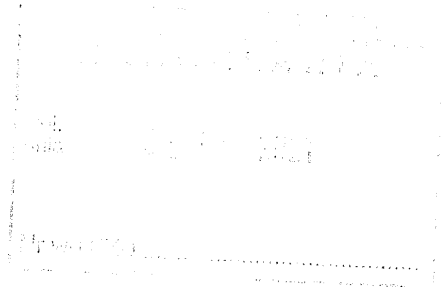




PK VIII TK 86.2019

K 15/19



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rady Miejskiej Wrocławia o zbadanie zgodności:

1) 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 (t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1103) z:

a) art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) art. 165 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji i w związku z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.),

c) art. 16 ust. 2 Konstytucji;

2) art. 3 i art. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U., poz. 2495)

z art. 2 w związku art. 165 ust. 2 Konstytucji

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) -

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Na wypadek nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny powyższego stanowiska wnoszę o orzeczenie, że:

- 1) 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 (t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 103), jest zgodny z art. 165 ust. 2 w związku z art. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) art. 3 i art. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U., poz. 2495), są zgodne z art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji;**

3) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

U Z A S A D N I E N I E

Rada Miejska Wrocławia (dalej też: Wnioskodawca) skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek, w którym zakwestionowała zgodność:

1) 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 (t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1103; dalej: ustawa o zakazie propagowania komunizmu) z:

a) art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) art. 165 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji i w związku z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.; dalej: Europejska Karta Samorządu Lokalnego),

c) art. 16 ust. 2 Konstytucji;

2) art. 3 i art. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń

użyteczności publicznej (Dz. U., poz. 2495; dalej: ustawa o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu)

z art. 2 w związku art. 165 ust. 2 Konstytucji.

Zaskarżony art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu posiada następującą treść:

„Art. 6c. 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.”.

Z kolei, w myśl art. 3 ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu „[z]arządzenia zastępcze, o których mowa w art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nieprawomocne w dniu wejścia w życie ustawy, podlegają wykonaniu począwszy od dnia następującego po dniu wejścia w życie ustawy.”.

Zgodnie zaś z treścią art. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu „[d]o spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”.

Na potrzeby niniejszego stanowiska niezbędne jest również przywołanie treści art. 1 oraz art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

„Art. 1. 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.”.

„Art. 6. 1. 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.

2. 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.”.

Wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku wskazał, iż art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu „(...) wyłączając, co stanowi tym samym zasadę, możliwość zaskarżenia objętego nim zarządzenia zastępczego wojewody do sądu administracyjnego i dopuszczając jedynie na zasadzie wyjątku skargę w razie braku możliwości wykonania przez radę odpowiedniego obowiązku ustawowego z przyczyn niezależnych od jednostki samorządu terytorialnego (zasadniczo do tego niemożliwego ze względów proceduralnych do przeprowadzenia dowodu na tę okoliczność przed sądem administracyjnym) – efektywnie pozbawia takie jednostki, w tym Radę Miejską Wrocławia, prawa wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego” (wniosek, s. 20). Zaskarżony przepis jest – zdaniem Wnioskodawcy – niezgodny z zapewnioną w art. 165 ust. 2 Konstytucji sądową ochroną samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a ponadto prawem do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Wnioskodawca wskazał, że „[s]zczególnie istotny jest z tego punktu widzenia art. 77 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw, bowiem przepis ten ma zakres podmiotowy szerszy niż podmioty ogólnie objęte przepisami rozdziału II Konstytucji, jak również przyjmuje się, że jego zakres przedmiotowy może wykraczać poza wolności i prawa określone

w tym rozdziale, a nawet w całości Konstytucji” (wniosek, s. 20). Naruszony został – zdaniem Wnioskodawcy – także art. 2 Konstytucji RP i wywodzona z niego zasada proporcjonalności ingerencji ustawodawcy, jak również art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który to wzorzec ma na celu wzmocnienie argumentacji Wnioskodawcy o istnieniu prawa do sądu jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, w ocenie Wnioskodawcy, kwestionowany przepis jest też niezgodny z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP bowiem, „[w]yłączenie w art. 6c ustawy możliwości ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na drodze sądowej, która wiąże się bezpośrednio z realizacją właściwych im zadań publicznych, pozbawia te jednostki możliwości realizacji zagwarantowanego konstytucyjnie prawa” (wniosek, s. 21-22).

Z kolei, zaskarżone art. 3 i 4 ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu są – w ocenie Wnioskodawcy – niezgodne z art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, „(...) pozbawiając jednostki samorządu terytorialnego ochrony ich interesów w toku i naruszając tym samym szerzej pojmowaną zasadę zaufania jednostek do państwa” (wniosek, s. 22). Przepisy te, a w szczególności art. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu, „(...) odnoszą się bowiem do sytuacji, w których organy jednostki samorządu terytorialnego nie mogły jednoznacznie określić konsekwencji określonych działań w chwili ich podjęcia. Jest to skutkiem niewprowadzenia przez ustawodawcę takich przepisów przejściowych, które by umożliwiały dostosowanie podejmowanych działań do zmienionej regulacji prawnej” (wniosek, s. 22). Z poprzednio obowiązujących przepisów wynikało bowiem prawo organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do złożenia na zasadach ogólnych skargi do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze wojewody. Przepis art. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu pozbawił – w ocenie Wnioskodawcy – tego prawa w trakcie biegu terminu do wniesienia skargi, ale też w toku trwającego już postępowania sądownoadministracyjnego. Jak podniósł bowiem Wnioskodawca,

„[z] zestawienia przepisów art. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. i art. 6c ustawy może bowiem wynikać, że, jeżeli mają być stosowane przepisy wprowadzone ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r. i ma konsekwentnie obowiązywać dorozumiana w tym przypadku zasada *tempus regit actum*, ma również być stosowany przepis art. 6c ustawy, a wobec tego wprowadzone nim rozpoznanie przez sąd administracyjny sprawy jedynie w przypadku wykazania (...) braku możliwości dokonania zmiany nazwy w terminie ustawowym wyłącznie z przyczyn niezależnych od danej jednostki samorządu terytorialnego” (wniosek, s. 9). Zaskarżone unormowanie pozostaje zatem – zdaniem Wnioskodawcy – w sprzeczności z regułami prawa intertemporalnego i nie może być rozpatrywane jako wyjątek od zasady nieretroakcji.

Trybunał Konstytucyjny – po wstępnym rozpoznaniu, na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym), wniosku Rady Miejskiej Wrocławia – postanowieniem z dnia 25 lipca 2019 r. o sygn. Tw 7/18 – nadał wnioskowi dalszy bieg.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych niniejszym wnioskiem przepisów należy jednak zbadać, czy ów wniosek może zostać poddany merytorycznemu rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny.

Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika bowiem, iż Trybunał, na każdym etapie postępowania, ma obowiązek ustalić, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Obowiązek ten dotyczy także wniosków, które podlegają wstępnemu rozpoznaniu na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 października 2017 r.,

sygn. K 14/16, OTK ZU seria A/2017, poz. 69 oraz 20 listopada 2019 r., sygn. K 2/18, OTK ZU seria A/2019, poz. 63).

Mając na uwadze powyższe, przypomnieć należy, że, zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji RP, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Artykuł 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wymaga ponadto od tych podmiotów uzasadnienia, że kwestionowany akt normatywny lub jego część dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.

Rada Miejska Wrocławia wykazała, w uzasadnieniu wniosku, że kwestionowane przepisy dotyczą spraw objętych zakresem Jej działania.

Wnioskodawca, oprócz spełnienia wymogów określonych w art. 48 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, powinien jednakże uczynić też zadość wymaganiom określonym w art. 47 tej ustawy. Artykuł 47 ust. 2 wymaga zaś od Wnioskodawcy: przywołania treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią (pkt 1); przywołania treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią (pkt 2); określenia problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności (pkt 3); wskazania argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności (pkt 4).

W literaturze przedmiotu podnosi się – w odniesieniu do wskazanych powyżej wymogów formalnych wniosku – iż „[w]nioskodawca może uczynić przedmiotem wniosku jeden lub kilka przepisów, część przepisu, a także cały akt normatywny lub kilka aktów normatywnych. (...) Jeżeli zarzut dotyczy treści normatywnej przepisu nadanej mu w orzecznictwie sądowym, uzasadnione jest wskazanie we wniosku, że istnieje utrwalona linia orzecznicza, interpretująca zakwestionowany przepis w określony sposób (...)” (A. Mączyński, J. Podkowik, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1228-1229). Określenie wzorca kontroli następuje w taki sam

sposób jak w przypadku przedmiotu kontroli. „(...) skuteczne powoływanie się na Konstytucję RP wymaga od wnioskodawcy znajomości orzecznictwa konstytucyjnego i sprecyzowania we wniosku, jakie normy, zasady lub wartości konstytucyjne inkorporowane w konkretnej jednostce redakcyjnej Konstytucji RP zostały, jego zdaniem, *in casu* naruszone” (A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1229). Z kolei, w odniesieniu do wymogu sformułowania zarzutu niekonstytucyjności aktu normatywnego i jego uzasadnienia, zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie, podkreśla się, że wnioskodawca powinien skonfrontować treść zakwestionowanej normy hierarchicznie niższej z normą hierarchicznie wyższą (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1229 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130). Uzasadnienie zarzutu wymaga więc od wnioskodawcy przytoczenia argumentacji prawnej podważającej domniemanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów. W orzecznictwie trybunalskim i doktrynie podnosi się, że przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie może być traktowana powierzchownie. „Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami »nadającymi się« do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Prawidłowo zredagowany wniosek wymaga więc „(...) nie tylko wskazania przepisu Konstytucji RP mającego stanowić wzorzec kontroli, lecz również powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści przepisu zakwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie będącym wzorcem. (...) Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia wzorców konstytucyjnych przez wnioskodawców lecz także od zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji i odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli” (A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1230; zob. też

orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane). Istotą uzasadnienia każdego pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej kontroli norm prawnych jest więc przedstawienie argumentacji adekwatnej do normatywnej treści przedmiotu kontroli.

W tym kontekście wskazać należy też na zasadę związania Trybunału Konstytucyjnego granicami wniosku, która wynika wprost z treści art. 67 ust. 1 i 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w myśl którego Trybunał, orzekając, jest związany zakresem zaskarżenia, zaś zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli).

Przenosząc powyższe wywody na sprawę wywołaną wnioskiem Rady Miejskiej Wrocławia, stwierdzić należy, że wniosek ten nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Najistotniejszym powodem, determinującym przedstawienie stanowiska o umorzenie przez Trybunał Konstytucyjny postępowania w niniejszej sprawie w całości, jest brak adekwatności zawartej we wniosku argumentacji do normatywnej treści poddanych kontroli unormowań, rozumianych w sposób jaki nadała im praktyka stosowania prawa. Wskazać przy tym należy, że choć ocena sposobu stosowania prawa przez sądy i organy administracji publicznej pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, to jednak Trybunał wielokrotnie podkreślał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu utrwalił się w sposób bezsporny, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny, stały i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana

z danego przepisu zgodnie z ustalonym rozumieniem tej normy przez organy stosujące prawo (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2017 r., sygn. SK 20/16, OTK ZU seria A/2017 r., poz. 52 i orzecznictwo tam przywołane).

Jak się wydaje, w realiach przedmiotowej sprawy możliwe jest przyjęcie, iż argumentacja przedstawiona przez Wnioskodawcę w piśmie inicjującym kontrolę konstytucyjności zaskarżonych unormowań uległa dezaktualizacji. W szeregu orzeczeń wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny zastosowały bowiem pozagramatyczne metody wykładni zaskarżonych unormowań, przejmując ostatecznie taki sposób rozumienia tych przepisów, który istotnie odbiega od treści możliwej do ustalenia przy użyciu jedynie językowych reguł wykładni. Ogólnie rzecz ujmując, sądowoadministracyjna wykładnia zaskarżonych unormowań prowadzi do istotnego rozszerzenia możliwości zaskarżenia przez jednostkę samorządu terytorialnego zarządzenia zastępczego wojewody do sądu administracyjnego, Rozszerzenie to dotyczy tak rozumienia przesłanek zaskarżenia, wynikających z art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu, jak i rozumienia pojęcia „sprawy zakończonej”, występującego w art. 3 i art. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2019 r., o sygn. II OSK 3260/18, LEX nr 2639676 oraz wyroki z dnia 7 grudnia 2018 r.: o sygn. II OSK 2415/2018, LEX nr 2614438; o sygn. II OSK 2880/18 LEX nr 2609680; sygn. II OSK 2643/18, LEX nr 2609706 i o sygn. II OSK 2882/2018, LEX nr 2610947, a także wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 r. o sygn. II OSK 1823/18, LEX nr 2591406. Ponadto wydanych zostało w tym zakresie szereg orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (zob. np. wyroki WSA w Gdańsku: z dnia 29 marca 2018 r. o sygn. III SA/Gd 124/18, LEX nr 2473339; o sygn.: III SA/Gd 123/18, LEX nr 2473338, o sygn. III SA/Gd 121/2018 LEX nr 2473337; o sygn. III SA/Gd 127/2018, LEX nr 2473340; o sygn. III SA/Gd 122/2018, LEX nr 2473986;

o sygn. III SA/Gd 126/2018, LEX nr 2473987; o sygn. III SA/Gd 125/2018, LEX nr 2473988 oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r. o sygn. III SA/Kr 132/18, LEX nr 248768, a także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 sierpnia 2019 r. o sygn. III SA/GI 529/19, LEX nr 2721696).

Argumentacja Wnioskodawcy uległa dezaktualizacji niezależnie od oceny trafności wykładni przyjętej przez sądy administracyjne.

Kierunek i argumentacja wniosku Rady Miejskiej Wrocławia powoduje tym samym, że w realiach przedmiotowej sprawy w chwili obecnej ewentualna wypowiedź orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego miałaby charakter ustalenia wiążącej wykładni zaskarżonych przepisów. Takie zaś procedowanie pozostaje poza kognicją Trybunału, gdyż wykładnia przepisów prawa ocenianych przez Trybunał Konstytucyjny ma charakter incydentalny, tj. dokonywany na potrzeby rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Trybunał nie jest natomiast organem powołanym do ustalania wiążącej wykładni przepisów. Prowadziłoby to bowiem do przekształcenia kontroli hierarchicznej zgodności norm w instrument służący ustaleniu wykładni aktu normatywnego (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1143 i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane).

W tym kontekście należy też podnieść, że poważne wątpliwości budzi dopuszczalność nadania zaskarżonym przepisom takiego rozumienia, jakie wynika ze wspomnianych orzeczeń sądów administracyjnych. Uzasadnione wydaje się bowiem spostrzeżenie, że sądy te mogły przekroczyć dopuszczalne ramy wykładni pozagramatycznej, w tym zwłaszcza wykładni prokonstytucyjnej. W doktrynie podkreśla się natomiast, iż ustalenie treści norm prawnych całkowicie wbrew językowym regułom wykładni stwarza ryzyko arbitralności i prowadzi do działań *contra legem*. Jak trafnie bowiem zauważa P. Tuleja, „[s]twierdzenie, iż językowe reguły wykładni nie pozwalają na ustalenie treści normy prawnej będącej w zgodzie z przepisami Konstytucji, uniemożliwia posłużenie się omawianą techniką” (P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków

2003, s. 305). W ocenie Prokuratora Generalnego, brak jest jednak podstaw do przyjęcia, by zaskarżone przepisy – w ich literalnej treści – rzeczywiście były niezgodne z przywołanymi przez Wnioskodawcę wzorcami kontroli. Ocena w tym zakresie przedstawiona została w dalszej części stanowiska, zawierającej alternatywy wniosek i stosowną argumentację.

Kwestia konstytucyjności zaskarżonych przepisów w ich rozumieniu przyjętym przez sądownictwo administracyjne jest natomiast kwestią odrębną od problemu konstytucyjnego przedstawionego przez Wnioskodawcę.

Należy zatem uznać, że sposób przedstawienia przez Wnioskodawcę problemu konstytucyjnego oraz uzasadnienie wniosku, niespełniające wymogów określonych w art. 47 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w chwili obecnej prowadzić muszą do umorzenia niniejszego postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Nawiązując do przedstawionych wyżej uwag, na wypadek nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny powyższego stanowiska, poniżej przedstawiam merytoryczną analizę zgodności z ustawą zasadniczą kwestionowanych przepisów, w rozumieniu zgodnym z ich literalnym brzmieniem.

Przechodząc do merytorycznej oceny tego problemu, w pierwszej kolejności należy odnieść się do zasadności przywołania przez Wnioskodawcę w charakterze wzorców kontroli art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Zauważyć należy, że Wnioskodawca, jako jeden z wzorców kontroli, wskazał w *petitum* wniosku art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który przedstawił związkowo z art. 165 ust. 2 i art. 2 Konstytucji RP.

Wnioskodawca, w uzasadnieniu wniosku nie przedstawił jednakże wykładni art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, gdyż za takową nie można uznać twierdzenia Wnioskodawcy, że „(...) treść powołanego postanowienia powinna w niniejszym przypadku istotnie posłużyć przy wykładni powołanych przepisów Konstytucji, wzmacniając tezę o istnieniu – szczególnego – prawa do sądu jednostek samorządu terytorialnego, które może być realizowane jedynie przy traktowaniu tego prawa jako normy-reguły, a nie normy-zasady w rozumieniu powszechnie przyjętym w teorii prawa” (wniosek, s. 14-15). Argumentacja przywołana na poparcie niezgodności zaskarżonego art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego jest również lakoniczna.

Podnieść ponadto należy, że w realiach niniejszej sprawy art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP nie mogą zostać uznane za adekwatne wzorce kontroli. Trybunał Konstytucyjny, w dotychczasowym orzecznictwie wskazywał bowiem, że jednostka samorządu terytorialnego może domagać się sądowej ochrony na podstawie art. 165 ust. 2, a nie na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W postanowieniu z dnia 23 lutego 2005 r. o sygn. Ts 35/04 Trybunał stwierdził w szczególności, że „[j]ednostka korzysta ze swych praw w dowolny sposób, w granicach wyznaczonych przez prawo, a podstawą tych praw jest jej godność i wolność, natomiast gmina korzysta ze swych praw w celu realizacji zadań publicznych. Ochrona samodzielności sądowej wyrażona w art. 165 ust. 2 nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona gminy ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Zróżnicowanie to odnosi się również do prawa do ochrony własności, o którym mowa w art. 64 ust. 1 i prawa własności, o którym mowa w art. 165 ust. 1 Konstytucji. Na gruncie Konstytucji mamy do czynienia ze zróżnicowanym zakresem ochrony prawa do własności osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego oraz ochrony

prawa własności gminy” (OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 26). Z kolei, w postanowieniu z dnia 22 maja 2007 r. o sygn. SK 70/05 Sąd Konstytucyjny zauważył, iż „(...) gmina, jako osoba prawna prawa publicznego, sprawująca władzę publiczną w zakresie powierzonych jej zadań publicznych, nie korzysta z zagwarantowanych osobie fizycznej, a także w ograniczonym zakresie innemu podmiotowi, w tym osobie prawnej prawa prywatnego, praw i wolności konstytucyjnych określonych w rozdziale II Konstytucji. Gmina jest osobą prawną prawa publicznego, której status prawny określają przede wszystkim przepisy rozdziału VII Konstytucji” (OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60). W wyroku z dnia 29 października 2009 roku o sygn. K 32/08 Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się na temat sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stwierdził również, iż „(...) należy zwrócić uwagę na dwa zagadnienia. Po pierwsze, ochrona sądowa obejmuje tę sferę działania jednostek samorządu terytorialnego, w której Konstytucja zapewnia im samodzielność działania. Ochrona sądowa ma na celu zapewnienie tej samodzielności w jej relacjach z innymi organami władzy publicznej przed działaniami tych organów. Z tego względu jednostki samorządu terytorialnego mają zdolność sądową w postępowaniu cywilnym, mogą również dochodzić swoich praw w postępowaniu administracyjnym w sytuacjach określonych w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a więc w sytuacjach, gdy są one adresatami decyzji administracyjnych lub innych aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 2-4 tej ustawy, a także, gdy są adresatami rozstrzygnięć nadzorczych. Po drugie, pojęcie ochrony sądowej różni się od pojęcia prawa do sądu. Prawo do sądu jest konstytucyjnie chronionym prawem podmiotowym i zakłada w szczególności prawo danego podmiotu do samodzielnego uruchomienia procedury sądowej, a także prawo do wysłuchania w tym postępowaniu. Pojęcie sądowej ochrony samodzielności akcentuje bardziej aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony, ukierunkowanych w założeniu na zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań publicznych, i zakłada

pozostawienie szerszej swobody ustawodawcy co do wyboru sposobów jej urzeczywistnienia” (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 139). Stanowisko Trybunału zostało potwierdzone także w wyroku z dnia 6 kwietnia 2016 r. o sygn. P 5/14, w którym Trybunał ponownie wskazał, że „(...) sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ochrona ta ma gwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki” (OTK ZU seria A/2016, poz. 15). Prawa jednostki samorządu terytorialnego do sądu należy doszukiwać się zatem w art. 165 ust. 2 Konstytucji, który daje jednostkom samorządu terytorialnego gwarancje sądowej ochrony samodzielności w dwojakim znaczeniu: po pierwsze, są one chronione – tak jak inne osoby prawne – na podstawie przepisów prawa cywilnego materialnego i procesowego, a zatem służy im zdolność sądowa i zdolność procesowa; po drugie, chodzi tu o ochronę samodzielności w dziedzinach, w których organy samorządu terytorialnego występują jako organy władzy publicznej, podejmując decyzje władcze w procesie stanowienia i stosowania prawa. Ochrona ta ma na celu przede wszystkim zapewnienie samodzielności jednostek samorządu wobec organów administracji rządowej, które sprawują nadzór nad samorządem z punktu widzenia legalności (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 330).

Wobec powyższego, postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Jednocześnie odnotować należy, że art. 16 ust. 2 Konstytucji RP został wskazany przez Wnioskodawcę w *petitum* wniosku w charakterze samodzielnego wzorca kontroli, podczas gdy analiza uzasadnienia wniosku wskazuje, że zasadnym jest powiązanie owego wzorca kontroli z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Dlatego też – w oparciu o zasadę *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie – art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu zostanie oceniony w niniejszej sprawie pod kątem zgodności z art. 165 ust. 2 w związku z art. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Artykuł 3 i art. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu zostanie zaś oceniony pod kątem zgodności z art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP „[s]amorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.”.

W myśl zaś art. 165 ust. 2 Konstytucji RP „[s]amodzielnosc jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wyprowadzana jest z treści art. 16 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. „Samodzielnosc jednostek samorządu terytorialnego jest rozumiana przy tym jako samodzielność prawna, a nie faktyczna. Normy konstytucyjne określają ją w sposób pierwotny i zasadniczy, zaś normy ustawowe w sposób wtórny, przy zastrzeżeniu ich niesprzeczności z normami konstytucyjnymi” (D. Bach-Golecka, M. Golecki [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243, op. cit.*, s. 903). W literaturze przedmiotu podkreśla się ponadto, że w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP wyraźnie zaakcentowana została samodzielność samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań

publicznych. Zauważa się, że „[n]a samodzielność samorządu terytorialnego składają się także inne czynniki natury ustrojowej i organizacyjnej. Obejmują one nadanie samorządowi struktury organizacyjnej, wyposażenie poszczególnych jego jednostek w osobowość prawną oraz prawa majątkowe, zapewnienie samodzielności finansowej oraz sądowej ochrony samodzielności. Rozumiana w kontekście art. 16 ust. 2 samodzielność samorządu terytorialnego jest ściśle związana z realizacją praw podmiotowych przyznanych poszczególnym jego jednostkom, nie będąc jednak prawem podmiotowym tych jednostek. Podlega ona ochronie sądowej nie jako prawo podmiotowe, ale jako zakres aktywności, który został przez ustawodawcę pozostawiony jednostce samorządu terytorialnego do wypełnienia własnymi aktami, gdy realizuje ona konstytucyjnie określone prawa podmiotowe (...)” (A. Skoczylas, W. Piątek, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 423). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych mocno akcentowana była też w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał zauważał w szczególności, że ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację zadań własnych samorządu terytorialnego powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności. Ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga formy ustawowej i poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych. Prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają zaś ochronie sądowej (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25 i 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125).

Z kolei, w odniesieniu do sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, określonej w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę – co należy przypomnieć – że ochrona sądowa obejmuje tę sferę działania jednostek samorządu terytorialnego, w której Konstytucja zapewnia im samodzielność działania. Ochrona sądowa ma na celu

zapewnienie samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w relacjach z innymi organami władzy publicznej. Z tego powodu jednostki samorządu terytorialnego posiadają zdolność sądową w postępowaniu cywilnym, mogą również dochodzić swoich praw w postępowaniu sadowoadministracyjnym w sytuacjach określonych w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Pojęcie sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego akcentuje też bardziej aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony, ukierunkowanych w założeniu na zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań publicznych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2009 r., sygn. K 32/08, *op. cit.*).

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”.

Powyższy przepis wyraża trzy odrębne zasady konstytucyjne: państwa demokratycznego, państwa prawnego i państwa sprawiedliwości społecznej. Zasady te są ze sobą ściśle powiązane funkcjonalnie oraz treściowo. Powiązanie to polega przede wszystkim na tym, że zasady te treściowo nie mają w pełni rozłącznego charakteru (zob. P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86, op. cit.*, s. 217). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że „że konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego pozwala na rekonstrukcję tzw. zasad pochodnych, które mogą stanowić samodzielne wzorce abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35; zob. również wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU seria A/2016, poz. 23).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca powiązał zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP przez kwestionowane w *petitium* regulacje z wywodzonymi z tego przepisu konstytucyjnego zasadami ochrony zaufania do państwa i ochrony interesów w toku oraz nieretroakcji i proporcjonalności.

Jedną z najważniejszych zasad pochodnych, która ma swoje bezpośrednie źródło w klauzuli demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, jest zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada ta, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, od dawna traktowana jest jako fundament państwa prawnego, z którego Trybunał wyprowadzał dalsze szczegółowe reguły. W literaturze przedmiotu i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że owa zasada wykazuje pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i międzynarodowego zasady dotrzymywania umów (zob. P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86, op. cit.*, s. 223 wraz z literaturą i orzecznictwem tam przywołanymi). Pokrywa się także w znacznej mierze z zasadą przewidywalności prawa, którą Europejski Trybunał Praw Człowieka wypracował na gruncie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284). Istota zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa polega na tym, że działania prawodawcze państwa powinny zapewniać bezpieczeństwo prawne jednostki oparte na pewności prawa, która umożliwia tej jednostce przewidywanie działań organów państwa oraz prognozowanie działań własnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Nakaz ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa implikuje w szczególności obowiązek poszanowania praw nabytych oraz interesów w toku. Zasada ochrony interesów w toku zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 25 czerwca 2002 r. o sygn. K 45/01, jednocześnie wskazał, że „[w] odniesieniu do sytuacji prawnych nie mających charakteru praw podmiotowych znajduje zastosowanie bardziej ogólna zasada ochrony zaufania jednostki do państwa

i stanowionego przez nie prawa. Analogicznie, fakt że w danym przypadku, nie ma zastosowania zasada ochrony interesów w toku, nie pozbawia zainteresowanych ochrony wynikającej z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Istnienie praw podmiotowych lub interesów w toku ma natomiast znaczenie dla intensywności ochrony konstytucyjnej i oceny dopuszczalności zmian prawa na niekorzyść jednostki” (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46). Także problematyka *lex retro non agit* była przedmiotem wielokrotnych rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał podkreślał w szczególności, iż zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawę porządku prawnego, jednakże w wyjątkowych okolicznościach dopuszczalne jest wprowadzenie pewnych odstępstw od tej zasady, ale tylko wtedy, gdy przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Dopuszczalność odstępstw od zasady niedziałania prawa wstecz zależy jednak od wagi wartości konstytucyjnych, które badana regulacja prawna ma chronić (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K.27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Trybunał Konstytucyjny wskazywał ponadto w orzecznictwie, że zarzut braku proporcjonalności może opierać się również na naruszeniu art. 2 Konstytucji i jest wówczas rozumiany jako zarzut nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy korzystającego ze swej swobody regulacyjnej. W takich sytuacjach zarzut braku proporcjonalności jest oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2008 r. o sygn. K 66/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 158).

Przystępując do oceny zgodności zakwestionowanych art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu oraz art. 3 i art. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu z przywołanymi powyżej wzorcami kontroli wskazać w pierwszej kolejności należy, że zgodnie z art. 2a ust. 2 ustawy z dnia

21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2020, poz. 470 ze zm.; dalej: ustawa o drogach publicznych) drogi wojewódzkie, powiatowe, gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. W myśl zaś art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, a także wznoszenia pomników. Ponadto, zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że rozstrzygnięcie nadzorcze z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi podstawowy środek nadzoru, który zaliczanym jest do grupy środków merytorycznych typu weryfikacyjnego. „Nadzór sprawowany jest nad działalnością gminną, bez względu na charakter prawny i treść aktów podejmowanych przez organy gminy w ramach tej działalności” (A. Matan, *Komentarz do art. 91 ustawy o samorządzie gminnym*, LEX). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2003 r. o sygn. P 9/02, odnosząc się do rozstrzygnięć nadzorczych określonych w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, przypomniał, iż „samorząd terytorialny to pozostający pod nadzorem państwa, wyodrębniony w ramach jego struktury, legalny związek społeczności lokalnej, powołany do samodzielnego wykonywania zadań administracji państwowej w granicach wyznaczonych prawem, wyposażony w dostateczne środki materialne i kompetencje władcze konieczne do realizacji postawionych zadań. Tymczasem nadzór to określony układ wzajemnych zależności organów sprawujących administrację publiczną. Zgodnie z dominującym poglądem owa zależność jako taka wymaga szczegółowej podstawy prawnej i polega na możliwości władczego wkroczenia

w działalność jednostki nadzorowanej w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem (...). Nie ulega wątpliwości, że intensywność nadzoru ma znaczenie decydujące dla istnienia i ograniczeń samodzielności organów nadzorowanych. Istota nadzoru nad samorządem terytorialnym polega na tym, że musi on z jednej strony respektować prawnie chronioną swobodę wyboru przez organ samorządu określonych wariantów działań, bez względu na stanowisko organu nadzorującego, z drugiej jednak strony musi on dostosować działalność administracji samorządowej do całości administracji państwa, zaczynając pełnić funkcje integracyjne. Tym samym nadzór stanowi gwarancję należytego korzystania z przyznanego jednostkom samorządowym zakresu samodzielności” (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100). W owym wyroku Trybunał jednocześnie stwierdził, iż „[s]koro ustawodawca nie przewidział żadnego ograniczenia zakresu przedmiotowego nadzoru sprawowanego przez wojewodę, w szczególności nie określił tego zakresu ani w sposób pozytywny (...), ani też negatywny (...), to w zgodzie z zaskarżonym przepisem - art. 91 ust. 1 ustawy samorządowej - wojewoda po dokonaniu analizy sprawy może w ciągu 30 dni od doręczenia orzec o nieważności każdej uchwały, którą uzna za sprzeczną z prawem” (*ibidem*). Z kolei, w myśl art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego, z powodu niezgodności z prawem. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że art. 98 ustawy o samorządzie gminnym wiąże się ściśle z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym samodzielność gminy podlega ochronie sądowej (zob. A. Matan, *Komentarz do art. 98 ustawy o samorządzie gminnym*, LEX).

Zaskarżony przepis art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu, obok powyższych uregulowań, przewiduje – co należy przypomnieć – że skarga do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze wojewody, w przypadku niewykonania przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązku zmiany nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic,

mostów i placów, upamiętniających osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propagujące taki ustrój w inny sposób, przysługuje jedynie w przypadku, gdy brak możliwości wykonania tego obowiązku wynikał z przyczyn niezależnych od tej jednostki.

Przesłanki wniesienia skargi do sądu administracyjnego zostały zatem, w analizowanym unormowaniu, zawężone w porównaniu z ogólnym unormowaniem zawartym w art. 98 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto – co również należy przypomnieć – niekonstytucyjności art. 3 i art. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu Wnioskodawca upatruje w tym, że przepisy te odsyłają do stosowania art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

Nie można jednak podzielić argumentacji Wnioskodawcy, że zawężenie, w art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu, przesłanek wniesienia skargi administracyjnej na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stanowi naruszenie art. 165 ust. 2 w związku z art. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, a co dalej idzie, że przepisy art. 3 i art. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu są sprzeczne z art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Zarówno przy ocenie konstytucyjności art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu, jak i art. 3 i art. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu trzeba bowiem mieć na uwadze, że istnieje bardzo silne uzasadnienie aksjologiczne, które legło u podstaw owego zawężenia przesłanek wniesienia skargi administracyjnej na zarządzenie zastępcze wojewody w będącej przedmiotem zaskarżenia ustawie o zakazie propagowania komunizmu. Jest nim zasada demokratycznego państwa prawnego. Demokratyczne państwo prawne *ex definitione* odrzuca funkcjonowanie w przestrzeni publicznej wszelkich reminiscencji państwa czy ideologii totalitarnej – wynika to zarówno z art. 2, jak i preambuły Konstytucji RP.

Samorząd terytorialny tradycyjnie traktowany jest zaś jako przejaw realizacji władzy wykonawczej państwa, rozumianej funkcjonalnie. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że niezależnie od szerszych czy węższych atrybutów samodzielności wspólnot samorządu terytorialnego – wyodrębnionego zakresu działania, wyodrębnionej struktury organizacyjnej, własnej osobowości prawnej, legitymacji procesowej czynnej i biernej, własnego budżetu itp. – są to wspólnoty państwa polskiego, ich zakres działania składa się na zakres działania tego państwa, a ich organy są organami Rzeczypospolitej Polskiej. „Fakt, że część – i to »istotna« – zadań publicznych sprawowana być powinna przez wspólnoty samorządu terytorialnego, nie uzasadnia traktowania tych wspólnot jako wspólnot strukturalnie odrębnych od »wspólnoty« ogółu obywateli państwa polskiego, tworzących naród jako podmiot suwerenności, czyli dzierżyciel całości zadań publicznych. W świetle sformułowań preambuły konstytucyjnej ta wspólnota ogółu obywateli oparta jest na poszanowaniu uprawnień [częstkowych] wspólnot obywateli: wszelkich i w najszerszym tego słowa znaczeniu. Również jednak na owych wspólnotach częściowych ciąży obowiązek poszanowania wspólnoty ogółu obywateli. (...) Dlatego też niewłaściwe byłoby zasadnicze przeciwstawienie »państwa« i konkretnych »wspólnot samorządowych« (...)” (P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, art. 1-29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 478). Ponadto, Trybunał Konstytucyjny zaznaczał, iż zgodnie z art. 16 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega między innymi na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, że celem ustaw ograniczających samodzielność jednostek samorządu terytorialnego musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r.,

K 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31). Ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie może być natomiast nadmierna – wymaga więc formy ustawowej i zupełności uregulowania (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2002 r., sygn. K 23/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 19).

W świetle powyższego uznać należy, że zmiana nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, upamiętniających osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propagujące taki ustrój w inny sposób, jest obowiązkiem ustawowym jednostki samorządu terytorialnego – wynikającym z treści zaskarżonej ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Obowiązek ów opiera się na wspomnianych podstawach aksjologicznych, co znalazło wyraz także w uzasadnieniu projektu ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w którym wskazano, że, „[m]imo upływu ponad 25 lat od zmian ustrojowych w Polsce ulice, place i inne obiekty wciąż mają komunistycznych patronów. Senat stwierdził, że ustawodawca nie może pozwolić na propagowanie symboliki komunistycznej, gdyż byłoby to demoralizujące dla społeczeństwa. Na równi z komunizmem należy potraktować wszystkie inne ustroje totalitarne. Odmienne stanowisko byłoby wyrazem preferencji dla innych niż komunizm ustrojów totalitarnych, a podkreślenia wymaga, że w polskim systemie prawa wszystkie ustroje totalitarne są traktowane tak samo” (Sejm VIII kadencji, druk nr 302). W literaturze przedmiotu podkreśla się przy tym, że od realizacji obowiązku ustawowego „(...) nie zwalniają organu tzw. trudności obiektywne: brak etatów, środków pieniężnych, przekonanie, że powierzona organowi kompetencja nie ma nic wspólnego z realizacją jego zadań ustawowych (M. Makowska, M. Makowski, *Komentarz do art.6(c) ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek*

organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki, LEX wraz przywołanym tam orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego).

Ustawodawca, wprowadzając ów ustawowy obowiązek, posiadał zatem uprawnienie, w ramach swobody ustawodawczej, do ograniczenia przesłanek wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze wojewody wyłącznie do przyczyn niezależnych od jednostki samorządu terytorialnego. Ograniczenie sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w objętym niniejszym wnioskiem zakresie jest zaś w świetle przytoczonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalne, przy zachowaniu formy ustawowej i zupełności regulacji. W tym kontekście nie budzi wątpliwości dopełnienie przez ustawodawcę przesłanki prowadzącej się do wymogu zachowania ustawowej formy ograniczenia zakresu ochrony samodzielności jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Nie budzi również zastrzeżeń konstytucyjnych niezbędność oraz przydatność zaskarżonych regulacji. Skoro bowiem z zasad konstytucyjnych, w szczególności z samej istoty demokratycznego państwa prawnego, wynika odrzucenie jakiegokolwiek formy propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, to na ustawodawcy zwykłym ciąży obowiązek stanowienia takich przepisów, które zapewnią niemożność dalszego funkcjonowania w sferze publicznej nazw ulic, plac i innych obiektów kojarzących się z ustrojem komunistycznym, zaś jednostka samorządu terytorialnego – pomimo przyznanych jej atrybutów samodzielności – jest zobowiązana do dostosowania swej działalności samorządowej do całości działalności państwa w tym zakresie. Widoczna inercja w działaniach niektórych jednostek samorządu terytorialnego była niewątpliwie przyczyną decyzji ustawodawcy, który ustawą o zmianie ustawy o zakazie proponowania komunizmu zdecydował się na wprowadzenie środków zapewniających skuteczną realizację celu ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

W tym też kontekście wskazać należy, że ustawodawca posiadał dużą swobodę w tworzeniu regulacji przejściowych, zaś wskazane względy aksjologiczne w równym stopniu uzasadniają wprowadzenie rozwiązań przewidzianych w art. 3 i art. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

W świetle powyższego uznać należy, że ingerencja ustawodawcy w swobodę jednostek samorządu terytorialnego, wynikająca z art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu, nie była nadmierna i nieproporcjonalna. Z powyższych powodów, art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu jest zgodny z art. 165 ust. 2 w związku z art. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 3 i art. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu są zgodne z art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego