



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 lutego 2019 r.

Poz. 1283

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 98/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 kwietnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

WSA Anetta Chołuj (sprawozdawca)
Sędzia NSA Anna Moskała
Sędzia WSA Katarzyna Borońska

Protokolant

st. inspektor sądowy Ewa Bogulak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu
11 kwietnia 2018 r.
sprawy ze skargi Gminy Podgórzyn
na zarządzenie zastępcze Wojewody Dolnośląskiego
z dnia 13 grudnia 2017 r. nr NK-N.4131.108.10.2017.JW1
w przedmiocie nadanie nazwy ulicy

uchyla zaskarżone zarządzenie zastępcze.

Uzasadnienie

Zarządzeniem zastępczym z 13 grudnia 2017 r. Wojewoda Dolnośląski ulicy o nazwie „Marchlewskiego” zlokalizowanej w Podgórzynie, w gminie Podgórzyn nadał nazwę Jana Karskiego. Wykonanie tego zarządzenia zastępczego powierzył Wójtowi Gminy Podgórzyn.

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 Gminy

Podgórzyn nie dokonała zmiany obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy nazwy ulicy „Marchlewskiego” zlokalizowanej w Podgórzynie, w gminie Podgórzyn 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 Juliana Marchlewskiego 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 Juliana Marchlewskiego.

Organ nadzorczy mając na względzie treść otrzymanej opinii Instytutu Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, zauważył, że Julian Marchlewski był działaczem rewolucyjnym bolszewickim, przedstawicielem państwa sowieckiego w pertraktacjach z Polską w czasie wojny 1920 roku, przewodniczącym powołanego przez bolszewików Tymczasowego Komitetu Rewolucyjnego Polski, który miał się przekształcić we władze polskiej republiki sowieckiej po planowanym podboju Rzeczypospolitej przez bolszewików w 1920 roku. Wojewoda przedstawił życiorys Juliana Marchlewskiego i zaznaczył, że w 1919 r. był współtwórcą Międzynarodówki Komunistycznej. W czasie najazdu bolszewickiego na Polskę reprezentował państwo sowieckie. Prowadził ze strony bolszewickiej pertraktacje pokojowe z Polską. W 1920 r. został wyznaczony przez Lenina na funkcję przewodniczącego Tymczasowego Komitetu Rewolucyjnego Polski, powołanego w Białymstoku – czyli sowieckich władz przygotowanych przez bolszewików do objęcia władzy w polskiej republice sowieckiej, którą zamierzano proklamować po spodziewanym zdobyciu Warszawy. W 1922 r. został rektorem Komunistycznego Uniwersytetu Mniejszości Narodowościowych Zachodu w Moskwie, kształcącego europejskie kadry komunistyczne. Współtworzył Międzynarodową Organizację Pomocy Rewolucjonistom – strukturę będącą dodatkowym narzędziem oddziaływania bolszewików na społeczeństwa innych krajów. Od 1923 r. był jego przewodniczącym. W latach 1921-1922 przewodniczył sowieckiej delegacji w rozmowach z Finlandią i pertraktacjach z Japonią. W 1923 r. został członkiem Sądu Najwyższego bolszewickiej Rosji.

Wojewoda biorąc pod uwagę życiorys Juliana Marchlewskiego stwierdził, że nazwa ulicy „Marchlewskiego” 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 Gminy Podgórzyn, w terminie wskazanym w art. 6 ust. 1 ustawy, nie zmieniła nazwy ulicy Marchlewskiego i dlatego zdaniem organu nadzorczego koniecznym stało się wydanie zarządzenia zastępczego w trybie art. 6 ust. 2 ustawy.

Skargę na to zarządzenie wniósł Wójt Gminy Podgórzyn.

Powyższemu aktowi zarzucono naruszenie prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy: 1) art. 18 ust. 2 punkt 13 i art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017. poz. 1875 ze zm.), 2) art. 1 ust. 1 i 2 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.

Wskazując na przedstawione zarzuty strona skarżąca wniosła o stwierdzenie w całości nieważności zaskarżonego zarządzenia zastępczego Wojewody Dolnośląskiego.

W uzasadnieniu skargi strona skarżąca podkreśliła, że Urząd Gminy na zapytanie Wojewody Dolnośląskiego omyłkowo poinformował, że chodzi o ulicę Juliana Marchlewskiego. Następnie poinformował, że w posiadanej dokumentacji meldunkowej, urzędu stanu cywilnego, geodezyjnej, finansowej występuje ulica „Marchlewskiego”, a nie Juliana Marchlewskiego. Skoro oznaczając ulicę nie podano imienia Marchlewskiego oraz z żadnych pism urzędowych ani dokumentów mieszkańców ulicy nie wynika, że chodzi o Juliana Marchlewskiego, przepis art. 6 ust. 1 ustawy nie ma zastosowania. Dodatkowo strona skarżąca wskazała, że Archiwum Państwowe we Wrocławiu Oddział w Jeleniej Górze poinformowało Urząd Gminy w Podgórzynie, iż dokonało przeglądu akt zespołu nr 83/141 Prezydium Gminnej Rady Narodowej w Sobieszowie, w skład której to gminy wchodził wówczas Podgórzyn, nie odnajduje żadnych informacji w powyższej sprawie. Zachowane akta sesji Rady Gminy pochodzą z akt 1951-1954, akta innych organów

obejmują tylko w niewielkim zakresie rok 1945, w którym wprowadzono polskie nazewnictwo ulic. Również akta Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze nie zawierają w powyższej sprawie żadnych informacji. Archiwum nie jest w stanie ustalić, ani dokładnej daty wprowadzenia tej nazwy, ani jej pierwotnego brzmienia. Zdaniem strony skarżącej nic nie wskazuje, że chodzi o Juliana Marchlewskiego, bowiem w nazwie ulicy podano tylko samo nazwisko Marchlewski nie wskazując na imię patrona.

W ocenie organu nie można przyjąć, że w powszechnym odbiorze nazwisko Marchlewski jednoznacznie kojarzy się z Julianem Marchlewskim. Oprócz Juliana Marchlewskiego nazwisko Marchlewski nosi wiele osób, które pozytywnie zapisały się w historii Polski, w tym Leon Marchlewski. Strona wskazała, że nazwa ulicy dotyczy Leona Marchlewskiego, polskiego chemika, rektora Uniwersytetu Jagiellońskiego, organizatora Państwowego Instytutu Naukowego Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach i Bydgoszczy, prezesa Związku Młodzieży Chrześcijańskiej, od 1930 r. senatora RP II kadencji z listy państwowej Polskiego Bloku Katolickiego PSL „Piaś” z Chrześcijańską Demokracją.

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

Organ nadzoru wskazał, że można zgodzić się z Radą, że postać Leona Marchlewskiego, biorąc pod uwagę Jego życiorys, dorobek naukowy i społeczny zasługuje na to, aby być patronem ulicy. Jednak Rada nie podjęła jakichkolwiek czynności w sferze prawa publicznego (poprzez podjęcie uchwały w związku z realizacją obowiązku wynikającego z ustawy bądź na podstawie ogólnej kompetencji do zmiany nazw ulic wynikającej z ustawy o samorządzie gminnym) aby doprowadzić do nadania takiej właśnie nazwy ulicy i w ten sposób upamiętnić postać Leona Marchlewskiego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w rozważaniach nad stanem faktycznym 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 o postępowaniu 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.

Przede 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 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 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 zastępczego 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 samodzielniego 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 ustawą o samorządzie gminnym między innymi w z 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 Rada Gminy Podgórzyn 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 ciężącym na nie obowiązku wynikającym z przywołanych regulacji ustawy o zakazie propagowania ustrojów totalitarnych. Sąd przypomina, że Gmina 18 października 2017 r. wystąpiła do Archiwum Państwowego we Wrocławiu Oddział w Jeleniej Górze o sprawdzenie zbiorów archiwalnych dotyczących nadania ulicy „Marchlewskiego”, bowiem z żadnych dokumentów będących w posiadaniu Gminy nie wynika aby patronem ulicy Marchlewskiego był Julian Marchlewski. W odpowiedzi Archiwum Państwowe - na podstawie znajdujących się dokumentów - nie było w stanie ustalić ani dokładnej daty wprowadzenia tej nazwy ani jej pierwotnego brzmienia. Sąd zaznacza, że z żadnego dokumentu urzędowego nie wynika, aby ulica funkcjonująca w Podgórzyźnie Marchlewskiego dotyczyła Juliana Marchlewskiego.

W zakresie identyfikacji osoby kluczowym pojęciem jest pojęcie danych osobowych. Pojęcie to zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 922 ze zm.). Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej ustawy w rozumieniu ustawy za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Pojęcie dane osobowe na gruncie prawa polskiego obejmuje wszelkie informacje dotyczące osoby fizycznej, jeśli możliwe jest określenie jej tożsamości i zidentyfikowanie. Dane osobowe to zespół wiadomości (komunikatów) o konkretnym człowieku na tyle zintegrowany, że pozwala na jego zindywidualizowanie. Obejmuje co najmniej informacje niezbędne do identyfikacji (imię, nazwisko, miejsce zamieszkania), jednakże do tego się nie ogranicza, bowiem mieszczą się w nim również dalsze informacje, wzmacniające stopień identyfikacji.

W ocenie Sądu nie ulega wątpliwości, że podanie samego nazwiska osoby niedostatecznie ją identyfikuje. Konieczne jest co najmniej podanie jeszcze jej imienia.

Wobec braku jakichkolwiek dokumentów dotyczących nadania ulicy nazwy, nazwa ulicy „Marchlewskiego” nie pozwala stwierdzić, że dotyczy ona Juliana Marchlewskiego. Z brzmienia rzeczonyj nazwy nie wynika zatem, aby odwoływała się do postaci Juliana Marchlewskiego jako symbolu komunizmu. Z uwagi na jej specyfikę w realiach niniejszej sprawy nie do przecenienia jest okoliczność odkodowania intencji twórców pierwotnej nazwy ulicy Marchlewskiego, którą niewątpliwie należałoby poszukiwać w jej uzasadnieniu. Tymczasem przekazane akta sprawy nie zawierają dokumentu o nadaniu nazwy ulicy zmienianej, pomimo poczynionej w tym zakresie inicjatywy dowodowej przez Gminę, z kolei brak jest inicjatywy w tym zakresie Wojewody. Upadł zatem ostatni – w ocenie składu orzekającego Sądu – dowód na bezpośrednie i jednoznaczne powiązanie nazwy zmienionej ulicy Marchlewskiego z Julianem Marchlewskim. Brak tego, jedyne w sensie dokumentu dowodu, nie pozwalał Wojewodzie na wydanie zarządzenia zastępczego.

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 ust. 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 Marchlewskiego nie powstał obowiązek zmiany tej nazwy, czyli samo nazwisko bez podania imienia

nie symbolizuje (nie propaguje) komunizmu. Skoro Gmina nie posiada w swoich dokumentach urzędowych żadnej informacji, że patronem ulicy Marchlewskiego był Julian Marchlewski oraz posiadała odpowiedź Archiwum Państwowego, o którą sama wystąpiła, wskazujące, że Archiwum Państwowe nie posiada żadnych dokumentów, z których wynikałoby, że patronem ulicy jest Julian Marchlewski, to należy uznać, że na Gminie nie ciążył obowiązek określony w art. 6 ust. 1 ustawy.

Taki wniosek jest tym bardziej uzasadniony, że nie można przyjąć, że w powszechnym odbiorze nazwisko Marchlewski jednoznacznie kojarzy się z Julianem Marchlewskim, ponieważ nie ma na to żadnych dowodów, ani nie zostało przeprowadzone żadne badanie opinii publicznej. Jak trafnie wskazała Gmina oprócz Juliana Marchlewskiego nazwisko Marchlewski nosi wiele osób, które pozytywnie zapisały się w historii Polski, w tym znany polski naukowiec Leon Marchlewski. W takiej sytuacji nazwa ulicy może dotyczyć innych osób o nazwisku Marchlewski, także ww Leona Marchlewskiego, polskiego chemika, rektora Uniwersytetu Jagiellońskiego, organizatora Państwowego Instytutu Naukowego Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach i Bydgoszczy, prezesa Związku Młodzieży Chrześcijańskiej, od 1930 r. senatora RP II kadencji z listy państwowej Polskiego Bloku Katolickiego PSL „Piaś” z Chrześcijańska Demokracją.

Podsumowując, w sytuacji, kiedy w wyznaczonym w art. 6 ust. 1 ustawy terminie na wykonanie przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązku dotyczącego zmiany nazw ulic, Gmina nie posiada w swoich dokumentach urzędowych żadnej informacji, że patronem ulicy Marchlewskiego był Julian Marchlewski, to należy uznać, że Gmina miała uzasadnione podstawy aby uznać, że nie ciążył na niej obowiązek zmiany spornej w sprawie nazwy ulicy.

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 Podgórzyn 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.