



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 lutego 2019 r.

Poz. 1282

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 74/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 kwietnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Maciej Guziński
Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak
Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski
(sprawozdawca)

Protokolant

specjalista Katarzyna Jastrzębska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie
w dniu 12 kwietnia 2018 r.
sprawy ze skargi Gminy Miejskiej Dzierżoniów
na zarządzenie zastępcze Wojewody Dolnośląskiego
z dnia 13 grudnia 2017 r. Nr NK-N.4131.26.6.2017.RJ1
w przedmiocie nadania nazwy ulicy
uchyla zaskarżone zarządzenie zastępcze.

Uzasadnienie

Przystępując do rozstrzygnięcia, Sąd przyjął stan faktyczny i prawny sprawy j/n.

Wojewoda Dolnośląski (dalej: Wojewoda) wydał 13 grudnia 2017 r. zarządzenie zastępcze nr NK-N.4131.26.6.2017.RJ1 w sprawie nadania nazwy ulicy, mocą którego zarządził, co następuje:

"§ 1. Ulicy o nazwie Leona Kruczkowskiego zlokalizowanej w Dzierżoniowie, w gminie Miasto Dzierżoniów nadaje się nazwę Krzysztofa Kamila Baczyńskiego.

§ 2. Wykonanie Zarządzenia zastępczego powierza się Burmistrzowi Miasta Dzierżoniów.

§ 3. Zarządzenie zastępcze wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego".

Jako podstawę prawną zarządzenia Wojewoda podał 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 urzędzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. z 2016 r., poz. 744 ze zm. - dalej: ustawa).

Wojewoda uzasadniał, że - zgodnie z art. 1 ustawy - nazwy ulic 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). Zauważył, że 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). Wskazał, że ustawodawca nałożył na właściwe organy jednostek samorządu gminnego obowiązek zmiany obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy nazwy ulic, upamiętniające osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propagujące taki ustrój w inny sposób, w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie (art. 6 ust. 1 ustawy). Stwierdził, że organy stanowiące gmin, w terminie do 2 września 2017 r., miały możliwość dokonania stosownej zmiany nazw ulic na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

Dalej, Wojewoda podniósł, że - w myśl art. 6 ust. 2 i 3 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. Wydanie zarządzenia zastępczego, o którym mowa w ust. 2, wymaga opinii Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej: IPN) potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z art. 1.

Wojewoda uznał, że Rada Miejska Dzierżoniowa nie dokonała - w sposób j/w - zmiany nazwy ulicy Leona Kruczkowskiego. Podał, że - pismem z 26 września 2017 r. - wystąpił do IPN z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie zgodności nazwy ulicy Leona Kruczkowskiego z normą art. 1 ustawy. Poinformował, że - 17 listopada 2017 r. - otrzymał pismo IPN z 3 listopada 2017 r. zawierające opinię w sprawie nazwy w/w ulicy. Mając na względzie treść tej opinii przyjął, że nazwa ulicy Leona Kruczkowskiego, jako upamiętniająca osobę symbolizującą komunizm, jest niezgodna z art. 1 ustawy.

Końcowo Wojewoda pouczył, że na zarządzenie zastępcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za jego pośrednictwem, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

W skardze na w/w zarządzenie zastępcze - skarżąc je w całości - Gmina Miejska Dzierżoniów (dalej: Gmina) zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- 1) art. 6 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP,
- 2) art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g. w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP,
- 3) 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g.,

poprzez ingerencję Wojewody w wyłączną właściwość i sferę kompetencji Rady Miejskiej Dzierżoniowa do podejmowania uchwał w sprawie nadawania ulicom nazw.

Tak formułując zarzuty, Gmina wniosła o uchylenie zarządzenia zastępczego.

Gmina uzasadniła swoje stanowisko. Poinformowała, że Dyrektor Oddziału IPN we Wrocławiu (prof. dr hab. Krzysztof Kawalec), na wniosek kilku gmin dolnośląskich, wydał - w imieniu wrocławskiego Oddziału IPN - datowaną na 20 września 2016 r. opinię (znak BBHWr-6022-4(2)/16), że zmiana nazwy ulicy Leona Kruczkowskiego nie jest konieczna, tłumacząc to jednoznacznie niesprzecznością nazwy ulicy z ustawą (Gmina załączyła tę opinię do skargi). Motywowała, że - kierując się w/w opinią o braku wymogu zmiany nazwy ulicy Leona Kruczkowskiego - nie dokonała zmiany nazwy tej ulicy. Stwierdziła, że - mając na uwadze powołaną opinię IPN - nie można zgodzić się z Wojewodą, że zaistniały przesłanki determinujące wydanie skarżonego zarządzenia zastępczego, w sprawie nadania ulicy Leona Kruczkowskiego nazwy Krzysztofa Kamila Baczyńskiego, bez udziału skarżącej i społeczności lokalnej. Zauważyła, że Wojewoda nie dał jej, jak i mieszkańcom Dzierżoniowa (bezpośrednio zainteresowanym przez sam fakt ich zamieszkiwania przy ulicy Leona Kruczkowskiego), możliwości zgłoszenia własnych propozycji lub zastrzeżeń do skarżonego zarządzenia zastępczego w postępowaniu dotyczącym jego wydania. Dodała, że Wojewoda sam - bez żadnych konsultacji - zmienił nazwę ulicy.

Dalej, Gmina przedstawiła uregulowania i argumentację traktujące o kompetencji rad gmin do nadawania nazw ulic, jak i konstytucyjnie gwarantowanej i sądownie chronionej samodzielności gmin. Uznała,

że skarżone zarządzenie zastępcze stanowi ewidentny (jaskrawy) i niedopuszczalny przejaw ingerencji Wojewody w sferę wyłącznej właściwości i kompetencji Rady Miejskiej Dzierżoniowa. Wyraziła stanowisko, że przepisy, w oparciu o które Wojewoda wydał skarżone zarządzenie, są niezgodne z licznymi zapisami Konstytucji RP.

W odpowiedzi na skargę, Wojewoda wniósł o jej oddalenie. Dowodził, że skoro konstytucyjność przepisów, w oparciu o które wydał skarżone zarządzenie zastępcze, nie została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny, to był on obowiązany je zastosować i wydać kwestionowane przez Gminę zarządzenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga okazała się uzasadniona.

Na wstępie Sąd stwierdza, że możliwość zaskarżenia przez Gminę spornego zarządzenia zastępczego wynika 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.

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 zresztą 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.

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. W szczególności, ochrona sądowa byłaby wykluczona w każdym przypadku uznania przez organ samorządu terytorialnego, że nie zachodzą przesłanki do zastosowania przepisów ustawy i niedokonania - w wyznaczonym ustawą, 12 miesięcznym terminie - zmiany nazwy ulicy. Trzeba zgodzić się w całej rozciągłości z wyrażonym w w/w 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 winno 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.

Niezależnie od powyższego wypada dostrzec, że zastosowanie art. 6c ustawy, z uwagi na datę jego wejścia w życie, spowodowało utratę przez Gminę prawa do zaskarżenia zarządzenia zastępczego już w trakcie biegu terminu do wniesienia skargi, który rozpoczął się z dniem jego doręczenia, czyli 14 grudnia 2017 r. (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 wyartykułowano 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. Z tego też powodu, przepis art. 6c ustawy nie mógł znaleźć zastosowania w rozpoznawanej sprawie.

Za WSA w Gdańsku trzeba stwierdzić, 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 bezpośrednie (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 w/w 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.

Przechodząc do istoty sporu, Sąd wskazuje, że - w myśl art. 6 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 (ust. 1). 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 (ust. 2).

Wykładnia - nieskomplikowanego w swej treści - przepisu art. 6 ust. 2 ustawy winna przyjmować, że interwencja Wojewody w formie zarządzenia zastępczego następuje tylko i wyłącznie wtedy, kiedy właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego (w sprawie Rada Gminy Dzierżoniów) - będąc do tego zobowiązany - nie wykona obowiązku, tj. np. nie zmieni nazwy ulicy upamiętniającej osobę symbolizującą komunizm.

Przepis art. 6 ust. 1 ustawy - nakładający ów obowiązek - nie stanowi, w oparciu o jakie źródła (opinie, publikacje...) i przez kogo wytworzone (instytucje, autorytety osobowe...), wskazany tam organ powinien ocenić, czy patron konkretnej ulicy symbolizuje komunizm, czy też nie. To zaś pozwala przyjąć, że ogromny jest wachlarz (arsenał) możliwości, w oparciu o który organ może ustalić, czy dana osoba, imieniem której nazwana została konkretna ulica, propaguje komunizm (w znaczeniu art. 1 ustawy) i czy - w związku z tym - zaistniał względem niego obowiązek określony w art. 6 ust. 1 ustawy, który organ ten winien wykonać w ustanowionym w tym przepisie terminie.

Sąd stwierdza, że w sprawie skarżąca Gmina miała podstawy aby przyjąć, że - odnośnie spornej ulicy Leona Kruczkowskiego - nie powstał u niej obowiązek zmiany jej nazwy, tj. że osoba Leona Kruczkowskiego nie propaguje (nie symbolizuje) komunizmu. Skoro bowiem istniały "w obrocie" takie opinie, jak - powołana w skardze i datowana na 20 września 2016 r. - opinia autorstwa Dyrektora Oddziału IPN we Wrocławiu (prof. dr hab. Krzysztofa Kawalca), wskazująca, że nazwa ulicy Leona Kruczkowskiego nie wymaga zmiany ze względu na obowiązującą ustawę, to należy uznać, że na skarżącej Gminie nie ciążył - względem ulicy Leona Kruczkowskiego - obowiązek określony w art. 6 ust. 1 ustawy. Tym bardziej, że - nie kwestionując faktów historycznych, dotyczących osoby oraz działalności Leona Kruczkowskiego, podanych w opinii, jaką Wojewoda otrzymał z IPN - w odbiorze społecznym Leon Kruczkowski nie jest zasadniczo utożsamiany jako symbol (propagator) komunizmu lecz jako pisarz (autor dramatu "Niemcy"), co - zdaniem Sądu - nie wymaga dowodu.

Reasumując, 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 skrajnie odmienne opinie, odnoszące się do osoby Leona Kruczkowskiego, to bazując na jednej z takich opinii i przyjmując stanowisko, że w/w patron ulicy nie propaguje komunizmu, skarżąca 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 Dzierżoniów 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.