



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 15/19
BAS-WAK-1752/19

Warszawa, 4 maja 2022 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie zainicjowanej wnioskiem Rady Miejskiej Wrocławia z 6 kwietnia 2018 r. (sygn. akt K 15/19), wnosząc o stwierdzenie, że: 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) **jest zgodny** z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

Sejm wnioskuje również o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie, 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 wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Rady Miejskiej Wrocławia z 6 kwietnia 2018 r. (sygn. akt K 15/19). Przedmiotem kontroli jest:

- 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 dekomunizacyjna), zgodnie z którym: „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 punktu widzenia:
 - a) art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 165 ust. 2 Konstytucji,
 - 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; dalej: Europejska Karta Samorządu Lokalnego lub EKSL),
 - c) art. 16 ust. 2 Konstytucji.

- 2) art. 3 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 budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U. poz. 2495; dalej: ustawa nowelizująca lub ustawa z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego), zgodnie z którym: „Zarządzenia 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” z punktu widzenia art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

- 3) art. 4 ustawy nowelizującej: „Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą” z punktu widzenia art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

II. Zarzuty wnioskodawcy

Wnioskodawca wskazuje, że art. 6c ustawy dekomunizacyjnej „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 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). Jest to zdaniem wnioskodawcy niezgodne z art. 165 ust. 2 Konstytucji, tzn. z sądową ochroną samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (dalej także: j.s.t.). Wnioskodawca wiąże to także z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 i 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).

W ocenie wnioskodawcy, interwencja ustawodawcy jest co najmniej nadmierna, bowiem „zawiera ograniczenia przekraczające stosowne proporcje między wagą interesu jednostki a rangą interesu publicznego, który podlega ochronie” (wniosek, s. 21). Zdaniem wnioskodawcy, „art. 6c narusza, wyrażoną w art. 165 ust. 2 Konstytucji, zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i jej ochrony

prawnej, poza wskazanym już aspektem art. 2 Konstytucji, także z punktu widzenia art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, które to postanowienie może nie być traktowane jako odrębny wzorzec, natomiast powinno istotnie posłużyć przy wykładni powoływanych przepisów Konstytucji, wzmacniając tezę o istnieniu - szczególnego - prawa do sądu jednostek samorządu terytorialnego. Prawo to zaś niewątpliwie zostało przez przepis art. 6c naruszone” (wniosek, s. 21).

Wnioskodawca podkreśla, że dopuszczenie sytuacji, w których środki nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (zarządzenia zastępcze) nie podlegają zaskarżeniu narusza art. 16 ust. 2 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy: „Zgodnie z art. 6c ustawy, skarga do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze przysługuje jednak wyłącznie w przypadku, gdy brak możliwości wykonania obowiązku zmiany nazwy wynikał z przyczyn niezależnych od jednostki samorządu terytorialnego. Prawo to w danym stanie faktycznym nie przysługiwało Radzie Miejskiej Wrocławia we wskazanej sprawie. Argumentacja zawarta w stanowisku Prezydenta Wrocławia z dnia 5 stycznia 2018 r. w sprawie zarządzenia zastępczego Wojewody Dolnośląskiego nr NK-N.4131.155.29.2017.GDI z dnia 13 grudnia 2017 r. wskazuje bowiem, że niepodjęcie przedmiotowej uchwały nie wynikało z przyczyn niezależnych (stanowisko Prezydenta w załączeniu jako załącznik nr 5)” (wniosek, s. 23). Zgromadzona dokumentacja wskazuje, że celem działania władz miasta Wrocławia było upamiętnienie Leona Kruczkowskiego „jako pisarza i dramaturga, a nie działacza komunistycznego. Potwierdza to w szczególności usytuowanie ulicy, której nazwa została zmieniona zarządzeniem zastępczym, w bezpośrednim sąsiedztwie ulic, których nazwy nawiązują do innych pisarzy i poetów, w szczególności: Władysława Syrokomli, Marii Konopnickiej i Bolesława Leśmiana” (wniosek, s. 24; zob. także stanowisko Prezydenta Wrocławia z 5 stycznia 2018 r. w sprawie zarządzenia zastępczego Wojewody Dolnośląskiego z 13 grudnia 2017 r.). Zdaniem wnioskodawcy: „Z treści uzasadnienia wynika ponadto, że osoba ta była jednocześnie «pisarzem i publicystą, autorem dzieł literackich, w tym dramatów» i to właśnie ten obszar jego działalności został wyeksponowany poprzez usytuowanie ulicy, a nie działalność komunistyczna. Dla wydania zarządzenia zastępczego organ sprawujący nadzór był obowiązany do dokonania wykładni zastosowanego w ustawie wyrażenia «upamiętnienie osób (...) symbolizujących komunizm». W tym kontekście należy podkreślić, że upamiętnienie jest zawsze działaniem celowym” (wniosek, s. 24). Ponadto wnioskodawca podnosi, że: „Celem Rady Miejskiej Wrocławia nie było

upamiętnienie działalności komunistycznej, lecz działalności literackiej. Oznacza to, że przesłanka warunkująca podjęcie ingerencji nadzorczej nie została zrealizowana - ale Rada Miejska nie miała możliwości powołania się w skardze na przyczyny od niej niezależne, które powodowałyby brak możliwości wykonania obowiązku zmiany nazwy, a gdyby nawet mogła to uczynić, nie miałaby możliwości doprowadzenia do przeprowadzenia przez sąd administracyjny postępowania dowodowego na tę okoliczność" (wniosek, s. 24-25). W konsekwencji wnioskodawca wywodzi, że wskutek ingerencji ustawodawcy został pozbawiony ochrony prawnej realizowania istotnej części przysługujących mu zadań publicznych.

III. Analiza formalnoprawna

1. Wniosek, z którym wystąpiła Rada Miejska Wrocławia ma podstawę prawną w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, zgodnie z którym: z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Legitymacja czynna wnioskodawcy w niniejszym postępowaniu nie budzi wątpliwości.

Akt normatywny, kwestionowany we wniosku pochodzącym od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, musi dotyczyć spraw objętych zakresem jego działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że pojęcie „spraw objętych zakresem działania”, określone w art. 191 ust. 2 Konstytucji „powinno być wykładane w sposób ścisły, a interpretacja rozszerzająca jest niedopuszczalna. (...) Dlatego wnioskodawca jest zobowiązany wykazać, że zaskarżony przepis dotyczy bezpośrednio realizacji zadań wynikających z Konstytucji lub ustaw, a w przypadku podmiotów prywatnych – również statutów” (por. postanowienia TK z: 19 stycznia 2016 r., sygn. akt Tw 21/15; 10 października 2003 r., sygn. akt Tw 11/03; M. Stębelki, *Wniosek organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy”, 2(121)/2014, s. 22-40). Z orzecznictwa TK wynika, że „z pozycji którego z podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 inicjator postępowania występuje o hierarchiczną kontrolę zgodności norm, świadczą postawione zarzuty. Wzorce kontroli stanowią normatywny wyraz praw, które ustrojodawca gwarantuje określonym kategoriom podmiotów. Stąd powołane przez wnioskodawcę przepisy Konstytucji muszą odpowiadać uprawnieniom, do obrony których organizacja

pracodawców jest powołana z samej natury rzeczy (adekwatność)” (postanowienie TK z 5 lutego 2014 r. sygn. akt Tw 8/12). Przyznanie podmiotom wymienionym w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji „uprawnienia do występowania z wnioskiem o dokonanie abstrakcyjnej kontroli norm ma bowiem charakter wyjątku i interpretowanie go rozszerzająco byłoby niedopuszczalne” (postanowienie TK z 18 grudnia 2014 r. sygn. akt Tw 2/14). Trybunał sformułował też kryteria do „uznania, że przedmiot zaskarżenia dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji”, wymieniając: „po pierwsze, zakwestionowanie przepisu (lub normy), którego adresatem jest wnioskodawca lub podmioty, na rzecz których wnioskodawca prowadzi działalność, i który w sposób prawnokształtujący określa sytuację prawną wnioskodawcy lub tych podmiotów; po drugie, wskazanie zadań realizowanych przez wnioskodawcę, mających swe źródło w regulacji konstytucyjnej, ustawowej lub statutowej; po trzecie, wykazanie związku między kwestionowanymi przepisami a postanowieniami aktów prawnych określających te zadania oraz po czwarte, przywołanie adresowanych do wnioskodawcy lub podmiotów, na rzecz których działa, konstytucyjnych wzorców kontroli” (postanowienie TK z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt Tw 2/14). Chodzi o zbadanie zaskarżonych unormowań pozostających w związku z zakresem kompetencji rady gminy, przesądzających o istocie samorządu. Ma to podstawowe znaczenie dla określenia granic legitymacji organów stanowiących samorządu w relacji do ograniczonej legitymacji innych podmiotów. Rada gminy wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję i ustawy dla organów innych władz publicznych, m.in. poprzez stanowienie przepisów prawa miejscowego na obszarze działania tych organów (art. 94 Konstytucji). Zatem „przepisy ustawowe przesądzające o zakresie i sposobie stanowienia prawa lokalnego należą – w sposób naturalny – do spraw objętych zakresem działania tych rad w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji pod warunkiem wszakże, że dotyczą one, m.in. kompetencji prawotwórczych nakierowanych na zadania publiczne, w ich aspekcie lokalnym oraz związane z istotą zadań rady, jako reprezentacji lokalnej wspólnoty samorządowej” (postanowienie TK z 20 listopada 2001 r., sygn. akt K 28/00).

Zwrócić należy także uwagę na art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559, dalej: ustawa o samorządzie gminnym lub u.s.g.), zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy

z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1376, ze zm.; dalej: ustawa o drogach publicznych).

2. Do formalnej oceny wniosku mają w szczególności zastosowanie art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 46 ustawy o TK: „Pismami procesowymi są wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne, a także inne wnioski i oświadczenia uczestników postępowania, wnoszone do Trybunału w toku postępowania poza rozprawą”. Natomiast z art. 47 ustawy o TK: „1. Wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, zawiera: 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 2) podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego; 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 5) wskazanie wzorca kontroli; 6) uzasadnienie. 2. Uzasadnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 6, zawiera: 1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; 3) określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności; 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. [...]”.

Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami określonymi w piśmie procesowym, pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. W tym zakresie zaś istotne znaczenie ma należyte uzasadnienie zarzutów. Wskazywane w piśmie procesowym argumenty „zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Warunek ten nie jest spełniony, „jeżeli wszystkie zarzuty wobec zakwestionowanej regulacji na tle danego wzorca kontroli wykraczają poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego” (j.w.).

Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z Konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją. Nie jest natomiast wystarczające sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Uzasadnienie musi spełniać określone wymagania, w tym przede wszystkim precyzyjnie wskazywać co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem określonych wzorców kontroli. Nie realizują

omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Należy przy tym odróżnić uzasadnienie pozorne i uzasadnienie błędne czy nietrafne. Postawienie bezzasadnego zarzutu prowadzi do uznania aktu normatywnego za zgodny z danym przepisem Konstytucji, ewentualnie do stwierdzenia nieadekwatności wzorca kontroli, natomiast błędne czy nietrafne uzasadnienie, o ile nie wpływa na rekonstrukcję nieprecyzyjnie sformułowanego zarzutu, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą” (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11).

Sejm stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o TK nakładają na podmioty uprawnione do złożenia wniosku do sądu konstytucyjnego szereg obowiązków, w tym wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 47 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny, we wcześniejszym orzecznictwie, które zachowuje pełną aktualność na tle obowiązującego stanu prawnego, podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącym uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; zob. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu, czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Zgodnie z art. 67 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny jest związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez wnioskodawcę ustawowej powinności, czyniąc niedopuszczalnym rozpatrzenie powołanego zarzutu i skutkując koniecznością umorzenia postępowania (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

3. Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu wniosku Rady Miejskiej Wrocławia, nadał mu dalszy bieg postanowieniem z 25 lipca 2019 r. (sygn. akt Tw 7/18).

4. W pierwszej kolejności Sejm odniesie się do kwestii dopuszczalności kontroli art. 6c ustawy dekomunizacyjnej z punktu widzenia wskazanych wzorców kontroli:

- a) art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 165 ust. 2 Konstytucji,
- b) art. 165 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji i w związku z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego,
- c) art. 16 ust. 2 Konstytucji.

4.1. Zgodnie z *petitum* wniosku, jako wzorce kontroli powołane zostały m.in.: art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Na tym tle należy wskazać na stanowisko wyrażone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące dostępu jednostki samorządu terytorialnego do sądu, zgodnie z którym „może ona domagać się sądowej ochrony na podstawie art. 165 ust. 2 Konstytucji, a nie na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji” (wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego „[...] 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” (zob. wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14 i postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 70/05; także: P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 165).

Podkreślenia wymaga, że j.s.t. nie są podmiotami wolności i praw konstytucyjnych. Zatem nie może im przysługiwać prawo do sądu, które służy ochronie tych praw. W orzecznictwie TK wskazywano, że j.s.t. to podmioty publiczne, zobowiązane do realizacji i zapewnienia praw i wolności jednostki, a nie beneficjent tych praw (np. postanowienia TK z: 21 czerwca 2010 r., sygn. akt Tw 20/10; 2 grudnia 2010 r., sygn. akt Tw 7/10; 24 lipca 2014 r., sygn. akt Tw 42/12; 15 września 2015 r., sygn. akt Tw 12/15; 24 lutego 2016 r., sygn. akt Tw 23/15).

Mając na względzie powyższe, w ocenie Sejmu, postępowanie w zakresie niezgodności art. 6c ustawy dekomunizacyjnej z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji podlega **umorzeniu**, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.2. Wnioskodawca w *petitum* wniosku uczynił wzorcem kontroli także art. 11 EKSL, ujmując go związkowo z art. 165 ust. 2 i art. 2 Konstytucji. Jednakże w ocenie Sejmu wnioskodawca nie przedstawił należytej argumentacji na poparcie niezgodności zaskarżonego art. 6c ustawy dekomunizacyjnej z art. 11 EKSL. Nie przedstawił odpowiedniego uzasadnienia (procesu myślowego) w odniesieniu do sformułowanego zarzutu niezgodności art. 6c ustawy dekomunizacyjnej z podanym wzorcem. Wnioskodawca nie dokonał w sposób należyty ustalenia wynikających z nich uregulowań norm prawnych, nie przedstawił także analizy w zakresie porównania tych norm i nie wykazał, że zachodzi między nimi niezgodność (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11). Podniesiona argumentacja wnioskodawcy sprowadza się wyłącznie do przywołania art. 11 EKSL, wskazania, iż może stanowić odrębny wzorzec kontroli i stwierdzenia, 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). Mając na względzie powyższe, w ocenie Sejmu, postępowanie w zakresie niezgodności art. 6c ustawy dekomunizacyjnej z art. 11 EKSL podlega **umorzeniu**, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.3. Zdaniem Sejmu, wnioskodawca także w odniesieniu do sformułowanego zarzutu niezgodności art. 6c ustawy dekomunizacyjnej z art. 2 Konstytucji, ujętym związkowo z jej art. 165 ust. 2, nie dochował wymogów formalnych (wniosek, s. 14, 17-18, 20-21). Argumentacja wykorzystana przez wnioskodawcę sprowadza się do wskazania zasad, które wynikają z art. 2 Konstytucji. Brak jest analizy w zakresie porównania tych norm z kwestionowanym przepisem i wykazania, że zachodzi między nimi niezgodność. Nie można za spełnienie wymogu ustawowego uznać argumentacji wnioskodawcy, że: „[...] prawo do sądu, w zakresie odnoszącym się do wszystkich podmiotów, jest także dekodowane z art. 2 Konstytucji - tak jak jest z tego przepisu dekodowana zasada proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w uprawnienia takich podmiotów prawa (jak jednostki samorządu terytorialnego), co do których przyjmuje się, że nie stosuje się do nich przepis art. 31 ust. 3. Tym samym, jeżeli byłoby możliwe ustalenie wartości, którymi kierował się ustawodawca wprowadzając przepis art. 6c

Ustawy (a nie jest to możliwe wskutek wprowadzenia tego przepisu do projektu ustawy w trakcie prac Sejmu bez uzasadnienia i bez dyskusji), możliwa byłaby ocena, czy w ogóle występowała jakakolwiek przesłanka do efektywnego pozbawienia w przedmiotowym zakresie jednostek samorządu terytorialnego powiązanego z zasadą ich samodzielności prawa do sądu - i dopiero wówczas ewentualne rozważanie naruszenia zasady proporcjonalności. W każdym razie, w ocenie wnioskodawcy, interwencja ustawodawcy jest co najmniej nadmierna, bowiem «zawiera ograniczenia przekraczające stosowne proporcje między wagą interesu jednostki a rangą interesu publicznego, który podlega ochronie», a tym samym powinna być uznana za niedopuszczalną (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 1998 r. - K 40/97 oraz z dnia 15 kwietnia 2002 r. - K 23/01)" (wniosek, s. 20-21).

W świetle powyższego, w ocenie Sejmu, wniosek w zakresie zarzutu niezgodności art. 6c ustawy dekomunizacyjnej z art. 2 Konstytucji nie spełnia wymogów ustawowych i Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.4. Podobnie w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 6c ustawy dekomunizacyjnej z art. 16 ust. 2 Konstytucji wnioskodawca nie przedstawił odpowiedniego uzasadnienia (procesu myślowego), nie dokonał także w sposób należyty ustalenia wynikających z nich uregulowań norm prawnych, nie przedstawił także analizy w zakresie porównania tych norm i nie wykazał, że zachodzi między nimi niezgodność. Za taki argument nie można uznać sformułowania: „Naruszony został równocześnie art. 16 ust. 2 Konstytucji, który, z jednej strony, wyrażając podstawową treść samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, służy do wskazania, obok konkretyzującego go częściowo art. 171 Konstytucji, istotnych cech nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (a w tym zakresie Ustawa, której istotnym elementem jest art. 6c, nie zapewnia unormowania zupełnego, a do tego, wobec pozycji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej: Instytut Pamięci Narodowej lub IPN) przy wydawaniu zarządzenia zastępczego, oznacza brak samodzielnego wykonywania przez wojewodę kompetencji wydawania takiego zarządzenia), z drugiej strony ma treść o charakterze materialnoprawnym, ograniczającą swobodę ustawodawcy w przydzielaniu i odbieraniu zadań własnych jednostkom samorządu terytorialnego,

w szczególności gminom. Swoboda ta została przez omawiany przepis Ustawy poważnie naruszona” (wniosek, s. 21-22). Zdaniem wnioskodawcy: „Zarazem dopuszczenie sytuacji, w których środki nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (w tym przypadku zarządzenia zastępcze) nie podlegają zaskarżeniu, narusza, w ocenie wnioskodawcy, również art.16 ust. 2 Konstytucji” (wniosek, s. 22). W ocenie Sejmu, wniosek w zakresie zarzutu niezgodności art. 6c ustawy dekomunizacyjnej z art. 16 ust. 2 Konstytucji nie spełnia wymogów ustawowych i Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.5. Wskazane powyżej argumenty co do braku stosownej argumentacji na rzecz niezgodności kwestionowanych przepisów z wzorcami kontroli odnieść należy także do zarzutu dotyczącego niezgodności art. 3 i 4 ustawy nowelizującej z art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji. Sejm wskazuje na lapidarność uzasadnienia wniosku, co uniemożliwia szczegółowe ustosunkowanie się do zarzutów. Wnioskodawca nie przedstawił stosownej argumentacji prawnej, uprawdopodobniającej stawiane zarzuty, w sposób uniemożliwiający ich rozpoznanie co do *meritum*. Przykładowo wnioskodawca podaje, że art. 3 i 4 ustawy nowelizującej „są niezgodne z art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji, pozbawiając jednostki samorządu terytorialnego ochrony ich interesów w toku i naruszając tym samym szerzej pojmowaną zasadę zaufania jednostek do państwa” (wniosek, s. 22). Zdaniem wnioskodawcy: „Ustawodawca dokonał kwestionowanymi przepisami retroakcji niewłaściwej, tym bardziej, że unormowaniem objął nie sprawy w toku, lecz «interesy w toku», na które składają się kolejne sprawy, w szczególności sprawa skargi do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze. Nie wyważył interesu jednostki i interesu publicznego, arbitralnie wprowadzając przedmiotowe unormowania. Kwestionowane przepisy nie mogą one być rozpatrywane jako uznane - także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego - wyjątki od zasady nieretroakcji. Dodać można, że nie są przy tym zgodne ze wskazywanymi normami dekodowanymi z art. 2 Konstytucji nawet gdyby uznać, że mają one za skutek jedynie retrospektywność” (wniosek, s. 22).

W ocenie Sejmu, wniosek w zakresie zarzutu niezgodności art. 3 i 4 ustawy nowelizującej z art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji nie spełnia wymogów

ustawowych i w tym zakresie Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.6. Uwzględniając rezultaty przeprowadzonej analizy formalnej dopuszczalności wniosku, należy stwierdzić, że przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu stanowi art. 6c ustawy dekomunizacyjnej z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

III. Analiza merytoryczna

1. Uwagi ogólne

1.1. Z art. 163 Konstytucji wprost wynika legitymacja samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych, ale niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Jest to zasada „ogólnego domniemania zadań samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych” (H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/2015, s. 69). Konstytucja w szczególny sposób określa także pozycję gminy, przesadzając w art. 164 ust. 3, że „gmina wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”. Jest to tzw. „klauzula domniemania zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego” (H. Izdebski, *Domniemanie...*, s. 69). Zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego obejmuje realizację „zadań o charakterze publicznym”, tj. służących zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych, podejmowanych w celu realizacji dobra wspólnego (zob. B. Przywora, *Zadania samorządu terytorialnego z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 12/2016, s. 84 i wskazana tam literatura).

1.2. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika także zakaz ingerencji ustawodawcy skutkującej niedopuszczalnym pozbawieniem jednostek samorządu terytorialnego zadań lub kompetencji bądź środków finansowych służących realizacji tychże zadań. Oznacza to zakaz nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności samorządu terytorialnego, pozbawiając j.s.t. zarówno zadań, które ze względu na zasadę decentralizacji samorząd powinien wykonywać oraz środków finansowych

przeznaczonych na realizację tych zadań (wyrok TK z 31 stycznia 2014 r., sygn. akt K 14/11). Zwrócić należy jednak uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w sposób szczególny traktuje zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy w odniesieniu do samorządu terytorialnego, uznając, że „nie może być [...], rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim rygorystyczny test proporcjonalności, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności sensu stricto” (wyrok TK z 31 stycznia 2014 r., sygn. akt K 14/11).

1.3. Ponadto art. 166 Konstytucji dokonuje podziału zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania własne i zlecone. Podstawowe znaczenie mają zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, które są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Przez pojęcie „zaspokajanie” należy rozumieć „wszystkie formy prawne, którymi może się posłużyć gmina i które zostały jej prawem przyznane w celu realizacji zadań. Owo zaspokajanie jest nakierowane na zbiorowe potrzeby wspólnoty. [...] Zaspokajanie potrzeb powinno zostać uczynione realnie, powinno być to działanie stałe i systematyczne, jednak nie można wykluczyć również działania incydentalnego” (T. Moll, *Komentarz do art. 7 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 180-181). Z art. 166 ust. 1 Konstytucji wynika „reguła, zgodnie z którą zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, czyli takie, które - jak stanowi art. 16 ust. 2 Konstytucji - jednostki samorządu terytorialnego wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, czyli w sposób samodzielny i kreatywny” (wyrok TK z 20 listopada 2019 r., sygn. akt K 4/17).

1.4. Istotne znaczenie ma to, że zadania własne j.s.t. muszą odzwierciedlać potrzeby wspólnoty samorządowej. Zakres ich ustala ustawodawca, pozostawiając jednostkom samorządu terytorialnego ich realizację, w tym możliwość dookreślenia sposobu wywiązywania się z nich (wyrok TK z 13 grudnia 2018 r. sygn. akt K 34/16). Finansowanie zadań własnych musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu terytorialnego muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej

o sposobie jego realizacji i finansowaniu (wyrok TK z 28 czerwca 2001 r., sygn. akt U 8/00). Ustawy regulujące ustrój oraz funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego i odpowiednie ustawy prawa materialnego zawierają katalog zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zadania własne gmin koncentrują się na zaspokajaniu powszechnych lub dominujących potrzeb lokalnej wspólnoty, mieszczących się w zakresie działania gminy (zob. wyrok TK z 13 grudnia 2018 r., sygn. akt K 34/16).

Konstytucja w art. 16 ust. 2 upoważnia samorząd terytorialny do udziału „w sprawowaniu władzy publicznej”, przesądzając, że „przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Przepis ten wyraża zasadę samodzielności ustrojowo-organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Przymiot samodzielności pozostaje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego cechą charakterystyczną samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z 26 maja 2015 r. sygn. akt Kp 2/13; także powoływane tam orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96). Samodzielność organizacyjno-ustrojowa samorządu jest jego istotą, jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie (zob. wyrok TK z 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97). Jednostki samorządu terytorialnego są integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie, lecz pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego jest przejawem zdecentralizowanej władzy państwowej (zob. wyroki TK z: 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11 i z 26 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/13).

Przywołany art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji stanowi jedną z podstawowych gwarancji samodzielności ustrojowej i organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast warunkiem ograniczenia samodzielności j.s.t. jest możliwość nałożenia określonego obowiązku wyłącznie w ustawie. Skoro zaś zadania publiczne przysługują jednostkom samorządowym w ramach ustaw, w konsekwencji również wszelkie trwałe zmiany w zakresie powierzonych ustawą zadań publicznych powinny następować w ramach ustaw (wyrok TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/13).

Analiza unormowań art. 16 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji prowadzi do wniosku, że samodzielność gmin podlega ochronie, ale nie jest wartością absolutną. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego płynie też wniosek: „Ochrona tej wartości nie może wykluczać, lub znosić całkowicie, albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega m.in.

na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, iż celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu - w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji) - musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała” (wyrok TK z 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97).

2. *Ratio* regulacji dotyczących dekomunizacji nazw ulic (obiektów)

Jedną z konsekwencji transformacji ustrojowej było usunięcie z przestrzeni publicznej nazw i obiektów symbolizujących ustrój komunistyczny. W znacznej mierze nastąpiło to w pierwszych latach po 1989 r. Jednakże proces ten nie został w pełni zakończony i w niektórych przypadkach pozostawiono nazwy ulic (placów i innych obiektów) odwołujące się do osób, wydarzeń i organizacji powiązanych z władzami z lat 1944-1989. Wynika to z uzasadnienia senackiego projektu ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w którym podkreślono, że: „Mimo upływu ponad 25 lat od zmian ustrojowych w Polsce ulice, place i inne obiekty wciąż mają komunistycznych patronów” (druk nr 302/ VIII kad., uzasadnienie, s. 1.). W ocenie projektodawcy nie można „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” (uzasadnienie, s. 1). Projektodawca powołał się na art. 13 Konstytucji, z którego wynika zakaz istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. Projektodawca wskazał także na art. 256 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, ze zm.: dalej: k.k.) penalizujący propagowanie ustroju faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (uzasadnienie, s. 1). Adresowany do jednostek samorządu terytorialnego zakaz dotyczył nadawania nazw budowlom, obiektom i urządzeniom użyteczności publicznej, w tym drogom, ulicom,

mostom i placom, które upamiętniają lub propagują osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny. Uregulowano te kwestie ustawą z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U. poz. 774).

Zwrócić należy także uwagę na uzasadnienie poselskiego projektu 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 oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (druk sejmowy nr 2115/VIII kad.). Jego celem było „zapewnienie wykonania przepisów dotyczących zmian nazw jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomników propagujących komunizm lub inne ustroje totalitarne” (uzasadnienie, s. 1). Uregulowano to ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego.

Wreszcie na koniec podkreślenia wymaga, że z powyższymi założeniami korespondują unormowania ustawy z dnia 24 lutego 2022 r. o ochronie dziedzictwa narodowego związanego z nazwami obiektów przestrzeni publicznej oraz pomnikami (Dz. U. poz. 857).

3. Wzorce kontroli

Zgodnie z 165 ust. 2 Konstytucji: „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 6 kwietnia 2016 r. (sygn. akt P 5/14) podsumował swoje dotychczasowe stanowisko dotyczące dostępu jednostki samorządu terytorialnego do sądu, akcentując, że może ona domagać się sądowej ochrony na podstawie art. 165 ust. 2 Konstytucji, a nie na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Istota uprawnienia wynikającego z art. 165 ust. 2 Konstytucji polega na tym, że sąd powinien respektować ochronę samodzielności gminy w procesie wykonywania zadań publicznych. Trybunał przypomina, 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 (zob. postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 70/05). Zasada ta nie ma charakteru absolutnego, dopuszczalne są jej ograniczenia, „mając na względzie inne wartości i zasady konstytucyjne” (wyrok TK z 13 grudnia 2018 r., sygn. akt K 34/16). Zasada ta oznacza, że:

- „1) jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców;
- 3) ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach;
- 4) ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych;
- 5) wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności;
- 6) prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej” (wyrok TK z 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05).

4. Analiza zgodności

4.1. W niniejszej sprawie problem konstytucyjny dotyczy ograniczenia prawa wniesienia przez jednostkę samorządu terytorialnego skargi na zarządzenie zastępcze wojewody (zob. art. 6 c ustawy dekomunizacyjnej, zgodnie z którym: „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 uwagi na wprowadzone w przedmiocie kontroli odwołania do kilku przepisów,

dla jasności dalszego wyводу, zasadne jest przytoczenie ich konstrukcji prawnych. Na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej: „Jeżeli w terminie 3 miesięcy od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego, o którym mowa w art. 2 ust. 1, nie zostanie nadana nowa nazwa, a jej nadanie jest konieczne do oznaczania adresów, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1”, natomiast art. 6 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej stanowi: „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”, a „[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” (art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej).

4.2. Punktem wyjścia dla rozważań jest art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g., w świetle którego 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 (J. Parchomiuk, *Uchwały rady gminy w sprawach nazw ulic i placów*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4/2003, s. 22). Z unormowań Konstytucji wynika, że sądowa kontrola działalności administracji publicznej zostanie określona w ustawie. Zatem ustrojodawca nie przesądza o formach i procedurach kontroli. Nie oznacza to jednak, że swoboda ustawodawcy jest absolutna (wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14).

Skarga do sądu administracyjnego jest środkiem ochrony zarówno interesu indywidualnego, jak i publicznego. Nie każda jednak sytuacja, w której wszczyna się postępowanie sądownoadministracyjne wiąże się z realizacją prawa do sądu. Zakres zadań wyznaczonych sądom administracyjnym przez Konstytucję jest szerszy niż tylko realizacja prawa do sądu (zob. wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14 i wskazywana tam M. Romańska, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 542). Natomiast sposób

ukształtowania postępowania przed sądami administracyjnymi powinien uwzględniać standardy rzetelnej procedury, jak i wypełniać cechy prawa do sądu (zob. wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14).

4.3. Odnosząc się do *meritum* sprawy, wnioskodawca podkreśla, że celem działania władz miasta Wrocławia było upamiętnienie Leona Kruczkowskiego „jako pisarza i dramaturga, a nie działacza komunistycznego. Potwierdza to w szczególności usytuowanie ulicy, której nazwa została zmieniona zarządzeniem zastępczym, w bezpośrednim sąsiedztwie ulic, których nazwy nawiązują do innych pisarzy i poetów, w szczególności: Władysława Syrokomli, Marii Konopnickiej i Bolesława Leśmiana” (wniosek, s. 24; zob. także stanowisko Prezydenta Wrocławia z 5 stycznia 2018 r. w sprawie zarządzenia zastępczego Wojewody Dolnośląskiego z 13 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany nazwy ulicy). Wnioskodawca wywodzi, że osoba ta była „pisarzem i publicystą, autorem dzieł literackich, w tym dramatów”, oraz że to „ten obszar jego działalności został wyeksponowany poprzez usytuowanie ulicy, a nie działalność komunistyczna. Dla wydania zarządzenia zastępczego organ sprawujący nadzór był obowiązany do dokonania wykładni zastosowanego w ustawie wyrażenia «upamiętnienie osób (...) symbolizujących komunizm»” (wniosek, s. 24). Wnioskodawca podkreśla, że w warunkach niniejszej sprawy niepodjęcie przez Radę Miejską Wrocławia nie wynikało z przyczyn niezależnych, ale było działaniem celowym, zmierzającym do upamiętnienia pisarza Leona Kruczkowskiego (wniosek, s. 24). Wojewoda Dolnośląski zarządzeniem zastępczym z 13 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany nazwy ulicy nadał ul. Leona Kruczkowskiego we Wrocławiu nazwę Tadeusza Gajcego. Wojewoda Dolnośląski w uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia podkreślił – uwzględniając opinię Instytutu Pamięci Narodowej z 3 listopada 2017 r. – iż „[...] w sposób nie budzący wątpliwości należy stwierdzić, że nazwa ulicy Leona Kruczkowskiego jako upamiętniająca osobę symbolizującą komunizm jest niezgodna z art. 1”.

W celu oceny kwestionowanego przez wnioskodawcę art. 6c ustawy dekomunizacyjnej z punktu widzenia zgodności z art. 165 ust. 2 Konstytucji istotne znaczenie ma otoczenie normatywne, w którym znajduje się ten przepis.

Po pierwsze, zwrócić należy uwagę na art. 3 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej, w świetle którego: „Jeżeli w terminie 3 miesięcy od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego, o którym mowa w art. 2 ust. 1, nie zostanie nadana nowa

nazwa, a jej nadanie jest konieczne do oznaczania adresów, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1”. Wynika z tego artykułu wprost termin 3 miesięcy, liczony od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego (tj. stwierdzenia przez wojewodę nieważności uchwały, która nadała nazwę jednostce organizacyjnej, jednostce pomocniczej gminy, budowli, obiektowi lub urządzeniu użyteczności publicznej, w zakresie w jakim nadaje nazwę niezgodną z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej, tzw. upamiętniającą osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny, albo w inny sposób propagujący taki ustrój). Po drugie, ustawodawca przyznał j.s.t. w terminie 3 miesięcy od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego możliwość kwestionowania na drodze sądowej rozstrzygnięcia nadzorczego, albo nadania nowej nazwy, której nadanie jest konieczne do oznaczania adresów. Ostatnim elementem konstrukcji prawnej wynikającej z ustawy dekomunizacyjnej jest władcza ingerencja wojewody poprzez zarządzenie zastępcze, w którym nadaje on nazwę zgodną z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej. Następuje to jednak dopiero kiedy gmina, pomimo stworzonych jej prawnych możliwości, nie podjęła żadnych działań (tj. ani nie zaskarżyła rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody w terminie 3 miesięcy od dnia uprawomocnienia się tego rozstrzygnięcia, ani też nie dokonała żadnych zmian w nazwie ulicy). W tym zakresie wymagane jest pozyskanie przez wojewodę opinii Instytutu Pamięi Narodowej, potwierdzającej tę niezgodność.

5. W tym punkcie należy odnieść się do zarządzenia zastępczego wojewody jako środka nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego.

5.1. Podkreślić należy szczególny charakter zarządzenia zastępczego jako aktu nadzoru, odmiennego zwłaszcza wobec rozstrzygnięć nadzorczych, których zadaniem jest usunięcie z obrotu prawnego uchwały czy zarządzenia podjętego przez organ gminy, a które w to miejsce nie wprowadzają nowych aktów.

Istota zarządzenia zastępczego sprowadza się do zastąpienia – w razie bezczynności organu gminy – stosownego aktu, jaki organ ten powinien podjąć (A. Matan, *Komentarz do art. 98(a) [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 1001; także B. Dolnicki, *Pojęcie, geneza i podstawy prawne nadzoru i kontroli nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce i w Austrii*,

red. A. Wierzbica, Warszawa 2019, s. 15-16). Zatem jest to akt, który zastępuje działanie innego organu i podejmowany jest wyłącznie w razie niewykonania przez organ przewidzianych przez prawo czynności (M. Chlipała, *Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7-8, s. 82). Akt ten, podobnie jak decyzja administracyjna, jest aktem stosowania prawa materialnego. Przyjmuje się, że środek nadzoru w postaci zarządzenia zastępczego powinien być stosowany zgodnie z zasadami wynikającymi z Konstytucji, w tym zasadą równości oraz zasadą proporcjonalności (A. Matan, *Komentarz do art. 98(a)...*, s. 109). Można zatem stwierdzić, że zarządzenie zastępcze realizuje szczególne funkcje ochronne nadzoru nad samorządem terytorialnym przy założeniu, że nie narusza zasady proporcjonalności ingerencji nadzorczej do stopnia naruszenia prawa przez jednostki samorządu. Ponadto konstrukcja zarządzenia zastępczego powinna pozostawać w zgodzie z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego z potrzebą ochrony wartości, które zabezpiecza regulacja zarządzenia zastępczego wojewody (K. Szlachetko, *Instrumentalizacja nadzoru nad samorządem terytorialnym na przykładzie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w sprawach związanych z dekomunizacją przestrzeni publicznej*, „Samorząd Terytorialny”, 2019, nr 6, s. 49).

Zwrócić należy uwagę, że cechą charakterystyczną zarządzenia zastępczego jest znaczna elastyczność, pozwalająca na realizację wartości, determinowanych z jednej strony podstawowym celem nadzoru (zgodnością z prawem działalności samorządu terytorialnego) z drugiej przedmiotem ingerencji nadzorczej. Rzecz jasna, że działania organów nadzoru (i stosowane środki) zmierzają do wyeliminowania z obrotu prawnego aktów organów samorządowych sprzecznych z prawem, a w przypadku naruszenia prawa mają – poprzez działanie organu nadzorowanego – doprowadzić do sytuacji, w której organ ten zmieni działanie (uchwałą, zarządzeniem), a w razie braku działania organu nadzorowanego - władczo uchyla ten akt (wyrok WSA w Gliwicach z 27 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/GI 592/20; zob. także powoływany P. Sosnowski, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011, s. 160). Zarządzenie zastępcze traktowane jest jako wyjątek od tak ukształtowanego systemu środków nadzoru, którego celem jest nie tyle eliminacja sprzecznego z prawem rozstrzygnięcia organu samorządowego (czemu służy zwłaszcza instytucja stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządowego), co „przede wszystkim jego zastąpienie rozstrzygnięciem wydanym

przez organ nadzoru” (wyrok WSA w Gliwicach z 27 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/GI 592/20) w razie, gdy organ nadzorowany nie podejmie realizacji czynności przewidzianych prawem (M. Makowska, M. Makowski, *Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2019, art. 3*). Jest to ostateczny środek, a zatem powinien być stosowany z poszanowaniem unormowań konstytucyjnych oraz w sprawach o szczególnym znaczeniu. Zgodzić należy się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zawartym w uzasadnieniu wyroku z 24 listopada 2008 r. (sygn. akt K 66/07), że „[w]ykonywanie zadań publicznych, o których mowa w art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji, a więc i sprawowanie władzy publicznej, odbywa się przede wszystkim, gdy gmina przez swe organy działa władczo w sferze imperium”. Ponadto z wykonywaniem zadań publicznych mamy do czynienia, kiedy „gmina – jako osoba prawna – działa w sferze dominium w obrocie prawnym” (zob. wyrok TK z 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07 i postanowienie TK z 23 lutego 2005 r., sygn. akt Ts 35/04). Należy mieć na względzie szczególne znaczenie gminy jako wspólnoty mieszkańców, powołanej do realizowania zadań publicznych (na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji), co przesądza o ustrojowym charakterze gminy. Stąd należy za Trybunałem Konstytucyjnym podkreślić, że: „Przyznanie gminie i innym jednostkom samorządu terytorialnego, na mocy art. 165 Konstytucji, osobowości prawnej oraz prawa własności [...] i sądowej ochrony w zakresie samodzielności stanowi gwarancję prawidłowego wykonania zadań publicznych, a tym samym umożliwia efektywne sprawowanie w powierzonym zakresie władzy publicznej” (wyrok TK z 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07; zob. postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 70/05; w najnowszym piśmiennictwie zob. np.: K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Przywora, *Zatwierdzanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków przez organ regulacyjny a konstytucyjne rozumienie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, 2021, nr 3, s. 46). Sądowa ochrona gminy (wynikająca z art. 165 ust. 2 Konstytucji) „ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych (postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 70/05). Zwłaszcza dotyczy do wykonywania przez gminę zadań własnych, do których zalicza się podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy o drogach

publicznych. Zadanie to należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g.).

De lege lata kompetencja do wydawania zarządzeń zastępczych przysługuje wojewodzie np. w sprawach:

- a) tzw. personalnych (zob. m.in.: art. 98a ust. 1 u.s.g.; art. 85a ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 528.; art. 86a ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 547),
- b) związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym (zob. art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.),
- c) w sprawach dotyczących organizowania zgromadzeń (zgodnie z art. 26 b ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 631).
- d) w sprawach związanych z ustawą dekomunizacyjną.

5.2. Z uwagi na zakres przedmiotowy stanowiska w dalszej części przedmiotem analizy będą kwestie związane z ustawą dekomunizacyjną.

W art. 3 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej jest mowa o zarządzeniu zastępczym, które jest wydawane przez wojewodę, jeśli w terminie 3 miesięcy od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nadającej nazwę jednostce organizacyjnej (jednostce pomocniczej gminy, budowli, obiektowi lub urządzeniu użyteczności publicznej), w zakresie, w jakim nadaje nazwę niezgodną z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej, nie zostanie nadana nowa nazwa, a jej nadanie jest konieczne do oznaczania adresów (zob. także K. Borówka, *Uzasadnienie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w sprawach nadawania nazwy jednostkom organizacyjnym, jednostkom pomocniczym gminy, budowlom, obiektom i urządzeniom użyteczności publicznej* [w:] *Zarządzenie zastępcze wojewody*, red. K. Borówka, Warszawa 2018). W orzecznictwie NSA zwraca się uwagę, że: „Mając na uwadze funkcję zwrotów i pojęć niedookreślonych, którą jest przede wszystkim bardziej elastyczna regulacja pozbawiona kazuistycznych przepisów, należy przyjąć, że użycie w art. 1 ustawy z 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego nieostrego określenia «symbolizuje»,

zamiast kazuistycznego odwołania się do obiektywnych faktów historycznych, jest celowym zabiegiem, służącym pozostawieniu podmiotom podejmującym rozstrzygnięcia i wydającym opinie na podstawie ustawy większego marginesu uznania, co jednak powoduje, że podejmowane rozstrzygnięcia i opinie muszą być uzasadnione, w szczególności w zakresie wykazania, że w określonym przypadku zachodzi sytuacja podpadająca pod art. 1 tej ustawy” (wyrok NSA z 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3079/18).

Jak już sygnalizowano, z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że 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. Przy czym nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (w tym dróg, ulic, mostów i placów) nadawane przez j.s.t. nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, ani w inny sposób takiego ustroju propagować (art. 1 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej). Stąd nadanie ulicom nazwy zrywającej z symboliką komunistyczną należy przede wszystkim do gminy. Jeśli decyzja organu stanowiącego gminy jest nie do pogodzenia z przepisami prawa, wówczas zachodzi podstawa do ingerencji w samodzielność gminy w postaci rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody. Z art. 3 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej wynika, że przyczyny zastosowania zarządzenia zastępczego muszą wystąpić łącznie, i co istotne w odpowiedniej sekwencji.

W pierwszej kolejności następuje wydanie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorcze i uzyskanie przez nie przymiotu prawomocności, co może nastąpić w dwóch przypadkach: z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą prawomocnego oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd (np. art. 98 ust. 5 u.s.g.).

Następnie musi dojść do zaniechania działania ze strony właściwego organu jednostki (w tym przypadku gminy), to jest brak nadania nowej nazwy w terminie 3 miesięcy od uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody oraz konieczność jej nadania dla oznaczania adresów. Bezskuteczny upływ wskazanego wyżej terminu traktować należy jako brak działania w ogóle albo działanie, w wyniku którego zostaje podjęty akt nadający ponownie nazwę, której dotyczyło stwierdzenie nieważności. Warto zaznaczyć, że w wydanym zarządzeniu zastępczym wojewoda nadaje nazwę spełniającą wymogi określone w art. 1 ustawy dekomunizacyjnej

(tj. nazwę nieupamiętniającą osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, ani w inny sposób propagującą taki ustrój, a także nieodwołującą się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944-1989. Do momentu nadania nowej nazwy stosuje się nazwę dotychczasową).

Ważne znaczenie ma to, że rozstrzygnięcia organu nadzorczego podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Legitymowana do złożenia skargi jest uprawniona j.s.t. lub związkowi międzygminnemu, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawę do wniesienia skargi stanowi zarządzenie organu, który podjął zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze (M. Makowska, M. Makowski [w:] M. Makowska, M. Makowski, *Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2019, art. 3*).

Zwrócić należy także uwagę na uregulowanie art. 6 ust. 1 i 2 ustawy dekomunizacyjnej, które dotyczyło obowiązku zmiany przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy 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. Wojewoda, w przypadku niewykonania tego obowiązku, zobowiązany był do wydania zarządzenia zastępczego, w którym nadawał nazwę zgodną z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej, w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym upłynął termin na aktywność gminy w tym zakresie. Wydanie zarządzenia zastępczego wymagało opinii Instytutu Pamięci Narodowej potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej. Także i to zarządzenie zastępcze podlegało wykonaniu począwszy od dnia wejścia w życie (A. Matan, *Komentarz do art. 98(a)*..., s. 111). Ustawa dekomunizacyjna ustanowiła obowiązek zmiany nazw w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, który to termin upłynął 2 września 2017 r. Do zmiany nazw jest zobowiązany właściwy organ j.s.t. Po upływie wskazanego w ustawie 12-miesięcznego terminu właściwy miejscowo wojewoda miał 3 miesiące na wydanie zarządzenia zastępczego, w którym zobowiązany był do nadania nazwy zgodnej

z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej. Podkreślić należy, że wojewoda nie może zaniechać działań nadzorczych, jest związany ustawowo określonymi zadaniami i terminem na podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego. Opinia Instytutu Pamięci Narodowej przedstawiana była w terminie miesiąca, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia żądania wojewody. Oczekiwanie na opinię wstrzymuje bieg terminu na wydanie zarządzenia zastępczego (M. Makowska, M. Makowski, *Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Komentarz, wyd. II*, LEX/el. 2019, art. 6).

Zatem, odnosząc to do kwestionowanego przez wnioskodawcę art. 6c ustawy dekomunizacyjnej, należy podkreślić, że skarga do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze (o którym mowa w art. 3 ust. 1 oraz art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej), przysługiwała j.s.t. tylko, jeśli brak możliwości wykonania obowiązku (o którym mowa w art. 3 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1) „wynikał z przyczyn niezależnych od tej jednostki” (gminy). W tym przypadku podstawowe znaczenie ma przesłanka wynikająca z art. 6c ustawy dekomunizacyjnej tj. „przyczyny niezależne od jednostki samorządu terytorialnego”. W tej kwestii wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 20 marca 2019 r. (sygn. akt II OSK 3260/18), wskazując na dotychczasowy dorobek orzeczniczy, wypracowany na tle art. 6c ustawy dekomunizacyjnej. Z orzecnictwa wynika, że „wykładnia art. 6c ustawy dekomunizacyjnej nie może prowadzić do tego, że chociażby jeden z wymienionych elementów będących składową istoty sporu pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego, a organem nadzoru nie mógł być przez jednostkę samorządu terytorialnego poddany pod osąd sądu (wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3260/18; zob. także wyroki NSA z 7 grudnia 2018 r.: sygn. akt II OSK 2643/18, sygn. akt II OSK 2415/18, sygn. akt II OSK 2882/18). Z orzecnictwa wynika także wniosek, że: „Sformułowanie «przyczyny niezależne od jednostki samorządu terytorialnego» musi być wykładane w ten sposób, że chodzi także o subiektywne przekonanie jednostki samorządu terytorialnego, ściślej jej organów, gdyż jak wynika z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, że nazwa ulicy nie upamiętnia osób, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propaguje taki ustrój w inny sposób. Jedynie taka wykładnia

zapewnia konstytucyjnie zagwarantowaną (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) sądową ochronę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego” (wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3260/18).

5.3. W odniesieniu do podjętego zagadnienia zmiany nazw ulic – jako zadania własnego – należy mieć na uwadze realizację zasad konstytucyjnych, z jednej strony sądowej ochrony samorządu terytorialnego, z drugiej zagwarantowania wykonania zadań gminy służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1 Konstytucji), w sytuacji niewywiązywania się przez nią z obowiązków przewidzianych prawem, albo sprzecznego z prawem działania. Stąd też ustrojodawca wprowadził mechanizm nadzoru z punktu widzenia kryterium legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji), przyznając to uprawnienie m.in. wojewodom (art. 171 ust. 2 Konstytucji). W tym miejscu warto przypomnieć, że samorząd terytorialny to z jednej strony prawo do względnie samodzielnego zarządzania swoimi sprawami, z drugiej natomiast są to – posiadające własną podmiotowość publicznoprawną i prywatnoprawną – korporacje prawa publicznego. Zgodnie z dominującą współcześnie pozytywistyczną (państwową) koncepcją samorządu terytorialnego samorząd – pomimo posiadania odrębnej podmiotowości prawnej – nie powinien być przeciwstawiany państwu, bowiem to państwo decyduje o istnieniu samorządu i zakresie powierzonych mu zadań (zob.: S. Fundowicz, *Jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat i województwo) - konstrukcja prawna* [w:] *Współczesne problemy prawa publicznego*, red. S. Fundowicz, Lublin 1999, s. 51). Podzielić należy stanowisko I. Niżnik-Dobosz o szczególnym charakterze zadań samorządu terytorialnego mających „walor publicznych, a zatem służących ogółowi, dostępnych dla ogółu, wykonywanych dla ogółu, zbiorowości, wspólnoty w imię dobra publicznego. Zadania te korespondują z publicznymi, powszechnymi potrzebami danej wspólnoty” (I. Niżnik-Dobosz, *Natura zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2017, s. 236-237). Do kategorii takich zadań należy w szczególności zmiana nazw ulic. Zakwestionowana przez wnioskodawcę regulacja pozostaje w takim otoczeniu normatywnym ustawy dekomunizacyjnej, że umożliwia realizację celów ustawy, tj. dekomunizację przestrzeni publicznej oraz zapewnienie „wykonania przepisów dotyczących zmian nazw jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomników propagujących komunizm lub inne

ustroje totalitarne” (druk sejmowy nr 2115/VIII kad., uzasadnienie, s. 1). Jest to cel ogólnopaństwowy, jednakże jego realizacja wiąże się z wkraczaniem w zadania publiczne wykonywane samodzielnie przez organy samorządu terytorialnego. Z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej wynika wprost zakaz adresowany do jednostek samorządu terytorialnego (zwłaszcza gmin) nadawania jednostkom organizacyjnym, jednostkom pomocniczym gminy, budowlom, obiektom i urządzeniom użyteczności publicznej (w tym: drogom, ulicom, mostom i placom) nazw, które upamiętniają osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm bądź inny ustrój totalitarny albo w inny sposób propagują taki ustrój. W rozumieniu ustawy dekomunizacyjnej uznaje się za „propagujące komunizm” nazwy odwołujące się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat, które symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w okresie 1944–1989. Środkiem nadzoru zabezpieczającym przestrzeganie wskazanego zakazu ustawodawca ustanowił zarządzenie zastępcze (K. Szlachetko, *Instrumentalizacja...*, s. 51).

Owszem, zgodzić się należy, że w przypadku rozstrzygnięcia nadzorczego gmina powinna mieć zagwarantowaną możliwość sądowej ochrony. Takie też rozwiązanie ustawodawca przewidział w art. 3 ustawy dekomunizacyjnej. Problem w tym, że gmina inicjująca niniejsze postępowanie, pomimo stworzonych jej prawnych możliwości kwestionowania rozstrzygnięcia nadzorczego nie podjęła żadnych działań (tj. ani nie zaskarżyła rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody w terminie 3 miesięcy od dnia uprawomocnienia się tego rozstrzygnięcia, ani też nie dokonała żadnych zmian w nazwie ulicy). Przewidując takie przypadki, racjonalny ustawodawca wprowadził przesłanki warunkujące wydanie zarządzenia zastępczego wojewody w związku z beczynnością gminy w nadaniu nowej nazwy zgodnie z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej (art. 3 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej). Przyjęte zaś rozwiązanie w art. 6c ustawy dekomunizacyjnej należy traktować jako rozwiązanie stanowiące wyjątek, a nie zasadę, na wypadek, gdy gmina nie skorzystała z zaskarżenia (w terminie 3 miesięcy) już podjętego rozstrzygnięcia nadzorczego. *Ratio* zarządzenia zastępczego w tym przypadku jest doprowadzenie do stanu praworządności. Podkreślenia wymaga, że wszystkie organy mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Dotyczy to także przestrzegania kwestionowanych przez wnioskodawcę unormowań ustawy dekomunizacyjnej.

Zatem przyjąć należy, że organy samorządu terytorialnego korzystają z przysługujących im uprawnień na podstawie obowiązujących przepisów (w tym

ustawy dekomunizacyjnej) objętych – jak każda ustawa – domniemaniem konstytucyjności. Stąd też w tym przypadku podkreślić należy szczególne znaczenie zarządzenia zastępczego jako instrumentu ochronnego w razie niewywiązywania się przez radę gminy z powierzonych jej ustawą obowiązków. Jak wynika z akt sprawy, Wojewoda Dolnośląski, wydając zarządzenie zastępcze z 13 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany nazwy ulicy, czym wypełnił wymóg uzyskania opinii Instytutu Pamięci Narodowej przed podjęciem tego rozstrzygnięcia (data opinii z 3 listopada 2017 r.).

Podkreślić należy szczególne znaczenie Instytutu Pamięci Narodowej powołanego ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 177, ze zm.). W piśmiennictwie zwraca się uwagę na brak jednolitej i spójnej koncepcji natury jurystycznej opinii IPN sporządzanych w ramach postępowań dekomunizacyjnych (J. Wyrembak, *Charakter opinii Instytutu Pamięci Narodowej w postępowaniach dekomunizacyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 5, s. 188; zob. także wyroki NSA z: 29 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 196/19; 29 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 364/19; 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3079/18; 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3754/18). Przekonujące wydaje się być stanowisko NSA aprobowane mocno specjalistyczną naturę opinii IPN, na przykład przez akcentowanie, że: „Ustanowienie w art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej obligatoryjności opinii IPN wynika w sposób oczywisty z potrzeby uzyskania przez organ nadzoru informacji i wiadomości z zakresu historii i doktryn politycznych, niezbędnych do ustalenia okoliczności istotnych dla stwierdzenia ewentualnego obowiązku zmiany nazwy ulicy (drogi, placu) w drodze zarządzenia zastępczego” (wyrok NSA z 9 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 744/19). Sam Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, „[...] że ani organ nadzoru, ani Sąd Wojewódzki nie posiadają kompetencji do stawiania ocen historycznych lub historyczno-ideologicznych, dlatego potrzebne w tym zakresie wiadomości specjalistyczne powinny znaleźć się w opinii, która podlega sprawdzeniu pod kątem kompletności, rzetelności, spójności i logiczności” (wyrok NSA z 9 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 744/19), a także w innym stanowisku NSA: „[...] sąd administracyjny nie posiada kompetencji do dokonywania własnych ocen historyczno-ideologicznych” (wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2925/18).

5.4. W opinii Sejmu, wprowadzenie rozwiązań ingerujących w samodzielność j.s.t. znajduje oparcie w Konstytucji.

Po pierwsze, już w preambule do Konstytucji ustrojodawca zdecydowanie negatywnie ocenił okres rządów komunistycznych i osoby będące funkcjonariuszami tego systemu. Z tymi założeniami konstytucyjnymi nie licuje upamiętnianie i uhonorowywanie osób związanych z systemem komunistycznym poprzez czynienie ich patronem nazw ulic, obiektów itd. Jest to zatem wartość konstytucyjna wyraźnie wskazująca na możliwość dalej idącej ingerencji w sferę wykonywania zadania własnego przez samorząd (w tym przypadku – nadawanie nazw). Zatem ustawę dekomunizacyjną należy traktować jako pośrednio wykonanie tej części preambuły. Co więcej służą temu także wszelkie regulacje, które zapewnią będą skuteczną realizację założeń ustawodawcy w tym względzie. W przedmiotowej sprawie Rada Miejska Wrocławia świadomie postanowiła pozostawić nazwę „komunistyczną”, z drugiej strony organ ten wskazuje, że nie może wykorzystywać drogi sądowej w celu realizacji działania niezgodnego z prawem. Nie ma przy tym wątpliwości (i nie kwestionuje tego sama Rada Miejska Wrocławia), że uhonorowany przez nią patron miał konotacje komunistyczne.

Po drugie, samodzielność samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego. Skoro tak, to charakteru absolutnego nie ma także prawo do sądowej ochrony samodzielności samorządu. Na poparcie powyższego wystarczy zauważyć, że art. 165 ust. 2 Konstytucji nie ma ujęcia tak kategorycznego jak np. art. 77 ust. 2 Konstytucji, gdzie zostało *expressis verbis* stwierdzone, że „nie można zamykać drogi sądowej”. Wyraźnie wskazuje to, że w przypadku j.s.t. droga ta powinna co do zasady przysługiwać, ale w pewnych kwestiach może być wyłączona. W ustawie dekomunizacyjnej jest wyłączona ze względów, na które wyraźnie wskazują powoływane wyroki NSA – chodzi o historyczną ocenę określonych postaci, co wychodzi poza zakres działania sądów administracyjnych, ale także organów j.s.t. Same sądy uznają swój brak kognicji w w/w zakresie. Jest to sfera należąca do właściwości organów państwa (IPN). Rozstrzygnięcia w tym zakresie, jeżeli chodzi o *meritum*, nie podlegają kognicji sądów i swobodnemu uznaniu j.s.t. Można także argumentować, że są one także niejako wyłączone spod „kontroli administracji publicznej” w rozumieniu art. 184 Konstytucji.

Po trzecie, wyłączenie drogi sądowej ma jedynie częściowy charakter i dotyczy kwestii, która „wymyka” się ocenie prawnej. W tym kontekście można stwierdzić, że

opinia Instytutu Pamięci Narodowej ma status zbliżony do opinii rzeczoznawczy czy biegłego, a organ stanowiący gminy – która nie ma takich kompetencji – dąży do jej podważenia przez sąd, który także nie posiada takiej kompetencji.

Po czwarte, zadaniem własnym gminy pozostaje nadawanie nazw ulic, co odbywa się to w ramach przepisów prawnych. Innymi słowy, ustawodawca posiada legitymację do doprecyzowania sposobu wykonywania tego zadania. Może to polegać na wykluczeniu możliwości nadawania określonych nazw. Jest to wiążące dla gminy i gmina nie może tego podważać. Uprawnione jest więc przyjęcie stanowiska, że nadawanie przez gminę nazw niezgodnych z prawem nie jest formą wykonywania zadania własnego. Dlatego w tym przypadku ustawodawca jest bardziej legitymowany do ograniczenia dostępności do drogi sądowej (skoro nie dotyczy ona realizacji zadania własnego gminy w sposób zgodny z prawem).

Po piąte, należy zauważyć, że ustawa dekomunizacyjna – po nowelizacjach – znajduje zastosowanie nie tylko do j.s.t., ale także – w odniesieniu do pomników – do wszystkich innych podmiotów w państwie. Nie chodzi zatem wyłącznie o ograniczenie samodzielności gmin. To zaś stanowi podstawę do przyjęcia, że ograniczenia związane z nadawaniem nazw komunistycznych mają charakter ogólnospołeczny.

Po szóste, koncepcja przyjęta przez ustawodawcę zakłada, że osoby powiązane z systemem komunistycznym nie mogą podlegać upamiętnieniu, choćby dotyczyło to innej sfery jego życia. Z uzasadnienia zarządzenia zastępczego wynika, że Wojewoda Dolnośląski dokonał weryfikacji opinii IPN co do niezgodności nazwy ulicy z art. 1 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej i wywiódł w sposób niebudzący wątpliwości, iż „[...] nazwa ulicy Leona Kruczkowskiego jako upamiętniająca osobę symbolizującą komunizm jest niezgodna z art. 1”.

Po siódme, w niniejszym przypadku spełniony jest też wymóg proporcjonalności ingerencji nadzorczej do stopnia naruszenia prawa przez gminę. W ocenie Sejmu, biorąc pod uwagę przywołane unormowania i ustalenia stanu faktycznego – w tym potwierdzenie przez wnioskodawcę, że w warunkach niniejszej sprawy niezaskarżenie przez Radę Miejską Wrocławia nie wynikało z przyczyn niezależnych, ale było działaniem celowym, zmierzającym do upamiętnienia pisarza Leona Kruczkowskiego (wniosek, s. 24) – uznać należy, że gmina, pomimo stworzonych jej możliwości ustawowych, nie skorzystała z prawa zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Wyjątkowy charakter zarządzenia zastępczego polega na tym, że stanowi przejaw

ingerencji w gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność samorządu terytorialnego, która sprowadza się do „przejęcia” przez organ nadzoru (wojewodę) zadań i kompetencji rady gminy w przypadku jej bezczynności nieznajdującej oparcia w prawie. W tej sytuacji działanie wojewody w trybie zarządzenia zastępczego należy traktować w kategoriach realizacji zasady dobra wspólnego rozumianego jako działanie na rzecz wspólnoty samorządowej, tj. wykonanie normy konstytucyjnej, realizacji zastępczo (za gminę) zadania własnego zmiany nazw ulic, znajdujące oparcie w art. 166 ust. 1 Konstytucji. Dał temu pośrednio wyraz Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 20 marca 2019 r. (sygn. akt II OSK 3260/18), wywodząc, że „Gmina wykonała obowiązek, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy. Uzasadnienie uchwały natomiast wskazuje na genezę nazwy, jaką jest upamiętnienie daty dziennej wydarzenia historycznego, jakim jest przyjęcie przez sejm 28 stycznia 1573 r. tzw. Konfederacji warszawskiej. Biorąc pod uwagę okoliczność podjęcia przez Gminę uchwały w dniu 30 sierpnia 2017 r. Wojewoda nie był uprawniony do wydania zarządzenia zastępczego na podstawie art. 6 ust. 2 ww. ustawy. Z przepisu tego nie wynika bowiem dla organu nadzoru uprawnienie do ingerowania w nazwy ulic poprzez wydanie zarządzenia zastępczego w sytuacji innej, niż zaniechanie przez Gminę wykonania obowiązku wprost wynikającego z art. 6 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu”.

Po ósme, w analizowanej sprawie mamy do czynienia z zaniechaniem przez Radę Miejską Wrocławia realizacji nałożonych na nią przez ustawodawcę obowiązków. Pomimo stworzonych jej możliwości ustawowych, nie zmieniła ona nazwy ulicy, ani także nie skorzystała z prawa zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego, a co więcej jednoznacznie wskazała w piśmie, że odstąpienie od zaskarżenia było działaniem celowym, ukierunkowanym było na upamiętnienie pisarza Leona Kruczkowskiego, którego działalność Instytut Pamięci Narodowej uznał za symbolizującą komunizm.

Po dziewiąte, z Konstytucji wynika, że sądowa kontrola działalności administracji publicznej jest określona w ustawie, a zatem ustrojodawca nie przesądza o formach i procedurach kontroli, a istotne jest, aby gmina miała zagwarantowaną możliwość drogi sądowej. Taką możliwość przewiduje ustawa dekomunizacyjna. W ocenie Sejmu, wprowadzenie instytucji zarządzenia zastępczego wojewody stanowi skuteczny środek w przeciwdziałaniu bezczynności organów gminy w realizacji założeń ustawy dekomunizacyjnej, a jednocześnie nie dochodzi do

niedopuszczalnego konstytucyjnie ograniczenia zasady ochrony sądowej samorządu terytorialnego, wynikającej z art. 165 ust. 2 Konstytucji. Stąd też uznać należy, że sposób uregulowania zarządzenia zastępczego w art. 6c ustawy dekomunizacyjnej nie tylko nie narusza zasady samodzielności gminy, ale jest konieczny dla ochrony wartości, które związane są z przyznaniem wojewodzie w analizowanym przypadku prawa do wydania zarządzenia zastępczego.

6. W świetle poczynionych ustaleń uznać należy, że art. 6c ustawy dekomunizacyjnej **jest zgodny** z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek