



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 19 grudnia 2018 r.

Poz. 6340

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 223/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 października 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia NSA Anna Moskała (sprawozdawca)  
Sędzia WSA Anetta Chołuj  
Sędzia WSA Maciej Guziński

Protokolant

specjalista Monika Tarasiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 4 października 2018 r.  
sprawy ze skargi Gminy Węgliniec  
na zarządzenie zastępcze Wojewody Dolnośląskiego  
z dnia 21 lutego 2018 r. nr NK-N.4131.148.4.2017.F2  
w przedmiocie nadania nazwy ulicy

**I. uchyla zaskarżone zarządzenie zastępcze;**

**II. zasądza od Wojewody Dolnośląskiego na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Zarządzeniem zastępczym z 21 lutego 2018 r. Wojewoda Dolnośląski nadał nazwę Ułańska ulicy II Armii Wojska Polskiego położonej w Ruszowie, w gminie Węgliniec. Wykonanie tego zarządzenia powierzył Burmistrzowi Gminy i Miasta Węgliniec i określił, że zarządzenie to wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Jako podstawę prawną zarządzenia wskazano przepisy art. 6 ust. 2 i 3 ustawy z 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 (Dz.U. z 2016 r., poz. 744 ze zm.), dalej powoływanej jako ustawa o zakazie propagowania komunizmu.

W uzasadnieniu zarządzenia zastępczego Wojewoda wyjaśnił, że obowiązująca od dnia 2 września 2016 r. ustawa o zakazie propagowania komunizmu wprowadziła w art.1 ust. 1 regulację, zgodnie z którą 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. Ustawa ta w art.6 ust. 1 nałożyła na właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązek zmiany, w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, obowiązujących w dniu wejścia w życie 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 propagujących taki ustrój w inny sposób. Tym samym organy stanowiące gmin w terminie do 2 września 2017 r. miały możliwość, w ramach przysługujących im kompetencji wynikających z art. 6 ustawy, do dokonania stosownej zmiany nazw ulic na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku niewykonania tego obowiązku przez organy jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1 ustawy.

W przedmiotowym przypadku Rada Miejska Węglińca nie dokonała zmiany obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy nazwy ulicy II Armia Wojska Polskiego w określonym ustawą terminie.

Pismem z 26 września 2017 r. Wojewoda wystąpił do Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie zgodności nazwy ulicy II Armii Wojska Polskiego z normami wyrażonymi w art. 1 ustawy.

W dniu 19 lutego 2018 r. do Wojewody Dolnośląskiego wpłynęło pismo IPN zawierające opinię w sprawie nazwy ulicy II Armii Wojska Polskiego. Przytoczono w niej fakty historyczne, uwypuklając w szczególności rolę Związku Sowieckiego w powstaniu tej formacji. Podkreślono, że nowe jednostki armijne złożone były w większości z obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy zostali bezprawnie wykorzystani w ten sposób przez sowieckie dowództwo – z pominięciem Naczelnego Wodza i władz państwowych RP. Podkreślono, iż na ziemiach wschodnich, przemocą włączonych do Związku Sowieckiego, wielu Polaków zgłaszało się do tych jednostek, chcąc uniknąć wcielenia wprost do Armii Czerwonej bądź wywiezienia w głąb ZSRR. Na ziemiach centralnych wielu z nich zostało przymusowo wcielonych w szeregi tej armii. Przedstawiono również szlak bojowy tej armii, która skierowana była do udziału w operacji berlińskiej, forsowała Nysę Łużycką ponosząc ogromne straty na skutek błędnych decyzji dowództwa.

W uzasadnieniu zaskarżonego zarządzenia zastępczego Wojewoda przytoczył in extenso treść otrzymanej opinii, wskazując że w świetle tej opinii, w sposób niebudzący wątpliwości należy stwierdzić, że nazwa ulicy - II Armii Wojska Polskiego jako upamiętniająca formację symbolizującą komunizm jest niezgodna z art. 1 ustawy, co wynika z treści otrzymanej opinii.

W skardze na to rozstrzygnięcie, domagając się jego uchylecia, podniesiono, że przy podjęciu tego aktu doszło do naruszenia art. 1 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu, gdyż nazwa ulicy nie upamiętnia organizacji symbolizującej komunizm, a dla mieszkańców Ziemi Odzyskanych jest uhonorowaniem waleczności żołnierzy i upamiętnia szlak bojowy II Armii Wojska Polskiego i jej osiągnięcia dla mieszkańców. Zarzucono również naruszenie art. 6 ust. 2 tej ustawy przez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy nie było do tego podstaw, skoro w opinii IPN zaakceptowano uhonorowanie żołnierzy służących w II Armii Wojska Polskiego poprzez dodanie do dotychczasowej nazwy określenia „żołnierzy” lub „bohaterów”.

Uzasadniając swoje żądanie wskazała, iż pismem z 12 września 2016 r. zwróciła się do IPN o wyrażenie opinii w sprawie nazw ulic budzących wątpliwości. Jedyne jedna nazwa budziła wątpliwości z uwagi na brak wiadomości jakie zdarzenie upamiętnia. Nazwy innych ulic, których brzmienie w ocenie Gminy podlegało regulacji art. 1 ww. ustawy zostały przez stronę skarżącą zmienione. Nigdy natomiast nie powstały wątpliwości co do nazwy „II Armia Wojska Polskiego”.

Pismem z 17 października 2017 r. Wojewoda zwrócił się do Burmistrza Miasta i Gminy Węgliniec z pytaniem czy na terenie tej Gminy znajduje się ulica o nazwie „II Armii Wojska Polskiego” i o podanie na podstawie jakiego aktu ta nazwa została nadana. W odpowiedzi z 20 października 2017 r. Gmina poinformowała, że nie jest w posiadaniu aktu nadającego nazwę tej ulicy, a z ewidencji meldunków wynika, że pierwszy meldunek na tej ulicy miał miejsce 23 października 1951 r. Jednocześnie w tym samym piśmie zawarto argumentację uzasadniającą brak podstaw do zakwalifikowania tej nazwy jako propagującej komunizm.

W dalszej części uzasadnienia skargi przytoczono powołaną w piśmie z 20 listopada 2017 r. argumentację. Podniesiono dodatkowo, że dla mieszkańców Gminy i zapewne nie tylko dla nich, nazwa przedmiotowej ulicy nie narzuca skojarzenia z jej powstaniem i genezą wg rysu historycznego IPN, ale z upamiętnieniem osiągnięć żołnierzy tej Armii dla mieszkańców obecnych Ziem Odzyskanych. Z treści opinii IPN wynika, że opinia ta odnosi się tylko i wyłącznie do samej formacji wojskowej i w żaden sposób nie przekłada się na negatywną ocenę służących w tej formacji żołnierzy.

W ocenie strony skarżącej brzmienie nazwy ulicy w przypadku nazw jednostek wojskowych ewidentnie nasuwa skojarzenia z walkami, poświęceniem i osiągnięciami żołnierzy tej jednostki, a nie z rysem historycznym jej powstania. Natomiast chcąc upamiętnić założycieli danej jednostki oraz wybitnych jej dowódców nadaje się ulicom nazwy z ich nazwiskami.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda w całości podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga jest zasadna.

W pierwszej kolejności Sąd ocenił legitymację skarżącej Gminy do skutecznego wniesienia skargi w świetle art. 6c u.z.p.k.

Zgodnie z tą regulacją, która weszła w życie 7 stycznia 2018 r. na mocy art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę dekomunizacyjną, skarga do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze, o którym mowa w art. 3 ust. 1 oraz art. 6 ust. 2, przysługuje jednostce samorządu terytorialnego albo związkowi, o którym mowa w art. 4, jedynie w przypadku, gdy brak możliwości wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 3 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1, wynikał z przyczyn niezależnych od tej jednostki albo związku.

Niemniej jednak 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 zaś z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Regulacje te powtarzają, w odniesieniu do samorządu gminnego, będącego jedną z form samorządu terytorialnego, przepisy art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Samodzielność gminy wynikająca z powyższych przepisów uznawana jest za podstawową, immanentną cechę samorządu gminnego i dotyczy zarówno prawnopublicznej, jak i prawnoprywatnej sfery jego działalności. Jest też wartością chronioną Konstytucją RP, jako jeden z fundamentów ustroju terytorialnego Państwa. Samodzielność publicznoprawna gminy oznacza, że jest ona zdecentralizowanym podmiotem władzy publicznej, działającym na podstawie i w granicach wynikających z przepisów obowiązującego prawa. W tych granicach gmina podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się wyłącznie przepisami prawa i własną wolą wyrażoną w ustawowej formie przez jej organy pochodzące z wyboru lub wolą członków wspólnoty gminnej wyrażoną w formie referendum lokalnego. Samodzielność ta poddana jest nadzorowi organów Państwa z punktu widzenia legalności i w formach przewidzianych przepisami prawa. Korelatem nadzoru nad samodzielnością samorządu gminnego jest gwarancja jej ochrony sądowej zawarta w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym 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 r. o drogach publicznych, a także wznoszenia pomników. Przepis art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustanawia generalną klauzulę właściwości gminy w zakresie wszystkich spraw o znaczeniu lokalnym, w sprawach niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów, a zgodnie z art. 6 ust. 2 powołanej ustawy rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do właściwości rady gminy, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Wśród przykładów spraw zadań własnych gminy, służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty, wymienione zostały sprawy gminnych dróg, ulic, placów oraz organizacji ruchu drogowego (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Niezależnie więc od przepisu art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, brzmienie przepisów art. 6 i art. 7 ust. 1 tej ustawy potwierdza, że nadawanie i zmiana nazw ulic ogólnie dostępnych, jako sprawa publiczna o znaczeniu lokalnym, stanowi wyłączną kompetencję gminy. Realizując swe uprawnienia w tym zakresie gmina korzysta z przysługującego jej przymiotu samodzielności.

Przepis art. 165 ust. 2 Konstytucji RP nie przewiduje wyjątków od kreowanej w nim zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Nie odsyła także do ustaw szczególnych, które mogłyby ograniczać tę zasadę. Zatem należy w pełni podzielić pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w postanowieniu z dnia 3 września 1998 r., sygn. akt III RN 49/98 (System Informacji Prawnej Lex poz. 35586), zgodnie z którym art. 165 ust. 2 Konstytucji RP podlega bezpośredniemu stosowaniu przez sądy na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji i wynika z niego obowiązek sądów takiej wykładni przepisów prawa, by zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego prawo do sądu.

Tymczasem znaczenie art. 6c u.z.p.k. 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 nie dokonania 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.

Dodatkowo należy wskazać na przepis art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.), w myśl którego 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.

Ratyfikacja Karty nastąpiła przed wejściem w życie Konstytucji RP, lecz art. 91 Konstytucji RP jest do niej stosowany z mocy art. 241 ust. 1 Konstytucji RP. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP stanowi część krajowego systemu źródeł prawa i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie uzależnione jest od wydania ustawy. W myśl art. 91 ust. 2 Konstytucji RP umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli jej postanowień nie da się pogodzić z ustawą.

W konsekwencji należy stwierdzić, że przepis art. 6c u.z.p.k. nie da się pogodzić z przepisami art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, co stanowiło podstawę do ich bezpośredniego zastosowania przez Sąd w niniejszej sprawie.

W tym kontekście uznać należało skargę Gminy za dopuszczalną i wniesioną w terminie określonym w art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Samodzielność gminy jest więc gwarantowana konstytucyjnie, ale nie jest absolutna. Może być ona ograniczona ustawami, lecz ingerencja ustawodawcy w tę samodzielność powinna odpowiadać wymogom proporcjonalności i zmierzać do realizacji konstytucyjnie usprawiedliwionych celów. Ingerencja ta wymaga ponadto dochowania koniecznej precyzji i zupełności sformułowań tak, aby ograniczenia samodzielności gmin nie mogły być interpretowane rozszerzająco ( Ł. Złakowski [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011, s. 13).

W tym miejscu należy przywołać podstawowe przepisy ustawy o zakazie propagowania komunizmu, aby następnie dokonać oceny, czy zostały one prawidłowo, zgodnie z Konstytucją RP zinterpretowane i zastosowane przez Wojewodę Dolnośląskiego przy wydaniu zaskarżonego zarządzenia zastępczego.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 powyższej ustawy 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. W myśl art. 1 ust. 2 powołanej ustawy 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. Przepisy art. 6 ust. 1 – 4 ustawy o zakazie propagowania komunizmu określają sposób postępowania w stosunku do obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy nazw budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, upamiętniające osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propagujące taki ustrój w inny sposób. Z przepisów tych wynika, że właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego zmienia w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie takie nazwy (ust. 1), zaś w przypadku niewykonania tego obowiązku, zgodnie z ust. 2 wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym upłynął 12 miesięczny termin. Zgodnie z art. 6 ust. 3 wydanie zarządzenia zastępczego wymaga opinii Instytutu Pamięi Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy.

Przepis art. 3 ust. 4 ustawy nakazuje w sprawach objętych jej regulacją stosować odpowiednio przepisy art. 98, art. 100 i art. 102a ustawy o samorządzie gminnym.

Zakaz propagowania komunizmu jest, zdaniem Sądu, celem legitymowanym konstytucyjnie. Zgodnie bowiem z art. 13 Konstytucji RP zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystowskiego i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

Przepis art. 256 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2017r. poz. 2204 ze zm.) penalizuje publiczne propagowanie faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa lub nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość. Nie można w tej sytuacji uznać, że materialnoprawne przepisy ustawy o zakazie propagowania komunizmu są niekonstytucyjne w całości. Muszą być one jednak interpretowane i stosowane zgodnie z normami Konstytucji RP.

Skoro Konstytucja RP zabrania odwoływania się przez partie polityczne i inne organizacje do totalitarnych metod i praktyk działania komunizmu, zaś przepisy prawa karnego przewidują sankcję karną w związku z propagowaniem ustrojów totalitarnych, a niewątpliwie komunizm do takich ustrojów należy, to uznać należy, że spójne z nimi jest stosowanie instrumentów właściwych dla nadzoru sprawowanego przez administrację rządową nad działalnością samorządową w odniesieniu do sytuacji stwierdzonego propagowania przez władzę samorządową tego ustroju. Równocześnie jednak przepisy te muszą być interpretowane ściśle, zgodnie z legitymowanym konstytucyjnie celem, którym jest eliminowanie z przestrzeni publicznej zjawisk, które mogą być określone jako propagowanie komunizmu.

Regulacje ustawy mają niewątpliwie charakter wyjątkowy, ograniczający 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 demokratycznie wybrane organy swobodnie dokonywać wyboru ich nazw i patronów zgodnie z oczekiwaniami członków tej wspólnoty. Granice tej swobody wyznacza jednak prawo, a działanie w celu propagowania ustrojów totalitarnych wykracza poza te granice.

Jak wskazano w wyroku WSA w Gdańsku (sygn. akt III SA/GD 124/18) „skoro zatem bezpośrednia, daleko idąca ingerencja organu nadzoru w sferę wyłącznych, szczególnie istotnych kompetencji samorządu gminnego może mieć charakter jedynie wyjątkowy, to zgodnie z podstawowymi zasadami wykładni prawa, przepisy ustawy będącej podstawą dla takiej ingerencji muszą być interpretowane ściśle, przy uwzględnieniu jasno

określonego celu ustawy, którym jest wyeliminowanie zjawiska "propagowania komunizmu". Ściśle należy zatem interpretować pojęcie "symbolu", mające zasadnicze znaczenie dla stosowania ustawy. Chodzi przy tym o taki symbol, którego użycie prowadziłoby do propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego. Symbol to przedmiot albo znak zastępujący, reprezentujący, oznaczający, przywodzący na myśl, jakieś pojęcie, czynność, przedmiot, widomy znak czegoś niewidzialnego (W. Kopaliński, Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, Warszawa 1978, s. 936.). Aby dany przedmiot, osobę lub grupę osób uznać za symbolizujące określony system polityczny musi zostać niewątpliwie wykazane, że ich symboliczny charakter znajduje odzwierciedlenie w odbiorze społecznym w ten sposób, że jednoznacznie kojarzą się społeczeństwu z tym systemem. Tylko wtedy, gdy symbol jest czytelny i rozpoznawalny można przyjąć, że stanowi on "znak" danej idei, czy systemu. Postaciami symbolicznymi dla komunizmu są jego współtwórcy czy prominentni działacze tacy jak Lenin, Stalin, Bolesław Bierut, Władysław Gomułka. Ich rola w tworzeniu systemu komunistycznego jest oczywista i znana powszechnie, przy czym oczywiście osoby te wymieniono przykładowo i można znaleźć w historii wiele innych postaci, organizacji cywilnych lub wojskowych, którym można by przypisać niechlubny charakter symboli komunizmu. W ocenie Sądu nie symbolizują natomiast komunizmu osoby lub grupy osób, które pozostawały w różny sposób związane z tym systemem przez działania własne lub będąc wykorzystywane przez ówczesną władzę, lecz nie są - w powyższym kontekście - rozpoznawalne współcześnie w kręgach społecznych szerszych niż znawcy historii".

Wskazać należy, że celem ustawy jest, jak sam jej tytuł wskazuje, zapobieżenie propagowaniu ustrojów totalitarnych, zwłaszcza komunizmu. Formą tego propagowania może być nadawanie lub utrzymywanie nazw ulic lub obiektów symbolizujących komunizm. Propagowanie jednak danej idei lub systemu politycznego poprzez używanie symboli może mieć miejsce tylko wtedy, gdy znaczenie tych symboli jest jasne i czytelne dla opinii społecznej. Aby zatem można było mówić o symbolach komunizmu i jego propagowaniu przy pomocy tych symboli – patroni ulic objęci tą regulacją musieliby kojarzyć się mieszkańcom (członkom wspólnoty gminnej) jednoznacznie z tym systemem.

Dopóki nazwisko danej osoby lub nazwa grupy osób nie stanowi powszechnie rozpoznawalnego przez członków wspólnoty gminnej "znaku", "uosobienia" idei lub praktyki komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, dopóty nie może być mowy o tym, by uznać za uzasadnioną ingerencję organu nadzoru w sferę chronioną konstytucyjnie samodzielności gminy na podstawie przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

Stwierdzić przy tym należy, że już sam tryb postępowania przewidziany w art. 6 ustawy 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 całkowicie rozpoznawalne dla członków wspólnoty gminnej i 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 przewidzianego art. 6 ust. 1 ustawy. Zatem o tym, że uchybił obowiązkowi ustawowemu, co prowadzi do arbitralnego nadania ulicy nowej nazwy przez organ nadzoru, organ gminy dowiedziałby się już po upływie terminu do wykonania obowiązku.

Nie da się takiej interpretacji przepisów ustawy, przyjętej w niniejszej sprawie przez Wojewodę Dolnośląskiego, pogodzić z powołanymi wyżej zasadami konstytucyjnymi wynikającymi z art. 2 i 165 ust. 2 Konstytucji RP.

Nie jest rzeczą sądu administracyjnego polemika z ustaleniami co do faktów historycznych zawartymi w opinii IPN. Opinia ta z całą pewnością nie może być jednak uznana za wiążącą w takim zakresie, w jakim stwierdza, że dana postać, formacja lub grupa osób stanowiła "symbol" komunizmu, którego użycie jako nazwy ulicy prowadzi do propagowania tego ustroju. Jest to bowiem kategoria ocenna, podlegająca interpretacji i weryfikacji w procesie sądowej kontroli zgodności z prawem działania administracji publicznej. Według opinii IPN nazwę „II Armia Wojska Polskiego” należy uznać za propagującą totalitarny ustrój komunistyczny. Zdaniem sądu w składzie rozpoznającym sprawę stanowiska tego podzielić nie można. Nie kwestionując bynajmniej historycznych faktów przywołanych w opinii IPN co do twórców i uczestników II Armii Wojska Polskiego, należy stwierdzić, że w żadnej mierze w społecznym odbiorze wśród mieszkańców Gminy Węgliniec i nie tylko nazwa ta nie jest utożsamiana z symbolem komunizmu, ani w ogóle z komunizmem

łączona, co podkreślono w skardze i w odpowiedzi udzielonej Wojewodzie pismem z 20 października 2017 r. Należy podkreślić, że pojęcie „armia” odnosi się do ogółu wojsk danego państwa, a składają się na nią m.in. drużyny, plutony, szwadrony, bataliony, pułki czy dywizje. Ich nazwy związane są z reguły z liczebnością żołnierzy lub zadaniami jakie wykonują (np. eskadra). Nie można zatem uznać nazwy „II Armia Wojska Polskiego” za instrument służący propagowaniu komunizmu. Nie zachodziły żadne prawne przesłanki do tego, by organ administracji rządowej ingerował w uprawnienie wspólnoty samorządowej, reprezentowanej przez jej organy do decydowania o tej kwestii. Z pewnością informacje zawarte w opinii IPN mogą być przedmiotem debaty historycznej i społecznej, lecz to właśnie demokratycznie wybrana przez członków tej wspólnoty Rada Miasta i Gminy, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych władna jest poddać ocenie, czy istotnie „II Armia Wojska Polskiego” zasługuje na to, by pozostać patronem ulicy, czy też ulica ta powinna nosić inną nazwę, wybraną przez ten organ zgodnie z oczekiwaniami społeczności gminnej. Możliwe jest także przeprowadzenie referendum gminnego w celu umożliwienia członkom wspólnoty gminnej zajęcia stanowiska co do zachowania danej nazwy lub jej zmiany i co do osoby ewentualnego nowego patrona. Nie zachodziły natomiast podstawy do zastosowania regulacji ustawy o zakazie propagowania komunizmu w odniesieniu do tej ulicy.

Należy podkreślić jeszcze jeden aspekt sprawy, co zresztą było już przywoływane w innych wyrokach sądów administracyjnych, a mianowicie zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o zakazie propagowania komunizmu wydanie zarządzenia zastępczego wymaga opinii Instytutu Pamięci Narodowej potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z art. 1. To, że do wydawania zarządzeń zastępczych nie stosuje się Kodeksu postępowania administracyjnego i wydanie tego zarządzenia wymaga opinii Instytutu nie oznacza, że rola organu nadzoru sprowadza się jedynie do zwrócenia się do Instytutu Pamięci Narodowej o wydanie opinii. Już literalna wykładnia art. 6 ust. 3 u.z.p.k. prowadzi do wniosku, że sformułowanie, iż "wydanie zarządzenia zastępczego wymaga opinii Instytutu Pamięci Narodowej" nie oznacza, że opinia ta bezwzględnie wiąże organ. Przepis ten stanowi jedynie, że organ nadzoru zobligowany jest uzyskać wspomnianą opinię. Także wykładnia celowościowa prowadzi do wniosku, że opinia Instytutu Pamięci Narodowej nie może być utożsamiana z istotą zarządzenia zastępczego. Do zastąpienia organu gminy w merytorycznej kwestii jaką jest zmiana nazwy ulicy na podstawie ustawy uprawniony był organ nadzoru, a nie Instytut Pamięci Narodowej. Wymóg uzyskania opinii rozumieć więc należy jedynie w ten sposób, że wojewoda nie może wydać zarządzenia bez tej opinii, nie zaś, że opinia ta w istocie ma "zastąpić" zarządzenie wojewody. W tym zakresie Sąd podziela stanowisko sądów administracyjnych zawarte w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 marca 2018 r., IV SA/Po 158/18 i w Gdańsku z dnia 29 marca 2018 r., III SA/Gd 126/18 (publ. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zgodnie z art. 148 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt. Uznając zatem, że zaskarżone zarządzenie zastępcze narusza art. 6 ust. 2 i 3 ustawy o zakazie propagowania komunizmu orzeczono na podstawie art. 148 p.p.s.a. jak w sentencji wyroku.

Na podstawie art. 200 p.p.s.a. orzeczono o kosztach postępowania