

MAREK KRZYMKOWSKI

## **POJĘCIE WIĘKSZOŚCI BEZWZGLĘDNEJ W USTAWACH O SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM**

### **I. WIĘKSZOŚĆ BEZWZGLĘDNA W USTAWACH O SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM**

Pojęcie większości bezwzględnej występuje w szeregu przepisach ustaw: z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1</sup>, z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>2</sup> i z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>3</sup>. 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 (przyjęcia 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), udzielaniu absolutorium 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).

W przepisach ustawy o samorządzie województwa przewidziano również wymóg większości bezwzględnej przy wyborze przewodniczącego i trzech wiceprzewodniczących sejmiku (art. 20 ust. 1). Natomiast w odróżnieniu od

---

<sup>1</sup> Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

dwóch poprzednio cytowanych ustaw akt ten stanowi, że powołania i odwołania skarbnika województwa (głównego księgowego budżetu województwa) dokonuje sejmik województwa także bezwzględną większością głosów (art. 44 ust. 1)<sup>4</sup>. Bezwzględna większość głosów ustawowego składu sejmiku konieczna jest do 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. Jeżeli chce się je wyjaśnić, należy sięgnąć do orzecznictwa sądowego, ustaleń doktryny, a także do definicji zawartych w aktach prawnych innych gałęzi prawa.

## II. WIĘKSZOŚĆ BEZWZGLĘDNA W ORZECZNICTWIE SĄDOWYM

Do początku lat dziewięćdziesiątych XX w. pojęcie większości bezwzględnej nie wzbudzało żywszego zainteresowania doktryny prawa ani nie było przedmiotem orzeczeń sądowych. Wynikało to stąd, że w czasach PRL-u 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 ustalenie, czy dany wniosek lub kandydatura uzyskały 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 (12,5) 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

---

<sup>4</sup> Według ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym wybór skarbnika nie wymaga większości bezwzględnej.

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”<sup>5</sup>.

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, według sądu, oznacza wprowadzenie w drodze wykładni innego surowszego wymogu określającego większość, czyli większości kwalifikowanej, niż to przewiduje ustawodawca<sup>6</sup>.

Wyrok NSA z 27 września 1991 r. stał się przedmiotem dwóch glos. Pierwszą opublikowała Barbara Zawadzka, drugą – Wojciech Bogusławski i Marek Furtek<sup>7</sup>. 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, to znaczy 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 parlamentarnej<sup>8</sup>.

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 na przykład 12,5. Podobnie zresztą przewaga nad tak określoną połową nie może być wyrażona liczbą mniejszą od jedności. W dalszej części swoich wywodów glosatorzy dowodzili, że połowa głosów, której przekroczenie jest konieczne do 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 niebędąca liczbą naturalną, jak na przykład 12,5. Konieczne jest wobec tego zaokrąglenie tej liczby, i to zaokrąglenie w górę.

<sup>5</sup> Wyrok NSA OZ we Wrocławiu, SA/Wr 785/91, OSP 1992, nr 5, poz. 122, s. 255-257 (=Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> B. Zawadzka, op. cit.; W. Bogusławski, M. Furtek, *Glosa II do wyroku NSA oz we Wrocławiu SA/Wr 785/91*, OSP 1992, nr 5, s. 258-260.

<sup>8</sup> B. Zawadzka, op. cit., s. 257. Z aprobatą do wyroku NSA z 27 września 1991 r. odniósł się Z. Zell, *Zasadki większości (zwykłej, bezwzględnej, kwalifikowanej)*, „Wspólnota” 1992, nr 40.

Według W. Bogusławskiego i M. Furtka nie można jej bowiem zaokrąglić 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. Do 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<sup>9</sup>.

Podobne zdanie jak NSA OZ we Wrocławiu wyraził NSA OZ 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 obliczeniową<sup>10</sup>.

Inne stanowisko zajął NSA w Warszawie w wyroku z 15 marca 1994 r. Sąd 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 połowie 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 w rozpatrywanym przez siebie przypadku, przy liczbie 45 głosów, większość bezwzględna wynosiła 24 głosy<sup>11</sup>.

Ten wyrok NSA został skrytykowany przez Małgorzatę Stahl w glosie 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

<sup>9</sup> W. Bogusławski, M. Furtek, op. cit., s. 259.

<sup>10</sup> System Informacji Prawnej Lex.

<sup>11</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 15 marca 1994 r., II SA 154/94, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 11, s. 64; R. Kmiecik, *O pojęciu „większości głosów” (w prawie wewnętrznym i międzynarodowym)*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 1, s. 56; Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 20 września 1995 r. (W 18/94), Dz. U. 1995, Nr 114, poz. 556.

swoich wywodów stwierdziła, że wykładnią pojęcia „większości bezwzględnej” powinien się zająć Trybunał Konstytucyjny<sup>12</sup>.

O podjęcie uchwały ustalającej powszechnie obowiązującą wykładnię terminu „bezwzględna większość głosów” w rozumieniu art. 28 ust. 3 i 5 ustawy z 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 pełnych<sup>13</sup>.

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 najbliższą<sup>14</sup>.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do orzeczenia NSA z 15 marca 1994 r., zwrócił uwagę na dysonans, do którego prowadzi zaokrąglanie 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”<sup>15</sup>.

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

<sup>12</sup> M. Stahl, *Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 1994 r. (II SA 154/94)*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 11, s. 64-66.

<sup>13</sup> Uchwała TK z 20 września 1995 r.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

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 ustawy skład wynosi piętnastu radnych, to wymóg bezwzględnej większości ustawowego składu rady gminy jest spełniony, gdy za wnioskiem zostaje oddanych co najmniej osiem ważnych głosów<sup>16</sup>.

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego spotkała się z powszechnym uznaniem przedstawicieli nauki prawa administracyjnego i konstytucyjnego<sup>17</sup>. Głosem aprobującym do uchwały z 20 września 1995 r. napisał Jan Galster. Stwierdził między innymi, że formuła 50% + 1 głos nie jest algorytmem, dlatego należy ją całkowicie zdyskredytować. Nie należy więc szukać dla niej zastosowania w głosowaniach przy parzystej liczbie głosów. Glosator uznał jednak za błędne ustalenie Trybunału Konstytucyjnego, że formuła 50% + 1 głos w tak zwanych głosowaniach nieparzystych prowadzi do większości kwalifikowanej<sup>18</sup>.

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 handlowych<sup>19</sup> i rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 13 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą<sup>20</sup>. 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 13 listopada 2007 r. W § 10 ust. 2 znalazło się określenie pojęcia większości głosów użytego w art. 12 ust. 4 ustawy z 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”.

### III. WIĘKSZOŚĆ BEZWZGLĘDNA W STATUTACH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

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

<sup>16</sup> Uchwała TK z 20 września 1995 r. Uchwała ta 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 z 24 listopada 2003 r. – II SA 2197/03, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

<sup>17</sup> Por. *Encyklopedia prawa*, wyd. 4, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007, s. 939; R. Kmiecik, op. cit., s. 56-57; J. P. Naworski, *Podjęmowanie uchwał przez zgromadzenie wspólników (akcjonariuszy) spółek kapitałowych (wybrane zagadnienia)*, „Palestra” 1996, nr 7-8, s. 42.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 100, poz. 1082 z późn. zm.

### 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<sup>21</sup>.

### Według § 48 ust. 2 Statutu Miasta Kołobrzeg:

Głosowanie bezwzględną większością oznacza, że na sesji wniosek lub kandydatura przechodzą wtedy, gdy otrzymują powyżej 50% głosów „za” biorących udział w głosowaniu. [...] 3: głosowanie bezwzględną większością ustawowego składu Rady oznacza, że na sesji wniosek lub kandydatura przechodzą wtedy, gdy otrzymują powyżej 50% głosów „za” ustawowego składu Rady<sup>22</sup>.

Przykładem szczegółowego zdefiniowania pojęcia „większość bezwzględna” są postanowienia statutu Gminy Krosno Odrzańskie. Definicja, 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” wnioskami lub kandydatami, przewyższającą połowę ustawowego składu Rady, a zarazem tej połowie najbliższą. 3. Bezwzględna większość głosów przy parzystej liczbie głosujących zachodzi wówczas, gdy za wnioskiem lub kandydatą zostało oddanych 50% + 1 ważnie oddanych głosów. 4. Bezwzględna większość głosów przy nieparzystej liczbie głosujących zachodzi wówczas, gdy za wnioskiem lub kandydatą została oddana liczba głosów o 1 większa od liczby pozostałych ważnie oddanych głosów<sup>23</sup>.

Podobnie zasady głosowania zostały określone w statucie Powiatu Wielickiego. Według § 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<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Statut Powiatu Śremskiego – załącznik do uchwały Rady Powiatu Śremskiego z 21 grudnia 2005 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Śremskiego (Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego nr 9, poz. 206).

<sup>22</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Kołobrzegu z 14 września 2006 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Kołobrzeg (Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego nr 105, poz. 1965).

<sup>23</sup> Uchwała Rady Miasta Krosno Odrzańskie z 29 stycznia 2009 r. w sprawie Statutu Gminy Krosno Odrzańskie (Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego 2009, nr 17, poz. 311).

<sup>24</sup> Statut Powiatu Wielickiego – załącznik do Uchwały Rady Powiatu Wielickiego z 15 lutego 2007 r. w sprawie Statutu Powiatu Wielickiego (Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego nr 177, poz. 1251).

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 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 głosów<sup>25</sup>.

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, 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 głosów<sup>26</sup>.

#### **IV. „BEZWZGLEDNA WIĘKSZOŚĆ GŁOSÓW” A „BEZWZGLEDNA WIĘKSZOŚĆ USTAWOWEGO SKŁADU RADY”**

Należy stwierdzić, że reguły dotyczące interpretacji pojęcia „większość bezwzględna” 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 na przykład w głosowaniach, w których oddano 17 głosów, większość bezwzględną stanowi 9 głosów, a w głosowaniach,

<sup>25</sup> Statut Miasta Gorlice – załącznik do Uchwały Rady Miasta Gorlice z 26 października 2006 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Gorlice (Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego 2007, nr 2, poz. 3).

<sup>26</sup> Wyrok NSA z 24 listopada 2003 r.



w których oddano 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 różnymi definicjami pojęcia „większość bezwzględna”. Założenie o racjonalności prawodawcy nakazuje tym samym pojęciem prawnym nadawać takie samo znaczenie. Natomiast, jak pokazują przytoczone powyżej przykłady statutów kilku jednostek samorządu terytorialnego, „większość bezwzględna” jest różnie definiowana. Według postanowień niektórych statutów, tak jak według uchwały Trybunału Konstytucyjnego, oznacza co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się. Według innych statutów większość bezwzględną stanowi pierwsza liczba całkowita przewyższająca połowę ważnie oddanych głosów. Trzeba podkreślić, że w uchwale z 20 września 1995 r. Trybunał Konstytucyjny w kwestii większości bezwzględnej bez odniesienia do ustawowego składu rady wyraźnie sformułował tylko tę pierwszą definicję. Zasługuje ona na całkowitą aprobatę. Przede wszystkim dlatego, że jest jednoznaczna i nie wywołuje żadnych problemów interpretacyjnych. Uwypukla również podstawową różnicę pomiędzy pojęciami „większość bezwzględna” a „większość względna”. Polega ona na tym, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 20 września 1995 r., że przy tej pierwszej głosy wstrzymujące się dolicza się do głosów przeciwnych. Przy wymogu większości względnej, głosy wstrzymujące się nie są uwzględniane przy obliczaniu wyników głosowania<sup>27</sup>.

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 i stwierdził, że „do ustalenia wymaganej większości dochodzi poprzez porównanie liczb”, to znaczy liczby głosów „za” i pozostałych ważnie oddanych<sup>28</sup>.

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, bądź pierwszej liczby całkowitej lub naturalnej, przewyższającej połowę ważnie oddanych głosów. Ta definicja zakłada bowiem 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 na przykład W. Bogusławski i M. Furtek czy NSA w wyroku z 15 marca 1994 r., że jeden głos jest minimalną jednostką obliczeniową, pozwala uniknąć stwierdzenia, iż ta definicja jest tożsama z powszechnie odrzuconą definicją „50% + 1 głos”<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Uchwała TK z 20 września 1995 r.

<sup>28</sup> J. Galster, op. cit., s. 268-269.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 268-269; W. Bogusławski, M. Furtek, op. cit., s. 259.

Jak widać z przykładów przytoczonych na podstawie statutów kilku jednostek samorządu terytorialnego, za Trybunałem Konstytucyjnym przyjmuje się różne definicje „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 wkraść się do statutów wskutek mechanicznego oparcia się na definicji z uchwały 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 w ustawowego składu rady gminy. W niczym to nie umniejsza wagi uchwały Trybunału Konstytucyjnego, gdyż jego wywoły 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, które przyjęły dla tego samego terminu prawnego dwie definicje. Jest to stanowisko co najmniej dyskusyjne. W obu przypadkach chodzi bowiem w istocie o to samo. Termin definiowany jest przeciw ten sam: „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 jednym przypadku, większości bezwzględnej ogółu głosujących, 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 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, to znaczy „bezwzględną większością głosów” i „bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady gminy”<sup>30</sup>, była oczywista dla prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdy występował do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie wykładni terminu „bezwzględnej większości głosów”, bez różnicowania na „bezwzględną większością głosów” i „bezwzględnej większości 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 nie głosujących”. Jednakże nie jest ona, zdaniem J. Galstera, czytelna *prima facie*<sup>31</sup>.

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 „bez-

<sup>30</sup> Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

<sup>31</sup> J. Galster, op. cit., s. 270.

względnej 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. Pozwala to 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. Obejmują one również możliwe przypadki czasowego zmniejszenia się rzeczywistej liczby radnych (np. wskutek wygaśnięcia mandatu radnego). Takie zdarzenie nie powoduje zmiany liczby ustawowego składu rady<sup>32</sup>.

## V. WNIOSKI

Pojęcie większości bezwzględnej nie wywołuje obecnie problemów interpretacyjnych. Powszechnie bowiem akceptuje się stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uchwale z 20 września 1995 r. Wobec tego nie ma obecnie potrzeby tworzenia legalnej definicji pojęcia większości bezwzględnej w ustawach o samorządzie terytorialnym wzorem chociażby Kodeksu spółek handlowych.

*dr Marek Krzymkowski*  
*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*

### THE CONCEPT OF ABSOLUTE MAJORITY IN ACTS ON LOCAL SELF-GOVERNMENT

#### Summary

The concept of absolute majority is present in a number of provisions contained in the Act on municipal (*gmina*) self-government of 8 March 1990, the Act on district (*powiat*) self-government of 5 June 1998 and the Act on regional (*voivodship*) self-government of the same date. Consequently, it has become a subject of numerous decisions of the Supreme Administrative Court and the Constitutional Court's (*Trybunał Konstytucyjny*) resolution of 20 September 1995. The position of the Constitutional Court presented in the resolution has become widely recognised and constitutes the basis for the regulations adopted in statutes of local self-government entities.

---

<sup>32</sup> Można również przyjąć, na co słusznie zwrócił uwagę J. Galster (op. cit., s. 270), że termin „bezwzględna większość 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.

