

Marek KRZYMKOWSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Pojęcie większości bezwzględnej w ustawach o samorządzie terytorialnym

Pojęcie większości bezwzględnej pojawia się w szeregu przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹, ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym² i ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³. Według art. 19 ust. 1 pierwszej z tych ustaw rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1–3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów. Również podejmowanie uchwał organów gminy dotyczących zobowiązań finansowych wymaga większości bezwzględnej (art. 58 ust. 2 u.s.g.). Nieco inne sformułowanie zostało użyte w art. 20 ust. 1a (wprowadzanie zmiany w porządku obrad rady gminy), art. 28a ust. 1 (udzielenie absolutorium dla wójta), art. 28a ust. 5 (uchwała o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z powodu nieudzielenia mu absolutorium), art. 67 ust. 1 (przyjęcie statutu związku międzygminnego). W tych przypadkach ustawa wymaga uchwały rady gminy podjętej bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Podobny wymóg dotyczy uchwał zgromadzenia związku międzygminnego, które są podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia (art. 71).

Według ustawy o samorządzie powiatowym większości bezwzględnej wymaga wybór przewodniczącego i jednego lub dwóch wiceprzewodniczących rady powiatu (art. 14 ust. 1). Bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady powiatu wymagana jest przy wprowadzaniu zmiany w porządku obrad rady powiatu (art. 15 ust. 2), wyborze starosty (art. 27 ust. 2), udzieleniu absoluto-

¹ Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

² Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

³ Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

rium zarządowi powiatu (art. 30 ust. 1a), przyjęciu statutu związku powiatów (art. 67 ust. 1). Podobnie jak w przypadku gmin, uchwały zgromadzenia takiego związku podejmowane są bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia (art. 70 ust. 1).

Przepisy ustawy o samorządzie województwa przewidują również wymóg większości bezwzględnej przy wyborze przewodniczącego i trzech wiceprzewodniczących sejmiku (art. 20 ust. 1). Natomiast w odróżnieniu do dwóch poprzednio cytowanych ustaw akt ten przewiduje, że powołania i odwołania skarbnika województwa (głównego księgowego budżetu województwa) dokonuje sejmik województwa bezwzględną większością głosów (art. 44 ust. 1). Bezwzględna większość głosów ustawowego składu sejmiku konieczna jest dla wprowadzenia zmiany w porządku obrad sejmiku (art. 21 ust. 2), wyboru marszałka województwa (art. 32 ust. 2), udzielenia absolutorium zarządowi województwa (art. 34 ust. 1a), uchwalenia „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” oraz inicjatyw zagranicznych województwa (art. 77 ust. 2).

Żadna z ustaw samorządowych nie zawiera legalnej definicji pojęcia większości bezwzględnej. Chcąc je wyjaśnić, należy sięgnąć do orzecznictwa sądowego, ustaleń doktryny, a także do definicji zawartych w aktach prawnych innych gałęzi prawa.

Do początku lat dziewięćdziesiątych XX w. pojęcie to nie wzbudzało żywszego zainteresowania doktryny prawa, ani nie było przedmiotem orzeczeń sądowych. Wynikało to stąd, że w czasach PRL nie było potrzeby jego definiowania, gdyż decyzje organów kolegialnych zapadały zwykle jednomyślnie lub przytłaczającą większością głosów. Dotyczyło to także Sejmu. Sytuację zmieniło przywrócenie samorządu terytorialnego w 1990 r. Wraz z ustanowieniem gmin pojawiły się sytuacje, gdy konieczne było określenie, kiedy dany wniosek lub kandydatura zyskuje bezwzględną większość głosów.

Po raz pierwszy pojęciem większości bezwzględnej zajął się Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu w 1991 r. Rozpatrywał on skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody o stwierdzeniu nieważności uchwały rady miejskiej w sprawie wyboru burmistrza. Według art. 28 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie – ustawy o samorządzie gminnym) wybór taki wymagał większości bezwzględnej. W wydanym 27 września 1991 r. wyroku NSA uznał, że „bezwzględna większość głosów» ma miejsce wówczas, gdy za kandydatem lub wnioskiem oddana została liczba głosów co najmniej o jeden większa od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów («przeciw» i «wstrzymujących się»». Rozwijając tę myśl, NSA wyjaśnił, że należy przez to rozumieć sytuację, gdy za wnioskiem lub na kandydata padła więcej niż połowa wszystkich ważnie oddanych w głosowaniu głosów. W takim ujęciu, jak orzekł NSA, „bezwzględna większość” to pierwsza liczba naturalna przewyższająca połowę ważnie oddanych głosów”. W przypadku rozpatrywanym przez ten sąd oddanych zostało 25 ważnych głosów. Najbliższą liczbą naturalną po połowie

oddanych głosów ($12 \frac{1}{2}$) była liczba 13, „która ponad wszelką wątpliwość i bez potrzeby subtelnych, teoretycznych rozważań musi być traktowana jako «bezwzględnie większa» od liczby wszystkich pozostałych, ważnie oddanych głosów («przeciw» i «wstrzymujących się»)”. Jednocześnie NSA uznał, że „reguła 50 procent plus 1 głos może być traktowana jako techniczna wskazówka sposobu ustalenia bezwzględnej większości jedynie w przypadkach parzystej liczby oddanych głosów”⁴.

W analizowanym przypadku, według sądu, liczba 13 głosów przyjęta jako spełniająca warunek większości bezwzględnej nie odpowiadała interpretacji pojęcia większości bezwzględnej według zasady „50% plus 1 głos”. Interpretacja ta, w opinii sądu, oznacza wprowadzenie w drodze wykładni innego, surowszego wymogu określającego większość (czyli większości kwalifikowanej), niż to przewiduje ustawodawca⁵.

Wyrok NSA z 27 września 1991 r. stał się przedmiotem dwóch glos. Pierwszą opublikowała Barbara Zawadzka, drugą – Wojciech Bogusławski i Marek Furtek⁶. B. Zawadzka w pełni podzieliła zapatrywania NSA. Uznała, że pojęcie większości bezwzględnej należy rozumieć w sposób zwykły, zgodnie ze znaczeniem językowym tworzących je słów i logiką, tzn. jako więcej niż połowę. Nie ulega wątpliwości, według glosatorki, że 13 to więcej niż połowa liczby 25. Argumenty na poparcie stanowiska NSA znalazła w praktyce sejmowej, a konkretnie w głosowaniach w sprawie wyboru Wojciecha Jaruzelskiego na prezydenta Rzeczypospolitej i w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Mieczysława Rakowskiego. Te precedensy, zdaniem B. Zawadzkiej, pozwalały na interpretację większości bezwzględnej jako najbliższej większej od matematycznej połowy liczby naturalnej w praktyce parlamentarnej⁷.

W. Bogusławski i M. Furtek o wyroku NSA z 27 września 1991 r. wypowiedzieli się krytycznie. Przede wszystkim uznali, że z oczywistej zasady niepodzielności głosu wynika, że jeden głos jest zawsze minimalną jednostką obliczeniową we wszystkich głosowaniach. Dotyczy to wszelkich faz procedury głosowania i wszystkich obliczeń dokonywanych w jej ramach. Kończyć się one wobec tego muszą liczbą naturalną. Dlatego niedopuszczalne jest, aby za połowę głosów w głosowaniu przyjąć liczbę np. 12,5. Podobnie zresztą przewaga nad tak określoną połową nie może być wyrażona liczbą mniejszą od jedności.

⁴ Wyrok NSA OZ we Wrocławiu SA/Wr 785/91; „Orzecznictwo Sądów Polskich” (dalej: OSP) 1992, nr 5, poz. 122, s. 255–257; NSA Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁵ Wyrok NSA OZ we Wrocławiu SA/Wr 785/91; B. Zawadzka, *Glosa I do wyroku NSA oz we Wrocławiu SA/Wr 785/91*, OSP 1992, nr 5, s. 257.

⁶ B. Zawadzka, *Glosa I...*; W. Bogusławski i M. Furtek, *Glosa II do wyroku NSA oz we Wrocławiu SA/Wr 785/91*, OSP 1992, nr 5, s. 258–260.

⁷ B. Zawadzka, *Glosa I...*, s. 257. Z aprobatą do wyroku NSA z 27 września 1991 r. odniósł się Z. Zell, *Zasadzki większości (zwykłej, bezwzględnej, kwalifikowanej)*, „Wspólnota. Pismo samorządu terytorialnego” 1992, nr 40.

W dalszej części swoich wywodów glosatorzy dowodzili, że połowa głosów, której przekroczenie jest konieczne dla osiągnięcia większości bezwzględnej, musi zostać obliczona i przedstawiona uczestnikom głosowania przed przystąpieniem do niego. Jeżeli wymaga się osiągnięcia w głosowaniu przewagi nad połową, to należy założyć, że owa połowa może być w danym głosowaniu osiągnięta i uchwała nie zapadnie. Z tego względu połowy głosów nie może stanowić liczba nie będąca liczbą naturalną, jak np. 12,5. Konieczne jest wobec tego zaokrąglenie tej liczby i to zaokrąglenie w górę. Według W. Bogusławskiego i M. Furtka, nie można jej bowiem zaokrąglać w dół, gdyż prowadziłoby to do nieuzasadnionego złagodzenia warunków powzięcia uchwały. Dlatego owa połowa, która ma zostać przekroczona, to w głosowaniach, w których uczestniczy nieparzysta liczba osób, pierwsza liczba naturalna większa od obliczonej w sposób czysto matematyczny. W przypadku stanowiącym przedmiot rozstrzygnięcia NSA z 27 września 1991 r. połowę głosów stanowiła, według glosatorów, liczba 13. Dla osiągnięcia bezwzględnej większości głosów konieczne było więc oddanie za wnioskiem 14 głosów. W konkluzji uznali, że reguła „50% + 1 głos [...] wyraża materialną zasadę oceny wyników głosowania nad projektami uchwał podejmowanych większością bezwzględną, zachowuje ważność we wszystkich przypadkach i nie jest zależna od parzystej bądź nieparzystej sumy głosów uczestników zebrania”⁸.

Podobne zdanie jak NSA OZ we Wrocławiu wyraził NSA Oddział Zamiejscowy w Katowicach w wyroku z 16 września 1993 r. Uznał, że „przy nieparzystej liczbie głosujących nie da się stosować reguły 50% + 1 głos”. Bezwzględną większością głosów jest, według NSA, pierwsza liczba naturalna przewyższająca połowę ważnie oddanych głosów. Istotne w orzeczeniu było to, że przy obliczaniu „bezwzględnej większości głosów” należy wyjść od niewątpliwej, zdaniem NSA, zasady niepodzielności głosu, a więc od tego, że jeden głos jest w każdym głosowaniu zawsze minimalną jednostką obliczeniową⁹.

Inne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie. W wyroku z 15 marca 1994 r. uznał, że „definicja «większość bezwzględna – przy głosowaniu więcej niż połowy głosów – (przynajmniej o jeden głos więcej niż wynosi połowa ogółu głosujących)», powinna być wykorzystywana również przy odnoszeniu jej do «ustawowego składu rady gminy» (art. 28 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.). przy bezwzględnej większości nieparzystej liczby ustawowego składu rady, przewaga nie może być liczona w $\frac{1}{2}$ głosu, lecz w głosach pełnych”. Według NSA przy nieparzystej liczbie oddanych głosów ich połowa kończąca się ułamkiem powinna być zaokrąglana w górę, a żeby uzyskać większość bezwzględną, konieczny jest jeszcze co najmniej jeden głos. W związku z tym NSA uznał, że

⁸ W. Bogusławski i M. Furtek, *Glosa II...*, s. 259.

⁹ System Informacji Prawnej Lex.

w rozpatrywanym przez siebie przypadku, przy liczbie 45 głosów, większość bezwzględna wynosiła 24 głosy¹⁰.

Ten wyrok NSA został skrytykowany przez Małgorzatę Stahl w głosie opublikowanej w „Samorządzie Terytorialnym”. W swoich wywodach oparła się na praktyce parlamentarnej. Powołując się na stanowisko Prezydium Sejmu, wskazała, że w głosowaniach sejmowych przyjęto, że większość bezwzględną uzyskuje ta propozycja, która znalazła poparcie ponad 50% obecnych, to znaczy, że jest to liczba głosów odpowiadająca liczbie całkowitej, która przekracza połowę ważnie oddanych głosów, a jednocześnie tej połowie najbliższa”. Wobec niejednoznaczności orzecznictwa NSA w tej sprawie glosatorka w konkluzji swoich wywodów stwierdziła, że wykładnią pojęcia «większości bezwzględnej» powinien się zająć Trybunał Konstytucyjny¹¹.

O podjęcie uchwały ustalającej powszechnie obowiązującą wykładnię terminu „bezwzględna większość głosów” w rozumieniu art. 28 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym wystąpił do Trybunału prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wniósł o wyjaśnienie, czy „bezwzględna większość głosów» przy nieparzystej liczbie oddanych głosów oznacza oddanie głosów «za» co najmniej o jeden więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów «przeciw» i «wstrzymujących się», czy oznacza oddanie głosów «za» co najmniej o jeden głos więcej niż wynosi połowa ogółu głosujących liczona w liczbach pełnych¹².

Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni w uchwale z 20 września 1995 r. stwierdzając, że:

1. „«Bezwzględna większość głosów» w rozumieniu art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 16, poz. 95, zm.: z 1990 r., nr 32, poz. 191, nr 34, poz. 199, nr 43, poz. 253, nr 89, poz. 518; z 1991 r. nr 4, poz. 18, nr 110, poz. 473; z 1992 r. nr 85, poz. 428, nr 100, poz. 499; z 1993 r. nr 17, poz. 78; z 1994 r. nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 74, poz. 368), oznacza co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się.
2. «Bezwzględna większość ustawowego składu rady gminy» w rozumieniu art. 28 ust. 5 wyżej wskazanej ustawy oznacza liczbę całkowitą głosów oddanych za wnioskiem przewyższającą połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą¹³.

¹⁰ Wyrok NSA w Warszawie z 15 marca 1994 r. (II SA 154/94), „Samorząd Terytorialny”, 1994, nr 11, s. 64; R. Kmieciak, *O pojęciu „większości głosów” (w prawie wewnętrznym i międzynarodowym)*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 1, s. 56; *Uchwała TK z 20 września 1995 r. (W 18/94)*, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1995, nr 1/7.

¹¹ M. Stahl, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 1994 r. (II SA 154/94)*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 11, s. 64–66.

¹² *Uchwała TK z 20 września 1995 r.*

¹³ *Ibidem.*

W uzasadnieniu swojego stanowiska Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do orzeczenia NSA z 15 marca 1994 r., zwrócił uwagę na dysonans, do którego prowadzi zaokrąglenie do całości połowy głosów wyrażonej ułamkiem. Przy liczbie 45 głosów tak określona połowa wynosi 23 głosy. Do takiego samego rezultatu prowadzi przyjęcie zasady niepodzielności głosów i uznanie, że jeden głos jest minimalną jednostką obliczeniową w każdej fazie głosowania, także przy określaniu połowy głosów. W konsekwencji, przyjmując, że połowa głosów to 23 głosy, przy liczbie 45 głosów, otrzymuje się sumę 46 głosów. Według Trybunału Konstytucyjnego formuła 50% + 1 głos przy nieparzystej liczbie głosów zawodzi gdyż prowadzi do przyjęcia wymogu kwalifikowanej większości głosów. W konkluzji tej części swoich wywodów TK stwierdził, że „sposób ustalania większości bezwzględnej musi prowadzić zawsze do rozstrzygnięć zgodnych z językowym znaczeniem takiej większości. Oznacza ona, że za wnioskiem opowiada się więcej osób, niż ci, którzy go nie popierają, to znaczy są jemu przeciwni i wstrzymują się od głosu”¹⁴.

Odnosząc się natomiast do pojęcia „bezwzględnej większości ustawowego składu rady gminy”, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustaloną przez niego wykładnię pojęcia „większości bezwzględnej” należy odnieść do ustawowej liczby składu rady gminy, a nie do liczby ważnie oddanych głosów. Oznacza to, według Trybunału, „wymóg oddania za wnioskiem poddanym głosowaniu, liczby całkowitej głosów, przewyższającej połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą”. W przypadku rady gminy, której ustawowy skład wynosi piętnastu radnych, to wymóg bezwzględnej większości ustawowego składu rady gminy jest spełniony, gdy za wnioskiem zostaje oddanych co najmniej osiem ważnych głosów¹⁵.

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego spotkała się z powszechnym uznaniem przedstawicieli nauki prawa administracyjnego i konstytucyjnego¹⁶. Głosę aprobującą do uchwały z 20 września 1995 r. napisał Jan Galster. Stwierdził m.in., że formuła 50% + 1 głos nie jest algorytmem, dlatego należy ją całkowicie zdykredytować. Nie należy więc szukać dla niej zastosowania w głosowaniach przy parzystej liczbie głosów. Glosator uznał jednak za błędne ustalenie Trybu-

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 20 września 1995 r. utraciła z dniem 15 października 1997 r. moc powszechnie obowiązującą. Dotyczyło to, stosownie do art. 239 ust. 3 Konstytucji RP, wszystkich uchwał TK w sprawie ustalania wykładni ustaw (Wyrok NSA w Warszawie z 24 listopada 2003 r. – II SA 2197/03, NSA Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

¹⁶ Por. *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, wyd. 4, Warszawa 2007, s. 939; R. Kmiecik, *O pojęciu „większości głosów...”, s. 56–57; J.P. Naworski, *Podejmowanie uchwał przez zgromadzenie wspólników (akcjonariuszy) spółek kapitałowych (wybrane zagadnienia)*, „Palestra” 1996, nr 7–8, s. 42.*

nału Konstytucyjnego, że formuła 50% + 1 głos w tzw. głosowaniach nieparzystych prowadzi do większości kwalifikowanej¹⁷.

Co ciekawe, mimo powszechnego uznania przez doktrynę, uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 20 września 1995 r. nie stała się podstawą definicji „bezwzględnej większości” w wydawanych później aktach prawnych. Obecnie definicje pojęcia „większości bezwzględnej” znajdują się w Kodeksie spółek handlowych¹⁸ i rozporządzeniu prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą¹⁹. W Kodeksie spółek handlowych zostało ono zdefiniowane w art. 4 ust. pkt 10. Według tego przepisu bezwzględna większość głosów oznacza „więcej niż połowę głosów oddanych”. Podobną, a w istocie taką samą, definicję zawiera rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 listopada 2007 r. W § 10 ust. 2 znalazło się określenie pojęcia większości głosów użytego w art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Według rozporządzenia z 13 listopada 2007 r. bezwzględną większość „uzyskuje wniosek, za którym oddano więcej niż połowę ważnych głosów”.

Orzecznictwo sądów, a szczególnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 września 1995 r., wpłynęło na sformułowania zawarte w statutach wielu jednostek samorządu terytorialnego.

Na przykład według statutu powiatu śremskiego (§ 57): „Głosowanie bezwzględną większością głosów oznacza, że przyjęty zostaje wniosek, który uzyskał co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów – to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się. W razie parzystej liczby ważnie oddanych głosów, bezwzględną większość stanowi 50% ważnie oddanych głosów plus jeden ważnie oddany głos. W razie nieparzystej liczby ważnie oddanych głosów bezwzględną większość głosów stanowi pierwsza liczba całkowita przewyższająca połowę ważnie oddanych głosów”²⁰.

Według § 48 ust. 2 statutu miasta Kołobrzeg: „głosowanie bezwzględną większością oznacza, że na sesji wnioski lub kandydatura przechodzą wtedy, gdy otrzymują powyżej 50% głosów «za» biorących udział w głosowaniu”. Ust. 3: „głosowanie bezwzględną większością ustawowego składu Rady oznacza, że

¹⁷ J. Galster, *Głosa do Uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 1995 r. (sygn. akt W. 18/94)*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 268–270.

¹⁸ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2000, nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).

¹⁹ Dz. U. 2000, nr 100, poz. 1082, z późn. zm.

²⁰ Statut Powiatu Śremskiego – załącznik do uchwały Rady Powiatu Śremskiego z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Śremskiego („Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego” 2000, nr 9, poz. 206).

na sesji wniosek lub kandydatura przechodzą wtedy, gdy otrzymują powyżej 50% głosów «za» ustawowego składu Rady»²¹.

Przykładem szczegółowego zdefiniowania pojęcia „większości bezwzględnej” są postanowienia wspomnianego statutu. Definicję, a właściwie definicje tego pojęcia zawarte zostały w § 74: „1. Głosowanie bezwzględną większością głosów oznacza, że przechodzi wniosek lub kandydatura, które uzyskały co najmniej jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się. 2. Głosowanie bezwzględną większością ustawowego składu Rady oznacza, że przechodzi wniosek lub kandydatura, która uzyskała liczbę całkowitą ważnych głosów oddanych «za» wnioskiem lub kandydatem, przewyższającą połowę ustawowego składu Rady, a zarazem tej połowie najbliższą. 3. Bezwzględna większość głosów przy parzystej liczbie głosujących zachodzi wówczas, gdy za wnioskiem lub kandydatką zostało oddanych 50% + 1 ważnie oddanych głosów. 4. Bezwzględna większość głosów przy nieparzystej liczbie głosujących zachodzi wówczas, gdy za wnioskiem lub kandydatką została oddana liczba głosów o 1 większa od liczby pozostałych ważnie oddanych głosów»²².

Podobnie zasady głosowania zostały określone w statucie powiatu wielickiego. Wg § 52 ust. 2: „głosowanie bezwzględną większością głosów oznacza, że przyjęty zostaje wniosek, który uzyskał co najmniej o 1 głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów – to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się. W razie parzystej liczby ważnie oddanych głosów bezwzględną większość stanowi 50% ważnie oddanych głosów plus 1 ważnie oddany. W razie nieparzystej liczby ważnie oddanych głosów bezwzględną większość głosów stanowi pierwsza liczba przewyższająca połowę ważnie oddanych głosów»²³.

Jeszcze inaczej zasady głosowania zostały określone w statucie miasta Gorlice. Według § 69 ust. 4: „bezwzględna większość głosów ma miejsce wówczas gdy za kandydatem lub wnioskiem oddana została liczba głosów co najmniej o jeden większa od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się. 5. Głosowanie bezwzględną większością ustawowego składu Rady oznacza, że przechodzi kandydat lub wniosek, który uzyskał liczbę całkowitą ważnych głosów oddanych za kandydatem lub wnioskiem, przewyższającą połowę ustawowego składu Rady, a zarazem tej połowie najbliższą (tj. 12 głosów). 6. Bezwzględna większość głosów przy parzystej liczbie

²¹ Uchwała Rady Miejskiej w Kołobrzegu z dnia 14 września 2006 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Kołobrzeg („Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego” 2006, nr 105, poz. 1965).

²² Uchwała Rady Miasta Krosno Odrzańskie z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie Statutu Gminy Krosno Odrzańskie („Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego” 2009, nr 17, poz. 311).

²³ Statut Powiatu Wielickiego – załącznik do Uchwały Rady Powiatu Wielickiego z dnia 15 lutego 2007 r. w sprawie Statutu Powiatu Wielickiego („Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego” 2006, nr 177, poz. 1251).

głosujących zachodzi wówczas, gdy za wnioskiem lub kandydaturą zostało oddanych 50% plus 1 ważnie oddanych głosów. 7. Bezwzględna większość głosów przy nieparzystej liczbie głosujących zachodzi wówczas, gdy za wnioskiem lub kandydaturą została oddana liczba głosów o 1 większa od liczby pozostałych ważnie oddanych głosów²⁴.

Na marginesie można wskazać, że są wątpliwości co do legalności wprowadzania tego typu przepisów do statutów jednostek samorządu terytorialnego. Zwrócił na to uwagę wojewoda mazowiecki, stwierdzając nieważność statutu jednej z gmin tego województwa w części poświęconej istocie i rodzajom większości głosów przy podejmowaniu uchwał organów kolegialnych. Tego zdania nie podzielił jednak NSA w Warszawie, który w wyroku z 24 listopada 2003 r. uchylił to rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody. Sąd uznał bowiem, że nie ma przeszkód, aby w statucie gminy zamieścić przyjęte unormowanie odpowiadające treści uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 20 września 1995 r. i jednocześnie przydatne dla radnych uczestniczących w głosowaniach, których wynik jest uzależniony od uzyskanej większości głosów²⁵.

Należy stwierdzić, że reguły dotyczące interpretacji pojęcia „większości bezwzględnej” określone przez doktrynę, orzecznictwo sądowe, a szczególnie uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 20 września 1995 r., nie budzą wątpliwości w sferze praktyki ich stosowania. Potwierdza to chociażby analiza orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Od czasu uchwały Trybunału Konstytucyjnego NSA nie musiał rozstrzygać żadnego sporu odnośnie do ustalenia konkretnej liczby głosów stanowiącej większość bezwzględną w funkcjonowaniu organów samorządu terytorialnego. Jak widać, dla radnych, przewodniczących rad, czy obsługi prawnej rad jednostek samorządowych jest obecnie oczywiste, jaka liczba głosów w danym głosowaniu stanowi większość bezwzględną. Nie ulega wątpliwości, że np. w głosowaniach, w których oddanych jest 17 głosów, większość bezwzględną stanowi 9 głosów, a w głosowaniach, w których oddanych jest 21 głosów, większość bezwzględna zostaje uzyskana przy 11 głosach „za”. Podobnie jest w głosowaniach, w których konieczne jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady. Na przykład w radzie powiatu liczącego do 40 000 mieszkańców, w skład której wchodzi 15 radnych, większość taka wynosi 8 głosów (art. 9 ust. 4 u.s.p.).

Wątpliwości budzi jednak posługiwanie się wobec pojęcia „większości bezwzględnej” różnymi definicjami. Założenie o racjonalności prawodawcy nakazuje tym samym pojęciom prawnym nadawać takie samo znaczenie. Natomiast, jak pokazują przytoczone powyżej przykłady statutów kilku jednostek samorządowych, „większość bezwzględna” jest różnie definiowana. Według niektórych,

²⁴ Statut Miasta Gorlice – załącznik do Uchwały Rady Miasta Gorlice z dnia 26 października 2006 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Gorlice („Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego” 2007, nr 2, poz. 3).

²⁵ Wyrok NSA w Warszawie z 24 listopada 2003 r.

a w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym, oznacza co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się. Inne statuty stanowią, że większość bezwzględną stanowi pierwsza liczba całkowita przewyższająca połowę ważnie oddanych głosów. Trzeba podkreślić, że w uchwale z 20 września 1995 r. Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do większości bezwzględnej, bez odniesienia do ustawowego składu rady, wyraźnie sformułował tylko tę pierwszą definicję. Zasluguje ona na całkowitą aprobatę. Przede wszystkim dlatego, że jest jednoznaczna i nie wywołuje żadnych problemów interpretacyjnych. Uwypukla również podstawową różnicę pomiędzy pojęciami „większości bezwzględnej” i „większości względnej”. Polega zaś na tym, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 20 września 1995 r., że przy tej pierwszej głosy wstrzymujące są doliczane do głosów przeciwnych. Przy wymogu większości względnej głosy wstrzymujące się nie są uwzględniane przy obliczaniu wyników głosowania²⁶.

Na odrzucenie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnego rozumienia bezwzględnej większości głosów jako „więcej niż połowa głosów” słusznie zwrócił uwagę J. Galster. Glosator ten trafnie zinterpretował uchwałę Trybunału, stwierdzając, że „do ustalenia wymaganej większości dochodzi poprzez porównanie liczb”, tzn. liczby głosów „za” i pozostałych ważnie oddanych²⁷.

Chociażby z powodu całkowitej trafności definicji sformułowanej przez Trybunał Konstytucyjny nie ma potrzeby i sensu innego definiowania pojęcia większości bezwzględnej. Zwrócić należy przy tym uwagę na kontrowersyjność definicji nakazującej szukać dla większości bezwzględnej pierwszej liczby, czy pierwszej liczby całkowitej lub naturalnej, przewyższającej połowę ważnie oddanych głosów. Ta definicja bowiem zakłada konieczność dokonania na wstępie ustalenia liczby stanowiącej połowę głosów w danym głosowaniu. Kolejnym krokiem jest wskazanie pierwszej liczby całkowitej przewyższającej tę połowę. Połowa głosów to oczywiście 50%. Tylko wyraźne odrzucenie założenia, jakie przyjęli np. W. Bogusławski i M. Furtek czy NSA w wyroku z 15 marca 1994 r., że jeden głos jest minimalną jednostką obliczeniową, pozwala uniknąć stwierdzenia, że ta definicja jest tożsama z powszechnie odrzuconą definicją „50% + 1 głos”²⁸.

Jak wynika z przykładów przytoczonych na podstawie statutów kilku jednostek samorządu terytorialnego, za Trybunałem Konstytucyjnym przyjmuje się różne definicje dla „bezwzględnej większości głosów” i „bezwzględnej większości ustawowego składu rady”. Warto zauważyć, że ten drugi termin nie występuje w żadnej z ustaw samorządowych. Mowa jest w nich bowiem o „bezwzględnej większości **głosów** ustawowego składu rady”. Ten niewątpliwy błąd wkraśl się do statutów wskutek mechanicznego oparcia się na definicji z uchwa-

²⁶ *Uchwała TK z 20 września 1995 r...*

²⁷ J. Galster, *Glosa...*, s. 268–269.

²⁸ *Ibidem*, s. 268–269; W. Bogusławski i M. Furtek, *Glosa II...*, s. 259.

ły Trybunału Konstytucyjnego z 20 września 1995 r. Trybunał w pkt. 2 dokonał wykładni nieistniejącego terminu „bezwzględnej większości ustawowego składu rady gminy” w rozumieniu art. 28 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. W przepisie tym mowa była bowiem o bezwzględnej większości **głosów** ustawowego składu rady gminy. W niczym to nie umniejsza wagi uchwały Trybunału Konstytucyjnego, gdyż jego wywody dotyczyły właśnie głosów i procedury głosowania, a nie określania składu osobowego rady gminy.

Trudno zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, a wcześniej Naczelnego Sądu Administracyjnego, który dla tego samego terminu prawnego przyjął dwie definicje. Jest to stanowisko co najmniej dyskusyjne. W obu przypadkach chodzi bowiem w istocie o to samo. Termin definiowany jest przecież ten sam, tzn. „większość bezwzględna”. Różnica polega jedynie na innym określeniu kręgu osób, w stosunku do liczby których ustala się, czy taką większość bezwzględną udało się osiągnąć. W pierwszym przypadku jest to właśnie liczba wszystkich osób biorących udział w głosowaniu. Jeżeli liczba osób opowiadających się za wnioskiem lub uchwałą przewyższa liczbę głosujących „przeciw” lub wstrzymujących się to większość bezwzględna zostaje osiągnięta. W drugim przypadku większość bezwzględną ustala się w stosunku do ustawowej liczby członków danego gremium. Tożsamość obu pojęć występujących w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym („bezwzględna większość głosów” i „bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady gminy”²⁹) była oczywista dla prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdy występował do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie wykładni terminu „bezwzględnej większości głosów”, bez różnicowania na „bezwzględną większość głosów” i „bezwzględną większość głosów ustawowego składu rady gminy”.

Stanowiska Trybunału Konstytucyjnego bronił J. Galster. Twierdził, że odwołanie się do porównania liczb głosów nie doprowadziłoby w tym wypadku do jednoznacznego efektu interpretacyjnego. Rozważał przy tym możliwości sformułowania definicji „porównawczej”. Propozycję „co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych głosów całego składu” odrzucił, gdyż nie uwzględnia nieobecnych w czasie głosowania. Bardziej precyzyjna jest natomiast formuła „o jeden głos więcej od sumy pozostałych głosujących i niegłosujących”. Jednakże nie jest ona, zdaniem J. Galstera, czytelna *prima facie*³⁰.

Wbrew wątpliwościom podnoszonym przez J. Galstera wydaje się jednak, że możliwe jest ustalenie znaczenia terminu „bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady” poprzez porównanie liczb, czyli tak jak przy „bezwzględnej większości głosów”. Bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady oznacza bowiem, że za wnioskiem lub kandydaturą oddano co najmniej o jeden głos więcej niż wynosi pozostała ustawowa liczba członków rady.

²⁹ Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

³⁰ J. Galster, *Glosa...*, s. 270.

Pozwala to na ujęcie po drugiej stronie tego porównania wszystkich możliwych kategorii głosów i osób. W tych ramach mieszczą się bowiem głosy „przeciw”, „wstrzymujące się” i nieważne, a także radni, którzy nie uczestniczyli w głosowaniu. Analizowana definicja obejmuje również możliwe przypadki czasowego zmniejszenia się rzeczywistej liczby radnych, np. wskutek wygaśnięcia mandatu radnego. Takie zdarzenie nie powoduje zmiany liczby ustawowego składu rady³¹.

³¹ Można również przyjąć, na co słusznie zwrócił uwagę J. Galster (*Glosa...*, s. 270), że termin „bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady” to swego rodzaju pleonazm, ponieważ ta większość ma zawsze absolutny, czyli bezwzględny wymiar i wyrażenie np. „większość regulaminowa deputowanych” (z regulaminu Parlamentu Europejskiego) stanowi poprawnie sformułowany odpowiednik tego pojęcia (J. Galster, *Glosa...*, s. 270).