



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 lutego 2019 r.

Poz. 1281

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 73/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 kwietnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Anetta Chołuj
Sędzia NSA Anna Moskała (sprawozdawca)
Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak

Protokolant

st. inspektor sądowy Ewa Bogulak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu
11 kwietnia 2018 r.

sprawy ze skargi Gminy Boguszów-Gorce
na zarządzenie zastępcze Wojewody Dolnośląskiego
z dnia 13 grudnia 2017 r. nr NK-N.4131.5.5.2017.FZ
w przedmiocie nadania nazwy ulicy
uchyla zaskarżone zarządzenie zastępcze.

Uzasadnienie

Zarządzeniem zastępczym nr NK-N-4131.5.5.2017.FZ z 13 grudnia 2017 r. Wojewoda Dolnośląski ulicy o nazwie Wincentego Pstrowskiego zlokalizowanej w Boguszowie-Gorcach, w gminie Miasto Boguszów-Gorce nadał się nazwę Władysława Grabskiego. Wykonanie tego zarządzenia zastępczego powierzył Burmistrzowi Miasta Boguszowa-Gorce.

Zarządzenie zastępcze weszło w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Jako podstawę prawną Wojewoda powołał art. 6 ust. 2 i 3 ustawy 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 (Dz.U. z 2016 r. poz. 744 ze zm., dalej jako: ustawa, ustawa o zakazie propagowania ustrojów totalitarnych).

Uzasadniając wydanie zarządzenia zastępczego Wojewoda Dolnośląski przywołał treść art. 1, art. 6 ust. 1 ust. 2 ust. 3 ustawy o zakazie propagowania systemów totalitarnych. Wojewoda wskazał, że Rada Miejska

w Boguszwie-Gorcach nie dokonała zmiany obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy nazwy ulicy Wincentego Pstrowskiego zlokalizowanej w Boguszwie-Gorcach w gminie Miasto Boguszków-Gorce w wymaganym ustawą terminie do dnia 2 września 2017 r.

Z tego powodu Wojewoda Dolnośląski pismem z 26 września 2017 r. wystąpił, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy, do Instytutu Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie zgodności nazwy ulicy Wincentego Pstrowskiego z art. 1 ustawy.

W dniu 17 listopada 2017 r. do Wojewody Dolnośląskiego wpłynęło pismo Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z 3 listopada 2017 r. zawierające opinię w sprawie nazwy ulicy Wincentego Pstrowskiego.

Organ nadzorczy mając na względzie treść otrzymanej opinii Instytutu Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zauważył, że Wincenty Pstrowski był górnikiem, rębaczem dołowym w Kopalni „Jadwiga” w Zabrze, od 1946 r. członkiem komunistycznej Polskiej Partii Robotniczej. W ramach działalności propagandowej partii komunistycznej był inicjatorem opartej o wzorce sowieckie stalinowskiej kampanii „współzawodnictwa w pracy” – narzędzia propagandowej mobilizacji robotników wokół haseł komunistycznego obozu władzy. Wojewoda przedstawił życiorys Wincentego Pstrowskiego i zaznaczył, że był on aktywistą partyjnym, czynnie zaangażowanym w partyjne akcje propagandowe przed wyborami do Sejmu Ustawodawczego, następnie pod nadzorem aparatu partyjnego rozpoczął wzorowaną na bolszewickim tzw. ruchu stachanowskim akcję propagandową publikując otwarty list do polskich górników, wzywając ich do przekraczania norm wydobywania węgla. Na umasowienie ruchu robotników wokół nowej władzy i haseł „budowy Polski Ludowej” ogromny wpływ miały nadane mu wówczas odgórnie formy organizacyjne oraz uruchomienie na szeroką skalę konkretne formy wsparcia przodowników pracy w postaci: nagród pieniężnych, awansów, odznaczeń, i prawa do zaopatrywania się w sklepach „za żółtymi firankami”. Pstrowski po opublikowaniu listu otwartego do górników stał się propagandową postacią-symboliem, przykładem dla towarzyszy pracy, wzorem świadomego socjalistycznego obywatela Polski Ludowej. Opowiadał o tym na dziesiątkach spotkań z robotnikami, nawet w ZSRR. Był wielokrotnie nagradzany i odznaczany. Wojewoda stwierdził, że biorąc pod uwagę życiorys Wincentego Pstrowskiego należało stwierdzić, że nazwa ulicy Wincentego Pstrowskiego jako upamiętniająca osobę symbolizującą komunizm jest niezgodna z art. 1 ustawy. Wojewoda podkreślił, że takie stanowisko znalazło potwierdzenie w opinii Wojewody przez Instytut Pamięci Narodowej w opinii z dnia 3 listopada 2017 r.

Wojewoda Dolnośląski konsekwentnie wskazał, że Rada Miejska w Boguszwie-Gorcach, w terminie wskazanym w art. 6 ust. 1 ustawy, nie zmieniła nazwy tej ulicy i dlatego zdaniem organu nadzorczego koniecznym stało się wydanie zarządzenia zastępczego w trybie art. 6 ust. 2 ustawy.

Skargę na to zarządzenie wniósł w imieniu Gminy Miejskiej Boguszków-Gorce Burmistrz tego miasta.

Powyższemu aktowi zarzucono naruszenie prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy: 1) art. 6 ust. 1 ustawy 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, 2) art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.), 3) art. 18 ust. 2 punkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017. poz. 1875 ze zm.).

Wskazując na przedstawione zarzuty strona skarżąca wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego zarządzenia zastępczego Wojewody Dolnośląskiego oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi przypomniano, że 1 kwietnia 2016 r. została wydana ustawa o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Strona skarżąca podkreśliła, że w toku przygotowań uchwały o zmianie nazw ulic w związku z wejściem w życie tej ustawy Gmina Boguszków-Gorce występowała o opinię do Instytutu Pamięci Narodowej, Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Skarżąca Gmina przypominała, że 28 lipca 2016 r. Gmina Boguszków-Gorce wystąpiła pisemnie do Instytutu Pamięci Narodowej (Oddział Wrocław) o opinię i wskazanie ulic, które wymagają zmiany nazwy w związku z opublikowaniem ustawy o zakazie propagowania systemów totalitarnych. Strona skarżąca wskazała, że w ramach zapytania przedstawiono pełną listę nazw ulic i placów znajdujących się na terenie Gminy. Gmina zaznaczyła, że odpowiadając Instytut Pamięci Narodowej Oddział we Wrocławiu

wskazał sześć nazw ulic, które podlegają zmianie w związku z zapisami ustawy o zakazie propagowania systemów totalitarnych. Były to ulice: Mariana Buczka, Małgorzaty Fornalskiej, 22 lipca, Marcelego Nowotki, Hanki Sawickiej, Karola Świerczewskiego. Ulicy Wincetego Pstrowskiego nie wymieniono. Uzasadniając skargę Gmina podkreśliła, że 30 listopada 2016 r. ponownie wystąpiła do Instytutu Pamięi Narodowej Oddział Wrocław o opinię w związku z pojawiającymi się wątpliwościami co do zmiany nazwy dotyczącymi nazw ulic: Wesołowskiego-Masalskiego, Marcina Kasprzaka, Karola Marksa oraz Ludwika Waryńskiego. Skarżąca Gmina wyjaśniła dodatkowo, że 30 listopada 2016 r. Instytut Pamięi Narodowej Oddział we Wrocławiu przedstawił ponownie pisemną opinię, że nazwy ulic: Ludwika Waryńskiego, Marcina Kasprzaka oraz Karola Marksa nie podlegają konieczności zmiany ze względu na ustawę o zakazie propagowania systemów totalitarnych.

Skarżąca Gmina wskazała ponadto, że 21 lutego 2017 r. Burmistrz Miasta Boguszowa-Gorce wydał Zarządzenia nr 760/2017 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących zmiany nazw ulic położonych na terenie Gminy Boguszów-Gorce. W ramach konsultacji społecznych wskazanych było siedem nazw ulic, dla których Gmina Boguszów-Gorce otrzymała opinie, iż nazwy te wypełniają przesłanki opisane w ustawie o zakazie propagowania systemów totalitarnych.

Skarżąca Gmina uwypukliła, że 27 kwietnia 2017 r. Rada Miejska w Boguszowie-Gorcach, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, uchwałą nr XXXVI/219/17 powołując się na art. 6 ust 1 ustawy podjęła decyzję o zmianie nazw ulic: Mariana Buczka, Małgorzaty Fornalskiej, 22 lipca, Marcelego Nowotki, Hanki Sawickiej, Karola Świerczewskiego i Wesołowskiego-Masalskiego. Uzasadnienie do tej uchwały powoływało się na opinie otrzymane z Instytutu Pamięi Narodowej.

Strona skarżąca wyraźnie podkreśliła, że z uzyskanych opinii Instytut Pamięi Narodowej Oddział we Wrocławiu wynikało wprost, że nazwa ulicy Wincetego Pstrowskiego nie podlega konieczności zmiany ze względu na w/w ustawę. W świetle powyższego, w ocenie skarżącej Gminy, zasadnym jest wniosek, iż Gmina Boguszów-Gorce w terminie ustawowym tj. w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wykonała obowiązki nią nałożone cytowaną wyżej ustawą, a zatem brak było podstaw prawnych do wydania przez Wojewodę Dolnośląskiego zarządzeń zastępczych w oparciu o art. 6 ust. 2 i 3 ustawy.

Dodatkowo strona skarżąca wskazała, że wydanie w przedstawionym stanie faktycznym przez Wojewodę Dolnośląskiego zarządzeń zastępczych we wskazanych wyżej okolicznościach ewidentnie naruszyło prawo samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, które wynika przede wszystkim z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Skarżący wskazał, że pozostawienie większej swobody w stanowieniu prawa miejscowego jest uzasadnione w odniesieniu do aktów samorządowych ze względu na ustrojową zasadę samodzielności samorządu terytorialnego, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji RP), a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP).

W uzasadnieniu wyjaśniono, że Gminie Boguszów-Gorce zostało odebrane także prawo do nadania według własnego uznania nazwy ulic, gdyż zgodnie z art 18 ust. 2 punkt 13 ustawy z dnia o samorządzie gminnym podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi należy do właściwości rady gminy. Strona skarżąca wyjaśniła ponadto, że zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie podkreślany jest wymóg wyczerpania odpowiedniego trybu konsultacji z mieszkańcami zmiany nazwy ulicy i zaznaczyła, że konsultacje przeprowadzane są w przypadkach przewidzianych w ustawie oraz w innych sprawach ważnych dla gminy, a zasady i tryb ich przeprowadzania określa uchwała rady gminy (art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym). Strona skarżąca powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych wskazała, że podjęcie uchwały o nazwie placu (ulicy) nie jest obwarowane koniecznością przeprowadzenia wcześniejszych konsultacji z mieszkańcami. Niemniej jednak - biorąc pod uwagę treść przepisów regulujących ustrój samorządu terytorialnego oraz art. 3 ust. 1 ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607) - należy uznać, że nadanie i zmiana nazwy ulicy (placu) należy do istotnych zagadnień mających wpływ na funkcjonowanie społeczności lokalnej, w związku z czym zasadne jest przeprowadzenie odpowiednich konsultacji.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Dolnośląski podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie wnosząc o oddalenie skargi.

Organ nadzoru wskazał, że nie był uprawniony w toku prowadzonego postępowania nadzorczego do rozstrzygnięcia w przedmiocie zaistniałych różnic w zajmowanym stanowisku przez Instytut Pamięci Narodowej. Nie zwalniało to również organu nadzoru od przeprowadzenia postępowania nadzorczego i zweryfikowania wykonania ustawowych obowiązków przez organ jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy do dnia 2 września 2017 r. Wojewoda Dolnośląski wyraźnie wskazał, że wykonanie przez Gminę Boguszów-Gorce określonego w ustawie obowiązku nie było uwarunkowane i uzależnione od stanowiska Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającego niezgodność nazwy z art. 1 ustawy. Zdaniem Wojewody opinia taka mogła mieć jedynie charakter pomocniczy dla organu stanowiącego gminy przy ustaleniu zakresu niezbędnych zmian nazw ulic.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w rozważaniach nad stanem faktyczny i prawnym sprawy przyjął, co następuje;

Sąd jest właściwy do rozpoznania tej sprawy na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1369; dalej: p.p.s.a.), zgodnie z którym kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu administracji publicznej. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (vide: art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Pomimo więc braku zarzutu Sąd zauważa, że do mającej zastosowanie w sprawie ustawy, w czasie, gdy rozpoczął już swój bieg termin do wniesienia przez Gminę skargi na w/w zarządzenie zastępcze, o prawie do wniesienia której Wojewoda pouczył Gminę w skarżonym rozstrzygnięciu, został wprowadzony (wszedł w życie z dniem 7 stycznia 2018 r., na podstawie ustawy nowelizującej z dnia 14 grudnia 2017 r.) przepis art. 6c stanowiący: "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". Przepis przejściowy, zawarty w art. 4 ustawy nowelizującej stanowi, że do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu znowelizowanym.

Sąd stwierdza, że możliwość zaskarżenia przez Gminę spornego zarządzenia zastępczego wynika przede wszystkim z zapisów art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm. - dalej: u.s.g.) w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP traktującym, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Słusznie wywodzi Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Gdańsku (wyrok z 20 kwietnia 2018 r., III SA/Gd 122/18, dostępny: CBOSA), że art. 6c ustawy 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. 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. Sąd zgadza się w pełni z wyrażonym w tym wyroku stanowiskiem, że regulacja art. 6c ustawy 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.

Sąd stwierdza ponadto, że zastosowanie art. 6c ustawy, z uwagi na datę jego wejścia w życie, spowodowałoby utratę przez Gminę prawa do zaskarżenia zarządzenia zastępczego już w trakcie biegu terminu do wniesienia skargi, który rozpoczął się z dniem jego doręczenia (co znalazło odzwierciedlenie w pouczeniu o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego, zawartym w zarządzeniu zastępczym). Taka interpretacja art. 6c ustawy, w związku z art. 4 ustawy nowelizującej (art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu - Dz. U. poz. 2495), stanowi szczególnie rażące naruszenie nie tylko gwarancji sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), ale także fundamentalnej zasady niedziałania prawa wstecz, zapewnionej w ramach konstytucyjnej zasady państwa prawnego, chronionej przez art. 2 Konstytucji RP, co trafnie także powiedziano w powołanym wyżej wyroku WSA w Gdańsku. Zakazu działania prawa wstecz nie naruszałaby

jedynie taka interpretacja art. 4 ustawy nowelizującej, zgodnie z którą, pod pojęciem zakończenia postępowania należałoby rozumieć wydanie zarządzenia zastępczego przez wojewodę, a nie rozstrzygnięcie sprawy przez sąd. Zaskarżone zarządzenie zastępcze wydane zostało 13 grudnia 2017 r., a zatem przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Również i z tego powodu, przepis art. 6c ustawy nie mógł znaleźć zastosowania w rozpoznawanej sprawie.

Przed wszystkim jednak Sąd akceptuje stanowisko WSA w Gdańsku, że przyjęcie w sprawie wykładni przepisu art. 6c ustawy, zgodnej z zasadą nieretroaktywności prawa, nie podważa w żadnej mierze przedstawionego wyżej stanowiska Sądu co do rażącego naruszenia przez art. 6c ustawy gwarantowanej ochrony sądowej samodzielności gminy, zawartej w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

Dodatkowo Sąd wskazuje, co uczynił WSA w Gdańsku, że również przepis art. 11 - ratyfikowanej przez Polskę - Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 ze zm. - dalej: Karta) traktuje, że 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. Zastosowanie bezpośrednio (pierwszeństwo przed ustawą) Karty wynika z regulacji art. 91 ust. 1 i 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP.

Uwzględniając powyższe i badając kwestię dopuszczalności skargi, Sąd obowiązany był uwzględnić art. 11 Karty. Analiza regulacji przyjętej w art. 6c ustawy w zw. z art. 4 ustawy nowelizującej daje natomiast podstawę do stwierdzenia, że nie realizuje ona dyspozycji tego przepisu Karty, co stanowi przesłankę do bezpośredniego zastosowania tego przepisu umowy międzynarodowej.

Z powyższych względów, skargę Gminy uznać należało za dopuszczalną i wniesioną w terminie określonym w art. 98 ust. 1 i 3 u.s.g.

Przystępując do oceny legalności wydanego zarządzenia zastępczego Sąd w składzie orzekającym w tej sprawie przypomina, że podstawę jego wydania stanowił art. 6 ust. 2 ust. 3 ustawy 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, która nałożyła na wojewodów nowe obowiązki i zadania w zakresie sprawowanego przez wojewodów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Zgodnie natomiast z art. 1 ustawy zakazującej propagowania systemów totalitarnych: „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 (ust.1). 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 (ust.2)”. W myśl z kolei art. 6 ust. 1 tej ustawy, „Obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy nazwy 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, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego albo związku, o którym mowa w art. 4, zmienia w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie.” Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy „W przypadku niewykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 1, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym upłynął termin, o którym mowa w ust. 1”. Natomiast w ust. 3 wskazano, że „Wydanie zarządzenia zastępczego, o którym mowa w ust. 2, wymaga opinii Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z art. 1. Przepis art. 2 ust. 3 stosuje się odpowiednio.” Tym samym organy stanowiące gmin w terminie do dnia 2 września 2017 r. miały obowiązek, w ramach przysługujących im kompetencji wynikających z art. 6 ustawy, do dokonania stosownych zmian. W razie niewykonania przez organ jednostki samorządu terytorialnego nałożonego na nią przez przepis art. 6 ust. 1 ustawy obowiązku, wojewoda został upoważniony do wydania zarządzenia zastępczego. Sąd wskazuje, że zarządzenie zastępcze jest środkiem o szczególnym charakterze, stosowanym w ramach nadzoru przez wojewodę. Instytucja ta jako akt nadzoru przekraczający klasyczny zasięg ingerencji w działalność komunalną była i jest istotnym tematem rozważań doktryny.

Zarządzenie zastępcze - obok rozstrzygnięcia nadzorczego - jest kolejnym środkiem nadzoru nad samorządem terytorialnym. Instytucja ta została wprowadzona ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. 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 (uchwałą, zarządzeniem), a w przypadku braku działania organu nadzorowanego - władczo uchyla ten akt (P. Sosnowski, Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa, Warszawa 2011, s. 160). 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. Jak zauważają przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego, organy nadzoru mają rozstrzygać kwestie prawne w interesie ochrony porządku prawnego, a nie brać same odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów, do czego prowadzi zastosowanie środka zastępującego akt organu samorządu; w takim przypadku organ nadzoru przejmuje odpowiedzialność za merytoryczną stronę sprawy (P. Chmielnicki, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006, s. 245). Istotą zarządzenia zastępczego jest zastąpienie działania organu nadzorowanego działaniem innego organu w sytuacji, gdy organ nadzorowany nie podejmie realizacji czynności nakazanych przez prawo" (vide: Komentarz do art. 3 ustawy o zakazie propagowania komunizmu – Marcin Makowski (red.) Marta Makowska).

Zarządzenie zastępcze jest więc środkiem ostatecznym i powinno być stosowane przy poszanowaniu standardów samorządowego i samodzielnego administrowania w gminach. Oczywistym jest, że zarządzenie zastępcze może być zastosowane jako środek zastępujący akt, który zgodnie z prawem powinien zostać wydany po spełnieniu określonych przesłanek, w przypadku dopuszczenia się przez organu gminy bezczynności. Z jednej strony na gminie musi więc ciążyć oczywisty, jasno i precyzyjnie sformułowany obowiązek, dookreślony przykładowo wezwaniem do podjęcia przez organ gminy, wymaganego prawem działania, którego nie wykonuje. Z drugiej strony organ nadzoru może wydawać zarządzenia zastępcze tylko w sprawach o szczególnym znaczeniu. Powyższe wymogi są konieczne bowiem należy pamiętać, że zarządzenie zastępcze jest ingerencją w kompetencje gminy, której samodzielności chroni art. 16, art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawa o samorządzie gminnym między innymi w art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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 wnoszenia 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 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.

W rozpoznawanej sprawie Sąd nie stwierdził, aby Gmina Boguszów-Gorce w związku z wejściem w życie ustawy o zakazie propagowania systemów totalitarnych, wbrew twierdzeniom organu nadzoru pozostawała w bezczynności czyli nie podjęła aktu wymaganego prawem. Sąd podkreśla, że bezspornym w tej sprawie są udokumentowane działania Gminy podjęte przez nią z powodu ciążących na niej obowiązku wynikającym z przywołanych regulacji ustawy o zakazie propagowania ustrojów totalitarnych. Sąd przypomina, że Gmina już w lipcu 2016 r., czyli przed wejściem w życie ustawy wystąpiła do Instytutu Pamięi Narodowej z wykazem nazw ulic występujących na terenie Gminy z prośbą o wskazanie, które z nich powinny zostać w myśl ustawy zmienione, dodatkowo 27 września 2016 r. sprecyzowała swoje wątpliwości drogą elektroniczną. W odpowiedzi IPN Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wskazał na konieczność zmiany nazw kilku wskazanych ulic, wśród nich nie było ulicy Wincentego Pstrowskiego. W konsekwencji zgodnie z posiadanymi opiniami Burmistrz przeprowadził konsultacje społeczne dotyczące zmian nazw ulic wskazanych przez IPN, których efektem było podjęcie przez Radę Miasta uchwały

nr XXXVI/219/17 z dnia 27 kwietnia 2017 r., w której zmieniono wskazane nazwy ulic zgodnie z wolą lokalnej społeczności. Pomimo przedstawionych i nie kwestionowanych przez Wojewodę działań zostało wydane sporne zarządzenie zastępcze, w którym Wojewoda ulicy o nazwie Wincentego Pstrowskiego nadał imię Władysława Grabskiego. Podstawą wydania zarządzenia zastępczego był art. 6 ust. 2 i 3 ustawy o zakazie propagowania systemów totalitarnych.

Sąd zauważa, że tryb postępowania jednostek samorządu terytorialnego nakazujący im zmianę nazw ulic, które upamiętniają osoby, organizacje, wydarzenia, daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propagujące taki ustrój w inny sposób przewidziany w art. 6 ust. 1 ustawy, bez wskazania mu przez organ nadzoru, których konkretnych patronów ulic należy uznać za symbole komunizmu, w sytuacji w której organ samorządu nie może skutecznie poprzeć swojego stanowiska opinią Instytutu Pamięci Narodowej odnośnie nazw ulic co do których ma wątpliwości, czyni ten obowiązek niedookreślonym i niejasnym. Tym bardziej, że przepis art. 6 ust. 1 ustawy nie stanowi również na jakich źródłach (opinie, publikacje...) i przez kogo napisane (instytucje, autorytety osobowe...) wskazany tam organ powinien ocenić, czy patron konkretnej ulicy symbolizuje ustrój totalitarny, czy też nie.

Sąd w składzie orzekającym w tej sprawie w pełni zgadza się ze stanowiskiem zawartym w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku (zob.: sygn. akt III SA/Gd 123/18 publ. na stronie internetowej orzeczenia.nsa.gov.pl) zgodnie z którym dla prawidłowego egzekwowania obowiązku zawartego w art. 6 ust. 1 ustawy, co za tym idzie legalnego wydania zarządzenia zastępczego na podstawie art. 6 ust. 2 i 3 ustawy niezbędnym jest aby odnosił się on jedynie do symboli całkowicie rozpoznawalnych dla członków wspólnoty lokalnej i których znaczenie jest oczywiste. Powyższa interpretacja wskazanego przepisu znajduje pełne oparcie w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zasadzie demokratycznego państwa prawa ujętego w art. 2 Konstytucji, która gwarantuje jednostce (w tym jednostce samorządu terytorialnego) określony status w państwie, zabezpiecza ją przed arbitralnymi działaniami władzy państwowej, w art. 165 ust. 2 oraz w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP zawierających zasady samodzielności samorządu terytorialnego i sądowej ochrony tejże samodzielności.

Sąd stwierdza, że w sprawie Gmina miała pełne podstawy przyjąć, że odnośnie spornej ulicy nie powstał obowiązek zmiany tej nazwy, czyli osoba Wincentego Pstrowskiego nie symbolizuje (nie propaguje) komunizmu. Skoro Gmina posiadała opinie autorstwa Dyrektora Oddziału IPN, o które sama wystąpiła, wskazujące, że nazwa ulicy Wincentego Pstrowskiego nie wymaga zmiany ze względu na obowiązująca ustawę, to należy uznać, że na Gminie nie ciążył obowiązek określony w art. 6 ust. 1 ustawy odnośnie patrona tej ulicy. Taki wniosek jest tym bardziej uzasadniony, że nawet w opiniach sporządzonych przez IPN postać Wincentego Pstrowskiego nie jest oceniana jednoznacznie. Sąd orzekający w tym składzie po raz kolejny w pełni akceptuje stanowisko jakie zajął w tej sprawie WSA w Gdańsku i wskazuje, że informacje zawarte w opinii IPN mogą być przedmiotem debaty historycznej i społecznej, lecz to właśnie demokratycznie wybrana przez członków wspólnoty samorządowej Rada Miasta, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych władna jest poddać ocenie, czy istotnie Wincenty Pstrowski 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.

Podsumowując, w sytuacji, kiedy w wyznaczonym w art. 6 ust. 1 ustawy terminie na wykonanie przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązku dotyczącego zmiany nazw ulic, taka instytucja jak IPN wydawała odmienne opinie, odnoszące się do osoby patrona ulicy, to bazując na jednej z takich opinii i przyjmując stanowisko, że w/w patron ulicy nie propaguje komunizmu, Gmina miała uzasadnione podstawy aby uznać, że nie ciążył na niej obowiązek zmiany spornej w sprawie nazwy ulicy. Bez znaczenia przy tym, zdaniem Sądu, pozostaje, że skarżąca Gmina nie uzyskała adresowanej wprost do niej opinii IPN.

Powyższe nakazuje przyjąć, że w sprawie nie zaistniały podstawy do zastosowania przez Wojewodę regulacji art. 6 ust. 2 ustawy i wydania zarządzenia zastępczego, tj. fakt niewykonania przez Radę Gminy Boguszów -Gorce obowiązku określonego w art. 6 ust. 1 ustawy.

To właśnie naruszenie art. 6 ust. 2 ustawy było w rozpoznawanej sprawie bezpośrednim powodem uchylecia zaskarżonego zarządzenia zastępczego Wojewody. Niezależnie od powyższego, Sąd wskazuje, że w sprawie nadanie przez Wojewodę nazwy ulicy będącej we władaniu Gminy jest nieprawidłowe w kontekście gwarantowanej konstytucyjnie (aczkolwiek nie absolutnej) i podlegającej ochronie sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 7 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g.

w zw. z art. 16 ust. 2, art. 166 ust. 1 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), stanowiąc zbyt nadmierną ingerencję organu nadzoru w tę samodzielność.

Tym samym, Sąd - na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.) uchylił zaskarżony (określony w art. 3 § 2 pkt 7 w/w ustawy) akt nadzoru, o czym orzekł w sentencji wyroku.