



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 sierpnia 2018 r.

Poz. 3989

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 141/18
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 maja 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak
Sędzia WSA Katarzyna Borońska
(sprawozdawca)
Sędzia WSA Anetta Chołuj

Protokolant

Z-ca Kierownika Sekretariatu Wydziału III
Halina Roślan

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu
10 maja 2018 r.
sprawy ze skargi Gminy Wrocław
na zarządzenie zastępcze Wojewody Dolnośląskiego
z dnia 8 stycznia 2018 r. nr NK-N.4131.155.36.2017.GD1
w przedmiocie nadania nazwy bulwarowi

uchyla zaskarżone zarządzenie zastępcze.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 26 września 2017 r. Wojewoda Dolnośląski zwrócił się do Instytutu Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej: IPN) o wydanie opinii potwierdzającej niezgodność m.in. nazwy bulwaru im. prof. Stanisława Kulczyńskiego z art. 1 ustawy 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 komunizmu). W oparciu o pozyskaną opinię IPN z dnia 12 grudnia 2017 r. organ uznał, że Rada Miejska Wrocławia uchybiła określonemu w art. 6 ust. 1 ustawy nie dokonując zmiany obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy nazwy bulwaru im. prof. Stanisława Kulczyńskiego w wymaganym ww. ustawą terminie do dnia 2 września 2017 r. i zarządzeniem zastępczym

z dnia 8 stycznia 2018 r. Wojewoda Dolnośląski nadał bulwarowi o nazwie prof. Stanisława Kulczyńskiego nazwę Profesorów Lwowskich. Wykonanie tego zarządzenia powierzył Prezydentowi Miasta Wrocławia. Zarządzenie zastępcze weszło w życie 14 dni po jego ogłoszeniu. Jako podstawę prawną zarządzenia Wojewoda podał art. 6 ust. 2 i 3 ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

W uzasadnieniu zarządzenia zastępczego organ nadzoru powołał się na art. 1 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym 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. 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).

Wojewoda w uzasadnieniu zarządzenia zastępczego przywołał stanowisko IPN potwierdzające związek prof. Stanisława Kulczyńskiego z systemem komunistycznym. Przedstawiając sylwetkę i zasługi wskazał na jego dorobek naukowy jeszcze z okresu poprzedzającego wybuch II wojny światowej, fakt objęcia funkcji Okręgowego Delegata Rządu RP we Lwowie po zajęciu Lwowa przez Niemców, udział w tajnym nauczaniu studentów w czasie wojny oraz sprawowaną przez niego po wojnie do 1952 r. funkcję pierwszego rektora Uniwersytetu i Politechniki we Wrocławiu, członkostwo w PAU od 1945 r., a od 1952 – w PAN. Jednocześnie Wojewoda stwierdził, że Stanisław Kulczyński w okresie powojennym jednoznacznie zaangażował się w działalność polityczną po stronie komunistów budujących w Polsce system totalitarny. Został aktywnym działaczem zbudowanego przy poparciu komunistów Stronnictwa Demokratycznego, które było faktycznie przybudówką PPR/PZPR, w pełni realizującą jej program i strategię polityczną i był we władzach tego ugrupowania. Ponadto w latach 1956-1969 był w PRL członkiem Krajowej Rady Narodowej, w sfałszowanych wyborach w 1947 r. przydzielono mu mandat posła na Sejm Ustawodawczy, a od 1952 do 1972 r. zasiadał w sejmie PRL w latach 1952-1956 pełniąc funkcję marszałka. Jak podkreślił organ nadzoru, przez swoje osobiste zaangażowanie polityczne prof. Stanisław Kulczyński świadomie podejmował decyzje o firmowaniu własnym nazwiskiem i autorytetem działań w których uczestniczyło Stronnictwo Demokratyczne i godził się na zaangażowanie jego autorytetu do działalności w ramach centralnych organów państwa i satelickiej partii. W Świecie powyższego, zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, bez wątpliwości nazwa bulwaru - prof. Stanisława Kulczyńskiego, jako upamiętniająca osobę symbolizującą komunizm, jest niezgodna z art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

W skardze na to zarządzenie Gmina Wrocław wniosła

- 1) uchylenie skarżonego zarządzenia zastępczego w całości - na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.;
- 2) wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania skarżonego zarządzenia zastępczego Wojewody Dolnośląskiego - na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a.;
- 3) rozważenie przez Sąd, na podstawie art. 193 Konstytucji RP, przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do oceny zgodności z Konstytucją RP - art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 3 i art. 6b 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 oraz rozważenie przez Sąd na podstawie art. 193 Konstytucji RP, przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do oceny zgodności z Konstytucją RP - art. 6c 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, czy nie narusza prawa do sądu jakie przysługuje jednostce samorządu terytorialnego na akty nadzorcze.
- 4) obciążenie skarżonego organu kosztami postępowania wedle norm przepisanych.

Skarżonemu zarządzeniu zarzuciła naruszenie art. 6 ust. 1 i 2 w związku z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu, poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, polegające na wydaniu zarządzenia zastępczego nadającego nową nazwę bulwarowi prof. Stanisława Kulczyńskiego mimo tego, że nazwa ta nie upamiętniała osoby symbolizującej komunizm lub inny ustrój totalitarny, ani nie propagowała tego ustroju w inny sposób, a Rada Miejska Wrocławia nie miała ustawowego obowiązku dokonać zmiany tej nazwy, które to naruszenie miało wpływ na wynik sprawy.

W uzasadnieniu skargi w pierwszej kolejności Gmina Wrocław podniosła, że przysługuje jej legitymacja do wniesienia skargi, bowiem spełnione zostały przesłanki, o jakich mowa w art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu tj. brak możliwości wykonania obowiązku, o jakim mowa w art. 6 ust. 2 tej ustawy wynikał z przyczyn niezależnych od Gminy. Jest bowiem okolicznością niezależną od Rady Miejskiej Wrocławia, że prof. Stanisław Kulczyński nie stanowi symbolu komunizmu, ani innego ustroju totalitarnego. W rezultacie nie można uznać, że Rada była zobowiązana do zmiany nazwy bulwaru, w szczególności, że kierowała się również stanowiskiem IPN z dnia 14 października 2016 r., znak BBHWr-6022-13(2)/16 (zawartym w opinii dotyczącej nazw ulic potencjalnie naruszających przepisy ustawy o zakazie propagowania komunizmu, wydanej w odpowiedzi na prośbę Przewodniczącego Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 27 września 2016 r.), w którym jasno określono, że zmianie nie podlegają nazwy związane z upamiętnieniem twórców i naukowców.

Zdaniem Gminy Wrocław nie sposób zgodzić się z uzasadnieniem skarżonego zarządzenia, jakoby podane w nim fakty uzasadniały uznanie nazwy bulwaru prof. Stanisława Kulczyńskiego za nazwę upamiętniającą osobę symbolizującą komunizm. W odbiorze zarówno Rady Miejskiej Wrocławia jak i wielu Wrocławian - w tym studentów i pracowników naukowych Uniwersytetu Wrocławskiego i Politechniki Wrocławskiej - prof. Stanisław Kulczyński był rektorem obu tych uczelni, który od podstaw budował polską naukę w zrujnowanym Wrocławiu w skrajnie trudnych latach powojennych. Jako jeden z pionierów polskości uczestniczył w integracji dotychczas niemieckich terenów z resztą Polski, przywracając tym terenom normalne funkcjonowanie po latach wojennej tragedii, oraz skompilowanym relacjom politycznym i występującym podziałom w społeczeństwie polskim po zakończeniu II wojny światowej. Skarżąca nie uznaje, by przynależność polityczna do Stronnictwa Demokratycznego (nawet nie do PPR i PZPR) była w ówczesnych realiach czymś porównywalnym chociażby z uczestnictwem w aparacie bezpieczeństwa publicznego totalitarnego państwa lub w oddziałach zwalczających zbrojne podziemie antykomunistyczne, czy też np. sprawowaniem dowódczych stanowisk w tych organizacjach lub w komunistycznym wojsku. Nie sposób też uznać rozwijania polskiej nauki na Uniwersytecie Wrocławskim i Politechnice Wrocławskiej za formę propagowania totalitarnego ustroju Państwa poprzez przynależność do Stronnictwa Demokratycznego. Prof. Stanisław Kulczyński nie miał nic wspólnego z dziedzinami nauki, które mogłyby budzić kontrowersje w świetle przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu, był bowiem botanikiem, w 1935 został członkiem korespondentem, a w 1945 - członkiem rzeczywistym Polskiej Akademii Umiejętności; od 1919 był współpracownikiem (od 1935 członkiem) Komisji Fizjograficznej PAU, a od 1952 r. - członkiem rzeczywistym Polskiej Akademii Nauk. W pracy naukowej zajmował się systematyką roślin, ekologią, fitosocjologią (głównie Tatr) i paleobotaniką, co nie miało nic wspólnego z propagowaniem ustroju komunistycznego w Polsce.

Życiorys prof. Stanisława Kulczyńskiego wskazuje ponadto, że nie był on działaczem komunistycznego aparatu władzy - represji politycznych i sądowych narzuconym Polakom przez Związek Sowiecki. Był on natomiast wykładowcą botaniki na Wydziale Matematyczno-Przyrodniczym Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, gdzie w 1924 objął i zorganizował Katedrę Systematyki i Morfologii Roślin, początkowo jako profesor nadzwyczajny, od 1930 profesor zwyczajny. W latach 1936-1938 był rektorem Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie. Ze stanowiska rektora zrezygnował w 1938 r. w wyniku nacisków ze strony organizacji skrajnie prawicowych, aby wprowadzić na Uniwersytecie Jana Kazimierza getta ławkowe. Skarżąca podkreśliła, że prof. Stanisław Kulczyński konsekwentnie i szczególnie mocno sprzeciwiał się nietolerancji i antysemityzmowi oraz że był w czasie wojny delegatem legalnego Rządu RP na wychodźstwie na Obszar Lwowski, co – zdaniem Rady Miejskiej Wrocławia - Wojewoda Dolnośląski zdaje się bagatelizować w kontekście wniosków końcowych opinii IPN, na którą się powołuje. Na słuszność powyższego rozumowania, uzasadniającego uhonorowanie prof. Stanisława Kulczyńskiego jako naukowca i osoby budującej polską naukę w powojennym Wrocławiu wskazuje zresztą także treść obu powołanych pism Instytutu Pamięci Narodowej, które wistocie uznają wkład polskich naukowców, w tym samego prof. Kulczyńskiego, w budowanie polskiej nauki po wojnie.

Skarżąca podkreśliła, iż niezrozumiałe jest dla niej, że wydał w zakresie dekomunizacji wrocławskich ulic i obiektów tak różne opinie, że organ jednostki samorządu terytorialnego zaniechał podjęcia określonych działań prawnych, a organ nadzoru był zmuszony podjąć rozstrzygnięcia o zupełnie odmiennej treści. Skarżąca, występując o opinię do IPN we Wrocławiu, a następnie stosując się do tej opinii, działała w dobrej wierze, dążąc do prawidłowego i zgodnego z wiedzą historyczną przeprowadzenia procesu dekomunizacji ulic w celu zgodnego z prawem wdrożenia postanowień tej ustawy z zachowaniem dobrych obyczajów. Działania podjęte

przez Gminę Wrocław wskazują na rzeczywiste, realne i merytoryczne zbadanie wszystkich aspektów koniecznych do wdrożenia postanowień ustawy.

Końcowo skarżąca, odwołując się do definicji słownikowych, podniosła, że pojęcia „symbolu” i „symbolizowania” należy rozumieć w ten sposób, że symbol jest umownym znakiem idei, czyli wyraża tę ideę. Z tego względu za nazwę symbolizującą komunizm należałoby uznać taką nazwę, która wyraża idee komunizmu, albo poprzez użycie pewnego skojarzenia - przywodzi na myśl komunizm, ustrój komunistyczny, czy komunistyczną wizję historii. Z kolei językowa wykładnia pojęcia „propagowania”, zawartego w tytule, w art. 1 ust. 1 oraz w art. 6 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu, musi prowadzić do wniosku, że nazwa ulicy bądź innego obiektu propagująca komunizm to taka, która sprawia, że komunizm staje się bardziej znany lub popularny, lub upowszechnia poglądy komunistyczne, idee komunizmu bądź wiedzę o komunizmie (w kontekście ustawy o zakazie propagowania komunizmu byłaby to zapewne taka wiedza, która przedstawia ustrój komunistyczny w pozytywnym świetle). W stanie faktycznym niniejszej sprawy nie sposób, zdaniem skarżącej, uznać, aby osoba prof. Stanisława Kulczyńskiego, w tym jego biografia i liczne zasługi dla polskiej nauki oraz rozwoju powojennego życia naukowego we Wrocławiu, uzasadniały uznanie, że nazwa bulwaru jego imienia propaguje ustrój komunistyczny.

Odpowiadając na skargę Wojewoda Dolnośląski wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonym zarządzeniu zastępczym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, 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 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".

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.

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: ESKL) 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.

Podstawy wydania zaskarżonego zarządzenia zastępczego zostały zawarte w ustawie 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. W myśl 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 natomiast 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 ustawodawca wskazuje, 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, między innymi 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, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1 ustawy, w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym upłynął termin, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy. Wydanie zarządzenia zastępczego, o którym mowa w art. 6 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. W zakresie procedury wydawania zarządzeń zastępczych przez wojewodę, przepis art. 2 ust. 3 ustawy stosuje się odpowiednio. Tym samym okres oczekiwania na opinię wymienionego Instytutu wstrzymuje bieg terminu na wydanie zarządzenia zastępczego.

Ocena zgodności z prawem skarżonego zarządzenia zastępczego wymaga uwzględnienia zarówno specyficznego celu ustawy o zakazie propagowania komunizmu, jak i szczególnego charakteru aktu, jakim jest zarządzenie zastępcze wojewody wydawane na podstawie art. 6 ust. 2 ww. ustawy. Choć zaliczyć je należy niewątpliwie do środków nadzoru nad działalnością samorządu lokalnego, zarządzenie zastępcze nie jest typowym przejawem działalności nadzorczej wojewody. Nadzór nad samorządem lokalnym ma na celu zagwarantowanie, że działalność organów samorządowych, w tym w szczególności ich działalność prawotwórcza, nie będzie naruszała obowiązującego porządku prawnego. Nadzór ten sprawowany jest w ramach systemu wyznaczonego normami Konstytucji oraz ustaw regulujących działalność samorządów i administracji rządowej, a który opiera się na założeniu pewnego balansu pomiędzy prawem społeczności lokalnej do samodzielnego decydowania o istotnych dla niej sprawach o znaczeniu lokalnym a dopuszczalną ingerencją administracji rządowej, wynikającą z konieczności zapewnienia przestrzegania obowiązującego powszechnie prawa.

W tym miejscu przypomnieć należy, że wyrażona w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasada demokratycznego państwa prawa gwarantuje jednostce (w tym jednostce samorządu terytorialnego) określony status w państwie, zabezpiecza ją przed arbitralnymi działaniami władzy państwowej. Samodzielność samorządu terytorialnego i jej sądowa ochrona zostały zagwarantowane w art. 165 ust. 2 oraz w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Jej wyrazem jest między oddanie w art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy prawa do podejmowania 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 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 zatem z przysługującego jej przymiotu samodzielności.

Samodzielność gminy określona m.in. powołanymi wyżej przepisami nie ma oczywiście charakteru absolutnego, podlega bowiem wspomnianym ograniczeniom wynikającym z systemu powszechnie obowiązującego prawa. Organ nadzoru ma zapewnić respektowanie przez samorząd terytorialny tych ograniczeń. W tym więc sensie to zakres i sposób sprawowania nadzoru przesądza o faktycznych rozmiarach samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Jak przy tym wynika z unormowań EKSL, celem nadzoru rozumianego jako swoista kontrola działalności samorządowej, jest przestrzeganie prawa i zasad konstytucyjnych z zachowaniem proporcji pomiędzy zakresem interwencji ze strony organu kontroli, a znaczeniem przepisów, które ma on chronić (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 274).

W kontekście powyższego podkreślić należy, że 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). Tymczasem 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, niwelującym skutki bezprawnej bezczynności organu jednostki samorządu terytorialnego i jako takie powinno być stosowane przy poszanowaniu standardów samorządowego i samodzielnego administrowania w gminach. Szczególny charakter zarządzenia zastępczego, wyrażający się w tym, że jest ono, jak już podkreślono, daleko idącą ingerencją w kompetencje gminy i jej samodzielność, chronioną powołanymi na wstępie przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o samorządzie gminnym, narzuca ścisłą interpretację przepisów stanowiących podstawę jego wydania. Jeżeli zatem mamy do czynienia z sytuacjami – a takie przewidział ustawodawca – że niezbędne staje się działanie wojewody polegające na zastąpieniu organu samorządowego w wykonywaniu przynależnych mu kompetencji, to jego warunki muszą być jasno i precyzyjnie określone, tak by rzeczywiście miało ono miejsce wyłącznie w razie ich spełnienia. Oznacza to, że aby mówić o zaistnieniu podstaw do wydania zarządzenia zastępczego, w pierwszej kolejności musi ciążyć na gminie oczywisty obowiązek, który będzie jasno i precyzyjnie sformułowany i dookreślony (przykładowo: wezwaniem do podjęcia przez organ gminy wymaganego prawem działania, którego ten nie wykonuje - taka konstrukcja została przewidziana w odniesieniu do zarządzeń zastępczych wydawanych na podstawie ustawy o samorządzie gminnym).

Z drugiej strony konieczne jest niewątpliwie przesądzenie, że gmina mając obiektywną możliwość, obowiązku tego nie wykonała, pozostając tym samym w bezczynności. Zauważyć przy tym należy, że organ nadzoru może wydawać zarządzenia zastępcze tylko w sprawach o szczególnym znaczeniu.

Mając na względzie powyższe uwagi przy ocenie zgodności z prawem zaskarżonego zarządzenia zastępczego, Sąd stoi na stanowisku, że w rozpoznawanej sprawie brak jest podstaw do stwierdzenia, że Rada Miejska Wrocławia w związku z wejściem w życie ustawy o zakazie propagowania systemów totalitarnych, nie dokonując zmiany nazwy bulwaru prof. Stanisława Kulczyńskiego, pozostawała w bezczynności czyli nie podjęła aktu wymaganego prawem.

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. Ocena, czy doszło do powstania takiego obowiązku nie może natomiast, w przekonaniu Sadu, opierać się jedynie o następce tj. dokonywane już po upływie 12-miesięcznego terminu, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 ustawy, uznanie organu nadzoru, ale musi odwoływać się do zobiektywizowanych kryteriów, możliwych do rozpoznania i zastosowania przez samą gminę.

W rozpoznawanej sprawie, co wymaga podkreślenia, bezsporne są udokumentowane działania Gminy Wrocław, podjęte przez nią z uwagi na ciążyący na niej obowiązek, wynikający z przywołanych regulacji ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Jak bowiem wynika z akt sprawy, powołany został zespół składający się z przedstawicieli różnych klubów radnych, który opracował wykaz ulic, mogących – zdaniem radnych – budzić wątpliwości co do tego, czy nie naruszają one zawartego w tej ustawie zakazu. Pismem z dnia 27 września 2016 r. Przewodniczący rady Miejskiej Wrocławia wystąpił do Instytutu Pamięci Narodowej z prośbą o wskazanie, które z ulic zamieszczonych w wykazie powinny zostać w myśl ustawy zmienione. Wśród nazw budzących jakiejkolwiek wątpliwości nie został wymieniony bulwar prof. Stanisława Kulczyńskiego. W odpowiedzi z dnia 14 października 2016 r. IPN Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wskazała na konieczność zmiany nazw kilku wskazanych ulic, natomiast we wstępnych wyjaśnieniach, odwołując się do przepisów ustawy IPN zaznaczył, że (cyt) „Zmianie nie podlegają natomiast nazwy upamiętniające osoby, wydarzenia i organizacje okresu wcześniejszego, a także związane z upamiętnianiem twórców i naukowców”.

Ciążyący w tym wypadku na Gminie Wrocław obowiązek warunkujący, w razie jego niedopełnienia, wydanie zarządzenia zastępczego przez wojewodę, został sformułowany jako nakaz zmiany nazwy obiektów wymienionych w art. 6 ustawy, upamiętniającej osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propagujące taki ustrój w inny sposób. 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 (art. 1 ust. 2 ustawy). Ustawa nie formułuje przy tym żadnych szczegółowych kryteriów pozwalających na przesądzenie, czy dana osoba symbolizuje „represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944-1989”. W kontekście jednak poczynionych na wstępie uwag odnoszących się do charakterystyki środków nadzorczych nad samorządem, szczególnej pozycji zarządzenia zastępczego w systemie tych środków, prawnej ochrony samodzielności gminy oraz konieczności bardzo ścisłej interpretacji warunków ingerencji organu nadzoru w formie zarządzeń zastępczych, przyjąć należy, że samo pojęcie symbolu czy symbolizowania nie może być rozumiane szeroko. Przeciwnie, należy odrzucić możliwość odnoszenia go do nazw, co których istnieją jakiejkolwiek uzasadnione wątpliwości co do tego, czy mieszczą się one w jego zakresie. W szczególności, zdaniem Sadu, zapisy ustawy nie dają podstaw do utożsamienia osób z symbolami komunizmu lub innego ustroju totalitarnego z tej tylko przyczyny, że należały one do organizacji lub ugrupowań (także politycznych) funkcjonujących w ramach ustroju obowiązującego w Polsce w latach 1944-1989, a nawet były ich aktywnymi działaczami lub w jakikolwiek sposób brały w tym czasie udział w politycznym. Trzeba zwrócić uwagę, że choć byłoby to stosunkowo przejrzyste kryterium, ustawodawca, chcąc zapobiegać propagowaniu komunizmu i innych ustrojów totalitarnych, nie zdecydował się na jego wprowadzenie, odwołując się w zamian właśnie do pojęcia symbolu. Wedle powoływanej przez stronę skarżącą definicji z „Wielkiego Słownika Języka

Polskiego” (prac zbiorowa, red. Naukowa prof. Piotr Żmigrodzki) symbol to „coś, co w określonej sytuacji uznawane jest za reprezentację czegoś innego”, „obiekt uznawany za najdoskonalszy przykład jakiejś kategorii lub zjawiska” a „symbolizować” oznacza „być umownym znakiem idei, rzeczy lub osoby”. Według z kolei definicji ze „Słownika wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych” (W. Kopaliński, Warszawa 1978). Do której odwołał się WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 29 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Wr 127/18, symbol to przedmiot albo znak zastępujący, reprezentujący, oznaczający, przywołujący na myśl jakieś pojęcie, czynność, przedmiot, widomy znak czegoś niewidzialnego”. Podobnie definiuje to pojęcia „Nowy słownik języka polskiego” (red. Elżbieta Sobol, PWN, Warszawa 2003) tj. jako „postrzegalny zmysłowo odpowiednik pojęcia, przedmiot osoba lub zwierzę oznaczające w sposób umowny jakieś pojęcie, czynność, zjawisko, postać będąca uosobieniem jakiś cech”. Przytoczone definicje potwierdzają, że z punktu widzenia kwalifikacji danej osoby jako symbolu (tu: ustroju komunistycznego) istotne są zatem nie tylko, albo wręcz nie tyle, określone fakty z jej życia, co znaczenie jakie miały one i mają dla jej społecznej percepcji. W tym sensie relewantne są przede wszystkim te okoliczności i fakty z życia osoby, które zaważyły na tym, że stała się ona znana i przesądzały o jej rozpoznawalności. Podobny kierunek interpretacji wydaje się, że przyjął zresztą sam IPN w swoim stanowisku z dnia 14 października 2016 r., przesłanym w odpowiedzi na wystąpienie Gminy Wrocław, w którym to stwierdził, że zmianie nie podlegają nazwy związane z upamiętnianiem twórców i naukowców.

W przypadku prof. Stanisława Kulczyńskiego zarówno uzasadnienie zarządzenia zastępczego Wojewody Dolnośląskiego, jak i opinia IPN z dnia 12 grudnia 2017 r., na której organ się opierał, nie dostarczają, zdaniem Sądu, podstaw do uznania, że jest to osoba symbolizująca ustrój komunistyczny. Wskazuje się tam bowiem co prawda na fakt jego działalności w Stronnictwie Demokratycznym, zasiadania w parlamencie i członkostwa w KRN, jednak brak jest jakiegokolwiek oceny przez organ wpływu tych okoliczności na rozpoznawalność postaci prof. Kulczyńskiego. W opinii podkreślono wręcz jego zasługi na polu nauki i rolę, jaką odegrał dla rozwoju Uniwersytetu i Politechniki we Wrocławiu oraz kształtowania środowiska naukowego i uniwersyteckiego. Z treści zaskarżonego zarządzenia wynika, że za wystarczające dla uznania prof. Stanisława Kulczyńskiego za symbol komunizmu organ uznał to, że (cyt) „podejmował decyzję o firmowaniu własnym nazwiskiem i autorytetem działań, w których uczestniczyły władze Stronnictwa Demokratycznego” – zgodnie natomiast z tym co uznał i wyjaśnił powyżej Sąd, sam fakt uczestnictwa w organizacjach i strukturach politycznych PRL nie jest, w świetle zapisów ustawy, dostateczną przesłanką uznania osoby za symbol komunizmu, jeśli nie wykazano, że to te właśnie (lub również te) okoliczności czynią tę osobę rozpoznawalną publicznie, z nimi jest jej nazwisko utożsamiane w odbiorze społecznym oraz że z uwagi na nie uznano, że zasługuje upamiętnienie. Odwołanie się do argumentu „firmowania” przez Stanisława Kulczyńskiego własnym nazwiskiem i autorytetem działań SD świadczy raczej słuszności tezy, że znaczenie tego nazwiska i jego autorytet zostały zbudowane w oparciu o jego inne, niż polityczne dokonania i zasługi – przede wszystkim na polu naukowym i akademickim.

Zestawienie stanowiska IPN odnośnie m.in. upamiętniania naukowców, zawartego w piśmie z dnia 14 października 2017 r., kierowanym do Przewodniczącego rady Miejskiej Wrocławia oraz zawartego w opinii z dnia 12 grudnia 2017 r., na której oparł się Wojewoda Dolnośląski, wzmacnia jedynie wnioski, że Gmina Wrocław nie pozostawała w bezprawnej bezczynności nie dokonując zmiany nazwy bulwaru i. prof. Stanisława Kulczyńskiego, skoro już tylko w świetle tych dwóch dokumentów ocena jego postaci symbolu komunizmu nie mogła być jednoznaczna. Przedstawiona natomiast powyżej interpretacja zawartych w ustawie pojęć symbolu i symbolizowania prowadzi do wniosków sprzeciwiających się tezie zawartej w zaskarżonym zarządzeniu zastępczym. W świetle powyższego trudno też, zdaniem Sądu, dopatrzyć się po stronie Gminy Wrocław zaniechania wykonania obowiązku wynikającego z ustawy, które uzasadniałoby wydanie zarządzenia zastępczego, nadającego bulwarowi nową nazwę.

Podkreślenia wymaga również, że w świetle zarówno samych sformułowań zawartych w art. 1 ust. 1 i 2 i art. 6 ust. 1 ustawy jak i jej celu, szczególny środek nadzorczy w postaci zarządzenia zastępczego przewidziano w odniesieniu do sytuacji, gdy nazwa obiektu, poprzez odwołanie się m.in. do nazwiska danej osoby, ma taki oddźwięk społeczny, że prowadziłyby do zagrożenia istotnego, także z perspektywy wartości konstytucyjnych i ustrojowych celu, jakim jest zapobieganie popularyzowaniu idei reprezentowanych przez komunizm lub inny system totalitarny, nie zaś do wszystkich sytuacji, gdy ocena postaci danego patrona ulicy (lub innego obiektu), w tym także jego postaw moralnych lub wyborów politycznych mogłaby budzić kontrowersje. Decyzje w odniesieniu do tych ostatnich leżą bowiem w gestii samorządu jako reprezentanta społeczności lokalnej. Sąd orzekający w tym składzie 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, zaś nie ma przeszkód, by demokratycznie wybrana przez członków wspólnoty samorządowej Rada Miasta, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych poddała ocenie, czy istotnie Stanisław Kulczyński zasługuje na to, by pozostać patronem bulwaru, czy też ulica ta powinna nosić inną nazwę, wybraną przez ten organ zgodnie z oczekiwaniami społeczności gminnej. W sytuacjach dotyczących patronów budzących kontrowersje, choć niekwalifikujących się do uznania za osoby symbolizujące komunizm, 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.

Wskazane naruszenie przez organ nadzoru art. 6 ust. 2 ustawy było w rozpoznawanej sprawie podstawą uchylecia zaskarżonego zarządzenia zastępczego Wojewody.

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.