

U C H W A Ł A
z dnia 20 września 1995 r.
Sygn. akt W. 18/94

dotycząca ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów art. 28 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Andrzej Zoll - przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Tomasz Dybowski
Stefan J. Jaworski
Krzysztof Kolasiński - sprawozdawca
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Wojciech Sokolewicz
Janusz Trzeciński
Błażej Wierzbowski

po rozpoznaniu w dniach 13 i 20 września 1995 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1995 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 oraz z 1993 r. Nr 47, poz. 213, z 1994 r. Dz.U. Nr 122, poz. 593 oraz z 1995 r. Nr 13, poz. 59) wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 28 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zmianami), przez wyjaśnienie,

czy "bezwzględna większość głosów" przy nieparzystej liczbie oddanych głosów (głosujących) oznacza oddanie głosów "za" co najmniej o jeden więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów "przeciw" i "wstrzymujących się", czy też oznacza oddanie głosów "za" co najmniej o jeden więcej niż wynosi połowa ogółu głosujących liczona w liczbach pełnych.

u s t a l i ł :

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. : 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.

U z a s a d n i e n i e

I

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem z dnia 17 listopada 1994 r. 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, poprzez 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 więcej niż wynosi połowa ogółu głosujących liczona w liczbach pełnych.

W uzasadnieniu Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podniósł, że art. 28 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, ze zmianami), regulując zasady wyboru przez radę gminy wójta lub burmistrza oraz zasady odwołania zarządu gminy - określa, że odbywa się to w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, przy odpowiednich wymogach co do quorum.

W praktyce organów samorządu i w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego powstały rozbieżności co do rozumienia terminu “bezwzględna większość głosów”.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 1991 r. sygn. SA/Wr 785/91 wypowiedział pogląd, że wymóg uzyskania bezwzględnej większości głosów jest spełniony, jeżeli na kandydata oddana została liczba głosów co najmniej o jeden większa od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów (“przeciw i wstrzymujących się”). Nie jest zatem uzasadnione stosowanie reguły “50% + 1 głos”.

Uzasadniając swe stanowisko Naczelnny Sąd Administracyjny wskazał, że przy interpretacji pojęcia “bezwzględna większość głosów” należy posługiwać się możliwie najprostszymi metodami, dając pierwszeństwo dyrektywom wykładni językowej i dążąc do takich rezultatów, które pozwolą ustalonym znaczeniom pojęcia obejmować jak najwięcej przewidywanych przypadków stosowania przepisu. Uwzględniając taki kierunek wykładni przyjęto, że warunek bezwzględnej większości głosów będzie zachowany gdy na kandydata lub za wnioskiem padnie więcej niż połowa wszystkich ważnych głosów oddanych w głosowaniu. W takim ujęciu “bezwzględna większość głosów” jest to pierwsza liczba naturalna przewyższająca połowę ważnie oddanych głosów. “Bezwzględna większość głosów” ma więc miejsce wówczas, gdy za kandydatem lub wnioskiem oddana została liczba głosów co najmniej o jeden większa od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów (czyli “przeciw” i “wstrzymujących się”).

Według tego poglądu, wyjaśnienie pojęcia “bezwzględnej większości głosów” przez regułę “50% + 1 głos” mnoży byty prawne ponad możliwość i potrzeby wynikające z treści obowiązującego prawa. Reguła ta może być traktowana jako techniczna wskazówka co do sposobu ustalania bezwzględnej większości jedynie w przypadkach parzystej liczby ważnie oddanych głosów.

Jeżeli natomiast w głosowaniu mamy do czynienia z nieparzystą liczbą głosujących, to wówczas stosowanie omawianej reguły staje się nie tylko zbędne, ale oznacza wprowadzenie

w drodze wykładni innego, surowszego wymogu co do progu większości niż to przewiduje ustawodawca, byłaby to większość kwalifikowana.

Stanowisko Sądu zawarte w omawianym wyroku aprobowała Barbara Zawadzka w głosie publikowanej w nr 5 z 1992 r. Orzecznictwa Sądów Polskich (poz. 122, str. 257 i nast.). Natomiast krytycznie wypowiedzieli się w głosie II do tego wyroku W. Bogusławski, M. Furtek (OSP 1992/5, poz. 122, str. 258-260).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 1994 r. sygn. II SA 154/94 wyraził pogląd, że większość bezwzględna przy głosowaniu, to więcej niż połowa głosów, a więc przynajmniej o jeden głos więcej niż wynosi połowa ogółu głosujących. Przy bezwzględnej większości nieparzystej, większość ta nie może być liczona w ułamkach głosu, lecz w głosach pełnych (tzw. zaokrąglenia w górę). Z uzasadnienia tego wyroku wynika, że Sąd oparł się na wywodach zamieszczonych w literaturze prawniczej oraz na definicji zawartej w słowniku języka polskiego.

Powyższe przykłady wskazują na rozbieżność stanowisk w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Oprócz rozbieżności w orzecznictwie występują rozbieżności w doktrynie. I tak, M. Allerhand w *Komentarzu do Kodeksu handlowego*, Wydawnictwo Bielsko Biała 1992, tom II, (według wydania Lwów 1935), podaje, że przez bezwzględną większość rozumie się połowę obecnych, powiększoną przynajmniej o jeden głos (str. 64). Z. Niewiarowski, W. Grzelczak - *Ustawa o samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1990 r., podają, że bezwzględna większość głosów oznacza, iż "za" padła więcej niż połowa ważnie oddanych głosów. W radzie 15-osobowej, przy założeniu, że wszyscy głosują, niezbędnych jest 8 głosów "za". Według Z. Zell - *Zasady większości (zwykłej, bezwzględnej, kwalifikowanej)*, "Wspólnota - pismo samorządu terytorialnego", 1992, nr 40/134 - bezwzględna większość - to co najmniej połowa plus jeden z ogółu głosujących, ale przy obliczaniu tej większości przy nieparzystej liczbie głosów uważa, że uzupełnienie matematyczne do pełnego głosu spełni ten wymóg. P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek w *Komentarzu do ustawy o samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Fundacji ATK, odnotowują pogląd zawarty w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 1991 r., sygn. SA/Wr 785/91, jak i wskazują na pogląd odmienny wyrażony przez głosatorów (teza 5, str. 55). Omawiana ustawa o samorządzie terytorialnym, ani inny akt normatywny nie zawiera definicji pojęcia "bezwzględna większość głosów". Przytoczone przykłady orzecznictwa, poglądy prezentowane w literaturze prawniczej oraz definicje zawarte w wydawnictwach encyklopedycznych, wskazują na poważne trudności interpretacyjne związane z istotą pojęcia "bezwzględnej większości głosów" przy nieparzystej liczbie oddanych głosów.

Prokurator Generalny w piśmie z dnia 27 stycznia 1995 r. zajął stanowisko, że w rozumieniu art. 28 ust 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie "bezwzględna większość głosów" przy nieparzystej liczbie głosujących oznacza oddanie głosów "za" co najmniej o jeden więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów "przeciw" i "wstrzymujących się".

W uzasadnieniu tego stanowiska Prokurator Generalny podniósł, że przepisy wymienionej we wniosku ustawy o samorządzie terytorialnym nie zawierają definicji pojęcia "bezwzględna większość głosów" nie przesądzają tym samym reguły "50% + 1 głos". Reguła taka może być traktowana wyłącznie jako techniczna wskazówka co do sposobu ustalania bezwzględnej większości głosów w przypadkach parzystej liczby ważnie oddanych głosów. Jeżeli natomiast w głosowaniu mamy do czynienia z nieparzystą liczbą głosujących, to wówczas stosowanie tej reguły może doprowadzić w przypadku mało licznych ciał kolegialnych do większości kwalifikowanej surowszej od wymaganej przez ustawodawcę. W razie, gdy organ decyzyjny liczy 3 osoby reguła taka w ogólnie nie miałaby zastosowania.

Pojęcie “bezwzględnej większości” nie może mieć różnych znaczeń zależnie od liczebności ciała kolegialnego, od którego większość tę oznaczamy. Pojęcie “bezwzględnej większości” należy rozumieć zatem zgodnie z powszechnie rozumianym językowym znaczeniem tworzących je słów - to znaczy jako więcej niż połowę, a nie połowa + 1.

II

Trybunał Konstytucyjny ustalił co następuje. Artykuł 28 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym przewiduje wymóg bezwzględnej większości głosów w wyborach wójta lub burmistrza przez radę gminy oraz do odwołania zarządu gminy lub poszczególnych jego członków przez tę radę.

Pojęcie bezwzględnej większości głosów nie zostało ustawowo zdefiniowane. Najbardziej rozpowszechniony sposób jej rozumienia wyrażany jest formułą $50\% + 1$ głosów. Oznacza ona, że za wnioskiem, którego uchwalenie wymaga bezwzględnej większości głosów musi być oddanych o jeden głos więcej niż wynosi połowa ważnie oddanych głosów. Stosowanie tej reguły nie budzi zastrzeżeń w przypadkach, gdy suma ważnie oddanych głosów jest parzysta. Zastosowanie formuły “połowa plus jeden ważnie oddanych głosów” daje zawsze wynik przeważający połowę oddanych ważnie głosów najbliższy tej połowy, a równocześnie przewyższający ją o cały głos. Suma zaś głosów liczonych, jako oddanych za wnioskiem i przeciw niemu, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się jest zawsze równa liczbie ważnych, oddanych głosów. Ten sposób rozumienia pojęcia “bezwzględnej większości głosów”, tym różni się od “większości względnej”, iż głosy wstrzymujące się dolicza się do wniosków przeciwnych. Jeżeli natomiast występuje wymóg większości względnej, to głosy wstrzymujące się, nie są uwzględniane przy obliczaniu wyniku głosowania.

W przypadkach jednak, gdy liczba ważnie oddanych głosów jest nieparzysta, zastosowanie formuły $50\% + 1$ ważnie oddanych głosów nie prowadzi do tak jednoznacznych wyników. Połowa ważnie oddanych głosów przy liczbie nieparzystej wynosi liczbę kończącą się ułamkiem, wobec tego i liczba głosów przewyższająca tę połowę o jeden kończy się ułamkiem. Zwolennicy tej metody ustalania bezwzględnej większości głosów przyjmują za oczywiste, iż przewaga głosów nie może być liczona w ułamku i wobec tego wymaganą liczbę głosów należy zaokrąglić do całości. Opowiadając się natomiast bardziej konsekwentnie za zasadą niepodzielności głosu przyjmuje się, że jeden głos jest minimalną jednostką obliczeniową w każdej fazie głosowania. Nie można więc uznać za połowę głosów liczbę wyrażoną w ułamku a także, iż przewaga nad pozostałymi głosami może wyrażać się liczbą ułamkową.

Stosując tę regułę w wersji pierwszej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 1994 r. uznał, iż większość bezwzględna przy liczbie 45 ważnych głosów wynosi 24 głosy. Glosatorzy tego wyroku opowiadając się także za tą metodą obliczania głosów, ale w wersji drugiej uzyskali ten sam wynik. Wymóg jednego głosu przewyższającego połowę liczby oddanych głosów powoduje dysonans między liczbą oddanych głosów, a sumą głosów oddanych za wnioskiem i głosów, które wniosku nie popierają, a więc przeciwnych i wstrzymujących się. Przy liczbie 45 głosów, przyjmując za połowę 23 głosy otrzymuje się sumę 46 głosów.

Formuła $50\% + 1$ głos, przy nieparzystej liczbie głosów prowadzi w istocie do wymogu kwalifikowanej większości głosów, tym większej, im mniejsza jest liczba ważnie oddanych głosów. Przy liczbie trzech głosów oznacza wymóg jednomyślności; jeżeli liczba ta wynosi

pięć głosów - większość bezwzględna odpowiada 4/5 głosów, siedmiu ważnie oddanych głosów 5/7, dziewięciu 2/3 itd.

Formuła 50% + 1 ważnie oddanych głosów jest tworem praktyki i doktryny. Żaden przepis prawny nie zawiera takiej definicji większości bezwzględnej głosów. Należy ją stosować wobec tego tylko wtedy, gdy prowadzi ona do jednoznacznych i bezdyskusyjnych rozstrzygnięć, co ma miejsce w każdym przypadku, gdy oddano parzystą liczbę ważnie oddanych głosów. W przypadkach zaś, gdy liczba oddanych głosów jest nieparzysta stosowanie tej prostej metody ustalania bezwzględnej większości głosów zawodzi. Narusza ona wówczas samą istotę pojęcia większości bezwzględnej, nadając jej znaczenie wymogu większości kwalifikowanej o różnym stopniu nasilenia. Przy liczbie dziewięciu ważnie oddanych głosów oznacza wprowadzenie na ogół stosowanej większości kwalifikowanej - 2/3 głosów. Reguła 50% plus jeden ważnie oddanych głosów może być wobec tego stosowana, przy nieparzystej liczbie głosów tylko wówczas, gdy ustanawia ją wyraźnie przepis prawa. Oznacza ona wówczas wymóg szczególnej, określonej prawem większości kwalifikowanej.

Określenie "bezwzględna większość głosów" występuje również w innych przepisach. Na przykład Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej (MP Nr 26, poz. 185 ze zmianami) skuteczność uchwał w sprawach określonych w art. 3 ust. 2, art. 61a ust. 5, art. 61 ust. 6, art. 61g ust. 3, art. 71 uzależnia od warunku uzyskania bezwzględnej większości głosów. W praktyce parlamentarnej - co wynika ze stenogramów posiedzeń Sejmu - wymóg ten spełniony jest wówczas, gdy za uchwałą padło więcej niż połowa głosów oddanych w głosowaniu. W przypadku, gdy ilość głosujących była nieparzysta, oznaczało to oddanie za przyjęciem uchwały co najmniej takiej liczby głosów, która była większa o jeden od sumy pozostałych głosów.

W ostatnich latach wystąpiły dwa przypadki, stanowiące wyraźne precedensy takiej właśnie interpretacji pojęcia bezwzględnej większości. I tak przy wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 10 lipca 1989 r. Marszałek Sejmu ogłaszając wynik głosowania stwierdził: "Oddano 537 głosów ważnych, bezwzględna większość wynosi 269 głosów" (*Stenogram posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniu 10 lipca 1989 r.*). Drugi przypadek precedensowy, to głosowanie w Sejmie w sprawie pociągnięcia Mieczysława R. do odpowiedzialności konstytucyjnej. Lektura stenogramów z posiedzeń Sejmu wskazuje, że taka interpretacja "większości bezwzględnej" stosowana jest każdorazowo, gdy podjęcie uchwały zależy od spełnienia takiego warunku.

Również Krajowa Rada Sądownictwa, której uchwały zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. (Dz.U. Nr 73, poz. 435 ze zmianami) zapadają bezwzględną większością głosów, nie ma wątpliwości, że "bezwzględną większością" głosów otrzymuje wniosek, za którym oddano więcej niż połowę głosów ważnych (§ 8 ust. 1 zdanie 2 uchwały Nr 10/94/II KRN z dnia 19 maja 1994 r. w sprawie regulaminu określającego szczegółowy tryb działania Krajowej Rady Sądownictwa). Innym przykładem takiej interpretacji "bezwzględnej większości głosów" są wnioski o powołanie na stanowisko sędziego, które zawierają pouczenia, że "przy przedstawianiu Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów należy dołączyć protokół Zgromadzenia Ogólnego i protokół Komisji skrutacyjnej, przy czym dla przedstawienia kandydata niezbędne jest uzyskanie bezwzględnej większości ważnych głosów, tzn. że liczba głosów "za" musi być większa od sumy głosów "przeciw" i "wstrzymujących się".

Podobny pogląd został wyrażony przez Biuro Generalnego Komisarza Wyborczego w piśmie z dnia 4 maja 1993 r. Nr GKW IV/254/93, z którego wynika, że reguła "50% + 1 głos" odnosi się wyłącznie do sytuacji, gdy podstawą obliczenia "bezwzględnej większości" jest liczba parzysta.

Żadne względy merytoryczne nie przemawiają za tym, aby odmiennie wyklądać znaczenie wymogu większości bezwzględnej w przypadku nieparzystej liczby ważnie

oddanych głosów, w rozumieniu ustawy o samorządzie terytorialnym. 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.

Odmiennie niż art. 28 ust. 3 omawianej ustawy, artykuł ten w ust. 5 posługuje się pojęciem “bezwzględnej większości ustawowego składu rady gminy”. W konsekwencji tego wskazany wyżej sposób rozumienia “bezwzględnej większości głosów” odnieść należy do ustawowej liczby składu rady gminy, a nie do liczby ważnie oddanych głosów. Oznacza to wymóg oddania za wnioskiem poddanym głosowaniu, liczby całkowitej głosów, przewyższającej połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą. Jeżeli więc ustawowy skład rady gminy do czterech tysięcy mieszkańców wynosi - zgodnie z art. 17 tejże ustawy - piętnastu radnych, to wymóg bezwzględnej większości ustawowego składu rady gminy jest spełniony, o ile za wnioskiem zostało oddanych co najmniej osiem ważnych głosów.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny podjął uchwałę jak w sentencji.