

Aleksandra Szydzik*

 <https://orcid.org/0000-0003-3744-859X>

O samodzielności gminy w kontekście tzw. ustawy dekomunizacyjnej – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych

Wprowadzenie

Samodzielność stanowi jeden z podstawowych atrybutów jednostki samorządu terytorialnego, kształtując jej pozycję ustrojową w polskim porządku prawnym. Przymiot ten wyprowadzany jest z treści art. 165 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, a następnie podlega uszczegółowieniu na poziomie ustawowym w przepisach ustrojowych².

W ostatnich latach samodzielność jednostek samorządu terytorialnego stała się przedmiotem rozważań sądów administracyjnych w odniesieniu do przepisów ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 roku o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki³ (dalej ustawa dekomunizacyjna). Przedmiotowy akt prawny na mocy art. 6 nałożył na właściwy organ jednostki samorządu (w praktyce radę gminy lub

* Mgr Aleksandra Szydzik – Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański.

1 Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

2 Przez przepisy ustrojowe rozumiem ustawy regulujące organizację i zasady funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, tj. ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.; dalej u.s.g.), ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.), ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.).

3 Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1103.

radę miasta)⁴ obowiązek zmiany – obowiązujących na dzień wejścia w życie tej ustawy – nazw budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, upamiętniających osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propagujące taki ustrój w inny sposób. Termin na wykonanie tego obowiązku wynosił 12 miesięcy, licząc od dnia wejścia w życie ustawy dekomunizacyjnej. W praktyce rada gminy została zatem zobowiązana do podjęcia stosownych uchwał w przedmiocie zmiany nazewnictwa najpóźniej do dnia 2 września 2017 roku⁵. Realizacja tego obowiązku została zabezpieczona mechanizmem nadzorczym. Ustawodawca na wypadek bezczynności organu jednostki samorządu terytorialnego zobowiązał na mocy art. 6 ust. 2 właściwego wojewodę do wydania, w ciągu trzech miesięcy od dnia upływu wskazanego wyżej terminu, zarządzenia zastępczego nadającego nazwę zgodną z postanowieniami ustawy dekomunizacyjnej, po uprzednim zasięgnięciu opinii Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie tej ustawy. W grudniu 2017 roku, do ustawy dekomunizacyjnej został dodany art. 6c⁶, który ograniczył prawo do zaskarżenia zarządzenia zastępczego wydanego przez wojewodę, jedynie do przypadku, gdy brak możliwości wykonania obowiązku z art. 6 ust. 1, tj. w zakresie zmiany nazewnictwa, wynikał z przyczyn niezależnych od jednostki samorządu terytorialnego.

Daleko idąca nieprecyzyjność tej regulacji spowodowała jednak liczne problemy podczas jej stosowania. Powstałe w środowisku samorządowym wątpliwości co do zgodności ustawy dekomunizacyjnej z Konstytucją RP doprowadziły do zjawiska powszechnego zaskarżania zarządzeń zastępczych wydawanych przez wojewodów na podstawie art. 6 ust. 2. Krytyka tej regulacji opierała się w szczególności na następujących argumentach:

- a) niejednoznaczności i ogólności ustanowionego w art. 1 ustawy dekomunizacyjnej zakazu propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego w nazewnictwie, co w praktyce uniemożliwiało wykonanie przez gminę obowiązku w zakresie zmiany nazewnictwa z uwagi na brak jasnych przesłanek uznania nazwy za symbolizującą lub propagującą komunizm lub inny system totalitarny;

4 Więcej o właściwości rady gminy w zakresie zmiany nazw budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów w dalszej części artykułu.

5 Ustawa dekomunizacyjna weszła w życie dnia 2.09.2016 r.

6 Art. 6c dodano na podstawie art. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U. z 2017 r., poz. 2495).

- b) przyznaniu wojewodzie prawa do oceny bezczynności (milczenia) rady gminy w kontekście realizacji nałożonego na nią na mocy art. 6 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej obowiązku zmiany nazewnictwa, a także związanego z tym wyposażenia wojewody – jako organu nadzoru – w uprawnienie do wydania zarządzenia zastępczego, stanowiącego nieadekwatny środek nadzoru, naruszający konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność gminy;
- c) ograniczeniu prawa do zaskarżenia zarządzenia zastępczego podjętego przez wojewodę w przedmiocie zmiany nazewnictwa poprzez dodanie do ustawy dekomunizacyjnej art. 6c, zgodnie z którym skarga do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze przysługuje jednostce samorządu terytorialnego jedynie w przypadku, gdy brak możliwości wykonania obowiązku w zakresie zmiany nazewnictwa wynikał z przyczyn niezależnych od jednostki samorządu terytorialnego, co narusza art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, gwarantujący sądową ochronę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego.

Celem niniejszego artykułu jest analiza orzecznictwa sądów administracyjnych odnoszącego się do problematyki ustawy dekomunizacyjnej w kontekście zasady samodzielności samorządu terytorialnego. Czas, który upłynął od uchwalenia tego aktu prawnego, pozwolił na zakończenie wielu postępowań toczących się przed sądami administracyjnymi na skutek zaskarżenia zarządzeń zastępczych wydanych przez wojewodów na trybie art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej. Podjęcie refleksji nad tą regulacją z perspektywy czasu umożliwi przeanalizowanie stanowiska reprezentowanego przez sądy administracyjne w stosunku do wskazanych wyżej, węzłowych problemów ustawy dekomunizacyjnej, w szczególności zaś pozwoli na ocenę mechanizmu nadzorczego wprowadzonego w art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej z perspektywy teoretycznoprawnej – w kontekście założenia o racjonalności prawodawcy i postulatu spójności systemu prawnego. Należy zauważyć, że współcześnie sądy stają się partnerem prawodawcy w procesie tworzenia prawa, rozwijając i udoskonalając system prawny za pośrednictwem orzeczeń sądowych⁷. Dlatego też w dobie wzmożonej aktywności sędziów, wyposażonych w przyznany im przez prawodawcę pewien zakres dyskrecjonalności, poglądy orzecznictwa stają się szczególnie doniosłe dla nauki i praktyki stosowania prawa. W tym miejscu należy jednak zastrzec, że poniższe rozważania zasadniczo ograniczą się do dwóch kwestii – po pierwsze, analizy obowiązku nałożonego na gminy w zakresie zmiany nazewnictwa ulic i skorelowanego z nim mechanizmu nadzorczego z art. 6 ustawy

7 O roli orzecznictwa sądów administracyjnych zob. m.in. E. Bojanowski, *Utrwalona linia orzecznictwa (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 50–54; A. Gomułowicz, *Sędzia sądu administracyjnego a prawotwórstwo sądowe – zasadnicze dylematy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 4, s. 7–20.

dekomunizacyjnej⁸, po drugie zaś oceny zgodności z Konstytucją RP art. 6c ustawy dekomunizacyjnej, ograniczającego prawo gminy do zaskarżenia zarządzeń zastępczych wojewody. Ostatnia z tych kwestii wydaje się szczególnie aktualna w kontekście oczekiwania na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Rady Miejskiej we Wrocławiu o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP tego przepisu⁹. Należy także wskazać, że dalsze rozważania będą koncentrować się na nazwach ulic, ponieważ w odniesieniu do nich ustawa dekomunizacyjna znalazła najszersze zastosowanie.

1. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego

Konstytucja RP w art. 16 ust. 2 stanowi, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Zgodnie natomiast z art. 165 Konstytucji RP, „jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe” (ust. 1), a „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie prawnej” (ust. 2).

Analiza wskazanych wyżej przepisów prowadzi do wniosku, że samodzielność – jako atrybut jednostek samorządu terytorialnego – jest zagadnieniem o złożonym i wielopłaszczyznowym charakterze. Normatywna konstrukcja owej samodzielności opiera się bowiem o trzy wzajemnie sprzężone ze sobą normy wyznaczające odpowiednio aspekt ustrojowy, materialny oraz formalny samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

W aspekcie ustrojowym, który wyznacza art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, samodzielność wyraża się w powierzeniu samorządowi terytorialnemu istotnej części władzy publicznej. Pogląd ten znalazł potwierdzenie także w jednym z wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w uzasadnieniu którego wskazano, że „art. 16 ust. 2 Konstytucji

8 Należy odnotować, że ustawa dekomunizacyjna przewiduje dwie odrębne procedury nadzoru – pierwsza obejmuje nadzór nad uchwałami w sprawie nadania nazw ulic i innych obiektów, druga natomiast dotyczy nadzoru sprawowanego w przypadku bezczynności (milczenia) organów samorządu terytorialnego w sprawie dokonania zmiany nazewnictwa. Na temat obu trybów zob. K. Bandarzewski, *Nadawanie nazw ulicom a samodzielność samorządu gminnego (uwagi na tle regulacji tzw. ustawy dekomunizacyjnej)*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018, s. 311–335.

9 <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&sprawa=21754>.

RP wyraża zasadę samodzielności ustrojowo – organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Wynika stąd wniosek, że w pojmowaniu istoty samorządu terytorialnego należy kłaść nacisk na przymiot jego samodzielności, a więc niezależności od innych struktur i podmiotów władzy publicznej, a w szczególności od organów administracji rządowej¹⁰. Samodzielność organizacyjno-ustrojowa j.s.t. jest bowiem istotą samorządu jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie¹¹. W innym zaś orzeczeniu, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że z Konstytucji RP wynika „nakaz podzielenia władzy publicznej w państwie pomiędzy administrację rządową i samorządową. Realizując art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, państwo dzieli się z samorządem terytorialnym częścią władzy zwierzchniej, która należy do Narodu”¹².

W aspekcie materialnym istotą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest przyznanie im instrumentarium, obejmujące swym zakresem w szczególności osobowość prawną, zagwarantowaną na mocy art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. Dzięki niej jednostki samorządu terytorialnego mogą być podmiotem praw i obowiązków w sferze publicznej i prywatnej. Podmiotowość publicznoprawna odnosi się do przyznanego jednostkom samorządu terytorialnego władztwa zadaniowego, personalnego, organizacyjnego czy finansowego gwarantującego ich niezależność względem administracji rządowej. W odniesieniu natomiast do sfery prywatnej, osobowość prawną pozwala jednostkom samorządu terytorialnego na zaciąganie zobowiązań i nabywanie praw w stosunkach cywilnoprawnych. Nie ulega więc wątpliwości, że osobowość prawną, jako konstytucyjny atrybut samorządu terytorialnego, stanowi jeden z gwarantów jego samodzielności, na co już zwrócił uwagę A. Doliwa¹³.

Formalnym aspektem samodzielności samorządu terytorialnego jest natomiast mechanizm jej sądowej ochrony, zagwarantowany w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. W sferze prawa prywatnego ochrona samodzielności samorządu terytorialnego sprawowana jest przez sądy powszechne, natomiast w sferze prawa publicznego odbywa się na drodze postępowań przed sądami administracyjnymi lub Trybunałem Konstytucyjnym, których przedmiotem może być w szczególności kontrola aktów nadzoru czy rozstrzyganie sporów o właściwość¹⁴. Zakres ochrony prawnej samorządu terytorialnego rozszerzony jest o uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego z art. 191 Konstytucji RP do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach konstytucyjności i legalności aktów normatywnych dotyczących spraw objętych zakresem ich działania.

10 Wyrok TK z dnia 23.10.1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.

11 Wyrok TK z dnia 4.05.1998 r., K 38/97, OTK 1998, nr 3, poz. 31.

12 Wyrok TK z dnia 26.05.2015 r., KP 2/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 65.

13 A. Doliwa, *Atrybut osobowości prawnej jako gwarant samodzielności jst*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. P. Sitniewski, Białystok 2009, s. 27–28.

14 D. Bach-Golecka, M. Golecki, *Art. 165*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 904.

Należy odnotować, że w doktrynie prawa konstytucyjnego oraz administracyjnego samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest ujmowana także w innych aspektach. Przykładowo, przyjęło się rozpatrywać ją także w ujęciu negatywnym, wyrażającym się w niezależności jednostek samorządu terytorialnego od podmiotów władzy państwowej, w szczególności zaś organów administracji rządowej oraz w ujęciu pozytywnym, którego istotą jest realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań o charakterze lokalnym, związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców¹⁵.

Mając na względzie zaprezentowane wyżej ujęcia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, należy wskazać, że dalsze rozważania zostaną poświęcone samodzielności gminy w sferze prawa publicznego w kontekście jej niezależności od organów administracji rządowej, co bezpośrednio wiąże się z problematyką nadzoru sprawowanego nad samorządem terytorialnym.

2. Nadawanie i zmiana nazw ulic jako wyłączna kompetencja rady gminy (rady miasta)

Analiza przepisów prawnych, jak również orzecznictwa prowadzi do wniosku, że w polskim porządku prawnym rada gminy (w odniesieniu do miast na prawach powiatu – rada miasta) jest jedynym organem, któremu przyznano kompetencje do nadawania i zmiany nazw ulic na terenie objętym jej właściwością¹⁶. Zakres działania gminy został bowiem określony w art. 6 u.s.g. na podstawie dwóch, ściśle powiązanych ze sobą domniemań – domniemania właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów (ust. 1) oraz domniemania kompetencji gminy do podejmowania rozstrzygnięć w tych sprawach (ust. 2). Przepis ten stanowi rozwinięcie postanowień konstytucyjnych, w tym art. 15 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującego decentralizację władzy publicznej oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, zapewniającego udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej.

Zgodnie zaś z art. 166 Konstytucji RP zadania gminy dzielą się na zadania własne oraz zadania zlecone. W art. 7 ust. 1 u.s.g., który określa przykładowy katalog zadań własnych gminy, ustawodawca wyróżnił sprawy gminnych dróg, ulic, placów oraz organizacji ruchu drogowego. W orzecznictwie wskazuje się, że tym, co odróżnia zadania własne od zleconych, jest lokalny charakter tych pierwszych¹⁷. Realizacja zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego sprowadza się nie tylko do

15 Tamże, s. 903.

16 Wyrok NSA z dnia 20.07.2005 r., OSK 1806/04, LEX nr 186577.

17 Wyrok TK z dnia 25.07.2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 86.

funkcji wykonawczych, ale także funkcji kreacyjnych. W końcu zaś art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych¹⁸, a także wznoszenia pomników. Właściwość wyłączna rady gminy oznacza bezwzględny zakaz przenoszenia spraw objętych tą właściwością na inny organ administracji¹⁹, co znalazło potwierdzenie w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 roku w sprawie o sygn. akt II OPS 2/05²⁰. Realizując swoje uprawnienia w powyższym zakresie, gmina korzysta z przysługującego jej przymiotu samodzielności.

Wyłączna kompetencja rady gminy do nadawania i zmiany nazw ulic objętych zakresem jej właściwości wynika nie tylko z przepisów prawa krajowego, ale wzmacniana jest także postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego²¹ (dalej Karta), która w art. 4 stanowi, że „społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów” (ust. 2), a „kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem” (ust. 4). W tym kontekście należy zauważyć, że ustawa dekomunizacyjna nie realizuje w pełnym zakresie dyspozycji art. 4 ust. 2 Karty, ponieważ ogranicza wyłączną kompetencję rady gminy do nadawania i zmiany nazw ulic, przekazując ją – w sytuacji niewykonania obowiązku z art. 6 ust. 1 – właściwemu wojewodzie i tym samym pozbawia tę kompetencję jej całkowitego charakteru z uwagi na dualizm podmiotów, którym została powierzona.

W świetle powyższego, należy podzielić pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, który wskazał, że

[...] ustawa dekomunizacyjna ma niewątpliwie charakter wyjątkowy, w tym sensie, że ogranicza ustawowe, wyłączne uprawnienie samorządu gminnego do nadawania i zmian nazw ulic. Podkreślić należy, że jest to uprawnienie szczególnie ważne, należące do zadań gminy związanych z zarządzaniem szeroko rozumianą przestrzenią w obrębie terytorium gminy. Nazewnictwo ulic i placów wiąże się bezpośrednio z tożsamością wspólnoty gminnej, która ma prawo poprzez swe demokratyczne wybrane organy swobodnie dokonywać wyboru ich nazw i patronów zgodnie z oczekiwaniami członków tej wspólnoty”²².

18 Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm.).

19 M. Augustyniak, T. Moll, Art. 18, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 310.

20 Zob. uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 11.04.2005 r., II OPS 2/05, ONSAiWSA 2005, nr 5, poz. 88.

21 Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze sprost.). Została ratyfikowana przez Polskę w 1994 r. Na mocy art. 241 ust. 1 w zw. z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP stanowi część krajowego systemu źródeł prawa i jest bezpośrednio stosowana.

22 Tak wskazał m.in. WSA w Gdańsku w siedmiu wyrokach z dnia 29.03.2018 r. o sygn. akt: III SA/Gd 121/18, LEX nr 2473337; III SA/Gd 122/18, LEX nr 2473986; III SA/Gd 123/18, LEX nr 2473338;

3. Poglądy orzecznictwa

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że te zasadniczo umacniają pozycję samorządu terytorialnego, opowiadając się za ochroną jego samodzielności na tle postanowień ustawy dekomunizacyjnej. Świadczy o tym m.in. pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w uzasadnieniu serii wyroków z dnia 29 marca 2018 roku, w których wskazano, że

[...] tryb postępowania przewidziany w art. 6 ustawy [dekomunizacyjnej – przyp. aut.] w stosunku do obowiązujących nazw ulic i innych obiektów, zgodnie z którym organ samorządu ma obowiązek w ciągu 12 miesięcy zmienić stosowną nazwę, bez wskazania mu przez organ nadzoru, których patronów ulic należy uznać za symbole komunizmu, prowadzi do uznania, że może chodzić jedynie o symbole [...] których znaczenie jest oczywiste. Przeciwna interpretacja naruszałaby konstytucyjną zasadę samodzielności gminy oraz zasadę państwa prawnego, prowadząc do sytuacji, w której organ gminy dowiadywałby się o tym, że patron danej ulicy stanowi, według oceny organu nadzoru, symbol komunizmu dopiero po upływie ustawowego terminu do dokonania zmiany nazwy.

Należy więc zauważyć, że z jednej strony postanowienia ustawy dekomunizacyjnej pozostawiają duży zakres dyskrecjonalności radzie gminy w przedmiocie uznania nazw ulic za symbolizujące czy propagujące komunizm lub inny ustrój totalitarny, ale z drugiej strony w żaden sposób nie zapewniają poszanowania dla tej decyzji, która jest przejawem korzystania z atrybutu samodzielności. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu²³, w ustawie dekomunizacyjnej nie nałożono na organ nadzoru obowiązku uprzedniego informowania gminy o kwestionowaniu nazwy ulicy. Ustawa ta nie przewiduje także obowiązku informowania organu nadzoru przez gminę o braku podstaw do zmiany nazwy ulicy wynikających z uznania, że ta nie narusza ustawy. W konsekwencji decyzja w przedmiocie uznania czy określona nazwa ulicy symbolizuje czy też propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny winna być poprzedzona odpowiednią formą dialogu pomiędzy organem jednostki samorządu terytorialnego a wojewodą jako organem nadzoru i reprezentantem administracji rządowej, stojącym na straży legalności działania samorządu terytorialnego.

Wydaje się, że źródłem wątpliwości związanych z ustawą dekomunizacyjną jest jej art. 1, który definiuje zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego w nazewnictwie w nader ogólny sposób, przy użyciu zwrotów niedookreślonych, takich jak „odwoływać się”, „propagować” czy „symbolizować”. Należy wskazać, że ustawodawca nie ustanowił jednoznacznych przesłanek uznania

III SA/Gd 124/18, LEX nr 2473339; III SA/Gd 125/18, LEX nr 2473988; III SA/Gd 126/18, LEX nr 2473987; III SA/Gd 127/18, LEX nr 2473340.

23 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13.06.2018 r., IV SA/Po 338/18, LEX nr 2507445.

nazwy jednocześnie za symbolizującą lub propagującą komunizm lub inny ustrój totalitarny, ograniczając się jedynie do wskazania, że

[...] nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, nadawane przez jednostki samorządu terytorialnego nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, ani w inny sposób takiego ustroju propagować” [art. 1 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej].

Za propagujące komunizm uważa się także nazwy odwołujące się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944–1989 [art. 1 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej].

Wykładnia językowa wskazanego wyżej przepisu prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie objął zakresem tej regulacji osób, organizacji, wydarzeń lub dat związanych z ustrojem komunistycznym lub innym ustrojem totalitarnym, lecz jedynie symbolizujące lub propagujące taki ustrój. Podkreślenia wymaga więc posłużenie się przez ustawodawcę pojęciami o dużo węższym zakresie znaczeniowym. Należy zauważyć, że nie każda osoba związana z ustrojem komunistycznym będzie go symbolizować lub propagować, jak również nie każda data nawiązująca do okresu od 1944 do 1989 roku będzie upamiętniać wydarzenia związane z ustrojem totalitarnym. Pogląd ten znalazł potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który podkreślił, że symbolizowanie przez datę komunizmu lub innego ustroju totalitarnego musi wynikać z brzmienia, względnie nazwy własnej opatrzonej dodatkowym kwantyfikatorem, bądź wreszcie z intencji, jakie przyświecały twórcom nazwy ulicy²⁴. Dlatego też, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w powołanym wyżej wyroku, „pojęcia zawarte w art. 1 ustawy [dekomunizacyjnej – przyp. aut.] muszą być interpretowane precyzyjnie, jak i ścieśniająco (zawężająco), ponieważ domniemanie na rzecz prawa do wykonywania tego zadania przysługuje samorządowi gminnemu”.

Odnosząc się zaś do oceny konstytucyjności art. 6c ustawy dekomunizacyjnej, należy wskazać, że sądy administracyjne w sposób jednoznacznie krytyczny ustosunkowały się do ograniczenia prawa do zaskarżenia zarządzeń zastępczych, wskazując, że „art. 165 ust. 2 Konstytucji RP nie przewiduje wyjątków od kreowanej w nim zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jak również nie odsyła do ustaw szczególnych, które mogłyby ograniczać tę zasadę”²⁵. Z tego względu należy podzielić pogląd Sądu Najwyższego, wyrażony

24 Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 14.02.2018 r., II OSK 254/18, LEX nr 2486428; wyrok NSA z dnia 29.03.2019 r., II OSK 3228/18, LEX nr 2646679; wyrok NSA z dnia 29.05.2019 r., II OSK 196/19, LEX nr 2697630.

25 Tak m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24.01.2019 r., IV SA/Po 798/18, LEX 2624835; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4.10.2018 r., III SA/Wr 223/18, LEX nr 2572818.

w postanowieniu z dnia 3 września 1998 roku w sprawie o sygn. akt III RN 49/98²⁶, zgodnie z którym art. 165 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP winien być stosowany przez sądy bezpośrednio, a ponadto z przepisów tych należy wywodzić obowiązek przyjęcia wykładni przepisów prawa, zapewniającej jednostkom samorządu terytorialnego prawo do sądu²⁷. Istotne znaczenie należy przypisać stanowisku wyrażonemu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w powołanych już wyżej wyrokach z dnia 29 marca 2018 roku, w których wskazano, że

[...] znaczenie art. 6c ustawy [dekomunizacyjnej – przyp. aut.] sprowadza się, zgodnie z jego literalnym brzmieniem, do pozbawienia jednostki samorządu terytorialnego gwarantowanej jej przez art. 165 ust. 2 Konstytucji RP ochrony sądowej w tych przypadkach, których nie ujęto w powołanej regulacji. W szczególności ochrona sądowa byłaby wykluczona w każdym przypadku uznania przez organ samorządu terytorialnego, że nie zachodzą przesłanki do zastosowania przepisów ustawy i niedokonania – w wyznaczonym ustawą, 12-miesięcznym terminie – zmiany nazwy ulicy. Prowadziłoby to do rażącego naruszenia art. 165 ust. 2 Konstytucji RP przez wyłączenie spod kontroli sądowej działania organu nadzoru opartego na jego uznaniu w zakresie oceny co stanowi symbol komunizmu.

Jeszcze dalej w swych rozważaniach posunął się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w powołanym już wyżej wyroku z dnia 10 maja 2018 roku, który opierając się na argumentacji przedstawionej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, wskazał, że

[...] regulacja art. 6c ustawy [dekomunizacyjnej – przyp. aut.] rażąco narusza art. 165 ust. 2 Konstytucji RP przez wyłączenie spod kontroli sądowej działania organu nadzoru opartego na jego uznaniu w zakresie oceny, co stanowi symbol komunizmu. Jej zastosowanie powinno być zatem pominięte w kontekście bezpośredniego zastosowania art. 165 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 98 ust. 1 i 3 u.s.g.

Podobnie wypowiedział się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie²⁸, który podkreślił, że

[...] oceniając dopuszczalność zaskarżenia zarządzenia zastępczego wojewody na podstawie art. 6c należy stwierdzić, że wykładnia tego przepisu, która miałaby polegać na niedopuszczalności zaskarżenia tego aktu nadzoru nad samorządem, jest sprzeczna z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, który to przepis konstytucyjny w tej sprawie znajduje bezpośrednie zastosowanie.

26 Zob. postanowienie SN z dnia 3.09.1998 r., III RN 49/98, LEX nr 35586.

27 Tamże.

28 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7.11.2018 r., II SA/Wa 248/18, LEX nr 2613720. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 29.05.2018 r., II SA/Wa 2072/17, LEX 2557636.

Wnioski

De lege ferenda należałoby postulować zmianę przepisów ustawy dekomunizacyjnej w sposób, który zapewniłby spójność tej regulacji z zasadą samodzielności samorządu terytorialnego. Przyznany wojewodzie na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej środek nadzoru w postaci prawa do wydania zarządzenia zastępczego stanowi zbyt daleko idącą ingerencję w kompetencje gminy i jej samodzielność. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w powołanym już wcześniej wyroku z dnia 10 maja 2018 roku,

[...] cechą polskiego systemu środków nadzoru jest to, że w większości mamy do czynienia ze środkami o charakterze następczym, weryfikacyjnym. Działania podejmowane przez organy nadzoru i stosowane środki prowadzą zazwyczaj do eliminowania z obrotu prawnego aktów organów samorządowych sprzecznych z prawem. Celem bowiem nadzoru jest niedopuszczenie, zapobieżenie i przeciwdziałanie naruszeniom prawa. Organy nadzoru w razie naruszenia prawa przez działanie organu nadzorowanego mają doprowadzić do sytuacji, w której organ ten sam zmieni swoje działanie [...], a w przypadku braku działania organu nadzorowanego – władczo uchylają ten akt. Zarządzenie zastępcze jest wyjątkiem od tak ukształtowanego systemu środków nadzoru. Celem zarządzenia zastępczego w komentowanym przepisie jest nie tyle eliminacja sprzecznego z prawem rozstrzygnięcia organu samorządowego, któremu służy przede wszystkim instytucja stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządowego, ile przede wszystkim jego zastąpienie rozstrzygnięciem wydanym przez organ nadzoru.

W konsekwencji, przyjęty na gruncie art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej mechanizm ingerencji nadzorczej narusza zasadę samodzielności gminy z uwagi na jego nadmierny charakter, który nie odpowiada wymogom proporcjonalności i adekwatności. Potwierdził to także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, wskazując, że „samodzielność gminy jest gwarantowana konstytucyjnie, nie jest jednak absolutna. Może być ona ograniczona ustawami, lecz ingerencja ustawodawcy w tę samodzielność powinna odpowiadać wymogom proporcjonalności i zmierzać do realizacji konstytucyjnie usprawiedliwionych celów”²⁹. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego jest sprawowany w granicach wyznaczonych normami Konstytucji RP, które nakazują zachowanie równowagi pomiędzy prawem społeczności lokalnej do samodzielnego decydowania o istotnych dla niej sprawach a dopuszczalną ingerencją administracji rządowej. W przypadku ustawy dekomunizacyjnej równowaga ten nie została jednak zachowana, co stanowi nie tylko naruszenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności, wywodzonej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (w doktrynie określanej również jako „zakaz nadmiernej ingerencji”³⁰), ale także zasady demokratycznego państwa prawa, która gwarantuje

29 Tak wskazał WSA w Gdańsku w siedmiu wyrokach z dnia 29.03.2018 r., zob. przyp. 23.

30 Wyrok TK z dnia 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

jednostce, w tym jednostce samorządu terytorialnego określony status w państwie i zabezpiecza ją przed arbitralnym działaniem władzy państwowej.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 stycznia 1996 roku w sprawie o sygn. akt K 18/95³¹, zasada proporcjonalności znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do sfery praw i wolności jednostki, ale także w odniesieniu do regulacji dotyczących sfery samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny, uznając możliwość ingerencji ustawodawcy w sferę uprawnień gmin, jednocześnie wskazał, że zgodnie z zasadą proporcjonalności ingerencja ta nie może być nadmierna³². „Zasada proporcjonalności w szerokim ujęciu kładzie szczególnie nacisk na adekwatność celu i środka użytego dla jego osiągnięcia”.

W literaturze przedmiotu w odniesieniu do działalności organów prawodawczych, zasadę proporcjonalności postrzega się na drodze respektowania przez ustawodawcę zasady adekwatności. Spośród możliwych i zarazem legalnych środków działania należy wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia założonych celów, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu³³.

Dlatego też, mając na względzie fakt, że nadawanie i zmiana nazw ulic jest zadaniem własnym gminy, wykonanie obowiązku z art. 6 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej powinno być zabezpieczone mechanizmem nadzoru, który pozostawiłby ostateczną decyzję w tym względzie radzie gminy. Przykładowo, za celowe należałoby uznać zobowiązanie wojewody, po upływie 12-miesięcznego terminu, do pisemnego wezwania rady gminy do wykonania obowiązku z art. 6 ust. 1 w przypadku uznania przez niego, że konkretna nazwa ulicy jest niezgodna z ustawą dekomunizacyjną. Wówczas wojewoda byłby zobowiązany, przez radę gminy, do wyznaczenia dodatkowego terminu na wykonanie tego obowiązku. Taki mechanizm zapewniłby poszanowanie dla samodzielności gminy, bowiem spełniałby cel nadzoru jakim jest przeciwdziałanie naruszeniom prawa przy jednoczesnym zapewnieniu radzie gminy możliwości wykonania jej wyłącznych kompetencji.

Powyższe uwagi należy odnieść także w szerszym kontekście do konstrukcji systemu prawnego, opierającego się na założeniu racjonalności prawodawcy. W teorii prawa przez pojęcie systemu prawnego rozumie się zbiór norm prawnych zróżnicowanych pod względem hierarchii, który z założenia powinien być wewnętrznie uporządkowany, spójny i zupełny³⁴. W kontekście podjętych rozważań szczególne znaczenie należy przypisać spójności jako cesze systemu prawnego. Wyraża się ona nie tylko w tym, że system prawny powinien być wolny od niezgodności, ale

31 Wyrok TK z dnia 9.01.1996 r., K 18/95, OTK 1996, nr 1, poz. 1.

32 Zob. wyrok TK z dnia 17.10.1995 r., K 10/95, OTK 1995, nr 2, poz. 10.

33 Zob. wyrok TK z dnia 31.01.1996 r., K 9/95, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

34 K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 78 i n.

także powinien zapewniać urzeczywistnienie jego fundamentalnych zasad i wartości. W istocie chodzi więc o to, aby normy niższego rzędu urzeczywistniały normy wyższego rzędu, zwłaszcza zaś normy konstytucyjne. Z punktu widzenia analizy teoretycznoprawnej postanowienia ustawy dekomunizacyjnej nie realizują postulatu spójności systemu prawnego i pozostają oderwane od podstawowych zasad leżących u jego podstaw. Ponadto, nie realizują one także założenia o racjonalności prawodawcy, które przyjmuje postać domniemania, nakazującego uznać, że wszelkie podejmowane przez prawodawcę działania w sferze tworzenia prawa są efektem dogłębnej analizy i znajdują racjonalne uzasadnienie. Jedną z przesłanek założenia o racjonalności prawodawcy jest przestrzeganie podstawowych zasad systemu prawa, która w odniesieniu do omawianej regulacji nie została jednak spełniona. Myśl tę w sposób trafny wyraził H. Schneider³⁵, wskazując, że „zasada proporcjonalności jest elementem składowym zasady państwa prawnego. Państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności”³⁶.

Reasumując zaś rozważania dotyczące niekonstytucyjności przepisu art. 6c ustawy dekomunizacyjnej należy wskazać, że językowa wykładnia tego przepisu prowadziła do wniosków sprzecznych z prawem. Sądy administracyjne, poszukując swoistego remedium na odparcie zarzutów w przedmiocie niekonstytucyjności tej regulacji, odchodziły od wykładni językowej na rzecz wykładni systemowej tego przepisu. W ten sposób próbowano wyinterpretować z art. 6c ustawy dekomunizacyjnej normę, która będzie zgodna z zasadami i wartościami ustanowionymi w Konstytucji RP. Chociaż sądy administracyjne podjęły próbę zastosowania wykładni systemowej dla usunięcia wątpliwości co do zgodności tej regulacji z Konstytucją RP, to należy jednak stwierdzić, że przepis art. 6c powinien zostać zmieniony, a nie korygowany w drodze wyjaśnień sądów administracyjnych. Nakaz interpretacji przepisów zgodnie z Konstytucją RP, stanowiący jedną z dyrektyw wykładni systemowej, nie może bowiem prowadzić do wykładni *praeter legem*, a tym bardziej *contra legem*³⁷. Literalne brzmienie przepisu art. 6c wydaje się nie do pogodzenia z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, jak również art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego³⁸, które gwarantują pełną ochronę samodzielności

35 H. Schneider, *Zur Verhältnismäßigkeits – Kontrolle insbesondere bei Gesetzen*, [w:] *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, Teil. II, Hrsg. Ch. Starck, Tübingen 1976, s. 393, za L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 176.

36 Wyrok TK z dnia 31.01.1996 r., K 9/95, OTK 1996, nr 1, poz. 2.

37 Zob. wyrok TK z dnia 12.01.2000 r., P 11/99, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

38 Zgodnie z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym.

jednostek samorządu terytorialnego, nie statuując w tym zakresie żadnych ograniczeń. Dlatego też za celowe i uzasadnione należy ocenić wystąpienie w kwietniu 2018 roku przez Radę Miejską we Wrocławiu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 6c ustawy dekomunizacyjnej z Konstytucją RP. Sprawa cały czas czeka na rozpoznanie, ale w obliczu nieustannych kontrowersji, jakie budzi dekomunizacja w środowisku samorządowym, jej wynik jest społecznie oczekiwany.

Bibliografia

- Augustyniak M., Moll T., Art. 18, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dólnicki, Warszawa 2018.
- Bach-Golecka D., Golecki M., Art. 165, [w:] *Konstytucja RP, t. II, Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Bandarzewski K., *Nadawanie nazw ulicom a samodzielność samorządu gminnego (uwagi na tle regulacji tzw. ustawy dekomunizacyjnej)*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018.
- Bojanowski E., *Utrwalona linia orzecznictwa (kilka uwag na marginesie orzecznictwa sądów administracyjnych)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Czarny P., Art. 166, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Doliwa A., *Atrybut osobowości prawnej jako gwarant samodzielności jst*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. P. Sitniewski, Białystok 2009.
- Gomułowicz A., *Sędzia sądu administracyjnego a prawotwórstwo sądowe – zasadnicze dylematy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 4.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na tle dokonań legislacji i praktyki nadzorczej*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018.
- Morawski L., *Wykłady w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze sprost.).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.).

Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1103).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U. z 2017 r., poz. 2495).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 17 października 1995 r., K 10/95, OTK 1995, nr 2, poz. 10.

Wyrok TK z dnia 9 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK 1996, nr 1, poz. 1.

Wyrok TK z dnia 31 stycznia 1996 r., K 9/95, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

Wyrok TK z dnia 23 października 1996 r., K 1/96, OTK 1996 nr 5, poz. 38.

Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK 1998, nr 3, poz. 31.

Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

Wyrok TK z dnia 8 maja 2002 r., K 29/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 30.

Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 86.

Wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., KP 2/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 65.

Postanowienie SN z dnia 3 września 1998 r., III RN 49/98, LEX nr 35586.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., II OPS 2/05, ONSA i WSA 2005, nr 5 poz. 88.

Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2005 r., OSK 1806/04, LEX nr 186577.
Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2018 r., II OSK 254/18, LEX nr 2486428.
Wyrok NSA z dnia 29 marca 2019 r., II OSK 3228/18, LEX nr 2646679.
Wyrok NSA z dnia 29 maja 2019 r., II OSK 196/19, LEX nr 2697630.
Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2019 r., II OSK 1916/19, LEX nr 2724024.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 marca 2018 r., III SA/Gd 121/18, LEX nr 2473337.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 marca 2018 r., III SA/Gd 122/18, LEX nr 2473986.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 marca 2018 r., III SA/Gd 123/18, LEX nr 2473338.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 marca 2018 r., III SA/Gd 124/18, LEX nr 2473339.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 marca 2018 r., III SA/Gd 125/18, LEX nr 2473988.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 marca 2018 r., III SA/Gd 126/18, LEX nr 2473987.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 marca 2018 r., III SA/Gd 127/18, LEX nr 2473340.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2018 r., III SA/Wr 141/18, LEX nr 2544106.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2018 r., III SA/Kr 130/18, LEX nr 2499989.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 maja 2018 r., II SA/Wa 2072/17, LEX 2557636.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2018 r., III SA/Wr 223/18, LEX nr 2572818.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2018 r., II SA/Wa 248/18, LEX nr 2613720
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 stycznia 2019 r., IV SA/Po 798/18, LEX 2624835.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 sierpnia 2019 r., III SA/GL 529/19, LEX nr 2721696.

Źródła internetowe

<https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&sprawa=21754>