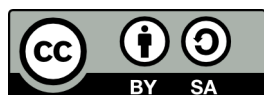


	Opinia prawna sygn. 20150007FIMO	
	<p style="text-align: center;"><b>Sporządzona na temat:</b></p> <p>naruszenia tajności głosowania w związku z wyborem wiceprzewodniczącego Zarządu Dzielnicy XIV Czyżyny oraz zasadności wniosku o przeprowadzenie głosowania imiennego w sprawie określenia składu liczbowego Zarządu</p> <p style="text-align: center;"><b>dla:</b></p> <p style="text-align: center;">Szefa Programu Przejrzysty Kraków Fundacji Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka w Krakowie</p> <p style="text-align: center;"><b>w ramach:</b></p> <p>Programu Prawnego Fundacji Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka, prowadzącego wsparcie prawne dla działań Fundacji z zakresu kontroli obywatelskiej, jej działania prawne oraz działania edukacyjne w tym poradnictwo i wsparcie prawne dla organizacji pozarządowych i dla obywateli w ich relacji z organami władzy publicznej w celu zwiększania świadomości prawnej i wzmocnienia samodzielności społeczeństwa obywatelskiego, w formie nieodpłatnej, statutowej działalności pożytku publicznego Fundacji.</p>	
	stan prawny na dzień 24 lutego 2015 r.	
	<p>Opracowała: Justyna Balachowska, koordynatorka i doradczynie Programu Nadzór merytoryczny i konsultacje: Przemysław Żak, szef Programu</p>	
	<p>poradnictwoprawne@stanczyk.org.pl Fundacja Stańczyka. Lepiej wiedzieć.</p>	



Ten utwór jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 3.0 Polska. Aby zapoznać się z tekstem licencji wejdź na stronę <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/pl/>.

## Opiniowany problem

Przedmiotem niniejszej opinii jest odpowiedź na przedstawione przez Annę Cioch w imieniu Szefa Programu Przejrzysty Kraków dwa pytania:

- I. czy radni Rady Dzielnicy XIV Czyżyny naruszyli tajność głosowania w sprawie wyboru Zastępcy Przewodniczącego Rady, poprzez zachowanie polegające na zaznaczaniu odpowiedzi na karcie do głosowania przy pomocy kolorowych długopisów, co miało na celu ujawnienie sposobu ich głosowania, jednocześnie umożliwiając identyfikację treści stanowiska wyrażonego przez pozostałych głosujących?
- II. czy ustalenie liczbowego składu Zarządu Dzielnicy może zostać zakwalifikowane jako *sprawa merytoryczna* w rozumieniu §33 ust. 3 Statutu Dzielnicy XIV Czyżyny i stanowić przedmiot wniosku o przeprowadzenie w tej sprawie głosowania imiennego?

## Streszczenie stanowiska opinii

- I. Radni Dzielnicy naruszyli tajność głosowania w związku z wyborem Zastępcy Przewodniczącego Rady Dzielnicy umożliwiając identyfikację treści stanowisk poszczególnych głosujących (zob. pkt. 1-8 uzasadnienia). Naruszenie tajności głosowania stanowi istotne naruszenie prawa i może być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub części i nie może być przedmiotem oceny prawnej w tym przypadku (zob. pkt. 9-12 uzasadnienia).
- II. Poprawnie złożony wniosek o przeprowadzenie głosowania imiennego w sprawie ustalenia składu liczbowego Zarządu Dzielnicy powinien zostać uwzględniony (zob. pkt. 13-16 uzasadnienia).

## Stan faktyczny

1. Dnia 10 lutego 2015 roku podczas sesji Rady Dzielnicy XIV Czyżyny, zwołanej w trybie nadzwyczajnym, poddano pod obrady projekt uchwały w sprawie powołania trzyosobowego Zarządu Dzielnicy. Marek Ziemiański, Przewodniczący Rady, zgłosił poprawkę zmieniającą liczbę członków Zarządu z trzech do pięciu osób, podnosząc, że zwiększony skład Zarządu przyczyni się do lepszego wykonywania jego funkcji i zadań.
2. Złożono wniosek, aby głosowanie w przedmiocie ustalenia składu liczbowego Zarządu miało charakter imienny. Część radnych, sprzeciwiła się takiej formie głosowania, powołując się na Statut Dzielnicy XIV i wskazując, że głosowanie imienne może mieć miejsce tylko w sprawach merytorycznych. Radni odrzucili poprawkę w głosowaniu jawnym, głosami 11 radnych.
3. Następnie Rada Dzielnicy przystąpiła do głosowania tajnego w sprawie wyboru Zastępcy Przewodniczącego. Marek Ziemiański zarekomendował na to stanowisko Jerzego Woźniakiewicza, którego kandydatura została odrzucona także 11 głosami.

4. W czasie głosowania, radni popierający utworzenie pięcioosobowego Zarządu, używali kolorowych długopisów w celu ujawnienia swojego stanowiska w przedmiocie wyboru Zastępcy Przewodniczącego.

## Uzasadnienie

### I . Naruszenie tajności głosowania w związku z wyborem Zastępcy Przewodniczącego Rady Dzielnicy

1. Zgodnie z § 51 ust. 9 uchwały Rady Miasta Krakowa nr XCIX/1508/14 z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy XIV Czyżyny w Krakowie (zawanej dalej Statutem), *Rada wybiera Zastępcę Przewodniczącego oraz pozostałych członków Zarządu na wniosek Przewodniczącego, zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu Rady, w głosowaniu tajnym. Inicjatywa uchwałodawcza w powyższym zakresie jest wyłączną kompetencją Przewodniczącego, co wyklucza możliwość wnoszenia poprawek w trakcie procedowania uchwał.* Cytowany przepis prawny ustanawia zasady wyboru Zastępcy Przewodniczącego Rady Dzielnicy, wskazując na wymagane quorum, większość głosów oraz sposób głosowania, będący wyjątkiem od ogólnej zasady jawności podejmowania uchwał, wyrażonej w §33 ust. 1 Statutu.<sup>1</sup>
2. W polskim systemie prawnym nie istnieje definicja legalna głosowania tajnego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 marca 1999 r. podkreśla, że *w ustawie o samorządzie terytorialnym i powiązanych z nią aktach prawnych nie ma definicji tajnego głosowania i dlatego należy przyjmować jego potoczne znaczenie ze słownikami języka polskiego jako głosowanie przeprowadzone w sposób nie pozwalający ustalić, jak kto głosował. Również według tego źródła głosowanie oznacza wypowiedanie się przez oddanie głosu w sprawie mającej być przedmiotem wspólnej decyzji określonego gremium. Obok niezbędnego quorum i wymaganej większości głosów, głosowanie tajne jest trzecim elementem procedury wyboru na powyższe stanowiska czy funkcje.*<sup>2</sup>
3. Celem wprowadzenia głosowania tajnego jest wyłączenie możliwości zapoznania się osób postronnych z treścią stanowiska wyrażonego przez głosującego. Sąd Najwyższy odnosząc się do decyzji podejmowanych w głosowaniu tajnym stwierdził, że tajność głosowania jest gwarancją wyrażania wolności swojego stanowiska.<sup>3</sup>
4. W przedmiotowym stanie faktycznym, tajnością objęte jest głosowanie na Zastępcę Przewodniczącego Rady Dzielnicy i pozostałych członków zarządu. *Ratio legis* tej regulacji jest zapewnienie warunków niezależnego i wolnego od presji i nacisków z zewnątrz wyrażenia swojego stanowiska w sprawie poddanej pod głosowanie, w tym także gwarancja, że treść oświadczenia głosującego nie zostanie ujawniona osobom trzecim bez jego woli. Można odnaleźć tę koncepcję jako zrównoważenie bardzo silnej pozycji Przewodniczącego w Radzie Dzielnicy, objawiającej się m.in. monopolem inicjatywy uchwałodawczej w poddawaniu kandydatur na ww. stanowiska.

---

<sup>1</sup> Wszystkie głosowania Rady są jawne, z wyjątkiem gdy przepis prawa stanowi inaczej.

<sup>2</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 marca 1999r. sygn. akt II SA 37-40/99

<sup>3</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 1996 r. sygn. akt III ARN 86/95, OSNAP 1996/21/315.

5. Kluczowa jest odpowiedź na pytanie czy zachowanie radnych, polegające na oddawaniu głosu za pomocą kolorowych długopisów, w celu ujawnienia swojego stanowiska w sprawie poddanej pod głosowanie, stanowi naruszenie tajności głosowania.
6. Należy zaznaczyć, że w przedmiotowym stanie faktycznym głosowanie dotyczyło przyjęcia lub odrzucenia kandydata na stanowisko Zastępcy Przewodniczącego Rady Dzielnicy. Przeprowadzenie głosowania przez część głosujących w sposób ujawniający treści wyrażonego przez nich stanowiska pozwala jednocześnie na identyfikację oświadczeń pozostałych głosujących w trakcie liczenia głosów. Jest jednoznaczne, że radni, którzy głosowali za powołaniem pięcioosobowego Zarządu jednocześnie poparli swoimi głosami kandydaturę Pana Jerzego Woźniakiewicza.
7. Z powyższego wynika, że umożliwiono zatem radnym jak i osobom postronnym ustalenie kto i jak głosował, wbrew woli części głosujących. Takie zachowanie można uznać za naruszenie tajności głosowania. Istotnym jest zaznaczenie, że naruszenie zasady tajności opiera się tu o sposób przeprowadzenia głosowania, narzucający identyfikację sposobu głosowania innych radnych.
8. Od takiego naruszenia zasady tajności należy odróżnić zdaniem opiniujących oświadczenie głosującego ujawniające jakiego w głosowaniu dokonał wyboru (i tylko on), złożone po głosowaniu. Jest to stanowisko uzasadnione wzięwszy pod uwagę, że nie można postulować zasady zakazu rezygnacji z ochrony głosującego jaka wynika z zasady tajności. Jest to odmienna sytuacja od opiniowanej, w której tryb - sposób głosowania był przeprowadzony z naruszeniem tej zasady.
9. Ważną kwestię stanowi ustalenie konsekwencji prawnych wynikających z naruszenia tajności głosowania w opisanym wyżej stanie faktycznym. Zgodnie z §79 ust. 4 Statutu, Prezydent Miasta w terminie 30 dni od otrzymania uchwały stwierdza jej nieważność w całości lub części (jeżeli została podjęta z istotnym naruszeniem prawa) albo stwierdza nieistotne naruszenie prawa wraz ze wskazaniem tego naruszenia. Należy zatem ustalić czy naruszenie tajności głosowania stanowi istotne czy też nieistotne naruszenie prawa.
10. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 listopada 2013 r. stwierdził, że *pojęcie istotnego naruszenia prawa nie zostało zdefiniowane, jednakże w judykaturze przyjmuje się, że tego rodzaju naruszeniami prawa są w szczególności: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Nieistotne naruszenie prawa ma miejsce wówczas, gdy stwierdzone uchybienia nie mają wpływu na zgodność uchwały z prawem.*<sup>4</sup> Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, odnosząc się do ważności uchwały Związku Międzygminnego podjętej z naruszeniem tajności głosowania podniósł, że *odstąpienie od wskazanej w § 19 ust. 2 Statutu konieczności zastosowania tajnego sposobu głosowania przy podjęciu skarżonej uchwały stanowi o naruszeniu procedury podjęcia uchwały, które to naruszenie świadczy - stosownie do wcześniejszych wywodów - o rażącym naruszeniu komentowanego przepisu aktu prawa miejscowego.*<sup>5</sup>
11. Zgadając się z przytoczonymi poglądami sądów administracyjnych w pkt. 10 należy uznać, że naruszenie zasady tajności głosowania w przedmiotowym stanie faktycznym jest

---

<sup>4</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1901/13

<sup>5</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 41/09

istotnym naruszeniem §51 ust. 9 Statutu i stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Na marginesie jednakże warto zauważyć, że była to uchwała w której odrzucono kandydaturę. Stwierdzenie jej nieważności nie będzie więc miała takich konsekwencji praktycznych i prawnych jakie miałyby stwierdzenie nieważności uchwały akceptującej kandydaturę.

12. Należy także odpowiedzieć na pytanie czy naruszenie tajności głosowania, do którego doszło dnia 10 lutego 2015 r. w czasie Sesji Rady Dzielnicy XIV Czyżyny stanowi czyn zabroniony w rozumieniu art. 251 kodeksu karnego: *Kto, naruszając przepisy o tajności głosowania, wbrew woli głosującego zapoznaje się z treścią jego głosu, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2*. Art. 251 obejmuje zakresem ochrony tajemnic wyborów i referendum oraz obywatelskie prawo do tajnego głosowania.<sup>6</sup> Przepis ten został umiejscowiony a rozdziale XXXI kodeksu, zatytułowanym *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum*. Występki stypizowane w tym rozdziale chronią sferę wolności i praw wyborczych obywatela<sup>7</sup>, mających swoje umocowanie w art. 62 Konstytucji RP.<sup>8</sup> Powyższe twierdzenia prowadzą do wniosku, że art. 251 nie obejmuje swoim zakresem normowania przypadków naruszenia tajności głosowania w organach kolegialnych. Uznanie odmiennego stanowiska wiązałoby się z koniecznością zastosowania wykładni rozszerzającej pojęcia podmiotów zdatnych do popełnienia czynu zabronionego, co stoi w sprzeczności z funkcją gwarancyjną prawa karnego i subsydiarnego charakteru jego stosowania.

## **II. Zasadność wniosku o przeprowadzenie głosowania imiennego w sprawie określenia składu liczbowego Zarządu**

13. Zgodnie z §33 ust. 3 Statutu, *w sprawach merytorycznych, na pisemny wniosek co najmniej 5 członków Rady, przeprowadza się głosowanie imienne. Głosowanie imienne odbywa się w ten sposób, że członkowie Rady kolejno, w porządku alfabetycznym, wyczytywani przez Przewodniczącego lub wskazanego przez niego członka Rady, oddają swój głos, który wyczytujący powtarza do protokołu*. W przedmiotowym stanie faktycznym pojawiła się wątpliwość czy wybór Zastępcy Przewodniczącego Rady Dzielnicy należy zakwalifikować jako *sprawę merytoryczną* w rozumieniu przytoczonego wyżej przepisu.
14. Należy podkreślić, że Statut nie definiuje znaczenia *spraw merytorycznych*. W związku z tym należy się odnieść od wykładni językowej tego pojęcia. Słownik Języka Polskiego wskazuje, że pod pojęciem *spraw merytorycznych* należy rozumieć kwestie dotyczące *treści sprawy, a nie jej strony formalnej*.<sup>9</sup>
15. W analizowanym stanie faktycznym *treścią sprawy* było ustalenie składu liczbowego Zarządu Rady Dzielnicy. Ponadto skutki podjęcia uchwały o składzie Zarządu kształtują warunki jego pracy w perspektywie całej kadencji. Należy zatem uznać, że stanowi ona

<sup>6</sup> Zoll A. (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k.*, Zakamycze 2006

<sup>7</sup> Giezek J.W. (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz.*, LEX 2014

<sup>8</sup> *Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.*

<sup>9</sup> <http://sjp.pwn.pl/szukaj/merytoryczny.html>

sprawę merytoryczną w rozumieniu §33 ust. 3 Statutu. Do spraw merytorycznych nie zalicza się czynności proceduralnych dotyczących przygotowania i przyjęcia uchwały. Sprawą merytoryczną nie jest więc właśnie np. ustalenie czy uchwała będzie głosowana imiennie czy nie.

16. W związku z powyższym, w przedmiotowej sprawie poprawnie złożony wniosek o głosowanie imienne powinien zostać przyjęty i zrealizowany, gdyż z treści §33 ust. 3 Statutu (*przeprowadza się głosowanie imienne*) wynika powinność zastosowania się do wniosku.