnik, gmina A).

Urzędnicy w żadnej mierze nie przyczynili się do usprawnienia organizacji wyborów. [Zmiana kodeksu wyborczego] jedynie wprowadziła większy chaos (pełnomocnik, gmina C).

Wprowadzenie tego bytu urzędników wyborczych nie zdjęło tak naprawdę z gmin żadnych obowiązków. Wprowadzono jakiś taki z boku byt, prawnie dziwnie usytuowany. On nie ma przełożenia, burmistrz, wiadomo, jako organ wykonawczy musi wybory przygotować. Żadnych zadań, oprócz może enigmatycznych stwierdzeń w przepisach, że oni tworzą system szkolenia OKW. Z tego nic nie wynika, oni nic nie tworzą. Oni tam mieli jakieś czynności wykonywać przy organizowaniu szkoleń, przy powoływaniu OKW – to jest absolutnie niewykonalne. (...)

Patrząc na jakieś tam dziwne sformułowania, jeśli chodzi o zadania tych urzędników – to pisał jakiś poseł w krótkich majtkach, bez wiedzy o organizacji wyborów z punktu widzenia gminy. (...) [Pytanie: Czy jest jakaś szansa, żeby taka osoba się na tyle wdrożyła, żeby stała się pomocna?] Nie, to jest kwestia dalekiej umocowania i miejsca (pełnomocnik, gmina D).

Jeśli pominie się kwestię kompetencji czy dobrej/złej woli samych urzędników, można wskazać kilka podstawowych przyczyn problemów ze współpracą z nimi. Jedną z nich jest kwestia ich dostępności i dyspozycyjności: z założenia są to osoby „z zewnątrz” mające inną stałą pracę, z reguły w innej gminie, dlatego w okresie przedwyborczym nie mogą poświęcać 100% swojego czasu i mogą działać tylko w godzinach popołudniowych, poza czasem pracy urzędu. Nie można ich za to winić – jest to efekt założonej konstrukcji instytucji urzędnika wyborczego, ale stwarza to poważne trudności we współpracy z urzędem gminy, na przykład związane z udostępnieniem takiej osobie przestrzeni biurowej w urzędzie gminy poza godzinami pracy urzędu:

Żeby [urzędnik] miał nadzór nad kartami, to musiałbym mu chociażby udostępnić kod alarmowy do sali konferencyjnej. Dostęp do kamer i podgląd na salę konferencyjną. Na jakiej podstawie prawnej? (pełnomocnik, gmina D).

Urzędnicy wyborczy są gdzieś zatrudnieni, zgoda ich przełożonych jest konieczna do wykonywania obowiązków urzędnika wyborczego, nie mieszkają w K. – dojeżdżają. Pracodawca chce mieć pracowników u siebie. Efektem jest utrudniony kontakt i współpraca. Owszem, odpowiadają, tyle że często są dostępni po godzinach pracy. Tymczasem pracownicy UM też mają swoje obowiązki, mało czasu i, bądź co bądź, swoje godziny pracy. Ich praca „po godzinach” jest darmowa. Czasami trzeba zareagować niezwłocznie, a kontakt z urzędnikiem jest mailowy lub telefoniczny. Jest w pracy, ma swoje obowiązki (pani urzędnik jest pracownikiem urzędu miasta w [...]). Tempo reakcji urzędników wyborczych na pojawiające się kwestie jest zbyt wolne. Na szczęście jak urzędnik ma coś przekazać, to sam dzwoni, ale jak trzeba coś merytorycznie zmienić – wówczas, niestety, czekają, bo urzędników nie ma. Nie odbierają telefonów. Nie że nie chcą, po prostu ich obowiązki w pracy są dla nich priorytetowe. Czas mają po pracy, tyle że wówczas wszyscy są po pracy, mają swoje domy, etc. (...)

Być może instytucja miałaby rację bytu, gdyby urzędnik na czas przeprowadzenia wyborów został delegowany do pracy do urzędu. Powinien być do ich wyłącznej dyspozycji. Na chwilę obecną większość czynności wykonywanych jest rękami UM (...)

Spotkanie OKW – wiadomo, że odbędzie się w UM – mają lokal. Ale urzędnik winien wcześniej o tym informować. Tymczasem dowiadują się na ostatnią chwilę, że urzędnik zwołał na dziś komisję i gdzie się mają spotkać. To wynika z braku doświadczenia. W UM wciąż coś się dzieje. W urzędzie nie mogą przebywać osoby trzecie po godzinach pracy. Tymczasem w ostatniej chwili dowiadywali się, że zwołane są komisje, które mają odebrać pakiety do głosowania korespondencyjnego. To nie jest problem, ale trzeba to wyartykułować (pełnomocnik, gmina C).

Prosty przykład (...) mamy dyżury. Osoby z zewnątrz też nie możemy... Gdyby to była osoba nasza, na dyżurze, typu na przykład ten pełnomocnik, bo ma dyżur – kiedyś tak było, tak. On sobie otwiera ten budynek, czy coś, i siedzi, tak. Może siedzieć na dole, nikt nie musi tego pilnować (...) i jest wszystko w porządku. Jeżeli to jest osoba z zewnątrz, no to ktoś jeszcze musi siedzieć i pilnować budynku, tak naprawdę. (...) co jego to obchodzi, że on tu usiądzie i siedzi. Tylko czeka na to, czy ktoś przyjdzie, czy nie (pełnomocnik, gmina E).

Druga grupa problemów związana jest z niejasno rozgraniczonymi zadaniami urzędu gminy i urzędnika wyborczego. Jednocześnie wiele zadań przypisanych urzędnikowi musi być i tak wykonane siłami urzędu gminy – fizycznie przekraczają możliwości pojedynczego urzędnika:

Jak są szkolenia, to urzędnik nie przyjedzie i nie przygotowuje sali, etc. Ktoś to musi zrobić. (...) Urzędnik nie przygotowuje lokali wyborczych, tak samo – wbrew temu, co jest w wytycznych – nie zrobią tego przewodniczący komisji. (...) Wszystko więc ładnie wygląda na papierze, ale w rzeczywistości inaczej się odbywa. Gmina nie tylko asystuje urzędnikowi. Także wykonuje prace merytoryczne. Chociażby wprowadzenie do systemu/przyjmowanie zgłoszeń kandydatów do OKW, ich weryfikacja. Urzędnik w tym uczestniczy. Tzn. siedzi i jest, może szczytać, coś podzielić, ale sam nie jest w stanie nic. Nie ma takich upoważnień i możliwości. Nie ma możliwości ani kompetencji, żeby dostał dostęp do systemu i to wprowadzał, odhaczał (nie mają nawet takich szkoleń). Potrzebuje urzędnika gminnego. On sobie jest, patrzy. Może tak miało być, że on jest takim nadzorcą, ma ich kontrolować – to trudno powiedzieć. Tak czy inaczej bez wsparcia urzędu nie jest w stanie wykonać przypisanych mu zadań. To on faktycznie wykonuje czynności pod nadzorem, wsparciem, przy koordynacji urzędnika wyborczego (pełnomocnik, gmina B).

Klarowny [podział obowiązków] na papierku to jest [śmiej] (...) Gmina ma mu zabezpieczyć organizacyjnie, logistycznie pracę. (...) To robimy, a całą merytoryczną rzecz to tak naprawdę ten urzędnik wykonuje i my się nie powinniśmy do tego słowem wtrącać. A ludzie, niestety, przychodzą do nas, bo my jesteśmy na miejscu, urzędnik jest gdzieś tam ze świata i tyle. Jak mają problem, to przychodzą do nas. [Czy udzielają Państwo informacji?] Jeżeli to są ogólne informacje (...) to tak. Jeżeli to jest decyzja do podjęcia przez (...) osobę funkcyjną typu urzędnik, to, niestety, nie możemy w ten sposób pomóc (pełnomocnik, gmina D).

Ocena samych urzędników jest zwykle również krytyczna. Są to – w opinii przedstawicieli gmin – osoby o niewielkich kompetencjach, a przy tym często o „roszczeniowej postawie”:

Postawa urzędników wyborczych jest roszczeniowa. Tak było w przypadku przyjmowania wniosków w sprawie głosowania korespondencyjnego. Robili to oni [urzędnicy gminni], choć powinni urzędnicy wyborczy. Na spotkaniu pani urzędnik powiedziała to do audytorium, bez konsultacji z nimi. Nie klócili się, choć czują, że powinni też publicznie powiedzieć „pani urzędnik, pani się myli”. Postawiła ich przed faktem dokonanym (pełnomocnik, gmina C).

I teraz co? Przyszedł mi jakiś gość i co? Ja go mam uczyć? Mam mu dawać korepetycje? To jest nie do ogarnięcia w krótkim czasie (pełnomocnik, gmina D).

Osoby powołane na urzędników wyborczych muszą się jeszcze wiele nauczyć (...). Póki co – muszą się wziąć do roboty, zacząć się przygotowywać merytorycznie, ale i praktycznie – korzystać z doświadczeń innych kolegów. Póki co – moje odczucia są dość negatywne (pełnomocnik, gmina A).

Co do szkoleń, wszystko przebiegałoby dobrze, gdyby nie fakt, że osoby te potrafiły tylko na szkoleniach czytać prezentację i to jeszcze dokładając do tego błędną interpretację, ale, co istotne, podawać przykłady, nie mając żadnych doświadczeń... Do prezentacji może zajrzeć każdy, do wytycznych PKW również, ale ludziom trzeba wytłumaczyć w ich języku, tak żeby każdy zrozumiał, co ustawodawca miał na myśli, tworząc takie regulacje. Ja byłam przerażona, jak zobaczyłam, jakie wysokie wynagrodzenie za dwa dni szkoleń dostaną osoby szkolące, czyli urzędnicy. Proszę mi wierzyć, to jest zwyczajne generowanie kosztów za brak wiedzy. To jest ponad 8 tysięcy złotych... (pełnomocnik, gmina A).

Organizacja wyborów jest zadaniem gminy: nawet gdyby zawinił urzędnik wyborczy, to gmina ponosi odpowiedzialność za organizację wyborów. Jeśli gmina nie ma pełnego zaufania do kompetencji i obowiązkowości urzędnika, w praktyce musi być przygotowana na stałą kontrolę i uzupełnianie jego działań, a to oznacza konieczność wykonania tych samych zadań, które musiała wykonywać i przed powołaniem urzędników wyborczych, zaś sami urzędnicy stanowią tylko komplikację w ich realizacji:

Teoretycznie powinno być tak, że część zadań ma gmina, część urzędnik. Tyle że jak coś nie pójdzie, to całość odpowiedzialności spadnie na gminę. Tu na miejscu wszyscy identyfikują organizację wyborów z gminą. Wszelkie trudności godzą w wizerunek gminy (pełnomocnik, gmina B).

To jest dokładnie opisane, tylko my robimy teraz więcej i te zadania wykonujemy za niego. Bo w mojej ocenie on nie jest w stanie tego wykonać. To jest kwestia i osobowości, i wiedzy, i organizacji, i ogromu pracy. Przepis mówi, że on nas tam nadzoruje, kontroluje. Dla mnie on nie ma żadnych podstaw prawnych. On może się do burmistrza zwracać o coś. Ale żeby się zwrócić o coś, to trzeba wiedzieć, o co (pełnomocnik, gmina D).

Myślę, że po pełnym cyklu wyborczym osoby te dopiero się sprawdzą. Póki co – mogę powiedzieć tak – uczą się i to mnie cieszy, ale nie będę ukrywać, trzeba wykonywaną pracę kontrolować i to nawet te (w mojej ocenie) najprostsze zadania (pełnomocnik, gmina A).

Zrobił się bałagan, członkowie komisji czekali na materiały i pieczątki. Trzeba było delegować pracownika do pani urzędnik, aby pomógł jej ogarnąć to zamieszanie. Ludzie z OKW przeklinali oczywiście bałagan w UM, a nie urzędnika wyborczego (pełnomocnik, gmina C).

Kiedyś ci ludzie [pełnomocnicy w urzędzie] wiedzieli, o co chodzi, a teraz, tak naprawdę, no mają coś robić... nie wiem, ja tego nie wiem, bo mówię, że pierwszy raz, ale takie wrażenie mają ci sekretarze, którzy te funkcje pełnomocników pełnili, że im każą coś robić dla tego urzędnika (...), za tego urzędnika. Tak naprawdę, to jego rzecz (pełnomocnik, gmina E).

Może i podział zadań udało się ustalić, ale problem pojawił się na poziomie realizacji tych zadań. Niestety, nie są samodzielni i w sumie ja nie miałam zaufania do ich wszystkich działań, a co najgorsze – moje obawy – wszystkie – się spełniły. Robota była źle wykonana, pojawiały się kardynalne błędy w interpretacji przepisów i niestety bez kontroli mojej i innych współpracowników z mojego sztabu, zadania byłyby niewykonane, a na pewno byłyby źle wykonane. (...) w sumie, skąd mają mieć wiedzę, skoro są to osoby np. z wykształceniem muzycznym, które w życiu nie miały do czynienia z pracą w administracji, nie mówiąc o pracy przy organizacji wyborów. Nie mają kompletnie wiedzy, ale i wyobrażenia o tym. Jedna osoba jest tylko pracownikiem gminy i ma jakieś pojęcie o tym, a poza nią nikt (pełnomocnik, gmina A).

Mimo to współpraca urzędów gmin z urzędnikami wyborczymi układa się obecnie dość poprawnie. Skoro ustawodawca wprowadził do gmin urzędników wyborczych, trzeba jakoś z nimi żyć. Przedstawiciele gmin byli bardzo wstrzemięźliwi w mówieniu o sytuacjach konfliktowych z przeszłości, choć – skoro w dwóch gminach doszło do zmiany urzędnika, zaś w trzeciej zmiana taka jest zapowiadana⁶ – musiały one mieć miejsce. Pomaga też tutaj nabyte przez obie strony doświadczenie: znacznie więcej problemów było w czasie wyborów samorządowych, będących „poligonem doświadczalnym” dla pracy urzędników wyborczych; w wyborach do Parlamentu Europejskiego obie strony wypracowały

⁶ Informacja od urzędnika wyborczego jednej z gmin, który między innymi tym uzasadniał odmowę udzielenia wywiadu.

zadawalające modus vivendi. Jednak w ocenie urzędników gminnych polegało to bardziej na tym, że urzędnicy wyborczy nauczyli się, iż mają gminie nie przeszkadzać, niż że sprawniej realizują swoje zadania:

Na początku były i wynikały może nie z tego, że ja go prosiłem, żeby coś zrobił, tylko wynikały z jego niewiedzy. Facet mylił... On chciał powoływać OKW. Maile, jak pani pokażę naszą korespondencję, to jest żenada. Zresztą wysłałem ją do Warszawy. Zero wiedzy. No i tutaj: proszę mi dać. A ja panu nie dam. Ale proszę mi dać, bo ja muszę. Nic pan nie musi, bo pan tego nie robi. Ale przy tych drugich [wyborach] było już spokojnie. Tak naprawdę to przyjmował... I to też bzdura jest, bo on przyjmuje dokumentację wyborczą, która jest u nas deponowana. A jego tu nie ma – więc kto za to odpowiada? (pełnomocnik, gmina D⁷).

Robi to, o co go poproszę. Rzeczywiście. Przyjmuje dokumenty, bo to jest jego kompetencja, po zakończonych wyborach. Szkolenia, choć on powinien prowadzić, ja prowadzę. On siedzi i jest przedstawiany. I za to bierze pieniądze (pełnomocnik, gmina D).

Podsumowaniem opinii większości gmin o urzędnikach wyborczych może być przypadek gminy wiejskiej B. Po rezygnacji pierwszego urzędnika wyborczego (zdecydowanie krytycznie ocenianego przez pełnomocnika wójta), na stanowisko to powołano byłą sekretarz sąsiedniej gminy. Można stwierdzić, że gmina B ma teraz „idealnego urzędnika wyborczego” – osobę o olbrzymim doświadczeniu w pracy w samorządzie, w organizacji wyborów, mogącą poświęcić dość czasu na wykonywanie swoich zadań (jest bezpośrednio po przejściu na emeryturę), znającą lokalne realia, przyjazną – i tak też jest oceniana przez pełnomocnika wójta. Ale mimo zdecydowanie pozytywnej oceny samej osoby urzędnika, jej zaangażowania, kompetencji i cech osobowościowych, pełnomocnik wójta realnych korzyści z jej pracy dostrzega niewiele:

Praca z tym urzędnikiem jest lepsza. Wynika to z jego wiedzy i doświadczenia, i znajomości „terenu” (z tego, jaka to jest osoba). (...) Zaletą tego urzędnika jest to, że ta osoba czyta, co często się nie zdarza⁸. Czasem gmina może coś przeoczyć, nie doczytać lub uznać, że nie jest to ważne. A tu jest „drugie oko”, które może na to zwrócić uwagę. To plus urzędnika wyborczego. Nie wpływa tu jednak na usprawnienie czegokolwiek, ale „drugie oko” – jeśli jest dobra współpraca – przydaje się (pełnomocnik, gmina B).

Na tym tle ewenementem jest przypadek gminy wiejskiej F, gdzie współpraca między urzędnikiem wyborczym a pełnomocnikiem gminy układa się wzorcowo. Z pewnością poza cechami osobowościowymi obu stron istotne znaczenie miał tu fakt, że dla pełnomocnik gminy wybory samorządowe 2018 roku były pierwszymi wyborami, które miała zorganizować, zaś urzędnik wyborczy, choć również nie miał doświadczenia w organizacji wyborów, miał spory staż jako urzędnik administracji terenowej:

Urzędnik, z którym miałam przyjemność współpracować, tak jak ja musiał poznać wszystko od początku, nauczyć się tej praktyki, przełożyć teorię w działanie. Ale w mojej ocenie perfekcyjnie, idealnie, bez zastrzeżeń. Urzędnik wyborczy okazał się dyspozycyjny, reagował na każdy mój telefon i w sumie, kiedy była taka konieczność, był do tego przygotowany merytorycznie bardzo. Mogę śmiało powiedzieć, że podszedł bardzo profesjonalnie do swojej roli (...).

⁷ Należy zaznaczyć, że w gminie D pierwotnie było dwóch urzędników wyborczych, z których jeden zrezygnował (a następcą jeszcze nie został wyznaczony).

⁸ Dla kontrastu, wypowiedź respondenta o poprzednim urzędniku działającym w tej gminie: *Poprzednia urzędniczka nie miała wcześniej nic wspólnego z wyborami. To był koszmar. Była jej nawet ciężko przeczytać i zrozumieć wytyczne. Jak taka osoba miała szkolić OKW?*

Tak, nam udało się wypracować bardzo dobry system pracy i podziału zadań. Z mojej perspektywy był to podział odpowiedni dla każdej ze stron. Dzięki temu nie było żadnych sytuacji spornych i jakichś konfliktów. Współpraca udała się nam bardzo, a przy tym przebiegała w bardzo dobrej atmosferze. Nawet udało nam się podzielić dostarczeniem kart, natomiast szkolenia wykonał pan urzędnik wyborczy sam. Z tego, co wiem – wszyscy byli bardzo zadowoleni z przygotowania merytorycznego tego pana. Ma wyjątkowy dar do przekazywania informacji i przede wszystkim tłumaczenia regulacji prawnych (...). Z mojej perspektywy współpraca z urzędnikiem wyborczym ułatwiła mi realizację wszystkich zadań (pełnomocnik, gmina F).

Ze względu na charakter badania trudno określić, na ile przypadek gminy F jest wyjątkowy. W każdym razie ten przykład pokazuje, że nawet jeśli gminy nie odczuwają korzyści z wprowadzenia instytucji urzędników wyborczych, to zdarzają się warunki, kiedy współpraca między gminą a urzędnikiem wyborczym jest efektywna. Wydaje się jednak, że decydująca była tutaj specyfika konkretnej sytuacji w gminie, niezależna od samej konstrukcji instytucji urzędników wyborczych.

Urzędnicy wyborczy o sobie i o współpracy z gminami

Obraz sytuacji, jaki wyłania się z wypowiedzi samych urzędników wyborczych, jest pod wieloma względami inny niż ten kreślony przez przedstawicieli urzędów gmin – przede wszystkim dlatego, że w odróżnieniu od urzędników gminnych, dla których z reguły instytucja „urzędników wyborczych” była niecelowa, sami urzędnicy wyborczy – co rozumiałe – na ogół nie kwestionują sensu swoich działań. Jednocześnie urzędnicy wyborczy często znacznie lepiej niż przedstawiciele urzędów gmin oceniali jakość współpracy na linii urzędnik – gmina.

Swoje kompetencje i doświadczenie urzędnicy wyborczy oceniają realistycznie, choć podkreślają swoje atuty. Najczęściej zgłaszali się z własnej inicjatywy – uważali, że spełniają ogólne kryteria, mogą podjąć się takiego wyzwania i okażą się przydatni; pewne znaczenie miała również motywacja finansowa, choć nie zawsze:

Od kilku lat pracuję w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (...). Pracuję w biurze powiatowym. Co do chęci zastania urzędnikiem wyborczym, to nic nadzwyczajnego, dowiedziałem się, że są poszukiwane osoby do pełnienia tej funkcji, wymagania formalne spełniałem i w sumie postanowiłem zaryzykować i spróbować aplikować. I się udało. (...) Nie będę ukrywać, że są to dodatkowe pieniądze, także w moim przypadku względy finansowe zaważyły na decyzji. (...) [Pytanie: Jakie miał pan wcześniejsze doświadczenie z wyborami?] Żadne. Nigdy nie miałem w sumie do czynienia z organizacją wyborów (urzędnik, gmina V).

Przeczytałem artykuł, jakie kwalifikacje są wymagane. No i też dzięki temu, że pisałem pracę magisterską i licencjacką [z politologii], udzielałem się, stwierdziłem, że będę aplikował na to stanowisko, jak najbardziej siebie widzę, że się spełnię w tym. I się dostałem. (...)

[Pytanie: Jakież motywacje finansowe?] *Między innymi też, można powiedzieć, że jak najbardziej. W weekendy można dodatkowo pracować.*

[Pytanie o wcześniejsze doświadczenie] *Wcześniej jeszcze byłem w komisji obwodowej, tak że mniej więcej wiedziałem, na czym to polega (urzędnik, gmina X).*

Zgłosiłam się zupełnie przypadkiem, w czasie przeglądu samochodu przeczytałam w gazecie o tym, że poszukiwani są urzędnicy wyborczy. Ja jestem po prawie, umiem czytać przepisy, po studiach doktorskich z nauk prawnych. Kodeks wyborczy i jakakolwiek dziedzina prawa nie stanowi dla mnie

problemu – wiem, jak to interpretować. Wiem, jaki jest zakres moich obowiązków. Nie miałam motywacji finansowych. Pochodzę z T., mieszkam tu dwadzieścia cztery lata, pomyślałam, że warto wesprzeć Q moją osobą. Pracuję w urzędzie gminy poza Q (urzędnik, gmina Q).

Szczególną kategorię urzędników wyborczych stanowią urzędnicy samorządowi (obecni lub byli), którzy do objęcia funkcji urzędnika wyborczego byli wręcz namawiani przez swoich przełożonych. To właśnie oni zajmowali miejsca urzędników wyborczych, którzy rezygnowali (mniej lub bardziej dobrowolnie) w okresie między wyborami samorządowymi a europejskimi. To przypadki urzędników w gminie wiejskiej Z, gminie miejsko-wiejskiej S czy w gminie wiejskiej O:

Od 28 lat jestem pracownikiem gminy. W sumie od lat 90. pracuję przy organizacji wyborów, stąd też od lat przejawiam duże zaangażowanie w działalność przed i po każdym wyborach. Zaczynałam jako członek Obwodowej Komisji Wyborczej, a skończyłam jako urzędnik wyborczy. W sumie propozycję aplikowania otrzymałam od mojego szefa – wójta gminy, który sam – doceniając moją wieloletnią pracę i zaangażowanie – złożył mi taką propozycję i, nie będą ukrywać, zachęcał mnie, bym się zgodziła. Dlatego też przyjąłam tę propozycję i aplikowałam o takie stanowisko. To spowodowało, że – jako urzędnik wyborczy – jestem związana z gminą O, a w gminie [inna gmina] od 2018 roku pracuję zawodowo jako urzędnik stanu cywilnego (urzędnik, gmina O).

Urzędnicy z reguły pozytywnie oceniają współpracę z urzędami gminy – choć często słyszeli o sytuacjach konfliktowych gdzie indziej. Ważne jest także, że to urzędnicy gminy mogą pomóc urzędnikowi wyborczemu, gdy ten nie jest pewny swoich kompetencji. Również podział obowiązków między urzędnika wyborczego a gminę w ich opinii udawało się wypracować sprawnie. Podobnie jak urzędnicy gminni widzą, że procedury współpracy między gminą a urzędnikiem wyborczym „docierają się” i w kolejnych wyborach współpraca ta idzie lepiej – nie tylko dlatego, że oni sami uczą się swojej roli, ale także dlatego, że urzędy gmin z czasem „przyzwyczajają się” do obecności urzędników wyborczych i przestają traktować ich jak intruzów:

Jak widzę na przykładzie innych gmin, to jestem trochę przerażona, jak ludzie się potrafią wobec siebie zachowywać wrogo i jednak dziękuję losowi, że w tej gminie urzędnik wyborczy nie został wprowadzony/ przyjęty trochę na tle nieufności rządu do organów samorządowych (...) Zarówno w czasie wyborów samorządowych z 2018 roku, jak również wyborów do PE w 2019 roku udało się wypracować klarowny podział zadań i kompetencji, by „nikt nikomu nie wchodził w drogę”, zadania się nie dublowały. Każdy wiedział, co znajduje się w ramach jego zadań, i nie było sytuacji, by ktoś na kogoś próbował przerzucić swoje obowiązki (urzędnik, gmina O).

[Pytanie o ogólną ocenę współpracy z gminą] *Jak najbardziej dałbym piątkę. Porównując na przykład do koleżanki [urzędniczki z innej gminy]. Jej problemy i moje problemy z gminą to nie ma co porównywać. Tutaj miasto i gmina ze mną współpracują, ja z nimi współpracuję i wszystko idzie sprawnie. Nie było jakichś zakłóceń. Na początku każdy próbował pokazać, czyja jest rola, czym się zajmuje, ale w pewnym momencie też ustąpiłem, bo ja też się tego uczyłem. (...) Mimo że jestem ostrożny, mam do gminy pełne zaufanie – nadzoruje wszystko to, co robię, żeby się nie okazało, że coś było błędne. To są naprawdę kompetentne osoby (urzędnik, gmina X).*

Dla mnie wszystko przebiegło bardzo sprawnie i ogólnie jestem bardzo zadowolony z organizacji przed wyborami samorządowymi w 2018 roku, jak również wyborami do PE w 2019 roku. Z mojej perspektywy wszystko udało się dopiąć na ostatni guzik i co najważniejsze – w przeciwieństwie do wielu innych moich kolegów po fachu – organizacja przebiegała bez większych konfliktów i urząd gminy okazał mi wielką życzliwość i wsparcie. Może duże znaczenie miał fakt, że pani, która pełniła funkcję pełnomocnika wójta

ds. organizacji wyborów, również zaczynała wtedy, co ja, i oboje się wspieraliśmy, i razem uczyliśmy i zdobywaliśmy doświadczenie w tym samym czasie (urzędnik, gmina V).

Na początku było ciężko, ponieważ panie są przyzwyczajone, że są same, a tu nagle ktoś przychodzi i im na ręce patrzy. Co wykonują, ja mam swoje pomysły i swoje argumenty, i to musiało się razem spleść – tylko szkoda, że w wyborach samorządowych, ponieważ to są cięższe wybory. Przy PE świetnie się wszystko zgrało (urzędnik, gmina Q).

Bardziej krytycznie niż praktykę współpracy z gminami urzędnicy wyborczy oceniają przepisy regulujące ich pozycję:

Tak, jest chaos pod tym względem. Przepisy jedno, a praktyka drugie. Ja się ogromnie cieszę, że pan sekretarz mi dużo rzeczy podpowiada, pan [imię urzędnika gminnego] mi dużo rzeczy podpowiada i razem działamy. To jest i dla mnie, i dla gminy dobra współpraca (...).

To były takie ogólne informacje i człowiek na początku nie wiedział, jak to będzie wyglądało, tak naprawdę nikt do końca nie wiedział, jakie są nasze obowiązki, co będziemy wykonywać, co będziemy realizować. I cały czas mieliśmy maile z delegatury, jakieś tam szkolenia ciągłe i było bardzo dużo nowych informacji. Dopiero w praktyce należałoby zwrócić uwagę bardziej na praktykę, teoria jest teorią, a praktyka praktyką (urzędnik, gmina X).

Rola urzędnika wyborczego jest rolą nadzorczą – tak wynika z przepisów. Urzędnik wyborczy pokazuje, urzędnik w gminie wykonuje. Nie jest to potrzebne. Obsługa wyborów nie jest nowym zadaniem. Samorządy działają już długo i są do różnych zadań doskonale przygotowane. Tworzenie nowych struktur wprowadza zamieszanie (urzędnik, gmina Z).

Jednocześnie urzędnicy wyborczy są świadomi, że ich relacja względem urzędu gminy jest specyficzna – z jednej strony nie tylko mają ogólnie mniejszą wprawę i doświadczenie w organizacji wyborów, ale także nie znają tak dobrze lokalnych uwarunkowań, z drugiej – muszą zająć pozycję równorzędną do urzędników gminnych:

My nie jesteśmy po to, żeby im utrudniać pracę. My jesteśmy po to, aby przeprowadzić wspólnie wybory, i to jest dla nas priorytet. My nie znamy danej gminy, danych ludzi. I na początku było trudno wkroczyć do tej nowej instytucji, nie znając nikogo. No i też są te pewne bariery, bo ja jestem na przykład równo z sekretarzem i ktoś mi nie będzie mówił, że coś źle zrobiłem albo nie powinienem tego czegoś zrobić, tylko razem współpracujemy. Najważniejsze to współpracować, bo jeżeli ktoś nie będzie współpracował i będzie stawiał opór, to to do niczego dobrego nie doprowadzi. Czasem trzeba odpuścić (urzędnik, gmina X).

Podsumowując – o ile urzędnicy gmin wskazywali głównie na trudności we współpracy, a przede wszystkim na jej nieefektywność, urzędnicy wyborczy koncentrowali się na pozytywnych stronach współpracy z gminami. Ich zadaniem jest przeprowadzenie wyborów i zrobienie tego jak najsprawniej, a nie ocenianie, czy było rzeczą słuszną powierzenie im tej roli.

Spojrzenie z góry: dyrektorzy delegatur i komisarze o gminach i urzędnikach

Oceniając współpracę między gminami a urzędnikami wyborczymi, dyrektorzy delegatur i komisarze wyborczy są bardzo wstrzeźliwi – w ich wypowiedziach jest sporo „dyplomatycznej ostrożności”, ale wstrzeźliwość ta wynika też i z tego, że widzą, że współpraca ta może się układać bardzo różnie. Wszystko bowiem zależy od kompetencji i nastawienia konkretnych osób, urzędników wyborczych i urzędników gminnych. W wielu gminach współpraca idzie dobrze, a tam, gdzie pojawiają się problemy, winne mogą być obie strony:

Współpraca uzależniona jest od indywidualnych predyspozycji urzędnika wyborczego, tego, jak on ułoży sobie współpracę z jednostką samorządu terytorialnego. (...) Jeżeli jednostki samorządu terytorialnego widzą, że to są osoby, które chcą, pojawiają się i są zaangażowane, to tutaj bolączek nie ma (komisarz, 1).

My tutaj mamy 63 urzędników wyborczych, ja rozmawiałem z niejednym przedstawicielem gminy i mamy całe spektrum. Jest idealna współpraca, że chwalą sobie, że bardzo dobrze, że jest urzędnik wyborczy, poprzez takie: „no dobrze, jest ten urzędnik, on swoje robi zadania, my swoje i sobie nie przeszkadzamy”, po sytuacji takie, że w dniu głosowania mamy skarżenie się przez urząd gminy na urzędnika, a urzędnika na gminę (dyrektor, 1).

Było bardzo różnie, były skrajności, zależało to od osobowości – byli urzędnicy bardzo mało zaangażowani, byli tacy, którzy mocno się angażowali, była współpraca, była i niechęć do współpracy – trudno wyciągnąć średnią. Na spotkaniach z obiema grupami pojawiały się skrajne głosy. Wynikało to z cech osobowościowych, nastawienia do współpracy. Jeżeli urzędnik prezentował w gminie postawę bardzo roszczeniową, to spotykał się z oporem. Jeśli chciał się czegoś nauczyć, to wtedy współpraca układała się inaczej (dyrektor, 2).

W najgorszym przypadku pozostawało rozwiązanie ostateczne – wymiana urzędnika:

Komisarze mają taki przykaz, żeby po akcji zweryfikować, który urzędnik się nie nadaje i oczywiście, jeśli jest na to miejsce ktoś chętny – dokonać wymiany.

(...) mamy spotkania z urzędnikami wyborczymi, kontaktujemy się z gminami. To, co widzimy jako problem, przekazujemy, że na przykład jest brak współpracy, prosimy o tę współpracę. Na siłę nie możemy nikogo za rączkę zaprowadzić, a jak konkretnie nie ma już tej współpracy, to proszę komisarza o rozważenie zmiany urzędnika, bo jak jedno ogniwo zawodzi, to nie ma możliwości współpracy (dyrektor, 1).

Z drugiej strony, poważnym problemem dla komisarzy są również sytuacje, kiedy to urzędnik niespodziewanie złoży rezygnację i trzeba za niego znaleźć zastępstwo:

Były przypadki, że osoby, które były powołane (na urzędników) i przeszły szkolenie, wzięły pieniądze za udział, rezygnowały w ostatniej chwili (mogą to zrobić bez żadnych konsekwencji). Oznaczało to brak urzędnika w gminie i stratę pieniędzy – „osoba nas zostawiła bez żadnych konsekwencji i problem spadał na gminę”. W rozmowach między gminami może być jakaś niechęć przez tego typu nieodpowiedzialne zachowania... (dyrektor, 2).

Z ustawy wynika, że urzędnik wyborczy może tak naprawdę w każdej chwili zrezygnować. Dla nas to jest duży problem, jeżeli bezpośrednio przed akcją jakiś urzędnik wyborczy zrezygnuje, ponieważ my musimy

znaleźć na to miejsce nową osobę chętną, co też w niektórych miejscowościach jest do tej pory problematyczne. Nawet jeżeli znajdzie się chętny, to wiadomo, że trzeba go przeszkolić. Troszeczkę czasu na to potrzeba (dyrektor, 1).

Tam, gdzie gminy źle przyjmowały urzędników, mogło to wynikać z różnych powodów – w pewnych przypadkach z powodu złej oceny kompetencji urzędnika, w innych – urzędnik od początku był traktowany jako „ciało obce”, konkurencja dla urzędników gminnych; problemem mogły być również kwestie finansowe:

[Pytanie: Co było źródłem ewentualnych konfliktów?] Myślę, że brak wiedzy teoretycznej i praktycznej osób, które zostały urzędnikami wyborczymi. Niestety, ja mam tylko jednego urzędnika, który jest związany zawodowo z administracją – pracą w urzędzie i ma jakieś pojęcie o pracy w urzędzie i funkcjonowaniu prawa w Polsce, a w tym prawa wyborczego, co pomaga mu szybko przyswoić wiedzę i wdrożyć ją w działaniu (dyrektor, 3).

Część gmin niechętnie przyjęła urzędników. Utrudniały, nie dopuszczały. Osoby dotychczas zajmujące się wyborami starały się robić to dalej, nie dopuszczając urzędników do ich funkcji. A część nie miała z tym problemów. Pomagała, wprowadzała w niuanse wyborcze (...).

Często w gminach do współpracy z urzędnikiem była wyznaczana osoba, która wcześniej zajmowała się wyborami. Może to błąd, choć te osoby miały wiedzę i doświadczenie, które mogły przekazać urzędnikowi. Może te osoby czuły się zagrożone, że ktoś przejmie ich obowiązki, przychodzi ktoś, kto tego nie umie, a oni wiedzą lepiej itp. (...).

Źródłem problemów mogą być pieniądze. Urzędnicy przy wyborach samorządowych otrzymali niemałe pieniądze. Gminy nie były zadowolone. Zwłaszcza, że to gminy płaciły, więc widziały, jakie to pieniądze. Ponadto to one w znacznej mierze realizowały zadania – urzędnicy byli nowi, wchodzili w temat, sam dyrektor prosił gminy o wsparcie urzędników. Teraz pieniądze są mniejsze (nie ma ryczałtu, tylko dniówka), w związku z tym i gminy patrzą na to inaczej (komisarz, 4).

Niejasne przepisy nie ułatwiają współpracy między gminami a urzędnikami wyborczymi, choć argument o niejasności przepisów bywa też i nadużywany. To samo dotyczy kwestii organizacyjnych, jak zapewnienie urzędnikowi dostępu do pomieszczeń czy sprzętu (po godzinach pracy urzędu) i, generalnie, podjęcie konkretnej logistyki – to, co w jednych gminach było problemem, w innych nim nie było, a przy dobrej woli praktyka mogła zastąpić braki w przepisach:

Często jest wskazywane, że przepisy nie są precyzyjne, kto co ma robić, czyli zacieranie granic kompetencji, kto ma wykonać daną czynność. Jeżeli przepis mówi wprost, że ktoś ma coś wykonać, to raczej nie ma problemu, natomiast jeżeli są przepisy, że coś robi urzędnik wyborczy za pośrednictwem gminy pod nadzorem pracownika, to tutaj już zdarzają się sytuacje, że jakaś czynność nie jest wykonana. My oczywiście interweniujemy w gminie, miał to zrobić urzędnik wyborczy – urzędnik twierdzi, że miała to zrobić gmina (...).

Głównie wydaje mi się, że chodzi o niedoprecyzowanie tych przepisów, aczkolwiek to też komisarze zgłaszali ten problem (dyrektor, 1).

Zadania są „rozmyte”, doszło do „rozmycia kompetencji” i generacji dodatkowych kosztów. W efekcie i tak większość czynności wykonuje gmina. Choć nie mogę powiedzieć, my naprawdę przeprowadzamy dodatkowe szkolenia dla urzędników wyborczych, przygotowując ich do szkoleń z członkami komisji (dyrektor, 3).

Jeżeli chodzi o gminy, to problem był głównie ze zrozumieniem tego, za co urzędnik otrzymuje wynagrodzenie: czy za koordynację, nadzór czy za fizyczne wykonywanie czynności. Gminy sądziły, że za wykonywanie czynności, mimo że otrzymywały dotację na organizację wyborów... (dyrektor, 2).

W niektórych urzędach mówią, dajmy na to, że urząd pracuje do 15.30, później już nikogo nie ma, więc nie mogą zostawić urzędnika wyborczego, żeby on siedział i wykonywał jakiegokolwiek obowiązków, inni twierdzą, że dają pomieszczenia urzędnikowi i jest jakiś stróż, który urzędnikowi udostępni klucz, on w swoim pokoju może wykonywać swoje zadania, aczkolwiek część jest takich obowiązków, przy których urzędnik wyborczy musi współpracować, a to z ewidencją ludności, a to z sekretarzem, więc już musi w danej gminie z danymi pracownikami sam ustalić pewne zasady współpracy (dyrektor, 1).

Wydaje się, że pozostawienie pewnej swobody w ułożeniu, a chodzi o konkretne zadania urzędnika wyborczego, gdzie ma być, co ma robić, to już jest kwestia relacji między urzędnikiem wyborczym a jednostką samorządu terytorialnego. Gmina to organ specyficzny. Wiele zależy od uwarunkowań lokalnych. Ramy prawne, co kto może (co gmina, co urzędnik wyborczy), są już określone. W terenie musi natomiast zostać wypracowana współpraca, zgodna z tą lokalną wizją. Doregulowywanie tego przepisami nie ma sensu. Gmina gminie nierówna. Musimy im dać swobodę na pozaformalne dopracowanie współpracy (komisarz, 4).

Zakres obowiązków urzędników wyborczych nie był sprecyzowany. Dopiero teraz, po przeprowadzeniu wyborów samorządowych i wyborów do Parlamentu Europejskiego, został on dopracowany ustnie, ale nie ma takiego dokumentu, który by mówił, co urzędnik ma robić od i do (komisarz, 5).

Podobnie jak urzędnicy gminni i urzędnicy wyborczy, także dyrektorzy delegatur i komisarze podkreślają, że z czasem współpraca z urzędnikami układa się coraz lepiej – oni sami nabierają doświadczenia, gminy uczą się współpracy z nimi; można mieć nadzieję, że po kolejnych wyborach będzie jeszcze lepiej:

Samorządówka była takim poligonem doświadczalnym i to mocnym, no europejskie to już było takie pyknięcie. W wyborach krajowych też nie będzie chyba problemów, no bo procedura jest zbliżona do procedury z Parlamentu Europejskiego. To są już osoby, które przeszły jedne, drugie wybory i teraz trzecia akcja wyborcza w przeciagu krótkiego okresu (komisarz, 1).

Ci urzędnicy lepiej z nami współpracowali, wykonywali swoje zadania niż w wyborach samorządowych. Głównie myślę, że chodziło o to, że przed wyborami samorządowymi jeszcze nabierali doświadczenia, uczyli się. Teraz byli już bogatsi o tę wiedzę, więc już było lepiej, była fajniejsza współpraca (dyrektor, 1).

Podczas wyborów do PE było mniej konfliktów (mniej zgłoszeń), bo większe już było doświadczenie urzędników, lepsza znajomość obsługiwanej gminy. Przypadki zmiany urzędników były tu jednostkowe (dyrektor, 2).

Jednak generalnie oceny instytucji urzędników wyborczych są zróżnicowane:

Ja uważam, że ta funkcja nie jest konieczna. Z tego względu, że ostatnie zmiany ustawowe wprowadziły pewne odchylenia od schematu organów wyborczych i obsługi organów wyborczych, co w mojej ocenie nie do końca służy efektywności tak działania organów, jak i obsługujących te organów instytucji (dyrektor, 6).

Ktoś tam wpadł na pomysł, żeby wprowadzić instytucję urzędnika wyborczego, nikt nie ma teraz za bardzo odwagi, aby się z tego wycofać, i to tak funkcjonuje, z całym szacunkiem dla wszystkich ludzi, jak piąte koło u wozu (komisarz, 6).

I tak wybory przeprowadzają urzędy, bo przepisy jasno to wskazują i takie również były wytyczne, jednostki samorządu dostają finanse na przeprowadzenie wyborów. Urzędnicy wyborczy w tym systemie po wyborach samorządowych, jak pokazuje doświadczenie, i po wyborach do PE się odnaleźli i są ciałem aktywnym, bo to jest jedna z podstawowych zmian (komisarz, 1).

Jestem przekonana, że z kolejnymi wyborami będzie już tylko lepiej. Skoro taka instytucja jest – trzeba ją zaakceptować i dać jej pracować (komisarz, 7).

Dla dyrektorów delegatur i komisarzy wyborczych funkcjonowanie Korpusu Urzędników Wyborczych stało się po prostu faktem, który mają uwzględnić w swoich działaniach, a nie oceniać. Jeśli pojawiają się problemy, należy je rozwiązywać, jeśli są konflikty – w miarę możliwości łagodzić, a w ostateczności przecinać poprzez wymianę urzędnika. Skoro po kolejnych wyborach problemy są coraz mniejsze, to można spokojnie patrzeć w przyszłość.

Zakończenie

Typowy obraz współpracy między urzędnikiem gminy a urzędnikiem wyborczym kreślony przez każdą ze stron wydaje się diametralnie różny: choć i jedni, i drudzy mówią o tej samej rzeczywistości (często o dokładnie tych samych gminach), to w opowieści urzędników gminnych przeważają barwy ciemne, a w opowieściach urzędników wyborczych – jasne. Różnice w ocenie i w rozłożeniu akcentów, a czasem nawet w interpretacji faktów wynikają w dużej mierze z odmiennej pozycji poszczególnych narratorów. To naturalne, że urzędnicy wyborczy bronią sensu swojego istnienia, a urzędnikom gminnym może zależeć na wykazaniu, że przymusowe wprowadzenie do ich urzędów „intruzów” z zewnątrz nic dobrego nie przyniosło. Z pewnością w każdej z blisko dwóch i pół tysiąca gmin współpraca między urzędnikiem wyborczym a urzędem gminy przebiegała inaczej – lepiej lub gorzej – i można wskazać zarówno przykłady współpracy wzorcowej (jak w gminie F z naszego badania), jak i miejsca, gdzie dochodziło do poważnych konfliktów, zawinionych przez obie strony.

Można przypuszczać, że typowa sytuacja nie wygląda aż tak źle, jak opisują to przedstawiciele gmin, ale gorzej niż przedstawiają to w naszym badaniu urzędnicy wyborczy. Potwierdzają to zresztą wypowiedzi komisarzy wyborczych i dyrektorów delegatur podkreślających przy tym, że jakość współpracy między gminami a urzędnikami wyborczymi jest, przede wszystkim, bardzo zróżnicowana i zależy od postawy (i kompetencji) obu stron.

Ale nawet uznanie, że w większości gmin współpraca między urzędem gminy a urzędnikiem wyborczym „jakoś się ułożyła”, to zdecydowanie za mało, aby móc przyjąć, że instytucja Korpusu Urzędników Wyborczych się sprawdziła. Trzeba by jeszcze wykazać, że, poza zapewne nieuniknionymi kosztami i komplikacjami, jej wprowadzenie przyniosło wymierne korzyści, a wyniki badania, niestety, na nic takiego nie wskazują. W swoich wypowiedziach urzędnicy wyborczy wskazywali, że ich współpraca z gminami przebiegała poprawnie – nie przywoływali jednak żadnego argumentu wskazującego na to, że ich praca byłaby nie do zastąpienia przez własne siły gminy, ani nawet, że gmina wykonałaby ją gorzej. W szczególności, urzędnicy wyborczy nie przypisywali sobie tej roli, w jakiej, przynajmniej do pewnego stopnia, chciał ich ustawić ustawodawca – a więc osób, które zabezpieczą wybory przed nieuprawnionym wpływem władz gminnych. Natomiast urzędnicy gminni podawali konkretne

argumenty, dlaczego urzędnicy wyborczy – choćby mieli nawet najlepsze chęci – nie mogą efektywnie wspomagać gmin. Wydaje się, że oba obrazy mogą przedstawiać rzeczywiście to samo – w tym samym sensie, jak to samo przedstawiają dwa zdjęcia tego samego obiektu, różniące się jasnością czy nasyceniem barw – to, co urzędnicy wyborczy postrzegali jako dobrą, harmonijną współpracę, w wielu wypadkach dla urzędników gminy mogło być stanem, kiedy urzędnik wyborczy wprowadza do pracy urzędu gminy najmniej zamieszania.

Bilans eksperymentu, jakim było wprowadzenie do gmin niezależnych od nich urzędników wyborczych, wydaje się zdecydowanie negatywny. Wprawdzie odnotowaliśmy także przypadki dobrze układającej się współpracy między urzędnikami wyborczymi a urzędnikami gminy, zdecydowanie przeważały sytuacje, gdy obecność urzędników jedynie komplikowała organizację wyborów. Mimo iż z czasem obie strony współpracowały coraz lepiej, „uczyły się siebie nawzajem”, to sukcesem była raczej minimalizacja komplikacji niż wyciągnięcie realnej korzyści z wprowadzenia nowej instytucji. Tak więc, choć powołanie korpusu urzędników wyborczych nie spowodowało żadnej spektakularnej katastrofy, a ogólnie rzecz biorąc, wybory odbywają się sprawnie (można nawet powiedzieć, że pod względem organizacyjnym coraz sprawniej) i zwykle bez istotnych nieprawidłowości, bez urzędników wyborczych powołanych zgodnie z nowelizacją Kodeksu Wyborczego ze stycznia 2018 roku wybory zapewne odbywałyby się jeszcze sprawniej i taniej.

Nie można za taki stan rzeczy winić ogółu urzędników wyborczych. Wydaje się, że są to osoby pełne dobrej woli i choć miały bardzo ograniczone doświadczenie, to z wyborów na wybory uczą się i nabierają wprawy. Wina nie leży także po stronie administracji wyborczej – komisarzy czy Krajowego Biura Wyborczego i jego delegatur terenowych – jej rolą jest realizacja przepisów prawa, a skoro ustawodawca przewidział powołanie Korpusu Urzędników Wyborczych w gminach, rzeczą administracji jest wprowadzenie ustawy w życie, lojalnie i jak najsprawniej. Nie można zarzucać gminom, że to one sabotują nową instytucję. Nawet jeśli były dalekie od entuzjazmu, przyjmując urzędników wyborczych, to przecież – co wyraźnie mówili w wywiadach przedstawiciele urzędów gmin – miały świadomość, że muszą tak ułożyć współpracę, by ostatecznie wybory odbyły się sprawnie i bez zakłóceń, bo odpowiedzialność za ewentualne nieprawidłowości i tak spadłaby na gminę, a nie na urzędników wyborczych.

Same wynagrodzenia za pracę urzędników wyborczych w czasie wyborów samorządowych kosztowały budżet państwa ponad 22 miliony złotych, a w czasie wyborów do Parlamentu Europejskiego blisko 9 milionów. Demokracja musi kosztować, a zadania, które wykonują urzędnicy wyborczy – powinny być opłacone. Jeśli jednak praktyka pokazuje, że czynności urzędników wyborczych często muszą być dublowane przez urzędników gminnych bądź urzędnicy gminni muszą wykonywać dodatkową pracę kontrolowania i weryfikacji poprawności działań urzędników wyborczych, to staje się oczywiste, że pieniądze te są wydatkowane nieefektywnie. Jednocześnie dodatkowe, trudne do przeliczenia i nieuwzględniane w żadnych sprawozdaniach koszty przerzucane są na samorządy, a te ostatnie nie otrzymują już z budżetu środków na te zadania, które – teoretycznie – zostały z barków urzędników gminy zdjęte.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt sprawy. Uzasadnieniem dla powołania urzędników wyborczych było to, że w sytuacji, gdy wójt czy burmistrz może ubiegać się o reelekcję, to on sam oraz podległy mu urząd gminy powinien zostać odseparowany od organizacji wyborów na to stanowisko. To uzasadnienie (o tym, czy jest zasadne, dalej) ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do wyborów samorządowych – tymczasem urzędnicy wyborczy obsługują wszystkie wybory i wszystkich wyborców dotyczą systemowe problemy związane z ich powołaniem.

Czy urzędnicy wyborczy mieli jednak szansę spełnić przewidzianą dla nich rolę w przypadku wyborów samorządowych? Praktyka pokazała, że niezależnie od ich obecności ciężar organizacji wyborów i tak spada na urząd gminy. Gdyby – hipotetycznie – wójt czy burmistrz chciał nadużyć swojej pozycji, istnienie urzędników wyborczych w niewielkim stopniu mogłoby mu w tym przeszkodzić. Zresztą tego typu działania ze strony władz gminy, jeśli mają miejsce (a naiwnością byłoby sądzić, że się to nie zdarza), to i tak raczej nie dotyczą kwestii bezpośrednio związanych z drukiem kart wyborczych czy liczeniem głosów, o szkoleniu komisji obwodowych nie wspominając. Można się zatem spodziewać, że – poza standardowymi próbami skorumpowania wyborców różnego rodzaju „kiełbasą wyborczą” – takie nadużycia będą polegać raczej na kupowaniu głosów i ewentualnie na manipulacjach spisem wyborców. Tymczasem możliwości blokowania takich działań przez urzędników wyborczych są bardzo ograniczone.

Co zatem zrobić z urzędnikami wyborczymi? Ich powołanie miało jeden niewątpliwy plus – ujawniło potencjał kilku tysięcy osób gotowych zaangażować się w organizację wyborów. Osoby te po wyborach samorządowych, europejskich, a teraz także po parlamentarnych nabrały pewnej praktyki i – jakby to nie wyglądało na początku – mają już znaczące kompetencje. Rezygnacja z wykorzystania tego potencjału byłaby takim samym błędem, jak wykorzystywanie go w sposób całkowicie nieefektywny, co ma miejsce teraz.

Urzędnicy gminni, także przedstawiciele administracji wyborczej, dopominali się w wywiadach o powołanie „korpusu przewodniczących OKW” bądź o inne formy profesjonalizacji pracy komisji wyborczych najniższego szczebla. Z drugiej strony, jeśli pojawiają się obawy o bezstronność władz gmin w wyborach samorządowych, to należy wzmacniać możliwości pełnienia funkcji kontrolnych przez komisarzy wyborczych i administrację wyborczą – co również wymaga wzmocnienia aparatu wykonawczego (ale niekoniecznie pełnoetatowymi, stałymi pracownikami). Wydaje się, że istnieje wiele możliwych sposobów zaangażowania obecnych urzędników wyborczych w sposób, jaki funkcjonowaniu wyborów w Polsce przyniesie realne korzyści. Który z nich należy wykorzystać, jakie szczegółowe mechanizmy wprowadzić – to już osobne pytanie. Na pewno nie należy powtarzać błędów, jaki popełniono, konstruując obecny kształt instytucji urzędnika wyborczego – i wprowadzać rozwiązania nieprzemysłane, nieuwzględniające realiów organizacji wyborów, praktyki pracy urzędów gmin i administracji wyborczej. Być może należy też z wprowadzaniem zmian poczekać do końca aktualnej kadencji urzędników wyborczych. Jednak utrzymanie obecnych rozwiązań dotyczących Korpusu Urzędników Wyborczych na stałe wydaje się całkowicie niecelowe.

Rekomendacje

- Wyniki badania potwierdzają, że **instytucja Korpusu Urzędników Wyborczych powołana przez nowelizację Kodeksu Wyborczego z 11 stycznia 2018 roku nie sprawdziła się**. Choć nieco inaczej do sprawy podchodzą przedstawiciele urzędów gmin, inaczej przedstawiciele administracji wyborczej, a jeszcze inaczej sami urzędnicy wyborczy, to różnice dotyczą raczej kosztów (utrudnienia organizacyjne, konfliktogenność, także koszty finansowe) niż korzyści (poza pojedynczymi przypadkami, w wypowiedziach uczestników badania prawie nie pojawiały się argumenty wskazujące na to, w jaki sposób istnienie korpusu urzędników wyborczych poprawia jakość wyborów). Rekomendujemy zatem **powrót do poprzednich rozwiązań, a więc do powierzania funkcji urzędników wyborczych osobom zatrudnionym w danych urzędach gminnych**.
- Aktualny Korpus Urzędników Wyborczych stanowi jednak wartościowy zasób, który należy sensownie wykorzystać. Są to osoby, które już nabrały znacznego doświadczenia, podniosły swoje

kwalifikacje (nawet jeśli z początku nie były one wysokie), są gotowe zaangażować się w organizację wyborów czy nadzór nad prawidłowością ich przeprowadzania. Państwo powinno zaproponować im inne zadania, w których ich potencjał zostałby wykorzystany lepiej niż obecnie. W szczególności:

- **Dotychczasowi urzędnicy wyborczy mogliby stać się zacznym Korpusu Przewodniczących Obwodowych Komisji Wyborczych**, którego powołanie było postulowane przez wielu naszych rozmówców.
- Urzędnicy wyborczy – zwłaszcza ci o najwyższych kompetencjach – lepiej mogliby sprawować swoje funkcje kontrolne względem gmin (a taka ich rola była w pewnej przynajmniej mierze intencją ustawodawcy), gdyby **działali na szczeblu ponadgminnym, jako wsparcie dla pracy komisarzy wyborczych i delegatur KBW, realizując jednak typowe działania kontrolne czy inspekcyjne z zewnątrz, na rzecz państwowej administracji wyborczej**, a nie organizacyjne wewnątrz, pozostawiając te ostatnie w kompetencjach urzędów gmin. Można by to osiągnąć poprzez **przywrócenie uchylonego nowelizacją ze stycznia 2018 roku art. 155 Kodeksu Wyborczego**, mówiącego o możliwości powoływania inspekcji przez PKW, komisarzy wyborczych i komisje wyborcze wyższych szczebli.
- Wyniki badania można traktować jako kolejne potwierdzenie, że rozwiązania przygotowywane na kolanie, bez dobrego rozpoznania rzeczywistych potrzeb, nie sprawdzają się i nie prowadzą do osiągnięcia postawionych przed nimi celów (w tym wypadku – zwiększenia przejrzystości procesu wyborczego), natomiast wprowadzają chaos i potęgują konflikty. Szczegółowe rozwiązanie problemu Korpusu Urzędników Wyborczych należy opracować, korzystając z faktu, że po wyborach prezydenckich na wiosnę 2020 nastąpi kilkuletnia przerwa w polskim cyklu wyborczym.

Zespół przygotowujący i realizujący badanie

Koordinacja badania: Karol Mojkowski

Opracowanie koncepcji, przygotowanie wskazań do wywiadów, przygotowanie raportu: dr hab. Jacek Haman (Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego).

Realizacja wywiadów z przedstawicielami gmin, urzędnikami wyborczymi, kierownikami delegatur KBW, komisarzami wyborczymi oraz przewodniczącymi OKW: Marcin Łuczka, Karol Mojkowski, Anna Pietraszko, Kateryna Pryshchepa, Anna Szczebłewska, Magdalena Wrzalik.

Jacek Haman – socjolog, dr hab., adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Kierownik Zakładu Statystyki, Demografii i Socjologii Matematycznej UW. Zajmuje się metodologią badań społecznych, statystyką, teorią wyboru społecznego ze szczególnym uwzględnieniem systemów wyborczych oraz socjologią edukacji. Współautor publikacji *Podstawy statystyki dla socjologów* (2008, 2011), autor książek *Demokracja, decyzje, wybory* (2003) oraz *Gry wokół nas. Socjolog a teoria gier* (2014). Członek Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Warszawa 2019

ISBN 978-83-65882-99-8