

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: sobota, 16, wrzesień 2017 14:24

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Odslony: 5303

Jesienią 2018 r. zostaną przeprowadzone nowe wybory samorządowe. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że Kodeks wyborczy zostanie zmieniony i znajdą się w nim nowe rozwiązania, które zrewolucjonizują wybory do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, oraz wybory na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

O odpowiedź na pytanie: jakie mogą czekać nas zmiany w tym jakże ważnym akcie prawnym, Dziennik Warto Wiedzieć poprosił dr nauk prawnych i jednocześnie radcę prawnego Stanisława Bułajewskiego, konstytucjonalistę z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego Olsztynie.

Dziennik Warto Wiedzieć: Do wyborów samorządowych pozostał nieco ponad rok, stąd też moje pierwsze pytanie – czy zmiany w Kodeksie wyborczym są jeszcze możliwe, a jeżeli tak to, kiedy Pana zdaniem parlamentarzyści mogą najpóźniej dokonać zmian w tej ustawie, tak aby nie było mowy o ich niekonstytucyjności?

Stanisław Bułajewski: Odpowiedzi na tak postawione pytanie oczywiście nie znajdziemy w ustawie ani nawet w Konstytucji RP, odpowiedź odnajdziemy jednak w licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, który wypowiadał się na ten temat. Zgodnie z jednym z komunikatów, który odnajdziemy na stronie Trybunału (m.in. wyrok z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09), wprowadzanie istotnych zmian w prawie wyborczym powinno mieć miejsce co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych kalendarzem wyborczym. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że pierwszą czynnością wyborczą dotyczącą wyborów jest akt zarządzenia wyborów a zatem, wymóg sześciomiesięcznego okresu wyłączenia prawa wyborczego spod przeprowadzania w nim zmian istotnych, powinien być odniesiony do tej daty.

Istotne zmiany dokonane w ustawie Kodeks wyborczy, powinny być więc wprowadzone sześć miesięcy przed datą zarządzenia wyborów. Moim zdaniem ostatnim możliwym miesiącem, w którym mogą być dokonane zmiany będzie luty 2017 r., albowiem Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m. st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (przyjmując, że wybory odbędą się zgodnie z planem tj. w listopadzie 2018 r.), będzie musiało być wydane najpóźniej w sierpniu 2018 r.

Dziennik Warto Wiedzieć: A jeżeli wybory samorządowe miałyby się odbyć wcześniej np. w maju lub czerwcu 2018 r., to co wtedy? Czy w ogóle takie rozwiązanie jest możliwe?

Stanisław Bułajewski: Oczywiście, że takie rozwiązanie jest możliwe a nawet pożądane. Praktycznie wszyscy samorządowcy optują za wiosennym terminem wyborów, gdyż tylko taki termin daje możliwość wpływu nowym władzom na przygotowywanie budżet na następny rok – obecnie nie jest to możliwe. Aby jednak wybory mogły być przeprowadzone na wiosnę, musi nastąpić odpowiednia zmiana Kodeksu wyborczego, z tym że tego typu korekty w ustawie – Sejm RP i Senat RP, musiałby dokonać najpóźniej do końca listopada 2017 r., w przeciwnym razie zarzut niekonstytucyjności takiej zmiany – mamy pewny.

Dziennik Warto Wiedzieć: Przejdźmy teraz do ewentualnych zmian, które mogą zostać wprowadzone. Czy słynna już dwukadencyjność wójta (burmistrza, prezydenta miasta) stanie się faktem?

Stanisław Bułajewski: Co do wejścia w życie tej modyfikacji, nie mam żadnej wątpliwości, albowiem ta propozycja przez obecnie rządzących była zgłaszana już wielokrotnie a więc zapewne znajdzie ona swoje

odzwierciedlenie w ustawie. Oczywiście nie ma mowy, aby zasadzie dwukadencyjności nadano wsteczną moc obowiązującą, gdyż także w tej kwestii Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się negatywnie, dlatego też ta regulacja będzie odnosiła się do osób, którzy będą piastować urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez 8 najbliższych lat, rozpoczynając od 2018 r. Tym samym realnie zakaz startu w wyborach do organu monokratycznego gminy zacznie obowiązywać dopiero w 2026 r., lub nawet w roku 2028, jeżeli kadencja wójta, (co oczywiście jest dopuszczalnie) zostanie ustawowo wydłużona do lat pięciu.

Dziennik Warto Wiedzieć: A co z wyborem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) tylko w jednej turze wyborów – czy jest to możliwe i zgodne z prawem?

Stanisław Bułajewski: Przypomnę tylko, że obecnie wybory wygrywa ten kandydat, który zdobył najwięcej głosów w okręgu wyborczym i jednocześnie uzyskał ponad 50% wszystkich ważnie oddanych głosów. Jeżeli kandydatów jest więcej niż dwóch i żaden nie uzyska w pierwszej turze wyborów wymaganego poparcia ponad 50%, wówczas przeprowadza się drugą turę wyborów. Druga tura wyborów odbywa się w przeciągu dwóch tygodni od dnia pierwszego głosowania. Do drugiej tury wyborów przechodzi dwóch kandydatów, którzy uzyskali w pierwszej turze największą liczbę głosów. Jeżeli którykolwiek z dwóch kandydatów, którzy przeszli do drugiej tury wyborów wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze albo umrze, w jego miejsce do wyborów w ponownym głosowaniu dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. Za wybranego w ponownym głosowaniu uważa się tego kandydata, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów.

Zmiana, by wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wybierać w jednej turze wyborów, jest oczywiście możliwa i zgodna z prawem pod warunkiem, że taka regulacja znajdzie się w znowelizowanym Kodeksie wyborczym. Osobiście uważam, tą zmianę za pozytywną, ale tylko z jednego powodu – ekonomicznego gdyż, co jest oczywiste przeprowadzenie II tury wyborów na terenie całego kraju generuje ogromne koszty – co najmniej kilkadziesiąt milionów złotych. Jednakże to nie ekonomia jest tu najważniejsza, tylko to by przyszły władarz miał realne poparcie społeczne a nie poparcie kilkunastu procent wyborców, którzy oddali na niego głos w pierwszej i jedynej turze wyborów. Może przecież zdarzyć się tak, że w wyborach, w których startuje 5-7 kandydatów, głosy tak się rozproszą, że wynik w wysokości 15% poparcia może zapewnić zwycięstwo.

Dziennik Warto Wiedzieć: Słyszymy również o innym ciekawym rozwiązaniu a mianowicie, że start na wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) będzie eliminował możliwość startu w wyborach do rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa – jak Pan ocenia tą propozycję?

Stanisław Bułajewski: To rozwiązanie bardzo mi się podoba i podpisuję się pod nim dwiema dłońmi. Czas skończyć z sytuacją, w której wójt kandyduje na swój urząd i jednocześnie jest kandydatem do organu stanowiąco-kontrolnego JST. Z jednej strony jest to zwykłe asekuranctwo (jak nie wybiorą mnie na burmistrza, to zostanę np. radnym powiatowym a przy dobrym układzie – być może starostą powiatu), z drugiej zaś strony mocny kandydat na wójta, startujący jednocześnie do rady, często na „swoich plecach” wprowadza do np. rady powiatu kilku radnych a tym samym zarządza w swojej gminie, jako wójt i za pośrednictwem radnych powiatowych – w powiecie – jest to jedna wielka patologia. Po za tym obecny system prowokuje kandydatów do oszukiwania wyborców, którzy do końca nie wiedzą, czy dany kandydat, chce być np. prezydentem miasta, czy też radnym sejmiku. Wyeliminowanie tej możliwości spowoduje, że od tej pory będą jasne reguły „gry”.

Dziennik Warto Wiedzieć: A co z wyborem starosty – czy powinien być on wybierany jak dotychczas, czy być wybierany w wyborach powszechnych a może powoływany przez wojewodę? i czy możliwa jest likwidacja kolegialnego organu wykonawczego powiatu, jak i całkowita likwidacja powiatów grodzkich?

Stanisław Bułajewski: Osobiście uważam, że należy jak najszybciej wprowadzić takie rozwiązanie, które zapewni zarówno wybór bezpośredni starosty jak i likwidację zarządu powiatu. Moim zdaniem monokratyczny organ powiatu będzie znacznie skuteczniejszy. Wybór bezpośredni organu wykonawczego powiatu spowoduje, że zarządzanie tą jednostką samorządu jak i jego jednostkami organizacyjnymi stanie się skuteczniejsze i bardziej merytoryczne. Ponadto radni czując ogromną legitymację starosty do sprawowania rządów, będą bardziej skłonni do współpracy z organem wykonawczym. Osobiście uważam, że również radni powiatowi, podobnie jak gminni czy też organy wykonawcze gminy, powinni być wybierani w jednomandatowych okręgach wyborczych.

Jeżeli zaś chodzi o zarząd powiatu, to jak to już zaznaczyłem na wstępie powinien on zostać zastąpiony monokratycznym organem wykonawczym. Obecnie, w związku z funkcjonowaniem zarządu kolegialnego, rozmywa się odpowiedzialność za decyzje tam podejmowane. Uchwały zarządu nie zawsze w związku z tym są merytoryczne a bardziej polityczne, gdyż wymagają uzgodnień z większością nie tylko w radzie, ale i w zarządzie. Ponadto dobór członków zarządu nie wynika najczęściej z ich wiedzy i umiejętności a z chęci utrzymania większości w radzie, co nigdy nie jest dobrym rozwiązaniem. Teoretycznie starosta może usunąć za zgodą rady członka organu wykonawczego powiatu, ale w praktyce jest to rzadko spotykane, gdyż chcąc nie chcąc, musi się on liczyć z większością w radzie, którą członek reprezentuje, a bez której starosta nie jest w stanie rządzić. I tak oto starosta często staje się zakładnikiem większości a nie o to przecież powinno chodzić – samorząd gminny w 2002 r. raz na zawsze rozwiązał ten problem.

Oczywiście wielkim nieporozumieniem i niedorzecznością jest wprowadzenie możliwości powoływania starosty przez wojewodę. Tego typu działania nie tylko zburzą ideę funkcjonowania tego szczebla samorządu, ale i spowodują, że samorząd nie będzie podlegał już nadzorowi jedynie Regionalnej Izby Obrachunkowej, Wojewody i Prezesowi Rady Ministrów, jak to normuje Konstytucja RP, ale będzie podlegał również nadzorowi starosty, który w samorządzie powiatowym, będzie reprezentował jedynie administrację rządową a nie samorządową. Taka zmian przypomina niechlubne rozwiązanie wprowadzone w 1950 r., kiedy to rady narodowe tylko teoretycznie sprawowały władzę w terenie a praktycznie były przedłużeniem władzy centralnej – do takiego wariantu dopuścić nie można.

Co do likwidacji powiatów grodzkich. moje zdanie jest niezmiennie – uważam ich funkcjonowanie za wielkie nieporozumienie. Przypomnę tylko, że obecnie mamy 66 powiatów grodzkich w ramach, których prezydent miasta pełni równocześnie funkcję starosty – w tym wypadku bez jakichkolwiek problemów, kompetencje i zadania powiatów grodzkich powinny być przejęte przez powiaty ziemskie a częściowo, przez samorząd gminny.

Dziennik Warto Wiedzieć: Na koniec przeanalizujmy te propozycje zmian Kodeksu wyborczego, które odnoszą się do ogólnych zasad na podstawie, których przeprowadzane są wybory samorządowe. Zacznijmy może od proporcjonalności wyborów do rad gmin – ten system obecnie dotyczy jedynie wyborów do rad miast, które mają przymiot miasta na prawach powiatu. Pojawiła się propozycja, by proporcjonalność dotyczyła również gmin powyżej 20.000 mieszkańców – czy jest to Pana zdaniem dobre rozwiązanie?

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: sobota, 16, wrzesień 2017 14:24

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Odsłony: 5303

Stanisław Bułajewski: Uważam takie rozwiązanie za bardzo szkodliwe. Moim zdaniem wybory radnych rady gminy w ramach jednomandatowych okręgów wyborczych sprawdziły się i znacznie odpolitycyziły rady. Co więcej, nie potwierdziła się obawa, że to rozwiązanie zacementuje scenę polityczną – w wielu miejscowościach skutek był odwrotny, a więc nie mniej a więcej podmiotów ma swoją reprezentację w radzie gminy (miasta), niż wtedy gdy wybory były proporcjonalne.

Dziennik Warto Wiedzieć: No właśnie, czy ta propozycja nie jest wstępem do zlikwidowania komitetów wyborczych wyborców, które już w przyszłorocznych wyborach samorządowych nie mogłyby zgłaszać swoich kandydatów nie tylko w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ale i w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta)?

Rzeczywiście istnieje realne niebezpieczeństwo, że obecnie rządzący, będą chcieli wprowadzić zasadę, że tylko komitet wyborczy partii politycznej, będzie jedynym uprawnionym podmiotem, który będzie miał prawo zgłaszać kandydatów w wyborach i to zarówno do organów stanowiących jak i organów wykonawczych JST.

To rozwiązanie dosłownie zabije lokalną inicjatywę, która do tej pory z powodzeniem miała prawo zgłaszać swoich kandydatów zarówno do rady (sejmiku) jak i na urząd wójta. Nastąpi 100% upolitycznienie wyborów samorządowych na wszystkich szczeblach a w konsekwencji będziemy mieli do czynienia ze 100% upolitycznieniem wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Uważam to rozwiązanie za najbardziej szkodliwe ze wszystkich dotąd proponowanych – przecież dobrze wiemy, że siła samorządów lokalnych (na poziomie gminy i powiatu) wiąże się głównie z apolitycznością ogromnej większości ich organów stanowiących i wykonawczych.

Posiadanie przez jedną, lub nawet dwie partie pełni władzy zarówno na szczeblu centralnym jak i lokalnym jest bardzo niebezpieczne.

Dziennik Warto Wiedzieć: Ostatnie moje pytanie odnosi się do dużo lżejszej kwestii – jak Pan ocenia możliwość zainstalowania w lokalach wyborczych kamer internetowych, które pozwalałyby wyborcom, uczestniczyć na żywo w liczeniu głosów? A co z pomysłem powołania na czas wyborów dwóch komisji – jedna zajmowałaby się przeprowadzeniem wyborów a druga zajmowałaby się procesem liczenia głosów?

Stanisław Bułajewski: Pomysł z zainstalowaniem kamer internetowych, które by rejestrowały i pokazywały na żywo proces liczenia głosów uważam za dobry i zgodny z prawem, natomiast powoływanie dwóch komisji wyborczych, które miałyby różne role traktuję, jako żart. Moim zdaniem takie rozwiązanie jest nie tylko niedorzeczne, ale i niezgodne z prawem. Takie rozwiązanie nie tylko generuje dodatkowe koszty i powoduje problemy techniczne (jak np. miałyby wyglądać proces przekazywania urny wyborczej z głosami pomiędzy komisjami?), ale i czyni wątpliwym przestrzeganie zasady tajności głosowania.

Dziennik Warto Wiedzieć: Serdecznie dziękuję za rozmowę.

Stanisław Bułajewski - doktor nauk prawnych, konstytucjonalista, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji UWM w Olsztynie, radca prawny, radny Rady Miasta Mrągowo, radny Rady Powiatu Mrągowskiego trzech kadencji, Przewodniczący Rady Powiatu Mrągowskiego a obecnie radny Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Autor niemal 70 publikacji naukowych, głównie z zakresu prawa

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: sobota, 16, wrzesień 2017 14:24

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Odsłony: 5303

miejscowego i kontroli w samorządzie terytorialnym, autor monografii: Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola, współautor podręczników akademickich, ekspert Dziennika Rzeczypospolita oraz tygodnika Wspólnota, ekspert i wykładowca przy byłym Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji w ramach programu „Dobre Prawo Sprawne Rządzenie” – twórca opinii prawnych. Wykładowca na aplikacji radcowskiej, oraz powołany przez Ministra Sprawiedliwości - były członek komisji do spraw przeprowadzenia egzaminu radcowskiego, odznaczony przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, medalem za długoletnią służbę, sześciokrotnie uznany za najlepiej prowadzącego zajęcia na Wydziale Prawa i Administracji UWM w Olsztynie, zajmujący się bezpłatnym poradnictwem prawnym, współtwórca i członek honorowy wielu stowarzyszeń.