

Kamil Sikora

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ORCID: 0000-0003-4764-9782

kamil.sikora@umcs.pl

Zmiany dotyczące organu wykonawczego w gminie od kadencji 2018–2023

STRESZCZENIE

Na przełomie października i listopada 2018 r. odbyły się w Polsce kolejne wybory samorządowe, jednakże tym razem wraz z kolejną kadencją władz samorządowych doszło do wdrożenia wielu nowych rozwiązań i konstrukcji prawnych będących efektem uchwalenia w dniu 11 stycznia 2018 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Ustawodawca postawił sobie za cel przyjęcie rozwiązań, które mają umożliwić i ułatwić członkom wspólnot samorządowych większy wpływ na funkcjonowanie tych wspólnot, w szczególności organów stanowiących i wykonawczych w jednostkach samorządu terytorialnego. Niektóre z tych zmian dotyczą organu wykonawczego w gminie samorządowej, czyli wójta (burmistrza, prezydenta miasta), wpływając na zmianę zakresu jego działania i kompetencji.

Słowa kluczowe: gmina; wójt; raport o stanie gminy; dwukadencyjność; wotum zaufania

W dniu 11 stycznia 2018 r. Sejm RP VII kadencji uchwalił ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹. W założeniu ustawodawcy przedmiotowa ustawa ma dwa główne cele: 1) zwiększenie udziału obywateli w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania organów władzy samorządowej; 2) zwiększenie roli społeczności lokalnych w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych, a także w kontroli tego procesu i organów odpowiadających za przygotowanie oraz przeprowadzenie wyborów. Powyższa ustawa wpłynęła znacząco na zmiany w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, czyli ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym², ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³ i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴.

Szczególnie istotne okazują się zmiany dotyczące organu wykonawczego w gminie samorządowej, które zaczęły obowiązywać wraz z obecną kadencją władz samorządowych 2018–2023, do których należy zaliczyć: 1) wydłużenie kadencji organu wykonawczego przy jednoczesnym wprowadzeniu zasady dwukadencyjności; 2) powołanie komisji skarg, wniosków i petycji celem uczestniczenia w procedurze rozpatrywania skarg na działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i gminnych jednostek organizacyjnych; 3) wprowadzenie obowiązku przeprowadzania corocznej debaty o stanie gminy, połączonej z udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu; 4) rozszerzenie zakazu bycia członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych bądź pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych na wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz na

¹ Dz.U. 2018, poz. 130.

² T.j. Dz.U. 2019, poz. 506, dalej: u.s.g.

³ T.j. Dz.U. 2019, poz. 511.

⁴ T.j. Dz.U. 2019, poz. 512.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

osoby pozostające we wspólnym pożyciu z nimi; 5) nieudzielenie wotum zaufania w związku z oceną przedstawionego raportu o stanie gminy jako przesłanki przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Instytucja organu wykonawczego w gminie, czyli wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ma w Polsce wielowiekową tradycję. Przez stulecia instytucja wójta ewoluowała, poczynając od funkcji ściśle związanej z uprawnieniami właścicielskimi do ziemi, poprzez funkcje sądowe, aż do modelu organu wykonawczego samorządu terytorialnego⁵. Termin „wójt” został zapożyczony z języka niemieckiego – *vogt* to ‘namiestnik, zwierzchnik, gospodarz’. W języku staropolskim używano również pojęcia „fojt”, oznaczającego zwierzchnika wiejskiej władzy gminnej oraz zwierzchnika administracji miejskiej w miastach zakładanych na prawie niemieckim od XIII w.⁶

Współczesna pozycja ustrojowa wójta (burmistrza, prezydenta miasta) kojarzona jest jednoznacznie z funkcją organu wykonawczego w gminie jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, a determinowana jest przepisami ustrojowymi zawartymi w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W początkowym okresie po odrodzeniu się samorządu terytorialnego na poziomie gminnym, czyli w latach 1990–2002, wójt (burmistrz, prezydent miasta) był przewodniczącym kolegiального organu wykonawczego w gminie, czyli zarządu, wybieranego przez radnych w głosowaniu tajnym⁷. Istotna zmiana dokonała się w 2002 r. w oparciu o przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁸, gdyż z dotychczasowego przewodniczącego kolegiального organu wykonawczego w gminie, wójt (burmistrz, prezydent miasta) stał się monokratycznym organem wykonawczym w gminie, wybieranym w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i odbywających się w głosowaniu tajnym.

Zmiana w sposobie kreowania organu wykonawczego w gminie skutkowałą koniecznością zdefiniowania „na nowo” tego organu – jego pozycji, roli, zakresu działania i prawem określonych kompetencji. Pochodzący z bezpośrednich wyborów – dokonywanych przez mieszkańców gminy – wójt (burmistrz, prezydent miasta) stał się organem wykonawczym posiadającym silną legitymizację społeczną do reprezentowania gminy na zewnątrz oraz do zarządzania gminą szczególnie w aspekcie wykonywania zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, dążąc do zaspokajania podstawowych, bieżących potrzeb społeczności lokalnej. W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 11a u.s.g., zasady i tryb przeprowadzania wyborów do rady gminy oraz wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określają przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁹, natomiast w odniesieniu do prezydenta miasta stołecznego Warszawy oraz burmistrzów poszczególnych dzielnic Warszawy istotne są także przepisy ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy¹⁰.

Oczywiste jest, że funkcjonowanie organów jednostek samorządu terytorialnego determinowane jest zasadą kadencyjności, która dotyczy w takim samym stopniu i zakresie za-

⁵ M. Bąkiewicz, *Wójt (burmistrz, prezydent miasta)*, [w:] *Administracja publiczna*, t. 3: *Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012, s. 241.

⁶ C. Burek, *Status prawny wójta w samorządzie gminy wiejskiej w II RP*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3, s. 47.

⁷ Z. Szmaj, *Funkcja burmistrza w świetle prawa i oczekiwań społecznych*, [w:] *Dylematy zarządzania w jednostkach samorządowych*, red. Z. Blok, Kalisz 2003, s. 15 i n.

⁸ T.j. Dz.U. 2010, nr 176, poz. 1191 ze zm.

⁹ T.j. Dz.U. 2019, poz. 684.

¹⁰ T.j. Dz.U. 2018, poz. 1817.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

równy organów stanowiąco-kontrolnych gmin, powiatów i województw samorządowych, jak i organów wykonawczych tych jednostek. Jak zauważa A. Wiktorowska, kadencyjny charakter organów jednostek samorządu terytorialnego jest oczywistą konsekwencją ich wybieralności¹¹. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 maja 1998 r.¹² orzekł, że zasada kadencyjności jest normą konstytucyjną oznaczającą nakaz nadawania pełnomocnictwa organom wybieranym w wyborach powszechnych z góry określonych ram czasowych, a ponadto zagwarantowanie, że ramy czasowe nie mogą przekraczać pewnych rozsądnych granic, nakaz ustanowienia takich regulacji prawnych, które zapewniają ukonstytuowanie się nowo wybranych organów tak, aby mogły rozpocząć wykonywanie swoich funkcji bez nadmiernej zwłoki po zakończeniu poprzedniej kadencji. Zasada kadencyjności wymaga precyzyjnego wyznaczenia maksymalnego czasu trwania kadencji organów stanowiących samorządu oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, przy czym czas ten powinien być ustalony przed wyborami tych organów i nie powinien w zasadzie być zmieniany w odniesieniu do organów już wybranych (czyli w toku trwania kadencji)¹³.

W doktrynie podkreśla się, że zasada kadencyjności zrodziła się z chęci przeciwstawienia się władzy absolutnej, z jej dziedzicznością lub dożywotnim sprawowaniem urzędu. W zasadzie kadencyjności upatrywano skutecznego narzędzia ograniczenia naturalnej tendencji do monopolizowania władzy przez określenie czasu sprawowania określonej funkcji, po upływie którego „piastun urzędu” powraca niejako w szeregi równych sobie z uwagi na pozycję prawną członków danej społeczności. Podkreślano przy tym, że w idei kadencyjności sprawowania funkcji zawiera się też ograniczoność zakresu upoważnień do działania udzielanych na jej okres¹⁴. Współcześnie zwraca się uwagę, że kadencyjność jest nieodzownym elementem demokratycznego państwa prawnego – limituje władzę pod względem czasowym, a także nadaje jej charakter odwracalny¹⁵.

Zgodnie z art. 26 ust. 2 u.s.g. kadencja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy. Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych kadencja rady gminy, a tym samym wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jako organu wykonawczego w gminie wynosiła 4 lata. Jak trafnie zauważa K. Właźlak, należy odnosić to nie do samego bytu organu administracji publicznej, wszakże organ ten istnieje na mocy przepisów ustawy i funkcjonuje w sposób ciągły. Chodzi tutaj zatem raczej o konkretny skład osobowy tego organu¹⁶. Kadencja w rozumieniu art. 16 u.s.g. odnosi się do czasu urzędowania konkretnego substratu personalnego organu, jakim jest rada gminy, w którym rada w tym składzie jest legitymowana do wykonywania swoich kompetencji. Długość kadencji różnych organów nie jest jednolita,

¹¹ A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 276.

¹² K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.

¹³ A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 276.

¹⁴ J. Korczak, *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 42.

¹⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 130–131.

¹⁶ K. Właźlak, *Komentarz do art. 16 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 347.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

odmiennie może być też określony sposób wyznaczania początku i zakończenia kadencji. Ustawodawca przepisem art. 1 pkt 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych dokonał zmiany treści art. 16 u.s.g., nakazując przy tym, aby wprowadzone zmiany stosować do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następującej po kadencji, w czasie której powołana ustawa weszła w życie. W obecnym stanie prawnym, czyli od wyborów samorządowych, które miały miejsce na przełomie października i listopada 2018 r., zgodnie z dyspozycją art. 16 u.s.g. kadencja rady gminy wynosi 5 lat, licząc od dnia wyboru¹⁷, wpływa to zatem także na zmianę długości kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), która również wynosi obecnie 5 lat (2018–2023). Z uwagi na określoną w art. 16 u.s.g. pięcioletnią kadencję rady gminy nie jest dopuszczalne ustalenie innej ich kadencji w statucie¹⁸. Jednakże wydłużenie kadencji nie było jedyną zmianą dokonaną przez ustawodawcę w odniesieniu do organu wykonawczego w gminie samorządowej. Dotychczas bowiem, od wprowadzenia w 2002 r. wyborów bezpośrednich na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ustawodawca nie przywydywał żadnych ograniczeń co do ilości kadencji w sprawowaniu funkcji organu wykonawczego gminy¹⁹. Tego rodzaju sytuacja w gremiach politycznych od zawsze budziła wiele kontrowersji, dlatego w tej materii ustawodawca również dokonał zmiany. Przepisem art. 5 pkt 4 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych dokonał zmiany w art. 11 ustawy Kodeks wyborczy, dodając § 4 w brzmieniu: „Nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach wójta zarządzonych na podstawie art. 474 § 1”. Oznacza to, że od momentu ukonstytuowania się nowo wybranych organów stanowiących i wykonawczych w gminach po wyborach samorządowych z 2018 r. osoby wybrane na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta) będą mogły pełnić swoją funkcję maksymalnie przez dwie kadencje (2018–2023, 2023–2028). Wcześniej pojawiały się poglądy, że ograniczenie to winno zostać rozciągnięte nawet na zakończone już kadencje, co nie było zgodne z zasadą *lex retro non agit*. Po upływie dwóch kadencji osoba pełniąca funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) traci bierne prawo wyborcze w tym zakresie, co oznacza, że dożywotnio nie może już kandydować na wójta w gminie, w której dwukrotnie wybrana została na pełnienie funkcji organu wykonawczego.

Kolejna zmiana dotycząca organu wykonawczego w gminie związana jest z powołaniem od kadencji 2018–2023 nowej stałej, obywatelskiej komisji skarg, wniosków i petycji, działającej w ramach rady gminy celem uczestniczenia w procedurze rozpatrywania skarg na działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i gminnych jednostek organizacyjnych. Na szczególny charakter tej komisji składają się trzy elementy: obywatelski charakter utworzenia, ustawowo określony skład i ustawowo określony zakres działania. Brak powołania komisji skarg, wniosków i petycji, podobnie jak komisji rewizyjnej, stanowi naruszenie przepisów prawa i podstawę podjęcia działań nadzorczych, podobnie jak przy komisji

¹⁷ Jeżeli wybory odbyły się dnia 21 października 2018 r., to kadencja rad gmin, powiatów i sejmików województw kończy się dnia 21 października 2023 r.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 4 marca 1994 r., II SA 69/94, ONSA 1995, nr 2, poz. 68.

¹⁹ Rekord należy do byłego wójta gminy Wręczyca, który funkcję pełnił przez 40 lat. Najpierw był naczelnikiem gminy, od 1990 r. stał na czele zarządu gminy, a w latach 2002–2014 wygrywał kolejne bezpośrednie wybory.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

rewizyjnej²⁰. Jak wynika z art. 18a ust. 1 u.s.g., rada gminy pełni funkcję nie tylko organu stanowiącego, lecz także organu kontrolnego, który jest uprawniony do kontrolowania działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta), gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy²¹. Dotychczas realizacji funkcji kontrolnej rady gminy służyła obligatoryjnie powoływana komisja rewizyjna. Jednakże ustawodawca art. 1 pkt 5 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych dodał art. 18b do przepisów ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że obecnie rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i gminnych jednostek organizacyjnych, a także wnioski oraz petycje składane przez obywateli przy pomocy komisji skarg, wniosków i petycji. W jej skład wchodzi radni oraz przedstawiciele wszystkich klubów z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego rady i wiceprzewodniczących, natomiast zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut gminy. Ustawodawca przepis zobowiązujący do utworzenia komisji skarg, wniosków i petycji umiejscowił bezpośrednio po przepisie dotyczącym komisji rewizyjnej. W ten sposób jednoznacznie podkreślił rozszerzenie uprawnień kontrolnych po stronie rady gminy względem wójta ((burmistrza, prezydenta miasta) i gminnych jednostek organizacyjnych. Komisja skarg, wniosków i petycji uzyskała status obligatoryjnej i obowiązkowo powoływanej komisji. Od kadencji 2018–2023 obligatoryjne stało się powoływanie dwóch komisji w ramach rady gminy, czyli komisji rewizyjnej (jak to miało dotychczas miejsce) oraz komisji skarg, wniosków i petycji, natomiast powoływanie innych komisji w ramach organu stanowiącego pozostaje nadal fakultatywne, co wynika z art. 21 u.s.g.

Należy jednoznacznie stwierdzić, że pojawienie się komisji skarg, wniosków i petycji nie skutkuje pojawieniem się „nowego organu” w gminie samorządowej. Nadal pozostajemy w układzie organizacyjnym dwóch organów w gminie: rady jako organu stanowiąco-kontrolnego oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organu wykonawczego. Komisja skarg, wniosków i petycji jest zatem, tak jak każda inna komisja, jedynie podmiotem wewnętrznym działającym w ramach rady gminy i jest bezpośrednio jej podległa, nie jest jednak wyposażona w jakiegokolwiek samodzielne uprawnienia o władczym charakterze. Ustawodawca pozostawił bowiem uprawnienia kontrolne w zakresie rozpatrywania owych skarg, wniosków i petycji nadal organowi stanowiącemu, czyli radzie gminy, jak wynika z art. 18b u.s.g., a zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi przybiera formę uchwały²². Komisja odgrywa więc rolę podmiotu pomocniczego, przy udziale i pomocy którego rada gminy będzie wykonywać swoje uprawnienia kontrolne. Rada gminy nie może przekazać swojej kompetencji do załatwiania skarg, wniosków i petycji owej komisji, a jej działania nie mogą charakteryzować się w żadnym razie samodzielnością w przedmiocie udzielania odpowiedzi na skargi, wnioski lub petycje wpływające do rady gminy. Jej działania mają charakteryzować się pomocniczym charakterem względem rady gminy w przedmiocie przyjmowania, rozpatrywania, a w konsekwencji przygotowywania propozycji odpowiedzi dla rady w przedmiocie treści wnoszonych skarg, wniosków lub petycji. Komisja nie może w żaden sposób narzucić lub nakazać radzie

²⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 104; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2011 r., SA/OI 296/11, LEX nr 1086423.

²¹ Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 10 lipca 2019 r., III SA/Łd 430/19, LEX nr 2694052.

²² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 lipca 2019 r., II SA/Go 321/19, LEX nr 2697391.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

gminy udzielenia takiej czy innej odpowiedzi w przedmiocie wniesionej skargi, wniosku lub petycji, może jedynie przedstawiać propozycje w tym zakresie, gdyż ostateczne rozstrzygnięcie ustawodawca pozostawił radzie gminy²³. Członkami komisji skarg, wniosków i petycji mogą być jedynie radni samorządu gminnego, wykluczony jest więc udział osób nieposiadających statusu radnego czy też podmiotów zewnętrznych. Oczywiście jest również, że skład komisji nie może być tożsamy ze składem całej rady gminy²⁴. Istotą powoływania przez radę gminy komisji, jako wyspecjalizowanych organów rady, jest dokonywanie swoistego podziału pracy i uprawnień do wypowiedzania się w istotnych sprawach dla społeczności lokalnej. Regułą, według której wszystkie komisje rady wypowiadają się we wszystkich sprawach podejmowanych przez radę gminy, podważa konieczność funkcjonowania komisji rady²⁵. W sytuacji gdy do którejś komisji należą wszyscy radni, taki podział staje się iluzoryczny. Gdy wszyscy radni należą do którejś (tej samej) lub wszystkich komisji rady, podważa to konieczność funkcjonowania takich komisji – posiedzenie komisji rady jest bowiem w takim przypadku równoznaczne z posiedzeniem rady w pełnym składzie²⁶. Ustawodawca wykluczył jako możliwych członków komisji radnych, którzy pełnią funkcję przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady gminy. Ustalenie liczby członków komisji skarg, wniosków i petycji ustawodawca pozostawił woli rady gminy, co ma mieć swoje odzwierciedlenie w treści statutu gminy²⁷. Ustawodawca w art. 18b ust. 2 u.s.g. użył sformułowania, zgodnie z którym w skład omawianej komisji muszą wejść „przedstawiciele wszystkich klubów”. Taki ustawowy wymóg jest normą bezwzględnie obowiązującą, zatem uchwała rady gminy, która uniemożliwia klubowi radnych posiadanie przedstawiciela klubu w komisji skarg, wniosków i petycji, będzie ewidentnie sprzeczna z art. 18b ust. 2 u.s.g., a tym samym nieważna. Żaden przepis prawa bowiem, w tym art. 18b ust. 2 u.s.g., nie uzależnia oceny skutku naruszenia wymogu składu komisji od badania okoliczności świadczących o dobrej czy złej woli organu stanowiącego²⁸. Zwrot „przedstawiciele wszystkich klubów” należy traktować w formie nakazu²⁹, czyli każdy utworzony klub radnych ma mieć swojego przedstawiciela w komisji skarg, wniosków i petycji. Komisja skarg, wniosków i petycji, będąc „ciałem” kolegialnym, podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał oraz przy zastosowaniu ogólnych zasad, czyli zwykłą większością głosów przy obecności co najmniej połowy składu komisji określonego w przepisach statutu gminy³⁰. Cechą wyróżniającą komisję skarg, wniosków i petycji spośród innych komisji jest wyraźnie określony zakres jej działania, ściśle i bezpośrednio związany z zakresem oraz treścią składanych skarg, wniosków i petycji do rady gminy; jej zakres działania zawsze będzie zależał od faktycznego wpływu skarg, wniosków i petycji mieszczących się przedmiotowo w granicach właściwości rady gminy³¹.

²³ C. Martysz, *Komentarz do art. 18b u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 341–342.

²⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 czerwca 2019 r., III SA/GI 449/19, LEX nr 2703442.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2005 r., II OSK 235/05, LEX nr 196688.

²⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 czerwca 2019 r., III SA/GI 449/19, LEX nr 2703442.

²⁷ C. Martysz, *Komentarz do art. 18b u.s.g.*, s. 336.

²⁸ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 kwietnia 2019 r., II SA/Sz 232/19, LEX nr 2655827.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2069/11, LEX nr 1108400.

³⁰ C. Martysz, *Komentarz do art. 18b u.s.g.*, s. 344.

³¹ *Ibidem*, s. 342.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Ustawodawca nie wszystkie kwestie dotyczące funkcjonowania komisji skarg, wniosków i petycji określił w przepisach ustrojowych ustawy o samorządzie gminnym, gdyż kwestie dotyczące struktury wewnętrznej komisji, trybu zgłaszania, a następnie wyboru kandydatów na członków komisji, zasady reprezentacji poszczególnych klubów radnych w składzie komisji, tryb zwoływania posiedzeń oraz zasady podejmowania uchwał, a także inne kwestie dotyczące zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji określa każdorazowo statut gminy³².

Kolejna zmiana dotycząca organu wykonawczego w gminie, czyli wójta (burmistrza, prezydenta miasta), dotyczy przepisu art. 28aa u.s.g. dodanego art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Ustawodawca wprowadził od kadencji 2018–2023 instytucję raportu o stanie gminy i powiązał ocenę przedstawionego raportu z udzieleniem lub nieudzieleniem przez radę gminy wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wotum zaufania. Instytucja raportu o stanie gminy z założenia ustawodawcy jest istotną formą kontroli sprawowanej przez radę gminy w stosunku do organu wykonawczego. Ma być przy tym uzupełnieniem obowiązujących dotychczas przepisów, które z jednej strony przyznawały tę rolę komisji rewizyjnej, z drugiej zaś znajdowały właściwy przejaw w zakresie tej kontroli w procedurze absolutoryjnej³³. Rozpatrywanie tego raportu oraz podejmowanie w tej sprawie przedmiotowej uchwały zostało przez ustawodawcę uznane – w świetle art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. – za wyłączną kompetencję rady gminy. Ponadto ustawodawca uznał, że sporządzenie raportu o stanie gminy jest jednym z podstawowych obowiązków wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jego przedstawienie, jak wynika z przepisu art. 28aa ust. 1 u.s.g., ma następować corocznie, najpóźniej do 31 maja, a prace nad nim powinny być podjęte niezwłocznie po zakończeniu danego roku kalendarzowego³⁴. Uwagę zwraca brak określenia przez ustawodawcę szczegółowych kryteriów kontroli raportu, które miałyby mieć zastosowanie przy jego ocenie, tworzy się zatem przestrzeń do podejmowania uchwał przez radę gminy o udzieleniu lub nieudzieleniu wotum zaufania w znaczącym stopniu nacechowanych elementami politycznymi³⁵. Uzasadnieniem dla podjęcia uchwały w przedmiocie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania nie może bowiem być sam przebieg debaty nad raportem o stanie gminy, który został utrwalony za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, a także udokumentowany w protokole z sesji rady gminy³⁶. Przyjęte rozwiązanie dotyczące oceny raportu o stanie gminy jest zdecydowanie odmienne od tego obowiązującego przy debacie związanej z oceną wykonania budżetu gminy, które oparte jest na obiektywnych, dających się zmierzyć kryteriach. Rada gminy, podejmując uchwałę, stwierdza, czy budżet był wykonany zgodnie z uchwałą budżetową, a także czy wykonanie to było rzetelne, celowe i gospodarne. Podkreślenie związku absolutorium z oceną wykonania budżetu gminy ma tutaj istotne znaczenie, ponieważ instytucji absolutorium nie wolno łączyć z jakąkolwiek oceną działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) inną niż ta, która jest powiązana bezpośrednio z wykonaniem budżetu

³² B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 107.

³³ M. Bokiej-Karciaz, M. Karciaz, *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa*, Warszawa 2019, s. 12.

³⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 listopada 2019 r., III SA/Kr 1002/19, LEX nr 2752819.

³⁵ B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 113.

³⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 listopada 2019 r., II SA/OI 785/19, LEX nr 2741804.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

gminy³⁷. Raport o stanie gminy obejmuje podsumowanie działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w poprzednim roku kalendarzowym, w szczególności realizację polityk, programów, strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego. Brak jest w przepisach ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznego wskazania, co w treści takiego raportu powinno zostać przedstawione. Istnieje, co prawda, możliwość podjęcia przez radę gminy odrębnej uchwały celem uszczegółowienia wymogów dotyczących raportu, lecz jest to jedynie „możliwość”, jak wynika z przepisu art. 28aa ust. 3 u.s.g., a nie ustawowy obowiązek. Uregulowanie tej problematyki w statucie gminy jest także niewłaściwym rozwiązaniem, albowiem każdorazowa modyfikacja dotycząca wymogów dotyczących raportu oznaczałaby konieczność zmiany statutu, co wpływałoby negatywnie na jego stabilność normatywną³⁸. Rozpatrywanie raportu o stanie gminy zostało powiązane z podejmowaniem uchwały przez radę gminy w przedmiocie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) z wykonania budżetu, przy czym sprawa raportu jest podejmowana w pierwszej kolejności. Przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania budzi wątpliwości, gdyż połączenie tych dwóch spraw na jednej sesji sprawia, że debata nad raportem o stanie gminy może mieć wpływ na przebieg późniejszej dyskusji nad wykonaniem budżetu i głosowaniem nad absolutorium, może dojść też do przenoszenia negatywnych emocji z jednej debaty na drugą³⁹. Ustawodawca wprowadził obowiązek przeprowadzenia debaty, podczas której radni mają prawo zabierania głosu bez ograniczeń czasowych, jak wynika z przepisu art. 28aa ust. 5 u.s.g. Uczestnikami debaty są również mieszkańcy gminy z prawem zabierania głosu. Jednakże to prawo ma charakter warunkowy, gdyż – po pierwsze – mieszkaniec, który chciałby zabrać głos w debacie, musi złożyć do przewodniczącego rady gminy swoje pisemne zgłoszenie, po drugie zaś takie zgłoszenie musi być poparte podpisaniami co najmniej 20 osób w gminie do 20 000 mieszkańców lub co najmniej 50 osób w gminie powyżej 20 000 mieszkańców (art. 28aa ust. 7 u.s.g.). Zgłoszenie składa się najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień, na który została zwołana sesja, podczas której ma być przedstawiany raport o stanie gminy, natomiast mieszkańcy są dopuszczani do głosu według kolejności otrzymania zgłoszenia przez przewodniczącego rady gminy. Liczba mieszkańców mogących zabrać głos w debacie wynosi 15 (art. 28aa ust. 8 u.s.g.)⁴⁰. Końcowym efektem debaty nad raportem o stanie gminy jest głosowanie radnych rady gminy nad udzieleniem wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wotum zaufania. Uchwałę podejmuje się bezwzględną większością ustawowego składu rady gminy. W przypadku gdyby uchwała w sprawie udzielenia wotum zaufania nie uzyskała wymaganej większości, jest to równoznaczne z nieudzieleniem takiego wotum zaufania. Natomiast w przypadku głosowania nad uchwałą w sprawie nieudzielenia wotum zaufania brak wymaganej większości popierającej uchwałę oznacza udzielenie wotum zaufania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Udzielenie wotum zaufania lub jego brak ma daleko idące konsekwencje, albowiem zgodnie z art. 28aa ust. 10 u.s.g. w przypadku nieudzielenia wotum zaufania w dwóch kolejnych

³⁷ C. Martysz, *Komentarz do art. 28aa u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, s. 536–537.

³⁸ *Ibidem*, s. 538.

³⁹ B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 115.

⁴⁰ P. Kłucińska, D. Sześciło, B. Wilk, *Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 42.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jednorazowa odmowa udzielenia wotum zaufania nie daje jeszcze podstawy prawnej radzie gminy do wszczęcia postępowania w sprawie odwołania organu wykonawczego w gminie. Należy zauważyć, że ustawodawca nie nakazuje, aby dwie uchwały odmowne podjęte były w ramach tej samej kadencji, zatem możliwa jest sytuacja, gdy uchwała zostanie podjęta w ostatnim roku „starej” kadencji i w pierwszym roku „nowej” kadencji, oczywiście dotyczyć będzie za każdym razem tego samego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jednak nawet dwukrotne podjęcie uchwał odmownych w latach następujących po sobie nie musi skutkować wszczęciem postępowania w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), gdyż ustawodawca użył sformułowania, że rada gminy może, lecz nie musi wszcząć postępowanie w tej sprawie, a więc pozostawiono to do uznania radnych⁴¹.

Kolejna bardzo istotna w praktyce zmiana została wprowadzona przez ustawodawcę do przepisu art. 24f ust. 2 u.s.g. zawierającego tzw. przepisy antykorupcyjne. Dotychczas obowiązujący w tym przepisie zakaz bycia członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych bądź pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców na mocy przepisu art. 1 pkt 10 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych został rozszerzony nie tylko o osoby pozostające we wspólnym pożyciu ze wskazanymi wcześniej tam osobami⁴², w tym we wspólnym pożyciu z wójtami, lecz także o samych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Oznacza to, że kwestią problematyczną staje się zasiadanie przez wójtów we władzach zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych spółek komunalnych⁴³.

Ostatnia zmiana dotycząca organu wykonawczego w gminie, która została wdrożona od kadencji 2018–2023, będąca konsekwencją wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, została przez ustawodawcę ujęta w art. 28b u.s.g. Otóż dotychczas przedmiotowy przepis brzmiał następująco: „Rada gminy, po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady”. W obecnym stanie prawnym powyższy przepis ma zmienioną treść, gdyż: „Rada gminy, po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium lub nieudzielenie wójtowi wotum zaufania jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady”. Wynika z tego, że treść przepisu art. 28b u.s.g. wprost koresponduje z wprowadzoną przez ustawodawcę w art. 28aa u.s.g. instytucją wotum zaufania dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w związku z akceptacją przez radę gminy przedstawionego raportu o stanie gminy. Oprócz procedury odwołania organu wykonawczego w gminie w drodze referendum związa-

⁴¹ C. Martysz, *Komentarz do art. 28aa u.s.g.*, s. 117; B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 117.

⁴² B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 345.

⁴³ B. Jaworska-Dębska, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019, s. 461–462.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

nej z nieudzieleniem absolutorium, a teraz rozszerzonej także o nieudzielenie wotum zaufania, ustawodawca dopuszcza możliwość odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze referendum również z każdej innej przyczyny w trakcie kadencji, jednakże bez podania przesłanek uzasadniających to odwołanie w tym trybie. Skutkuje to możliwością stosowania przez radę gminy różnych kryteriów oceny pracy organu wykonawczego, w tym kryteriów o charakterze uznaniowym czy politycznym, czego mamy odbicie też w przypadku oceny jego działalności na podstawie raportu o stanie gminy. Przedmiotową przesłanką odwołania może być każda inna przyczyna niż nieudzielenie absolutorium lub nieudzielenie wotum zaufania, o ile w ocenie co najmniej 1/4 ustawowego składu rady gminy taka przyczyna, a na jej podstawie złożony wniosek, zasługuje na rozpatrzenie. Wniosek taki powinien być sporządzony na piśmie i zawierać uzasadnienie, czyli opis przesłanki lub przesłanek, które skłoniły radnych do jego złożenia; ponadto musi być podpisany i złożony na ręce przewodniczącego rady. Wniosek o odwołanie przekazuje się następnie do komisji rewizyjnej w celu zaopiniowania, choć opinia ta nie jest dla rady gminy wiążąca⁴⁴. Ustawodawca w art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁴⁵ stanowi, że jeżeli w ważnym referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa. Jak zauważa K. Podgórski, powyższa reguła jest uznawana za swoistą represję względem rady gminy z uwagi na przegrane referendum; jej skutkiem jest szczególnie wzmocnienie pozycji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady oraz znaczne osłabienie kontroli rady, a tym samym hamowanie jej inicjatyw⁴⁶. Każdy przypadek wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) powoduje konieczność przeprowadzenia nowych wyborów. Gdy mandat wójta wygasa przed upływem kadencji, funkcję organu wykonawczego w gminie do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów⁴⁷.

Wprowadzone zmiany dotyczące organu wykonawczego w gminie trudno jednoznacznie ocenić. Z jednej strony rozszerzenie zakazu bycia członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych bądź pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców na wójtów (burmistrzów, prezydentów miasta) oraz na ich współmałżonków i osoby pozostające we wspólnym pożyciu należy ocenić jak najbardziej pozytywnie. Z drugiej strony wydłużenie kadencji o jeden rok – do pięciu lat – przy równoczesnym ograniczeniu możliwości piastowania urzędu jedynie do dwóch kadencji trudno jednoznacznie ocenić pozytywnie lub negatywnie. Oczywiście pierwotnie próby zakazujące reelekcji tym, którzy w 2018 r. ukończyli drugą czy kolejną kadencję, były absolutnie nie do zaakceptowania. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał swoje stanowisko i jednoznacznie przesądził, że wszelkie zmiany w prawie wyborczym mogą obowiązywać jedynie na przyszłość⁴⁸. Według niektórych opinii wprowadzenie ograniczenia kadencyjności w wybo-

⁴⁴ C. Martysz, A. Wierzbica, *Komentarz do art. 28b u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, s. 541–542.

⁴⁵ T.j. Dz.U. 2019, poz. 741.

⁴⁶ K. Podgórski, *Nowy kształt organów wykonawczych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 5.

⁴⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 295.

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

rach samorządowych oznacza pozbawienie konkretnych osób gwarantowanego w art. 169 Konstytucji RP biernego prawa wyborczego, a także odebranie obywatelom prawa demokratycznej oceny wcześniej wybranego wójta (burmistrza, prezydenta miasta), czyli ograniczenie zakresu ich czynnego prawa wyborczego z art. 62 Konstytucji RP.

Ocenę trafności lub nie tego rozwiązania zapewne przyniesie przyszłość, uważam jednak, że należało zastrzec możliwość powtórnego startu w wyborach „po jednokadencyjnej przerwie”. Najtrudniej o pozytywną ocenę dla powołania komisji skarg, wniosków i petycji – czy faktycznie przyczyni się ona do efektywniejszej realizacji funkcji kontrolnej przez radę gminy względem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przygotowania raportu o stanie gminy przy powiązaniu z udzieleniem wotum zaufania, szczególnie przy braku szczegółowo ustawowo określonych kryteriów kontroli, które mają mieć zastosowanie przy ocenianiu przedłożonego raportu?

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Bąkiewicz M., *Wójt (burmistrz, prezydent miasta)*, [w:] *Administracja publiczna*, t. 3: *Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiwicz, Warszawa 2012.
- Bokiej-Karciarz M., Karciarz M., *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa*, Warszawa 2019.
- Burek C., *Status prawny wójta w samorządzie gminy wiejskiej w II RP*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.
- Jaworska-Dębska B., [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019.
- Kłucińska P., Sześciło D., Wilk B., *Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10.
- Korczak J., *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8.
- Martysz C., *Komentarz do art. 18b u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Martysz C., *Komentarz do art. 28aa u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Martysz C., Wierzbica A., *Komentarz do art. 28b u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Podgórski K., *Nowy kształt organów wykonawczych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10.
- Szmaj Z., *Funkcja burmistrza w świetle prawa i oczekiwań społecznych*, [w:] *Dylematy zarządzania w jednostkach samorządowych*, red. Z. Blok, Kalisz 2003.
- Wiktorowska A., *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Właźlak K., *Komentarz do art. 16 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 506).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 511).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2019, poz. 512).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 741).
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1817).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (t.j. Dz.U. 2010, nr 176, poz. 1191 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 130).

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

ORZECZNICTWO

Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 10 lipca 2019 r., III SA/Łd 430/19, LEX nr 2694052.

Wyrok NSA z dnia 4 marca 1994 r., II SA 69/94, ONSA 1995, nr 2, poz. 68.

Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2005 r., II OSK 235/05, LEX nr 196688.

Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2069/11, LEX nr 1108400.

Wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48.

Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 kwietnia 2019 r., II SA/Sz 232/19, LEX nr 2655827.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2011 r., SA/OI 296/11, LEX nr 1086423.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 czerwca 2019 r., III SA/GI 449/19, LEX nr 2703442.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 lipca 2019 r., II SA/Go 321/19, LEX nr 2697391.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 listopada 2019 r., II SA/OI 785/19, LEX nr 2741804.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 listopada 2019 r., III SA/Kr 1002/19, LEX nr 2752819.