

UZASADNIENIE

Wojewoda Mazowiecki zarządzeniem z dnia 9 listopada 2017 r. (bez numeru) w sprawie nadania nazwy ulicy, działając na podstawie art. 6 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. poz. 744 oraz z 2017 r. poz. 1389) zarządził, co następuje:

§ 1. Zmienia się dotychczasową nazwę ulicy położonej w m. st. Warszawie ze Związku Walki Młodych na Andrzeja Romockiego „Morro”.

§ 2. Wykonanie zarządzenia powierza się Prezydentowi m.st. Warszawy.

§ 3. Zarządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

W uzasadnieniu podano, że w dniu 2 września 2016 r. weszła w życie ustawa 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. 744), która została zmieniona ustawą z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1389). Stosownie do brzmienia art. 6 ust. 1 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 zmienia w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Według zaś art. 1 ust. 2 ustawy, za propagujące komunizm uważa się także nazwy odwołujące się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944 – 1989. Z kolei w myśl art. 6 ust. 2 ustawy, w przypadku niewykonania obowiązku przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1 ustawy w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym upłynął termin na podjęcie działań przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Ponieważ Rada m.st. Warszawy nie wykonała ustawowego

obowiązku i nie dokonała zmiany nazwy ulicy Związku Walki Młodych, Wojewoda zwrócił się, w trybie art. 6 ust. 3 ustawy, do Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu o wydanie opinii potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z art. 1. Za pismem z dnia 9 listopada 2017 r. nr BUW-940- 229(2)/17, opinia Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 listopada 2017 r., zaś na podstawie art. 6 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 3 ustawy, oczekiwanie na opinię wstrzymuje bieg terminu na wydanie zarządzenia zastępczego. Zgodnie z powyższą opinią, nazwa Związek Walki Młodych wypełnia normę art. 1 ustawy. Związek Walki Młodych (ZWM) oznacza funkcjonującą pod tą nazwą w latach 1943 – 1948, następnie przemianowaną na Związek Młodzieży Polskiej (ZMP) i działający w nowej formie w latach 1948 – 1957, stalinowską organizację młodzieżową, przybudówkę partii komunistycznej (PPR – PZPR) uczestniczącą w budowie systemu komunistycznego terroru w Polsce, biorącą czynny udział w prowadzeniu kampanii indoktrynacji młodzieży oraz w stosowaniu politycznych represji w latach 40 i 50. Powstanie Związku Walki Młodych PPR ogłosił w lipcu 1943 r. i w rzeczywistości struktury ZWM, jako organizacji skupiającej większą ilość członków, utworzone zostały dopiero po zajęciu centralnej Polski przez Armię Czerwoną. W latach okupacji niemieckiej ZWM był przede wszystkim formułą propagandową, w gruncie rzeczy nieformalną i nieliczną grupką redagującą od lutego 1943 r. pismo konspiracyjne „Walka Młodych”, działającą tylko teoretycznie jako struktura ogólnopolska, w rzeczywistości nie wykraczającą zasięgiem poza Warszawę i okolice. Za członków ZWM uznawano młodych członków bojówek i oddziałów PPR – Gwardii Ludowej i Armii Ludowej. Część z nich dopiero po zajęciu Polski przez Armię Czerwoną ex-post uznawano także za członków ZWM. Przyjmowano, że na czele ZWM formalnie stała Hanna Szapiro (ps. „Hanka”), po 1945 r. znana powszechnie jako Hanka Sawicka (1917 – 1943) przede wszystkim dlatego, że była z ramienia PPR odpowiedzialna za redakcję „Walki Młodych”. Szapiro zginęła w strzelaninie w marcu 1943 r. i jej następcą został formalnie kolejny redaktor naczelny pisma Jan Krasicki ps. „Kazik” (1919 – 1943), doświadczony działacz sowieckiego Komunistycznego Związku Młodzieży – Komsomołu (w 1941 r. był II Sekretarzem Lwowskiego Komitetu Miejskiego Komsomołu), po szkoleniach dywersyjnych przerzucony z ZSRS do Polski w 1942 r. Wsławiony bezpośrednim wykonaniem partyjnego wyroku śmierci na dowódcy

Gwardii Ludowej Bolesławie Mołojcu, zginął w strzelaninie podczas próby aresztowania we wrześniu 1943 r., zaś kolejną przewodniczącą ZWM została Zofia Jaworska. Po zajęciu Polski przez Armię Czerwoną, ZWM stał się organizacją masową. Podobnie jak jego późniejszy następca, ZMP była organizacją w pełni realizującą priorytety sowieckiej racji stanu – jej podporządkowała swoją taktykę propagandową i realizowane akcje, w tym akcje zbrojne. Aktywnie Związek włączył się w budowę stalinowskiego systemu komunistycznego. Uczestniczył w PPR-owskich akcjach propagandowych i zbrojnych walkach przeciw oporowi społeczeństwa i przeciw podziemiemu niepodległościowemu. Był także narzędziem terroru i represji, bowiem jego członkowie w ramach bojówek komunistycznych uczestniczyli m.in. w napadach na chłopów w związku z przymusowym ściąganiem kontyngentów. Stali się także kadrami zasilającymi aparat bezpieczeństwa i administracji nowej władzy. Ponad 20 tys. „zetwuemowców” należało do wspierającej organy represji Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej. Przewodniczącymi ZWM w tym czasie byli: Jerzy Morawski, Ryszard Kalinowski, Aleksander Kowalski i Janusz Zarzycki. W 1948 r. na fali stalinowskiego ujednoczenia organizacyjnych form życia społecznego wchłonął inne, działające jeszcze organizacje młodzieżowe, tj. Organizację Młodzieży Towarzystwa Uniwersytetu Robotniczego, Związek Młodzieży Wiejskiej RP „Wici” oraz Związek Młodzieży Demokratycznej i w ten sposób ZWM formalnie został przekształcony w Związek Młodzieży Polskiej (ZMP). ZMP miał być w sensie dosłownym polskim odpowiednikiem sowieckiego Komsomołu. Działał w pełni pod kierownictwem PZPR, stając się tubą propagandy komunistycznej wśród młodzieży oraz narzędziem jej ideologicznej indoktrynacji. ZMP propagował wszystkie hasła stalinowskiej przebudowy świata, tj. rozbudowę przemysłu, kolektywizację wsi, współzawodnictwo pracy. Realizował działania na rzecz dalszego upolitycznienia oświaty i wychowania. Młodzież zmuszano do wstępowania do ZMP różnymi oficjalnymi i nieoficjalnymi środkami nacisku, również poprzez faktyczną dyskryminację osób, które odmówiły przynależności do ZMP. ZMP, jako kontynuacja ZWM, był częścią politycznego systemu w stalinowskiej Polsce. Dlatego też na fali odwilży i przemian w kraju w 1956 r. faktycznie uległ rozkładowi i w styczniu 1957 r. został formalnie rozwiązany. W dalszej części wskazano, że stosownie do brzmienia art. 1 i 6 ust. 1 ustawy, podstawowym jej założeniem było skuteczne wyeliminowanie z przestrzeni publicznej nazw propagujących symbole ustrojów totalitarnych, przy poszanowaniu miejsc pochówku, grobów i cmentarzy, a także własności prywatnej.

Przedsięwzięcie zmiany nazw jest jednym z elementów polityki historycznej, jako kategorii historii służącej kształtowaniu świadomości historycznej społeczeństwa, w tym świadomości gospodarczej i terytorialnej oraz wzmocnieniu publicznego dyskursu o przeszłości w kierunku pielęgnowania więzi narodowych niezależnie od bieżącej polityki państwa. Polityka historyczna dotyczy interpretacji faktów, bytów i zdarzeń oraz jest rozpatrywana w kategoriach racji stanu społeczeństwa i narodu, jako element mający charakter długofalowy i stanowiący fundament państwa. W tej zatem sytuacji na mocy art. 6 ust. 2 i 3 ustawy, organ nadzoru był zobligowany do wydania zarządzenia zastępczego dokonującego zmiany nazwy z ulicy Związku Walki Młodych na ulicę Andrzeja Romockiego „Morro”, żyjącego w latach 1923 – 1944. Andrzej Romocki ps. „Morro” działalność konspiracyjną rozpoczął od 1940 r. i od sierpnia tego roku działał w samokształceniowej podziemnej organizacji Pet (Przyszłość). Wczesną jesienią 1942 r. organizacja Pet weszła w skład Szarych Szeregów. Tam przewodził drużynie Sad 400 plutonu Południe Oddziału Specjalnego Jerzy. Po śmierci Zośki, 1 września 1943 r. do życia powołany zostaje batalion Zośka, a Andrzej Romocki obejmuje w nim dowództwo 1 plutonu 2 kompanii Rudy, dowodzonej przez plut. pchor. Władysława Cieplaka Giewonta. Rozkazem z grudnia 1943 r. „Morro” zostaje mianowany p.o. dowódcy 2 kompanii. Odznaczony Krzyżem Walecznych (dwukrotnie), Srebrnym Krzyżem Orderu Virtuti Militari (V klasy), poległ w czasie Powstania Warszawskiego, a następnie ekshumowany przez towarzyszy broni i matkę, jesienią 1945 r., pochowany został w kwaterze batalionu Zośka na Cmentarzu Wojskowym na Powązkach w Warszawie.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Miasto Stołeczne Warszawa wniosło o uchylenie w całości zaskarżonego zarządzenia zastępczego, zasądzenie od Wojewody Mazowieckiego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, wstrzymanie zaskarżonego zarządzenia zastępczego i połączenie spraw do wspólnego rozpoznania zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. naruszenie:

1) przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, ze zm., a to:

- a) art. 2 w zw. z art. 13 Konstytucji RP,
- b) art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
- c) art. 32 ust. 1 w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP,
- d) art. 165 ust. 2 w zw. z art..2 Konstytucji RP,

e) art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP,

f) art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP;

2) art. 1 ust. 1 i 2 w zw. art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. poz. 744, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą dekomunizacyjną, poprzez niewykazanie przez Wojewodę Mazowieckiego w uzasadnieniu do zarządzenia, że dotychczasowa nazwa ulicy zmieniona zarządzeniem wypełnia dyspozycję tych przepisów;

3) art. 2 i 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. poz. 607, zwanej dalej „Kartą”) polegające na wydaniu zarządzenia bez przeprowadzenia konsultacji społecznych, podczas gdy na podstawie art. 4 ust. 6 Karty organy administracji publicznej są zobowiązane do przeprowadzenia konsultacji ze społecznością lokalną w trakcie podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio jej dotyczących;

4) art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.) polegające na określeniu chwili wejścia w życie zarządzenia na dzień jego podjęcia, podczas gdy w sprawie nie zachodzą przesłanki prawne do skrócenia *vacatio legis* skarżonego aktu prawnego;

oraz naruszenie przepisu postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej, polegające na wydaniu zarządzenia bez uprzedniego uzyskania opinii Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej jako „IPN”) potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z art. 1 tejsze ustawy, stanowiącej obligatoryjny element postępowania Wojewody Mazowieckiego w przedmiocie wydania zarządzenia zastępczego.

W uzasadnieniu wskazano na niezgodność przepisów ustawy dekomunizacyjnej z zasadami określoności prawa oraz poprawnej legislacji, wywodzonych przez Trybunał Konstytucyjny (z art. 2 Konstytucji RP, z uwzględnieniem kontekstu płynącego z art. 13 Konstytucji RP). Przez zasadę określoności prawa należy bowiem rozumieć przede wszystkim należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawa. Zatem każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i

w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. W przypadku ustawy dekomunizacyjnej jedynym co nie budzi zasadniczych wątpliwości jest wskazanie adresata norm w niej zawartych, bowiem nakazy odnoszą się do organów jednostek samorządu terytorialnego i określają pewne obowiązki w zakresie nadawania nazw m.in. budowlom, obiektom i urządzeniom użyteczności publicznej. Ponadto przepis ograniczający prawa i wolności powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie, zaś w rozpoznawanej sprawie warunek ten nie został spełniony, bowiem najistotniejsza część przepisów, które stanowią niejako sens całej regulacji ustawy dekomunizacyjnej, tj. określenie tego co jest zakazane, odwołuje się do zwrotów ogólnych, nieprecyzyjnych, bez staranności o przybliżenie choćby ich treści. To w konsekwencji rodzi wiele pytań i wątpliwości odnośnie do konkretnych sytuacji i brak tej precyzji w powyższym zakresie został także zauważony przez Pierwszego Zastępcę Prokuratora Generalnego – Prokuratora Krajowego w jego opinii z dnia 7 czerwca 2017 r. do projektu noweli ustawy dekomunizacyjnej stwierdzeniami „jedynie w wyjątkowych wypadkach osoba może być istotnie uznana za symbol”, jak również podkreśleniem przez niego, iż nie ma jasności co do tego, co oznaczają takie pojęcia ustawowe jak „wydarzenie symbolizujące komunizm” czy też „data symbolizująca komunizm”. Niezależnie od powyższego dla spełnienia wymogu określoności prawa, konstruowany przepis powinien być tak sformułowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw. To zaś prowadzi do wniosku, że art. 1 ustawy dekomunizacyjnej nie spełnia konstytucyjnego wymogu określoności prawa wynikającego z zasady demokratycznego państwa prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP. Przepisy ustawy dekomunizacyjnej naruszają także, w kontekście art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, zasadę równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawodawca w akcie tym nakłada bowiem określone obowiązki na jednostki samorządu terytorialnego, jednocześnie nie wprowadzając podobnych obowiązków (nakazów, zakazów i stosownych sankcji) na podmioty administracji rządowej, które także mają uprawnienia i możliwości nadawania nazw określonym obiektom publicznym i urządzeniom publicznym użyteczności publicznej. Administracja rządowa, podobnie jak jednostki samorządu terytorialnego, nadaje nazwy np. klinikom, różnym instytutom, zakładom, itp. Jaskrawym przykładem takiego nieuprawnionego

rozdzielenia sytuacji prawnej jednostek samorządów terytorialnych i podmiotów administracji rządowej jest obowiązująca nazwa auli im. Oskara Lange w budynku Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, podczas gdy ulica o takiej samej nazwie została zarządzeniem zastępczym zmieniona przez Wojewodę Mazowieckiego na ulicę Premiera Tomasza Arciszewskiego w oparciu o ustawę dekomunizacyjną. Na tle tego rodzaju przykładów ustawowe nakazy, zakazy i obowiązki w przedmiocie nadawania nazw i ich zmieniania oraz odpowiadające im sankcje, adresowane jedynie do jednostek samorządu terytorialnego, muszą być postrzegane w kontekście naruszeń wspomnianej zasady równego traktowania (art. 32 ust. 1 w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Zmieniając zarządzeniem dotychczasową nazwę Wojewoda Mazowiecki wykonał swą kompetencję arbitralnie i czysto dyskrecyjnie. Nadał ulicy nową nazwę nie uszanowawszy chronionej prawem autonomii i samodzielności m.st. Warszawy, praw i wolności jego ogółu mieszkańców, stanowiących wspólnotę samorządową w rozumieniu art. 16 Konstytucji RP, co należy traktować jako naruszenie konstytucyjnie gwarantowanych praw m.st. Warszawy i zarazem naruszenie konstytucyjnych zasad z art. 165 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP i art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zarówno podstawa prawna zarządzenia jak i sposób jego procedowania, są nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą subsydiarności, która polega na tym, że organy administracji rządowej powinny ingerować w działalność jednostek samorządu terytorialnego tylko wtedy, kiedy te ostatnie nie są w stanie poradzić sobie z realizacją określonych zadań. Zatem represyjna ingerencja ustawodawcy, który upoważnia wojewodę do wydawania zarządzeń zastępczych w sprawach, które jednoznacznie należą do zadań własnych samorządu (art. 166 ust. 1 w zw. z art. 165 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP), narusza zasadę pomocniczości, która wywodzona jest m.in. z preambuły Konstytucji RP oraz z przepisu art. 15 ust. 1 Konstytucji RP (zasada decentralizacji władzy), art. 16 Konstytucji RP (zasady samodzielności jednostki samorządu terytorialnego rozumianej jako wspólnota samorządowa) oraz z art. 163 Konstytucji RP. Zgodnie z zasadą pomocniczości, ustawodawca nie powinien nadmiernie ingerować w działalność jednostki samorządu terytorialnego, jeśli ingerencja taka mogłaby skutkować pozbawieniem tych jednostek zadań czy kompetencji. W niniejszej sprawie problematyka nadawania nazw ulicom, obiektom, budynkom jest w pewien sposób naturalnie przynależna wspólnotom samorządowym. Wynika to bowiem z samego sedna samorządowania i

samoadministrowania w sprawach lokalnych. Trudno byłoby uznać, że to ustawodawca czy też administracja rządowa, nieznająca przecież lokalnej specyfiki, mają lepsze rozeznanie dotyczące ustalania ocen określonych osób czy wydarzeń przez daną społeczność lokalną. Ocena poszczególnych osób, ich dokonań może być pozytywna lub negatywna, w zależności od lokalnych poglądów i specyfiki danej społeczności. Powyższe potwierdza sam ustawodawca, który w art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy przekazuje podejmowanie uchwał m.in. w sprawach nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, z późn. zm.). W tym kontekście deklarowana przez Konstytucję RP samodzielność jednostek samorządu terytorialnego posiada dwa aspekty. Po pierwsze, w aspekcie negatywnym chodzi o wolność od arbitralnej ingerencji ze strony innych organów władzy publicznej, bowiem wszelkie formy ingerencji w sferę działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być zgodne z Konstytucją RP i określone przez ustawy, a przede wszystkim muszą być uzasadnione koniecznością zapewnienia ochrony wartości konstytucyjnych. Ten aspekt samodzielności powinien obejmować wszelkie działania samorządu, w tym zwłaszcza zaliczone przez ustawodawcę do kategorii zadań własnych, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie. Po drugie, chodzi o samodzielność w znaczeniu pozytywnym, co oznacza, że dana jednostka samorządu terytorialnego posiada możliwość samodzielnego, swobodnego wyboru działań podejmowanych do realizacji tych zadań publicznych, przy czym granice tej swobody wyznacza Konstytucja RP oraz ustawy ustanowione w zgodzie z normami konstytucyjnymi. W sytuacji, gdy sam prawodawca dopuszcza tak szeroką interpretację przepisu art. 1 ustawy dekomunizacyjnej, że w istocie nie można wskazać jasnego zakresu ustanawianego zakazu, to w ogóle nie można mówić o samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w omawianej płaszczyźnie. Okoliczności powyższe wskazują, że realne jest więc zagrożenie, iż rozstrzygnięcia wojewodów oraz ich zarządzenia zastępcze będą obciążone dużą dozą arbitralności i indywidualnej oceny, czy dana nazwa wyczerpuje znamiona nazwy z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej, czy też nie. To zaś w wymiarze realnym oznacza pozbawienie możliwości wykonywania przez radę gminy jej wyłącznych kompetencji z art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. W tej sferze zagrożona jest samodzielność jednostek samorządu terytorialnego poprzez możliwość przejęcia w praktyce funkcji samorządu przez

organy administracji rządowej, co w efekcie koliduje nie tylko z zasadą pomocniczości, ale i zasadą prawnie chronionej samodzielności jednostki samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). W kontekście poczynionych powyżej rozważań zauważono, że żaden przepis ustawy dekomunizacyjnej nie upoważnia jednostki samorządu terytorialnego do wystąpienia do IPN o opinię w sprawie nazw obiektów, które mogłyby zostać objęte ustawą dekomunizacyjną, ani nie przewiduje też przekazania przez wojewodę takiej opinii jednostce samorządu terytorialnego przed wydaniem zarządzenia zastępczego w celu podjęcia stosownych czynności, by uchronić się przed ryzykiem faktycznej utraty możliwości wykonywania zadań własnych w obszarze określonym w art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. Zważywszy że jednostka samorządu terytorialnego na gruncie ustawy dekomunizacyjnej nie jest w stanie samodzielnie określić, bazując na obiektywnie weryfikowalnych przesłankach, jakiego konkretnie katalogu nazw może dotyczyć ingerencja wojewody, stąd ustalony w art. 6 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej okres 12 miesięcy na wykonanie ustawowych obowiązków, ma charakter wyłącznie iluzoryczny. Ustawa dekomunizacyjna narusza także zasadę proporcjonalności, wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. który to przepis stanowi, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. W drugim zdaniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje się, że powyższe ograniczenia nie mogą naruszać istoty praw i wolności. W orzecznictwie Trybunału jednoznacznie zauważa się, że omawiana zasada proporcjonalności dzieli się na trzy zasadnicze elementy, których dopiero łączne spełnienie przez określoną regulację pozwala na uznanie, że ustawodawca nie naruszył tej zasady, mianowicie konieczności, skuteczności oraz proporcjonalności sensu stricto. Przy badaniu zgodności przepisu z konstytucyjną zasadą proporcjonalności należy przeprowadzać tzw. test proporcjonalności, który sprowadza się do pełnej, rzetelnej odpowiedzi na trzy pytania. Zgodnie z wyrokiem Trybunału z dnia 13 marca 2007 r. (K 8/07), pytania te, to: po pierwsze, czy badana norma jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (skuteczność normy). Po drugie, czy norma ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest ona powiązana (efektywność normy). W końcu po trzecie, czy efekty pozostają w proporcji do

nałożonych przez nią na adresata regulacji ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność sensu stricto). Uzyskanie odpowiedzi negatywnej na którykolwiek element testu prowadzi do uznania, że cała badana norma prawna narusza zasadę proporcjonalności. Zauważono jednocześnie, że zasada proporcjonalności wiąże ustawodawcę nie tylko wówczas, gdy wprowadza do systemu normy prawne ograniczające konstytucyjne prawa lub wolności obywatela (jednostki), ale również wtedy, gdy ustawodawca dokonuje ograniczeń samodzielności i swobody samorządu terytorialnego, a tezę taką zawarł Trybunał m. in. w wyroku z dnia 25 maja 1998 r. (U 19/97) wskazując, że „zważywszy na odrębność gmin od aparatu państwowego i ich konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność Trybunał Konstytucyjny w szeregu swych orzeczeń uznawał stosowanie niektórych ograniczeń swobody ustawodawczej, mieszczących się w standardzie demokratycznego państwa prawnego, a mających na celu przede wszystkim ochronę konstytucyjnie gwarantowanych praw i interesów jednostki – jak zasada proporcjonalności i zasada pewności prawa – mutatis mutandis – także do ochrony gmin przed ingerencjami ustawodawczymi”. Patrząc przez pryzmat wspomnianej zasady proporcjonalności, nie sposób uznać, aby normy zawarte w ustawie dekomunizacyjnej, w zakresie w jakim nakładają obowiązki na jednostki samorządu terytorialnego, były rzeczywiście normami o charakterze proporcjonalnym. Przede wszystkim testu proporcjonalności nie spełniają następujące przepisy:

1) art. 6 ust. 1 w zakresie, w jakim nakazuje właściwemu organowi jednostki samorządu terytorialnego zmianę nazw ulic, jeżeli obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej upamiętniają osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizują komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propagują taki ustrój w inny sposób;

2) art. 6 ust. 2 w zakresie, w jakim ingeruje w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego przez nakazanie wojewodzie wydania zarządzenia zastępczego w przypadku, jeśli w wyznaczonym terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nazwy, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej, nie zostaną zmienione.

Ponadto w powyższym kontekście, szczególne wątpliwości nasuwa odpowiedź na pytanie drugie testu proporcjonalności dotyczące kwestii efektywności normy, bowiem ustalenie efektywności jest możliwe jedynie wówczas, gdy badana norma ogranicza prawa lub wolności, ale jest to usprawiedliwione ochroną jednej z wartości

wymienionej wyraźnie w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Do wartości tych należą: bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo ochrona wolności i praw innych osób. Nie jest możliwe powiązanie wskazanych ograniczeń z którąkolwiek z wymienionych wartości. Nie można bowiem w ogóle wskazać, jakie wartości są chronione przez przepisy ustawy dekomunizacyjnej. Można odnieść wrażenie, że wartością chronioną przez tę ustawę jest przede wszystkim subiektywnie przyjęta ocena historii w ramach prowadzonej polityki historycznej. O ile nie można kwestionować prawa rządzących do prowadzenia własnej polityki historycznej, o tyle już instrumentarium służące do jej realizacji nie może być sprzeczne z prawem. Nadto mamy do czynienia z niezgodnością ustawy dekomunizacyjnej, w tym w szczególności jej art. 6 ust. 1 z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP. Zgodnie z powołanym wzorcem konstytucyjnym, jednostce samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego muszą następować wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Ustawa dekomunizacyjna wprowadza zaś w powołanym wyżej przepisie nakaz zmiany nazw poszczególnych obiektów (którego niewykonanie skutkuje możliwością ingerencji administracji rządowej w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i obciążeniem ich dodatkowo kosztami wykonania zarządzenia zastępczego), lecz nie opatruje tego nakazu stosownym wsparciem finansowym dla samorządów, wymaganym dla potrzeb pokrycia kosztów operacji w zakresie „dekomunizacji” nazewnictwa. Ustawa dekomunizacyjna zresztą w ogóle nie wypowiada się na temat kosztów przedmiotowych operacji. Przypomniano, że w uzasadnieniu do projektu ustawy dekomunizacyjnej Senat Rzeczypospolitej Polskiej zauważył, iż to samorzady poniosą koszty wynikające z tej ustawy (również samorzady poniosą koszty związane z wymianą dokumentów, a ponadto wydatki na zmianę tablic z nazwami ulic). W kontekście poczynionych rozważań do aprobaty należy zaliczyć wyrażony w piśmiennictwie pogląd, zgodnie z którym: „Sądy działają na podstawie Konstytucji i ustaw. Wskazanie, że sędziowie są niezawisli w sprawowaniu swojego urzędu i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, przesądza, że ustawy stosować mogą jedynie, gdy nie ma wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją. W braku możliwości przeprowadzenia szybkiej i skutecznej kontroli konstytucyjności przez TK sąd będzie musiał sam rozstrzygnąć, czy wywołująca wątpliwości ustawa nie

narusza Konstytucji. W sytuacji zaś, gdy ustawy w sposób zgodny z Konstytucją zinterpretować się nie da, sąd zobowiązany będzie do bezpośredniego zastosowania Konstytucji i pominięcia sprzecznej z nią ustawy przy rozstrzygnięciu konkretnej sprawy. Pominięcie tego etapu, przy braku możliwości wyjaśnienia konstytucyjności przez TK, stwarzałoby ryzyko orzekania przez sądy na podstawie ustaw z Konstytucją sprzecznych. To zaś oznaczałoby naruszanie Konstytucji przez sądy. Pogląd powyższy wzmacnia to, że w odniesieniu do podstawowych aktów normatywnych powszechnie przyjmuje się kompetencję sądów co do ostatecznej decyzji o stosowaniu prawa. W tym zakresie wskazuje się, że organem uprawnionym do decydowania o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją jest – gdy nie zapadło orzeczenie TK – sąd, a nawet każdy organ stosujący prawo.” (prof. M. Gutowski, prof. P. Kardas, Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania konstytucji, *Palestra* 4/2016). Powyższe stwierdzenia naruszenia przepisów Konstytucji RP przez będące podstawą prawną zarządzenia przepisy ustawy dekomunizacyjnej powodują, że zarządzenie zastępcze z powołaniem się na powołaną w nim podstawę prawną nie powinno zostać wydane i jest pozbawione podstaw prawnych. Przepisy prawa niezgodne z Konstytucją RP nie powinny być stosowane przez Wojewodę Mazowieckiego przy wydawaniu zarządzenia. Sąd rozstrzygający sprawę, w oparciu o treść art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, powinien odmówić stosowania przepisów ustawy dekomunizacyjnej będących podstawą zarządzenia jako sprzecznych z Konstytucją RP i na podstawie takiego ustalenia wydać stosowne rozstrzygnięcie, bowiem Sąd stosując w sprawie bezpośrednio normy konstytucyjne nie orzeka o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy dekomunizacyjnej i nie wkracza tym samym w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, a jedynie odstępuje od zastosowania w sprawie norm sprzecznych z Konstytucją i podejmuje w tym zakresie rozstrzygnięcie. Takie podejście Sądu eliminuje ryzyko wydania wyroku na podstawie przepisów sprzecznych z Konstytucją. Potwierdzeniem zasadności pominięcia przez Sąd stosowania niekonstytucyjnych norm ustawy dekomunizacyjnej jest również pogląd, iż obecnie ma miejsce jedynie pozorna kontrola konstytucyjności ustaw przez Trybunał Konstytucyjny. Dalej wskazano, że ustawodawca, przewidując w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP podległość sędziego nie tylko ustawom, lecz również Konstytucji, nałożył na sądy nie tylko możliwość, lecz wręcz powinność stosowania Konstytucji. Przewidziana zaś w art. 193 Konstytucji RP zasada, zgodnie z którą sąd

„może” przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, przemawia przeciwko wykładni prowadzącej do wniosku, że po stronie sądu istnieje taki obowiązek (tak: prof. M. Gutowski, prof. P. Kardas, Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania konstytucji, *Palestra* 4/2016). W dalszej części uzasadnienia wskazano na brak wykazania przez Wojewodę Mazowieckiego, że dotychczasowa nazwa ulicy zmieniona zarządzeniem wypełnia dyspozycję art. 1 ust. 1 i 2 ustawy dekomunizacyjnej. Art. 1 ust. 1 i 2 oraz ustawy dekomunizacyjnej wprowadza zakaz formalnego posługiwania się nazwami upamiętniającymi osoby, organizacje, wydarzenia i daty symbolizujące lub propagujące m. in. komunizm. Biorąc pod uwagę okoliczność, że w znaczeniu językowym „symbolizować” oznacza „być symbolem czegoś; przedstawiać, wyrażać coś za pomocą symbolu” (W. Doroszewski /red./, *Słownik języka polskiego*, t. 8, Warszawa 1966, s. 964), a sam „symbol” to „postać, przedmiot będący uosobieniem jakichś cech” (ibidem, s. 962); „propagować” zaś to „szerzyć, upowszechniać idee, hasła, myśli; zjednywać kogo dla jakiejś idei, akcji itp.” (ibidem, t. 7, Warszawa 1966, s. 47), w uzasadnieniu zarządzenia zastępczego powinno było znaleźć się wyjaśnienie, dlaczego zmieniana nazwa ulicy spełnia wskazane kryteria. Wojewoda Mazowiecki miał więc obowiązek samodzielnego wykazania, w jaki sposób dana osoba (lub organizacja), poprzez swoje działania, symbolizowała albo propagowała komunizm. Był to przy tym obowiązek Wojewody jako organu wydającego zarządzenie, czyli Wojewoda nie mógł ograniczyć się do przytoczenia stanowiska IPN, gdyby nawet była to opinia wymagana przez art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej, ponieważ opinia ze swej natury nie ma charakteru wiążącego. Nie czyni zadość obowiązkowi wykazania przez Wojewodę Mazowieckiego, że dotychczasowa nazwa zmieniona zarządzeniem wypełnia dyspozycję art. 1 ust. 1 i 2 ustawy dekomunizacyjnej zawarcie w uzasadnieniu informacji przypominającej kopię biogramu zaczerpniętego ze źródeł encyklopedycznych (często zresztą niepełnych), pozbawionych jakichkolwiek cech analizy, z której wynikałyby motywy uzasadniające pogląd, że dana nazwa odpowiada dyspozycji art. 1 ust. 1 i 2 ustawy dekomunizacyjnej. Brak dostatecznego uzasadnienia dla zarządzenia powoduje, że nie sposób odczytać jakimi obiektywnie weryfikowalnymi kryteriami kierował się

Wojewoda Mazowiecki przy zakwalifikowaniu dotychczasowej nazwy ulicy do zmiany na podstawie ustawy dekomunizacyjnej. Szczególnych wątpliwości nastroczają przypadki nazw ulic, których patroni poza jakimkolwiek związkiem z państwem komunistycznym w swoim życiorysie lub historii wykazywali się działalnością patriotyczną i niepodległościową, jak np. udział w Powstaniu Warszawskim czy działalność w Armii Krajowej. W tego typu zarządzeniach zastępczych szczególne zastrzeżenia musi rodzić brak analizy oraz przedstawienia motywów, na podstawie których Wojewoda Mazowiecki uznał część dokonań czy rodzajów działalności danego patrona za rozstrzygające i dlaczego. Niezależnie od powyższego wydanie przez Wojewodę Mazowieckiego zarządzenia bez przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami m.st. Warszawy nastąpiło z naruszeniem art. 2 i 4 ust. 6 ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 22 listopada 1993 r. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Karta, stanowiąca część obowiązującego w RP porządku prawnego, jest źródłem standardów adresowanych do ustawodawcy krajowego przy stanowieniu wewnętrznych regulacji prawnych i może służyć jako wzorzec, z którym porównywany jest przepis ustawy (por. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., K 30/02, OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 16). Pogląd ten wyrażono wprost w orzeczeniach TK, w których Trybunał wskazał na ujętą w przepisach Karty regulację i uznał ją za wiążącą dla polskiego ustawodawcy (por. wyrok TK z 20 marca 2007 r., K 35/05, OTK ZU 2007, nr 3A, poz. 28; wyrok TK z 26 lutego 2003 r., K 30/02, OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 16; wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK ZU 2013, nr 1A, poz. 7.). Zgodnie z art. 2 Karty, zasada samorządności lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w konstytucji. Art. 4 ust. 6 Karty wskazuje zaś na konieczność przeprowadzenia konsultacji we właściwym czasie i właściwym trybie ze społecznością lokalną w trakcie podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących. Jest bezdyskusyjne, że zmiana nazewnictwa ulic dotyczy części mieszkańców gminy (miasta), a sposób rozstrzygnięcia tej sprawy ma istotny wpływ na funkcjonowanie gminy i warunki życia jej mieszkańców oraz zaspokajanie ich potrzeb. Zmiana nazwy ulic wywiera poważny bezpośredni wpływ zarówno na prywatną sferę ich życia, jak i sferę związaną z funkcjonowaniem w społeczeństwie. Wiąże się z konkretnymi uciążliwościami mającymi postać obowiązków prawnych, łączących się także z wydatkami. Wymaga dokonania zmian we wszelkich dokumentach zawierających adres zamieszkania oraz zawiadomienia urzędów i instytucji publicznych (jak również prywatnych), takich

jak na przykład urzędy skarbowe, Krajowy Rejestr Sądowy, organ koncesyjny. Ponadto, osoby będące przedsiębiorcami, oprócz dokonania zmian w rejestrach ewidencjonujących prowadzenie działalności gospodarczej, zmuszone są ponieść dodatkowe koszty wymiany szyldów, przedruku ulotek reklamowych, aktualizacji stron internetowych, zgłoszenia zmian w bazach przedsiębiorców. Nie da się zatem zaprzeczyć, że kwestia zmiany nazwy ulicy to niewątpliwie ważna dla gminy i jej mieszkańców sprawa. Z treści art. 2 oraz 4 ust. 6 Karty należy wywieść, że w ważnych, bezpośrednio dotyczących społeczności lokalnych sprawach, powinny być przeprowadzane konsultacje społeczne i to tym bardziej, że w preambule Karty wskazuje się, iż „prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy”, że „to właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni”, oraz że „istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela”, czym wyrażono świadomość potrzeby uwzględniania interesów mieszkańców lokalnych społeczności oraz potrzeby rozpoznawania ich poglądów. Z nacisku, jaki przytoczone przepisy kładą na kwestię konsultowania istotnych rozstrzygnięć o znaczeniu lokalnym wynika, że w sytuacji, gdy takie konsultacje nie zostaną przeprowadzone, akt prawny zmieniający nazwę ulicy należy uznać za naruszający prawo w stopniu istotnym, co z kolei stanowi podstawę do wyeliminowania go z obrotu prawnego. Zatem Wojewoda Mazowiecki miał obowiązek przeprowadzić konsultacje z mieszkańcami m.st. Warszawy przed wydaniem zarządzenia. Zgodnie z art. 3 ust. 2 Karty, konsultacje takie Wojewoda Mazowiecki mógł przeprowadzić poprzez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza także możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 2015 r. sygn. akt II OSK 1015/14 co prawda przyjęto, że w związku z tym, iż podstawą prawną do nadania lub zmiany ulicy jest art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, który to przepis ustanawia wyłączną kompetencję rady gminy będącej organem

wybranych przez lokalną społeczność, to mieszkańcom danej społeczności lokalnej nie przysługuje już prawo do domagania się przeprowadzenia konsultacji w sprawie nazw ulic, jednakże argumentacji takiej nie sposób zastosować do organu administracji rządowej jakim jest wojewoda. W odróżnieniu od rady gminy, organu pochodzącego z wyboru lokalnej społeczności, wojewoda, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525, z późn. zm.), jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Niezależnie od powyższego nie może budzić wątpliwości, że zarządzenie zastępcze należy do katalogu aktów normatywnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, o którym mowa w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z § 3 zarządzenia, przedmiotowy akt prawny podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Zgodnie natomiast z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Wyjątkowo, zgodnie z ust. 2 tego samego artykułu, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. W literaturze przedmiotu zasada ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* jest uznawana za zasadę konstytucyjną, zgodnie z którą prawodawca może wprowadzić akt normatywny powszechnie obowiązujący z *vacatio legis* krótszym niż 14 dni tylko wtedy gdy „ważny interes państwa” jest jednocześnie chroniony przez inną istotną zasadę konstytucyjną. Wyjątkowość omawianego rozwiązania oznacza, że prawodawca, który chce, by dany akt normatywny zaczął obowiązywać natychmiast po ogłoszeniu, musi wykazać nie tylko, że jest to „uzasadniony przypadek”, ale również że takie rozwiązanie jest niezbędne ze względu na „ważny interes państwa”. Wiarygodność tego uzasadnienia podlega weryfikacji w procesie kontroli prawa odpowiednio przez Trybunał lub sądy administracyjne (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów

normatywnych. Komentarz, WK, 2016). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r. (K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92) stwierdził, że z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika, iż „muszą [...] istnieć dostatecznie przekonujące argumenty uzasadniające odstępianie od zasady co najmniej czternastodniowego okresu *vacatio legis*. To odstępianie jest jednak dopuszczalne – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – tylko w „szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna”. Ponadto, jak zauważył M. Safjan w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału z dnia 3 listopada 2006 r. (K 31/06, OTK-A 2006 r., nr 10, poz. 147) „przy skracaniu okresu *vacatio legis* wartość konstytucyjna związana z *vacatio legis* musi ustąpić innej, donioślejszej wartości konstytucyjnej, a nie – na przykład – faktom mającym charakter polityczny”. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10 stwierdził, że obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasad: bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, a ponadto, że „kategoryczne sformułowanie (...wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia...) wskazuje na to, że stanowi on normę powszechnie obowiązującą, więc ma on zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy”. W przytoczonym powyżej orzeczeniu wskazano, że art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie ma zastosowania do aktów prawa miejscowego, ponieważ ze swej istoty akty te mają charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym. Ważny interes państwa, o jakim mowa w tym przepisie, nie może zatem stanowić przesłanki, która uzasadniałaby wejście w życie zarządzenia zastępczego z dniem ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Natomiast co do opinii Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu stwierdzono, że Wojewoda Mazowiecki wydał zarządzenie z pominięciem obowiązku uprzedniego uzyskania opinii Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, o której mowa w art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej, bowiem dokument z dnia 9 listopada 2017 r. nr BUW-940-229(2)/17), na który powołuje się Wojewoda

Mazowiecki w zarządzeniu, zarówno pod względem materialnym jak i formalnym, nie spełnia wymogu opinii. Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej, wydanie zarządzenia zastępczego wymaga opinii IPN potwierdzającej niezgodność z art. 1 nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy. Opinia taka, mając na uwadze treść powołanego przepisu, powinna potwierdzać niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie tej ustawy z jej art. 1. Tymczasem, w opinii tej ograniczono się wyłącznie do enigmatycznego sformułowania: „Nazwy ulic znajdujących się w granicach Miasta Stołecznego Warszawy, wymienione w załączonym niżej wykazie, jako nazwy wymagające zmiany – są niezgodne z art. 1 ust. 1 ustawy.”, a w uzasadnieniu lakonicznie stwierdzono, iż „w ocenie Instytutu Pamięci Narodowej – KSiZpNP wymienione nazwy – jako odnoszące się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm – są niezgodne z art. 1 ust. 1 ustawy” oraz pozytywnie oceniono proponowane przez Wojewodę Mazowieckiego nowe nazwy ulic. Tego typu uzasadnienie, w którym zbiorczo i bez powołania konkretnych argumentów odnoszących się do poszczególnych osób, organizacji, wydarzeń lub dat, które by przekonująco tłumaczyły racje i motywy dokonanej przez IPN oceny (zarówno odnośnie do nazw podlegających zamiarowi zniesienia, jak i nazw podlegających zamiarowi nadania), nie spełnia wymogu prawidłowej, tj. wyczerpująco umotywowanej opinii IPN umożliwiającej Wojewodzie Mazowieckiemu podjęcie samodzielnej decyzji o dokonaniu zmiany nazw ulic w prawidłowy sposób. Wyżej wymieniona opinia w ogóle nie próbuje w uzasadnieniu rzetelnie przedstawić faktów i okoliczności dotyczących osób, organizacji, wydarzeń lub dat podlegających ocenie tak, by wskazać na argumenty przemawiające za oceną dokonaną przez IPN. Wojewoda Mazowiecki natomiast błędnie uznał, iż tak hasłowa opinia jest wystarczająca do podjęcia przez niego zarządzenia o nieodwracalnych skutkach i podkreślono, że to na wojewodzie ciąży obowiązek zachowania wszystkich wymogów, w tym proceduralnych po to, by mógł skutecznie wydać zarządzenie zastępcze na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej. Reasumując, wojewoda nie może zatem kwalifikować jako opinii IPN w rozumieniu art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej dokumentu, który w rzeczywistości nie spełnia cech takiej opinii. Ponadto „opinia” IPN, na którą w zarządzeniu powołuje się Wojewoda Mazowiecki, nie pochodzi od właściwego organu ze względu na brak podpisu osoby reprezentującej organ Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Wedle art. 9 ust. 1 IPN-em kieruje Prezes, zaś

organizację IPN w zakresie nieuregulowanym ustawą określa statut nadany przez Prezesa Instytutu Pamięci. Natomiast § 2 statutu IPN, jako organy IPN wymienia Prezes IPN, Kolegium IPN oraz dyrektora oddziału IPN. W świetle tego zauważono, że przedstawioną przez Wojewodę Mazowieckiego opinię podpisał A.S. – Dyrektor Biura [...] IPN, tj. jednej z siedmiu komórek organizacyjnych IPN (vide: art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu; Dz. U. z 2016 r., poz. 1575). Wojewoda Mazowiecki błędnie uznał zatem ten dokument za opinię IPN, o której mowa w art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej. Ponadto w związku z wydaniem przez Wojewodę Mazowieckiego w dniu 9 listopada 2017 r. szeregu zarządzeń zastępczych w przedmiocie zmiany nazw ulic, skarżący wniósł do Sądu 47 skarg na powyższe zarządzenia i wszystkie te sprawy pozostają ze sobą w bezpośrednim związku, a ich stan faktyczny i prawny jest podobny. W związku z tym przemawia to za połączeniem wyżej wymienionych spraw do łącznego rozpoznania lub rozstrzygnięcia, a za czym przemawia w szczególności bezpośredni związek, w jakim pozostają one ze sobą oraz zasada ekonomii procesowej.

W odpowiedzi na skargę, Wojewoda Mazowiecki wniósł o jej odrzucenie, a w przypadku nie uwzględnienia tego wniosku o jej oddalenie i połączenie spraw do wspólnego rozpoznania, a wskazując na dotychczasowe ustalenia faktyczne i prawne podał, że skarga nie powinna być przedmiotem rozpoznania przez Sąd z uwagi na jej niedopuszczalność i z tej przyczyny winna być odrzucona. Zarządzenie zastępcze bowiem zostało wydane w oparciu o art. 6 ust. 2 i 3 ustawy dekomunizacyjnej w związku z niewykonaniem przez Radę m.st. Warszawy obowiązku, o którym mowa w art. 6 ust. 1 tejże ustawy i art. 6 ust. 4 ustawy nakazuje w takich sprawach odpowiednio stosować art. 3 ust. 4 ustawy. Ten zaś wprowadza obowiązek odpowiedniego stosowania m.in. art. 98 u.s.g, zgodnie z którym to przepisem, do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego uprawniona jest gmina, której interes prawny, uprawnienie lub kompetencja zostały naruszone, a podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Odpowiednie stosowanie powołanego przepisu oznacza, że na takich samych zasadach następuje złożenie skargi na zarządzenie zastępcze. W związku z powyższym, iż w skardze jako stroną skarżącą wskazano Radę m.st. Warszawy, czyli organ stanowiący m.st. Warszawy, to uprawnienie do zaskarżenia zarządzenia

zastępczego przysługiwało m.st. Warszawa, bowiem należy odróżnić kwestię oznaczenia podmiotu legitymowanego do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, organu reprezentującego ten podmiot w postępowaniu oraz organu podejmującego akt będący podstawą do wniesienia skargi. Posiadanie zdolności sądowej jest warunkiem koniecznym dla przeprowadzenia ważnego postępowania. W uchwale z dnia 13 listopada 2012 r. sygn. akt I OPS 3/12 NSA wywiódł, że gmina będąca podmiotem władzy publicznej ma osobowość prawną i to ona ma zdolność sądową w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Na chwilę podjęcia przez NSA wskazanej uchwały, art. 25 § 1 p.p.s.a w ogóle nie odnosił się do organów administracji publicznej, przyznając zdolność sądową osobom fizycznym i prawnym. Przepisem zaś wyróżniającym organ administracji publicznej jako odrębny podmiot mający zdolność sądową w postępowaniu sądowoadministracyjnym, był wyłącznie art. 32 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem stronami w sprawie sądowoadministracyjnej są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Stąd uznawano wówczas w piśmiennictwie, iż wobec takiego brzmienia art. 32 p.p.s.a., za zbyt wąskie należy uznać zredagowanie art. 25 p.p.s.a. wprost regulującego kwestię zdolności sądowej. Organy administracji publicznej miały bowiem zdolność sądową, lecz wyłącznie w postępowaniu, które dotyczyło skargi na ich działanie lub bezczynność, mimo że nie miało to potwierdzenia w art. 25 p.p.s.a. W obecnym natomiast stanie prawnym, w art. 25 p.p.s.a. obok osób fizycznych i prawnych wymieniono także organy administracji publicznej. Jednakże jak wynika z uzasadnieniu do tej ustawy „Obowiązująca definicja zdolności sądowej jest zredagowana zbyt wąsko, pomija bowiem zdolność sądową organu administracji publicznej, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Proponowana zmiana rozszerza tę definicję poprzez dodanie organu jako podmiotu mającego zdolność sądową. Zmiana ta skoreluje treść art. 25 § 1 z art. 32 P.p.s.a. ". Istotne zatem jest to, że zmiana art. 25 p.p.s.a jest skorelowana z brzmieniem art. 32 p.p.s.a, a to oznacza, że przyznanie zdolności sądowej organowi administracji publicznej następuje wyłącznie w sytuacji, gdy skarga jest składana przeciw temu organowi. Wprowadzona nowelizacja uregulowała więc jedynie kwestię podnoszoną w piśmiennictwie zapewnienia zgodności art. 25 p.p.s.a. z art. 32 p.p.s.a., w którym organ jest tym, wobec którego występuje skarżący. W niniejszej sprawie dotyczy to zdolności sądowej organu, który

wydał skarżone zarządzenie zastępcze, czyli Wojewody Mazowieckiego. Dokonana nowelizacja nie poszerzyła zakresu przyznanej zdolności sądowej w taki sposób, aby organy gminy – osoby prawnej – uzyskały możliwość samoistnego występowania po stronie czynnej postępowania, a zatem w roli skarżącego, rada gminy jest jedynie organem gminy, która posiada odrębną osobowość prawną. Zatem w niniejszej sprawie, gdy zaskarżono zarządzenie zastępcze Wojewody Mazowieckiego, zdolność sądową mogło mieć wyłącznie m.st. Warszawa, posiadające osobowość prawną (art. 2 ust. 2 u.s.g.), a nie Rada m.st. Warszawy, będąca jedynie jego organem. Ponadto zgodnie z art. 98 ust. 3 u.s.g do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Ustawodawca wprost wskazał dwa podmioty, których działanie jest niezbędne w celu złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody (tu: zarządzenie zastępcze), odróżniając je od siebie, z jednej strony jest to gmina wnosząca skargę (tu: m.st. Warszawa), z drugiej organ tej gminy podejmujący uchwałę stanowiącą podstawę formalną dla tej skargi, wyrażającą wolę zaskarżenia aktu nadzoru (tu: Rada m.st. Warszawy). Nie ma żadnych uzasadnionych powodów, aby zakładać, iż racjonalny ustawodawca dwóm różnym terminom („gmina” i „organ”) w tej samej jednostce, redakcyjnej przypisywał to samo znaczenie. Zatem nie ulega wątpliwości, że podstawą do wniesienia skargi w niniejszej sprawie winna być uchwała Rady m.st. Warszawy, gdyż jej działania (zaniechania) dotyczy zarządzenie zastępcze. Taka uchwała została podjęta i stanowi ją uchwała Rady m.st. Warszawy nr LVII/1451/2017 z dnia 16 listopada 2017 r. w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze. Podkreślono, że wykonanie tej uchwały powierzono Prezydentowi m.st. Warszawy. Oznacza to, że sama Rada m.st. Warszawy podejmując wskazaną uchwałę przyjęła stanowisko, iż Prezydent m.st. Warszawy, jako organ wykonawczy gminy, będzie ją wykonywał w oparciu o art. 30 ust. 1 u.s.g., reprezentując tym samym m.st. Warszawę w zainicjonowanym postępowaniu sadowoadministracyjnym na podstawie art. 31 u.s.g., a nie jako pełnomocnik Rady m.st. Warszawy. Jednakże do skargi dołączono pełnomocnictwo procesowe do reprezentowania Rady m.st. Warszawy, a nie m.st. Warszawy. Co do zarzutów naruszenia przepisów Konstytucji RP nie można się zgodzić w całości, bowiem nie można wyciągnąć odmiennego wniosku jeśli się

zważy, że Rada m.st. Warszawy jako organ niezaprzeczalnie stosujący prawo w procesie uchwałodawczym, na podstawie tych samych przepisów ustawy dekomunizacyjnych, na sesji w dniu 31 sierpnia 2017 r. podjęła 6 uchwał w sprawie zmiany nazw ulic oznaczonych numerami od LIV/1359/2017 do LIV/1364/2017. Zważywszy więc na istotę zarzutu stwierdzono, że skarżąca wpierw, zgodnie z aktualnie wyrażanym swym poglądem, dokonała sama, autonomicznie, oceny przepisów ustawy dekomunizacyjnej i nie stwierdziwszy ich niezgodności z Konstytucją RP podjęła w oparciu o nie wskazanych 6 uchwał, by następnie, w niezmienionym stanie prawnym zarzucić tym samym przepisom niekonstytucyjność, gdy tylko stały się one podstawą do wydania zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego. Ponadto pogląd, że każdy organ stosujący prawo, jak również Sąd, jest uprawniony do decydowania o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, gdy nie zapadło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, jak również, że Sąd rozstrzygający sprawę jest uprawniony w tej sytuacji, w oparciu o bezpośrednie stosowanie Konstytucji, odmówić stosowania przepisów ustawy dekomunizacyjnej stanowiących podstawę zarządzenia zastępczego jako niekonstytucyjnych, jest niezasadny, a organ nadzoru wydając zarządzenie zastępcze w żadnym wypadku nie naruszył autonomii i samodzielności m.st. Warszawy, bowiem miało ono okres aż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy dekomunizacyjnej (z dodatkowym jeszcze 3-miesięcznym okresem *vacatio legis*) na przeprowadzanie wszystkich czynności zmierzających do zmiany nazw ulic zgodnie z obowiązkiem nałożonym art. 6 ust. 1 tej ustawy na jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślono, że obowiązująca w polskim systemie prawa zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) „oznacza, że organ władzy publicznej nie może podejmować decyzji bez podstawy prawnej, ale należy rozumieć ją również tak, że organ władzy publicznej nie może unikać podejmowania decyzji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na niego taki obowiązek” (por. P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2000, s. 19). „Organy muszą zatem znać przepisy regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika zatem, że nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej czy unikać wykonania kompetencji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na te organy określone obowiązki (por. wyrok TK z 21 lutego 2001 r. sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47, pkt III.6 i cytowana tam literatura)”. Musi to stanowić punkt wyjścia dla wszelkich dalszych rozważań i przy

rozstrzygnięciu sprawy, w przeciwnym bowiem wypadku nieuprawnionemu zniekształceniu ulegnie ocena prawna legalności zarządzenia zastępczego. Podkreślono, że brak jest w skardze zarzutu kwestionującej zasadność wytypowania do zmiany konkretnej nazwy ulicy objętej zarządzeniem zastępczym. Strona skarżąca nie neguje konieczności zmiany tej konkretnej nazwy ulicy w świetle celu ustawy, uznania tej nazwy jako niezgodnej z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej, a tym samym nie neguje, że ziszczył się warunek, którego realizacja stanowiła prawnie zdeterminowany obowiązek samorządu. Z kolei zarządzenie zastępcze, to akt o unormowaniu wyjątkowym, już choćby z tej przyczyny, że co do zasady organowi nadzoru przysługuje przewaga kompetencji o charakterze następczym, weryfikacyjnym. Jedynie w przypadkach wprost uregulowanych przez ustawodawcę i jedynie w oznaczonym zakresie, organ nadzoru jest uprawniony, ale i zobowiązany, do wydania zarządzenia zastępczego. I nie może być mowy o naruszeniu zasady samodzielności samorządu, bowiem po pierwsze, samodzielność ta nie ma – w aspekcie wykonywania zadań publicznych – charakteru absolutnego. Jednostki samorządu muszą działać w ramach ustaw. Ustawodawca zaś może zgodnie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) ingerować w tę swobodę. Wyrazem dopuszczalnej konstytucyjnie ingerencji jest właśnie unormowanie art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej. Po drugie, w ustawie dekomunizacyjnej przewidziano w pierwszym rzędzie właśnie autonomiczne działanie samorządu w ramach zasady legalizmu (w rozumieniu jak wyżej). Dopiero bezczynność po stronie samorządu uruchamia procedurę zarządzenia zastępczego, jako środka ostatecznego. Jest to jednocześnie wyrazem zachowania zasady subsydiarności (pomocniczości), gdyż ustawa daje pierwszeństwo dla działania samorządu. Po trzecie, aby ustrzec się przed zarzucaną obecnie arbitralnością w działaniu organu nadzoru, ustawa dekomunizacyjna wprowadza niezbędny element uzyskania opinii IPN przed wydaniem zarządzenia zastępczego. Ponadto działanie organu nadzoru nadal oparte jest wyłącznie na kryterium legalności. Po czwarte, zachowana została także zasada proporcjonalności, bo jak wskazuje uzasadnienie ustawy dekomunizacyjnej została ona uchwalona, gdyż Senat stwierdził, że ustawodawca nie może pozwolić na propagowanie symboliki komunistycznej, gdyż byłoby to demoralizujące dla społeczeństwa. Po piąte, ustawa dekomunizacyjna nie wyklucza możliwości zmiany przez jednostkę samorządu terytorialnego nazwy ulicy nadanej zarządzeniem zastępczym, nie ogranicza więc żadnych kompetencji uprzednich i

następczych samorządu w tym zakresie. Po szóste wreszcie, ustawa dekomunizacyjna nie wprowadza żadnych zmian w finansowaniu nadania nowej nazwy ulicy w porównaniu do regulacji dotychczasowych, za wyjątkiem uwzględnienia zwolnienia z opłat w art. 5 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej (działanie na korzyść). Mając także na względzie cel jakemu służy ustawa, jej powszechną w Sejmie akceptację (z uwagi na wynik głosowania), a także ilość zmienianych nazw ulic w skali wszystkich funkcjonujących w m.st. Warszawa, poziom wydatków z tym związanych obciążających samorząd, nie wydaje się aż tak znaczny. Niezależnie od powyższego skarżąca nie dostrzega, że w uzasadnieniu zarządzenia zastępczego wskazane zostały informacje o charakterze encyklopedycznym odnoszące się do dotychczasowej nazwy ulicy. Być może w ocenie skarżącej są one niepełne, jednakże mimo wszystko w zakresie wystarczającym by – bez oczekiwanej pogłębionej analizy – wykazać wypełnienie dyspozycji art. 1 ustawy dekomunizacyjnej. Trudno przy tym odnieść się do tak ogólnie sformułowanego zarzutu, niezawierającego żadnego konkretnego zastrzeżenia do uzasadnienia zarządzenia zastępczego, w tym nie kwestionującego zasadność wytypowania do zmiany konkretnej nazwy ulicy objętej tym zarządzeniem. Skarga odnosi się wręcz do przykładów lub do bliżej niedookreślonych „przypadków nazw ulic”. Dodatkowo, a nie w miejsce uzasadnienia zarządzenia zastępczego, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej wydanie zarządzenia zastępczego zostało poprzedzone wymaganą opinią IPN i Wojewoda Mazowiecki jej nie kwestionował. Dalej wskazano, że ustawa dekomunizacyjna w żadnym zakresie nie przewiduje także konieczności przeprowadzenia przez organ nadzorczy konsultacji z mieszkańcami czy z organami samorządowymi, uprzednich w stosunku do wydawanego zarządzenia i tym samym nie doszło do naruszenia art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, czy też niezgodności stosownego przepisu ustawy dekomunizacyjnej ze wskazaną regulacją konstytucyjną. W konsekwencji nie został określony normatywnie tryb konsultowania się organu nadzoru ze społecznością lokalną w sprawie zmiany nazewnictwa ulic. Co zaś się tyczy ogłaszaniu aktów normatywnych, nie jest kwestionowane przez żadną ze stron, iż zarządzenie zastępcze wymagało publikacji w dzienniku urzędowym, zgodnie z przepisami u.o.a.n. W skardze zarzucono natomiast, że w zarządzeniu zastępczym określono chwilę jego wejścia w życie na dzień ogłoszenia skarżonego aktu prawnego, podczas gdy w sprawie nie zachodzą przesłanki prawne do skrócenia *vacatio legis*, zgodnie z art. 4 ust. 2 u.o.a.n. Tym samym okres *vacatio*

legis winien wynosić co najmniej 14 dni. Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.o.a.n w uzasadnionych przypadkach dniem wejścia w życie aktu normatywnego może być dzień jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym, jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia aktu w życie i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W zarządzeniu zastępczym wskazano, iż wchodzi ono w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, ze względu na ważny interes państwa i przytoczoną wyżej argumentację, dotyczącą podstawowych założeń ustawy oraz z uwagi na bezczynność Miasta w zakresie zmiany nazwy, co czyni zadość zasadom demokratycznego państwa prawnego, o których mowa w powołanym przepisie. I tak, w okolicznościach niniejszej sprawy, nie sposób zgodzić się z wyrażoną ogólną i generalną tezą, iż art. 4 ust. 2 u.o.a.n. nie ma zastosowania do aktów prawa miejscowego, ponieważ ze swej istoty akty te mają charakter lokalny i wydawane są w interesie lokalnym, bowiem uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej czy zarządzenie zastępcze wydane w oparciu o art. 6 ust. 2 tejże ustawy, jest realizacją na danym terytorium celu ustawy dekomunizacyjnej o poziomie państwowym, a tym samym wydawane są w interesie państwa. Samo uchwalenie ustawy dekomunizacyjnej z odpowiednimi nakazami, bez wypełnienia jej treści realizacją na szczeblu lokalnym, jest pozbawione racjonalności i z góry skazane na niepowodzenie. Przypomniano, że ustawa dekomunizacyjna została uchwalona z uwagi na wciąż występujące przypadki funkcjonowania na terytorium państwa w nazewnictwie ulic, placów i innych obiektów komunistycznych patronów, przy czym na równi z nimi uznano propagowanie w ten sposób każdego innego systemu totalitarnego. Uznano to w uzasadnieniu ustawy dekomunizacyjnej za demoralizujące dla całego społeczeństwa i w tym choćby upatrywać należy potrzebę realizacji i jednocześnie ochrony ważnego interesu państwowego w drodze wydania aktów prawa miejscowego. Wagę tego interesu podkreślono w uzasadnieniu do ustawy dekomunizacyjnej. Podobnie penalizację takiego postępowania odnaleźć można w obowiązującym kodeksie karnym. Potwierdza to jedynie tezę, iż realizacja założeń ustawy dekomunizacyjnej na szczeblu lokalnym jest jednocześnie realizacją interesu państwowego. Nakaz odpowiedniego *vacatio legis* nie ma charakteru bezwzględny. Ustawodawca może zrezygnować z *vacatio legis*, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny (i tak należy rozumieć interes państwowy przywołany w przepisie), którego nie można zrównoważyć interesem jednostki. Na tę okoliczność

powołano się w treści uzasadnienia zarządzenia zastępczego. Innymi słowy, bezczynność organu stanowiącego gminy w podjęciu aktu prawem nakazanego udaremnienia realizację interesu nie tylko lokalnego, ale także państwowego wynikającego z założeń ustawy dekomunizacyjnej. Co zaś się tyczy zarzutu niezyskania opinii IPN, ustawa ta nie wprowadziła żadnych wymogów formalnych czy merytorycznych co jej formy, czy treści. Ponadto większość nazw ulic zmienianych w trybie ustawy dekomunizacyjnej miało swoje noty na stronie IPN, a ich negatywna ocena była przedmiotem toczącej się od dłuższego czasu dyskusji. Na marginesie podniesiono, że stosowne pełnomocnictwo A.S. – Dyrektora Biura [...] Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, znajduje się w aktach administracyjnych sprawy.

W piśmie procesowym z dnia 5 lutego 2018 r. strona skarżąca podkreśliła, że zarządzenie zastępcze traktowane jest jako ostateczny środek nadzoru nad jednostką samorządu terytorialnego w kategorii środków nadzoru o charakterze represyjnym i stanowi formę przymusu administracyjnego (zob. Z. Niewiadomski w Systemie prawa administracyjnego. Podmioty administrujące, t. 6, Warszawa 2011, s. 210). W obowiązującym ustawodawstwie zarządzenie zastępcze, inaczej niż rozstrzygnięcie nadzorcze, którego celem jest usunięcie aktu sprzecznego z prawem z obrotu prawnego, przewiduje się jako środek stosowany w ściśle określonych ustawowo sytuacjach, sprowadzających się do niewykonania przez organ jednostki samorządu czynności prawnej, do której wykonania była prawnie zobowiązana. Z tego względu, organ nadzoru, wydając zarządzenie zastępcze, powinien dochować szczególnej staranności, co najmniej takiej, jakiej wymaga się od organu samorządowego, ponieważ w rzeczywistości nie realizuje zadania własne, lecz należące do samorządu terytorialnego. Na pewno zaś uzasadnienie zaskarżonego zarządzenia zastępczego nie może charakteryzować się dowolnością, co ma miejsce w przypadku przedmiotowego zarządzenia. Skoro Wojewoda Mazowiecki uznał daną osobę, organizację, datę lub wydarzenie za symbolizujące komunizm albo propagujące ten ustrój, to jego obowiązkiem było wykazanie, z jakiego konkretnego powodu zajął takie stanowisko. Nie można bowiem przyjąć, że było wystarczające samo lakoniczne odwołanie się do „oceny” IPN, bez podania zresztą jakiegokolwiek elementu tej oceny, a to oznacza, że Wojewoda pozostawił domyślności adresata zarządzenia zastępczego (jak również ogółu, ze względu na publikację przedmiotowego zarządzenia w Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego) powody spełnienia

dyspozycji art. 1 ustawy dekomunizacyjnej. Podkreślono też, że „ocena” IPN, gdyby była nawet opinią, o której mowa w art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej, w żadnym przypadku nie może być traktowana jako akt wiążący, gdyż „opinia” to „mniemanie, sąd, przekonanie, pogląd” (W. Doroszewski /red./, Słownik języka polskiego, t. 5, Warszawa 1963, s. 1031), a więc ustawodawca używając tego terminu, świadomie przyjął, że organ nadzoru musi znać stanowisko IPN, ale nie zwalnia go to z obowiązku prawidłowego uzasadnienia własnego rozstrzygnięcia.

Z kolei Wojewoda Mazowiecki w piśmie procesowym z dnia 5 marca 2018 r. podtrzymał stanowisko, że Rada m.st. Warszawy występując w niniejszym postępowaniu po stronie czynnej nie posiada zdolności sądowej. Zdolność tą ewentualnie posiadałoby m.st. Warszawa, gdyby złożyło skargę i było stroną skarżącą z uwagi na posiadaną podmiotowość prawną. Dalej dodał, że w wyniku 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 (zwaną dalej „ustawą zmieniającą”), z dniem 7 stycznia 2018 r. zaczął obowiązywać dodany w treści ustawy dekomunizacyjnej art. 6c. Zgodnie z jego brzmieniem skarga do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej, przysługuje jednostce samorządu terytorialnego jedynie w przypadku, gdy brak możliwości wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej, wynikał z przyczyn niezależnych od tej jednostki. Przepis ten ma zastosowanie w niniejszej sprawie, a to z uwagi na art. 4 ustawy zmieniającej. Postanowiono w nim, że do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej (tj. przed 7 stycznia 2018 r.) stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (tj. ustawą zmieniającą). Wobec braku spełnienia przesłanki wskazanej w art. 6c ustawy dekomunizacyjnej, mającej zastosowanie w niniejszym postępowaniu, skarga winna być na tym etapie odrzucona na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.

Natomiast strona skarżąca w obszernym piśmie procesowym z dnia 24 kwietnia 2018 r., zakwestionowała zasadność stanowiska Wojewody Mazowieckiego, zgodnie z którym w niniejszej sprawie występuje pierwotny i nieusuwalny brak

formalny, polegający na nieprawidłowym wskazaniu strony skarżącej, co uzasadnia odrzucenie skargi. Ponadto dodano, że wykonano wezwanie Sądu do usunięcia braków formalnych skargi poprzez nadesłanie pełnomocnictwa upoważniającego do działania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w imieniu m.st. Warszawy i w ten sposób przesądzono, czy stroną czynną przedmiotowej skargi ma być rada gminy czy gmina. Natomiast dalej wskazano na niezgodność noweli z dnia 14 grudnia 2017 r. ustawy dekomunizacyjnej z Konstytucją RP i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego i przedstawiono dodatkowe argumenty przemawiające za koniecznością uchylenia zaskarżonego zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego, m.in. przez niewłaściwe zastosowanie w sprawie określenia sprowadzającego się do symboliki, jak również wskazano na fakt, że art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej jest niezgodny z art. 15, 16 i 165 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przyznają wojewodzie, jako przedstawicielowi administracji w województwie, kompetencje do realizacji jednego z zadań własnych gminy, jakim jest zmiana nazw ulic zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Innymi słowy, wojewódzki sąd administracyjny nie orzeka co do istoty sprawy w zakresie danego przypadku, lecz jedynie kontroluje legalność rozstrzygnięcia zapadłego w tym postępowaniu, z punktu widzenia jego zgodności z prawem materialnym i obowiązującymi przepisami prawa procesowego.

Natomiast stosownie do treści art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.), sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Sąd nie może wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności (§ 2).

Skarga analizowana pod tym kątem zasługuje na uwzględnienie. Na wstępie, przed przystąpieniem do merytorycznej oceny skarżonego aktu, należało dokonać

oceny dopuszczalności zaskarżenia zarządzenia zastępczego w tej sprawie. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. poz. 744 ze zm.), 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 zmienia w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie.

Zaskarżone zarządzenie zastępcze wydane zostało na podstawie art. 6 ust. 2 i 3 ustawy dekomunizacyjnej, wobec niewykonania przez właściwy organ, tj. Radę m.st. Warszawy obowiązku, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy, zatem dotyczyło sprawy należącej do właściwości Rady m.st. Warszawy. Stosownie do art. 6 ust. 4 w zw. z art. 3 ust. 4 ustawy dekomunizacyjnej, przepisy art. 98, art. 100 i art. 102a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stosuje się odpowiednio, co oznacza, że w postępowaniu dotyczącym wydanego zarządzenia zastępczego prawodawca przewidział procedurę kontroli legalności takiego aktu podobną do kontroli wykonywanej w stosunku do rozstrzygnięcia nadzorczego. Z art. 98 ust. 1 zdanie 2 u.s.g. wynika zasada, iż akt taki podlega zaskarżeniu z powodu jego niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia doręczenia. Natomiast podstawą do wniesienia skargi na taki akt jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze (art. 98 ust. 3 zd. 2 u.s.g.).

W niniejszej sprawie taką uchwałę podjęła Rada Miasta Stołecznego Warszawy w dniu 16 listopada 2017 r, Nr LVII/1451/2017, w której w § 1 postanowiono o wniesieniu skargi na zarządzenie zastępcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie nadania nazwy ulicy wydane na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej i wykonanie tej uchwały powierzono Prezydentowi m.st. Warszawy (§ 2), a uchwała weszła w życie z dniem podjęcia (§ 3). Do powyższej uchwały została załączona uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia [...] kwietnia 2007 r. nr [...] w sprawie reprezentowania Rady m.st. Warszawy w postępowaniach przed sądami administracyjnymi. W § 1 powyższej uchwały postanowiono, że udziela się Hannie Gronkiewicz – Waltz pełnomocnictwa

ogólnego do prowadzenia spraw Rady m.st. Warszawy w postępowaniach przed sądami administracyjnymi.

Niewątpliwie sprawa dotycząca obowiązku zmiany nazwy ulic m.st. Warszawy, spełniających przesłanki określone w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy dekomunizacyjnej, jest „sprawą” Rady m.st. Warszawy, należy bowiem do zakresu jej właściwości. Wniesienie skargi na zarządzenie zastępcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 listopada 2017 r. stanowiło więc wykonanie powyższej uchwały Rada Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 listopada 2017 r. Nr LVII/1451/2017. Wprawdzie z treści skargi wynikało, że skarga została wniesiona przez Radę m.st. Warszawy, niemniej jednak za pismem procesowym z dnia 4 stycznia 2018 r., stanowiącym odpowiedź na wezwanie Sądu z dnia 28 grudnia 2017 r., do akt sprawy wpłynęło pełnomocnictwo z dnia 4 stycznia 2018 r. udzielone przez Prezydenta m.st. Warszawy adw. A.J. do zastępowania miasta stołecznego Warszawy przed sądami administracyjnymi w sprawie o wskazanej sygnaturze akt. Jednocześnie Prezydent m. st. Warszawy potwierdził czynność wniesienia w dniu 8 grudnia 2017 r. przez pełnomocnika skargi w tej sprawie.

Wobec powyższego brak było podstaw – zdaniem Sądu – do odrzucenia skargi w oparciu o art. 58 § 1 pkt 5 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Prezydent m. st. Warszawy, jako posiadający zdolność sądową do wniesienia niniejszej skargi, uczynił to poprzez ustanowionego przez siebie pełnomocnika. Na tę zdolność sądową Prezydenta m. st. Warszawy – przysługującą mu z samego faktu bycia organem miasta – nie wpływała (nie wyłączała jej) wyrażona w uchwale Rady m.st. Warszawy z dnia [...] kwietnia 2007 r. nr [...] w sprawie reprezentowania Rady m.st. Warszawy w postępowaniach przed sądami administracyjnymi, wola reprezentowania Rady m. st. Warszawy w niniejszym postępowaniu przez Prezydenta.

Sąd nie stwierdził również przesłanek do odrzucenia skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z art. 6c ustawy dekomunizacyjnej, w brzmieniu nadanym ustawą 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. z 2017 r. poz. 2495), skarga na zarządzenie zastępcze wydane w związku ze zmianą nazwy ulicy symbolizującej lub propagującej ustrój totalitarny do sądu administracyjnego przysługuje gminie jedynie w przypadku, gdy brak możliwości wykonania obowiązku zmiany takiej nazwy ulicy wynikał z przyczyn niezależnych od gminy.

Tak zredagowany przepis, stanowi wyraźne ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 16 ust. 2 wyjaśnia, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Koresponduje z tym wprost art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Zasada samodzielności samorządu terytorialnego stanowi więc jedną z podstawowych różnic pomiędzy administracją samorządową a administracją rządową, przy czym funkcjonowanie tej ostatniej nie może opierać się na jakiegokolwiek samodzielności. Samodzielność samorządu stanowi podstawową i immanentną cechę samorządu gminnego i dotyczy nie tylko sfery prywatnoprawnej, ale także publicznoprawnej. Samodzielność publicznoprawna gminy oznacza, że jest ona zdecentralizowanym podmiotem władzy publicznej, działającym na podstawie i w granicach wynikających z przepisów obowiązującego prawa i w tym zakresie jakakolwiek ingerencja podmiotu zewnętrznego (np. organu nadzoru) dopuszczalna jest tylko w przypadku wprost wskazanym w przepisie ustawy i musi być powiązana z prawem do ochrony tejże samodzielności. Z tak przyznaną samodzielnością w zakresie wykonywania zadań publicznych musi być oczywiście powiązana ochrona owej samodzielności, która realizuje się poprzez konstytucyjną gwarancję ochrony sądowej samorządu, wynikającą z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Ponadto Konstytucja nie dopuszcza możliwości ustawowego ograniczenia lub wyłączenia prawa samorządu do sądowej ochrony swojej samodzielności. Tym samym, oceniając dopuszczalność zaskarżenia zarządzenia zastępczego Wojewody na podstawie art. 6c ustawy dekomunizacyjnej należało stwierdzić, że wykładnia tego przepisu, która miałaby polegać na niedopuszczalności zaskarżenia tego aktu nadzoru nad samorządem, jest wprost sprzeczna z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, który to przepis konstytucyjny w tej sprawie znajduje bezpośrednie zastosowanie. Skoro więc Konstytucja RP nie zawiera żadnej podstawy do ograniczania sądowej ochrony samodzielności

samorządu, zatem naruszałaby zasadę *lex superior derogat legi inferiori* taka wykładnia art. 6c ustawy dekomunizacyjnej, która polegałaby na ograniczeniu prawa do zaskarżania aktów nadzoru i która byłaby sprzeczna z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

Wskazać również należy, że Sąd w tej sprawie nie dokonuje oceny zgodności ustawy dekomunizacyjnej z Konstytucją RP, bowiem dokonując wykładni poszczególnych przepisów ustawy dekomunizacyjnej stwierdza jedynie, że w tej sprawie, dokonana przez organ w odpowiedzi na skargę literalna wykładnia art. 6c ustawy, wskazująca na niedopuszczalność skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, jest sprzeczna z wykładnią systemową, celowościową i gramatyczną art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Dla uwydatnienia zasadności powyższej konkluzji warto w tym miejscu powołać pogląd Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z dnia 3 września 1998 r. sygn. akt III RN 49/98 (publ. LEX nr 35586) stwierdził, że art. 165 ust. 2 Konstytucji RP podlega bezpośredniemu stosowaniu przez sądy na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji i wynika z niego obowiązek sądów takiej wykładni przepisów prawa, by zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego prawo do sądu.

W ocenie Sądu nie może także zostać zaakceptowany pogląd Wojewody Mazowieckiego, zgodnie z którym wejście w życie art. 6c ustawy dekomunizacyjnej – wobec treści art. 4 ustawy zmieniającej – stanowiłoby przeszkodę do wniesienia skargi, bowiem przepis ten stanowi, że do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 7 stycznia 2018 r. stosuje się przepisy ustawy dekomunizacyjnej w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z dnia 14 grudnia 2017 r. Taka bowiem interpretacja art. 6c w związku art. 4 ustawy zmieniającej, stanowiłaby rażące naruszenie nie tylko gwarancji sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego wynikającej z powoływanego już art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, ale także fundamentalnej zasady niedziałania prawa wstecz, zapewnionej w ramach konstytucyjnej zasady państwa prawnego, chronionej przez art. 2 Konstytucji RP. Zakazu działania prawa wstecz nie naruszałaby jedynie taka interpretacja art. 4 ustawy nowelizującej, zgodnie z którą pod pojęciem zakończenia postępowania należałoby rozumieć wydanie zarządzenia zastępczego przez wojewodę, a nie rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd. W rozpoznawanej sprawie zaskarżone zarządzenie zastępcze wydane zostało w dniu 9 listopada 2017 r., a zatem przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Z tego więc już powodu art. 6c ustawy nie

mógł znaleźć zastosowania. Zastosowanie w niniejszej sprawie wykładni przepisu art. 6c ustawy dekomunizacyjnej zgodnej z zasadą nieretroaktywności prawa nie podważa w żadnej mierze przedstawionego wyżej stanowiska Sądu co do sprzecznej wykładni art. 6c ustawy, zgodnie z którą ograniczeniu podlega możliwość zaskarżenia do sądu zarządzeń zastępczych wojewody w świetle gwarancji ochrony sądowej samodzielności gminy zawartą w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, uznając co do zasady za dopuszczalne zaskarżenie zarządzenia zastępczego Wojewody, Sąd dokonał następnie oceny zgodności z prawem powyższego zarządzenia.

Na wstępie wskazać należy, że zarządzenie zastępcze – oprócz rozstrzygnięcia nadzorczego – jest kolejnym środkiem nadzoru nad samorządem terytorialnym, który stosownie do zapisu art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.), sprawowany jest przez organy nadzoru, którymi są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Cechą polskiego systemu środków nadzoru jest to, że w większości mamy do czynienia ze środkami o charakterze następczym, weryfikacyjnym. Działania podejmowane przez organy nadzoru i stosowane środki prowadzą zazwyczaj do eliminowania z obrotu prawnego aktów organów samorządowych sprzecznych z prawem. Celem bowiem nadzoru jest niedopuszczenie, zapobieżenie i przeciwdziałanie naruszeniom prawa. Organy nadzoru w razie naruszenia prawa przez działanie organu nadzorowanego, mają doprowadzić do sytuacji, w której organ ten sam zmieni swoje działanie (uchwałą, zarządzeniem), a w przypadku braku działania organu nadzorowanego – władczo uchyla ten akt (v. P. Sosnowski, Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa, Warszawa 2011, s. 160). Zarządzenie zastępcze jest wyjątkiem od tak ukształtowanego systemu środków nadzoru. Celem zarządzenia zastępczego w komentowanym przepisie, jest nie tyle eliminacja sprzecznego z prawem rozstrzygnięcia organu samorządowego, któremu służy przede wszystkim instytucja stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządowego, ile przede wszystkim jego zastąpienie rozstrzygnięciem wydanym przez organ nadzoru. Jak podkreśla się w doktrynie prawa administracyjnego, „istotą zarządzenia zastępczego jest zastąpienie działania organu nadzorowanego działaniem innego organu w sytuacji, gdy organ nadzorowany nie podejmie realizacji czynności nakazanych przez prawo” (vide: M. Makowski, M. Makowska, Komentarz do ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r.,

System Informacji Prawnej LEX 2018). Organy nadzoru mają rozstrzygać kwestie prawne w interesie ochrony porządku prawnego, a nie brać same odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów, do czego prowadzi zastosowanie środka zastępującego akt organu samorządu; w takim przypadku organ nadzoru przejmuje odpowiedzialność za merytoryczną stronę sprawy (P. Chmielnicki, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006, s. 245).

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest zarządzenie zastępcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 listopada 2017 r. dotyczące zmiany nazwy ulicy położonej w Warszawie, wydane w trybie art. 6 ust. 2 i ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej. Ponownie zatem przypomnieć należy, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy, nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, nadawane przez jednostki samorządu terytorialnego nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, ani w inny sposób takiego ustroju propagować. Za propagujące komunizm uważa się także nazwy odwołujące się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944–1989 (ust. 2). Z kolei w myśl art. 6 ust. 1 ustawy, obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy nazwy budowli, obiektów i urzędzeń 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. Natomiast w przypadku niewykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 1, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym upłynął termin, o którym mowa w ust. 1 (ust. 2). Wydanie zarządzenia zastępczego, o którym mowa w ust. 2, wymaga opinii Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z art. 1.

Z powyższego wynika, że zasięgnięcie opinii IPN stanowi warunek formalny wydania zarządzenia zastępczego. Przyjmuje się, że IPN – co do zasady – jest instytucją wyspecjalizowaną w ocenie najnowszej historii Polski i z tego powodu ustawodawca wskazał na tę instytucję jako uprawnioną do potwierdzania

niezgodności dotychczasowych nazw budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej z ustawą dekomunizacyjną. Instytucja ta, na mocy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2016 r., poz. 1575), dalej „ustawa o IPN”, jest powołana do szerokiej działalności w zakresie obejmującym wiedzę historyczną, dotyczącą okresu od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 r. Zatem potwierdzenie wyrażone w opinii IPN, mającej umocowanie w art. 2 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej, winno mieć charakter oświadczenia wiedzy kompetentnej instytucji i stanowić istotny element materiału dowodowego oraz w niniejszym postępowaniu, IPN-owi można przypisać rolę kwasi biegłego. Na instytucji tej spoczywa zatem olbrzymia odpowiedzialność, za bezstronną, rzeczową i fachową ocenę historii, kształtującą świadomość obywateli Naszego Państwa. Na marginesie dodać należy, iż opinia ta, nie ma charakteru wiążącego dla organu nadzoru wydającego zarządzenie zastępcze w trybie art. 6 ust. 2 ustawy. Nadanie opinii takiego charakteru pozostawałoby bowiem w sprzeczności z regulacjami dotyczącymi nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, gdyż faktycznym organem nadzoru byłby wtedy Instytut Pamięci Narodowej, a nie wojewoda (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2018 r. sygn. akt II OSK 658/18, publ. CBOSA).

Co zaś się tyczy samego pojęcia opinii, to jak podkreśla się w doktrynie prawa administracyjnego, opinia jest niewiążącym poglądem w kwestii zasadności i prawidłowości przewidzianych w projekcie rozwiązań określonego organu, dysponującego odpowiednią wiedzą fachową i doświadczeniem (v. R. Lewicki. Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym, Warszawa 2008, str. 99). Zaznaczyć przy tym należy, że każda opinia, sporządzana na potrzeby postępowania prowadzonego w oparciu o przepisy prawa, musi spełniać pewne podstawowe wymogi. Opinia musi zawierać uzasadnienie wskazujące na przesłanki, jakimi kierowała się osoba sporządzającą daną opinię i które to przesłanki doprowadziły do zawarcia w niej określonych konkluzji. Opinia powinna więc zawierać przekonującą argumentację na poparcie zawartego w niej stanowiska. Powinna być sporządzona poprawnie metodologicznie, a więc – w przypadku dokonywania ocen określonych zjawisk lub osób – powinna zawierać wyraźne wskazanie źródła zaczerpnięcia wiadomości z przypisaniem temu źródłu konkretnego stanowiska lub poglądu zawartego w opinii. Opinia musi być

sporządzona w sposób logiczny i z tej logiki powinien wynikać jej przekonujący charakter. Inaczej rzecz ujmując, analizując daną opinię nawet osoba nie posiadająca wiedzy specjalistycznej winna nabrać przekonania, że każde jednoznaczne stwierdzenie lub pogląd zawarty w opinii wynika z konkretnych zdarzeń mających oparcie o źródła, a osoba sporządzająca opinię łączy dane wydarzenia z formułowaniem oceny lub konkluzji. Obowiązki Instytutu Pamięci Narodowej jako organu powołanego do wydania opinii na gruncie art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej i obowiązki wojewody zmierzające do wydania zarządzenia zastępczego w oparciu o art. 6 ust. 2 ustawy nie są oczywiście tożsame. To na wojewodzie, jako organie stwierdzającym nieważność uchwały spoczywa obowiązek poczynienia ustaleń faktycznych w zakresie niezbędnym do zastosowania przepisu prawa materialnego ustawy i tym samym merytorycznego załatwienia sprawy. Niewątpliwie organ opiniujący, choć nie wydaje zarządzenia zastępczego, powinien zbadać sprawę pod określonym kątem. Nie znaczy to, że jest on zobligowany do ustalenia okoliczności uzasadniających merytoryczne rozstrzygnięcie w tym zakresie, jak ma to czynić organ załatwiający sprawę (vide: M. Makowski, M. Makowska, Komentarz do ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r., System Informacji Prawnej LEX 2018).

Podkreślić należy, że zarządzenie zastępcze, podobnie jak rozstrzygnięcie nadzorcze, o którym mowa w art. 91 ust. 3 u.s.g., musi zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Organ nadzoru powinien w uzasadnieniu zawrzeć umotywowaną ocenę stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa oraz wskazać, jaki związek zachodzi między tą oceną a treścią rozstrzygnięcia. Uzasadnienie zarządzenia powinno być zatem realne i adekwatne, a nie pozorne. W uzasadnieniu zarządzenia zastępczego, wydanego na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej, Wojewoda powinien zawrzeć dokonaną przez siebie wykładnię art.1 omawianej ustawy. W szczególności powinien wyjaśnić to, jak w jego ocenie należy rozumieć użyte przez ustawodawcę w ustawie dekomunizacyjnej zwroty nawiązujące do symboli komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, oraz do propagowania takiego ustroju. Organ winien także przedstawić własną ocenę zgromadzonego materiału dowodowego, w tym opinii IPN – jako kluczowego dowodu w sprawie – przez pryzmat dokonanej wykładni stosowanego w sprawie aktu prawnego. Powinien również poczynić własne dodatkowe ustalenia, a przede wszystkim przedstawić własną, przekonującą ocenę co do stwierdzenia, czy

faktycznie dotychczasowa nazwa danej budowli, obiektu czy urządzenia użyteczności publicznej odpowiada dyspozycji art. 1 ust. 1 lub 2 ww. ustawy.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy należy stwierdzić, że zaskarżone zarządzenie zastępcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 listopada 2017 r. zostało wydane z naruszeniem art. 6 ust. 2 w zw. z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej. Po pierwsze bowiem, Wojewoda dopełnił obowiązku zwrócenia się do IPN o wydanie opinii co do niezgodności dotychczasowej nazwy ulicy, to jednak wyartykułowanej przez IPN odpowiedzi na to wezwanie – zawartej w piśmie z dnia 9 listopada 2017 r. – nie sposób w istocie przypisać charakteru opinii. W jej petitum zawarto stwierdzenie, że nazwy ulic znajdujących się w granicach Miasta Stołecznego Warszawy, wymienione w załączonym niżej wykazie jako nazwy wymagające zmiany, są niezgodne z art. 1 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej. Poniżej zamieszczono zestawienie tabelaryczne 47 nazw ulic wymagających zmiany w poszczególnych dzielnicach m.st. Warszawy oraz 47 nazw ulic proponowanych w miejsce nazw dotychczasowych. Stanowisko IPN zaprezentowane w powyższym piśmie zawierało również element nazwany „uzasadnieniem”. W ocenie Sądu, owo uzasadnienie miało jednak wyłącznie charakter formalny. Nie spełniało bowiem podstawowych wymogów, o których była już mowa powyżej. W uzasadnieniu tym stwierdzono tylko, że pismem z dnia 7 listopada 2017 r. Wojewoda Mazowiecki zwrócił się do IPN o wydanie opinii, czy nazwy ulic wymienione w załączonych do pisma projektach zarządzeń zastępczych Wojewody Mazowieckiego w sprawie nadania nazwy ulicy, są zgodne z art. 1 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej. Wskazane przez wojewodę nazwy obowiązywały w dniu 2 września 2017 r., a co za tym idzie organ nadzoru powziął wątpliwości, co do ich zgodności z ustawą. Dalej wskazano, że w ocenie IPN wymienione nazwy – jako odnoszące się do osób, organizacji, wydarzeń symbolizujących komunizm – są niezgodne z art. 1 ust. 1 ustawy. Następnie IPN powołał się na „przyczożoną powyżej argumentację”, której opinia w ogóle nie zawiera.

Powyższe „uzasadnienie”, nie zawiera więc żadnego odniesienia do meritum sprawy, a przytacza jedynie opis przebiegu samego postępowania. W szczególności IPN w omawianym stanowisku nie wyjaśnił, jak w jego ocenie należy rozumieć użyte przez ustawodawcę w ustawie dekomunizacyjnej zwroty dotyczące symboli komunizmu lub innego ustroju totalitarnego czy dotyczące propagowania takiego ustroju. Nie dokonał również historycznej analizy zdarzeń lub życia

zakwestionowanych patronów ulic, przez pryzmat dokonanej wykładni omawianego aktu prawnego. Z powyższego stanowiska IPN w żaden sposób nie można więc wywnioskować tego, z jakich powodów i w oparciu o jakie przesłanki IPN uznał, że konkretna nazwa ulicy, jest niezgodna z art. 1 ust. 1 ustawy. Ma to tym większe znaczenie, że jak stwierdził IPN, Wojewoda Mazowiecki „powziął wątpliwości” co do zgodności tej nazwy z ustawą. Konieczne było zatem przedstawienie przez IPN, jako instytucję ustawowo wyspecjalizowaną w ocenie najnowszej historii Polski i co do zasady zobowiązaną do bezstronnej, fachowej i wyczerpującej oceny historycznej w tym zakresie, opinii w taki sposób, aby miała faktyczne, a nie tylko formalne, znaczenie dowodowe. Podkreślić należy, że zadania nałożone na IPN w ustawie o IPN zobowiązują tę jednostkę do szczególnej staranności w badaniu wiedzy historycznej. W kontrolowanej sprawie, w sytuacji braku jakiegokolwiek argumentacji na poparcie stanowiska IPN, że konkretna nazwa ulicy jest niezgodna z art. 1 ust. 1 ustawy, tej staranności w ocenie Sądu – zabrakło. Zaznaczyć również należy, że powyższym piśmie z dnia 9 listopada 2017 r. IPN wyraził pogląd, że nazwy ulic znajdujących się w granicach m.st. Warszawy, wymienione w załączonym wykazie są niezgodne z art. 1 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej. To stwierdzenie powtórzone było również w „uzasadnieniu” do tego stanowiska. Tymczasem IPN, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej, wydaje opinię potwierdzającą niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z art. 1. Przepis art. 1, o czym była mowa powyżej, składa się z dwóch jednostek redakcyjnych. Ustęp 1 tego artykułu stanowi, że nazwy jednostek organizacyjnych i pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (...), 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. Natomiast ustęp 2 określa nazwy propagujące komunizm wskazując, że za takie uważa się także nazwy odwołujące się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944 – 1989. Ustawodawca różnicuje więc zakres ustawy dekomunizacyjnej, co powinna odzwierciedlać opinia IPN. Oznacza to, że opinia IPN powinna mieć zindywidualizowany charakter zarówno co do powyższej podstawy prawnej, jak i uzasadnienia zawierającego wyczerpującą ocenę historyczną. Ma to wyjątkowo istotne znaczenie zwłaszcza w sprawach, dotyczących tych patronów, których działalność, w dużej mierze przypadała po 1944 r. Zauważyć również

należy, że rzeczą IPN na gruncie art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej, jest wydanie opinii „potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z art. 1”. IPN wydać więc powinno opinię na temat konkretnej nazwy (w tym przypadku ulicy), a nie opiniować projektu zarządzenia zastępczego wojewody o zmianie nazwy ulicy i treści w nim zawartych. To bowiem dopiero w następstwie uzyskania opinii IPN, która stanowi element materiału dowodowego, organ nadzoru wydaje zarządzenie zastępcze. Tymczasem w piśmie Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 listopada 2017 r. wskazano, że organ nadzoru przesyła projekty zarządzeń zastępczych zgodnie z listą, jak w załączniku, z prośbą o wydanie opinii. Nasuwa to wątpliwości, czy stanowisko IPN, zawierające w istocie jedno zdanie, w którym stwierdza niezgodność nazw ulic z art. 1 ust. 1 ustawy, odnosi się do wymienionych nazw ulic, czy do treści projektów zarządzeń zastępczych Wojewody.

Podkreślić również należy, jak ogromne znaczenie, przy ocenie legalności badanego aktu, mają akta administracyjne wytworzone przez organ w trakcie prowadzenia konkretnego postępowania. Akta te stanowią bowiem powinny zbiór dokumentów, na jakich bazował organ prowadząc dane postępowanie, tj. w szczególności dokumentów, z których wynikał obowiązek wszczęcia postępowania administracyjnego przez organ i na podstawie których organ ustalił stan faktyczny sprawy. Tylko kompletne akta administracyjne, pozwalają bowiem zarówno stronie postępowania jak i Sądowi na skuteczną weryfikację poprawności danego rozstrzygnięcia. Należy także nadmienić, iż dokumenty składające się na akta administracyjne, winny być materiałami tego rodzaju, aby można było przypisać im walor dowodu w sprawie. To zaś oznacza, iż powinny to być dokumenty nie budzące wątpliwości ani co do ich treści, ani co do ich wytwórcy (np. winny być podpisane by zachodziła możliwość weryfikacji tego, czy ich wytwórca był uprawnionym organem, lub osobą upoważnioną do działania w imieniu danej instytucji czy danego podmiotu).

Przenosząc powyższe uwagi na realia faktyczne badanej sprawy stwierdzić należy, iż akta administracyjne rozpoznawanej sprawy są niekompletne. Brak w nich jest w szczególności materiałów, na których oparł się organ inicjując postępowanie. Znajdujące się w aktach administracyjnych stanowisko IPN zawierające wykaz nazw ulic koniecznych do zmian, pochodzi z daty późniejszej niż data wszczęcia postępowania. Tymczasem jak ustalono przez Sąd, lista patronów ulic wymagających zmiany w świetle ustawy dekomunizacyjnej, zamieszczona na ogólnej

stronie internetowej IPN, nie została przez nikogo podpisana. Nie miała też charakteru informacji pewnej, który to charakter przypisuje się co do zasady informacjom zamieszczonym na stronach Biuletynu Informacji Publicznej urzędów. Nadto z niczego nie wynikało to, aby lista ta stanowiła np. oficjalny komunikat Prezesa IPN.

Powyższe sprawia więc, że owa lista, nie nosiła waloru dowodu. Konsekwentnie więc wnioskując, organ w oparciu o materiał nie stanowiący dowodu w sprawie i nieujawniony w aktach administracyjnych sprawy, nie mógł skutecznie wszcząć niniejszego postępowania. Tak więc z uwagi na powyższe uchybienie, powody wszczęcia postępowania jawić się mogą jako wynik arbitralnej decyzji Wojewody Mazowieckiego.

Podobnie rzecz się ma jeśli chodzi o noty biograficzne odnoszące się do osób usuniętych i osób nowych patronów ulic. Akta administracyjne sprawy nie zawierają takich materiałów, dotyczących wspomnianych wyżej biografii. Stosownie więc do zaprezentowanych już wcześniej konkluzji, noty te, jako nie podpisane i nie pochodzące z objętej domniemaniem prawdziwości strony Biuletynu Informacji Publicznej IPN oraz nie stanowiące oficjalnego komunikatu Prezesa IPN, nie mają waloru dowodowego. Jako takie, nie powinny więc zostać użyte przez organ w treści uzasadnienia skarżonego zarządzenia zastępczego. Podobnie więc, jak omówiona już wyżej lista patronów ulic podlegających ustawie dekomunizacyjnej, owe noty biograficzne jawić się mogły jako wyraz arbitralnego i subiektywnego stanowiska Wojewody.

Wracając natomiast do samego zarządzenia zastępczego, to jak już wyżej wskazano, zarządzenie zastępcze musi zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Tymczasem zaskarżone zarządzenie Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 listopada 2017 r., takiego w istocie uzasadnienia nie zawiera. Organ nadzoru ograniczył się do przytoczenia art. 6 ust. 1 – 3 oraz art. 1 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej. Wskazał, że zwrócił się do IPN o wydanie opinii potwierdzającej niezgodność dotychczasowej nazwy ulicy z art. 1 ustawy. Stanowisko IPN wpłynęło do organu nadzoru w dniu 9 listopada 2017 r. Wskazano w nim, że powyższa nazwa wypełnia normę art. 1 ustawy. W dalszej części uzasadnienia organ nadzoru przytoczył informacje dotyczące dotychczasowego patrona ulicy, mające charakter biogramu, nie podając źródła pochodzenia tych informacji. Następnie organ nadzoru wskazał w sposób ogólny, że podstawowym założeniem ustawy dekomunizacyjnej było skuteczne

wyeliminowanie z przestrzeni publicznej nazw propagujących symbole ustrojów totalitarnych i że przedsięwzięcie to jest jednym z elementów polityki historycznej, jako kategorii służącej kształtowaniu świadomości historycznej społeczeństwa, w tym świadomości gospodarczej i terytorialnej. Polityka historyczna dotyczy interpretacji faktów, bytów i zdarzeń oraz jest rozpatrywana w kategoriach racji stanu społeczeństwa i narodu, jako element mający charakter długofalowy i stanowiący fundament państwa. Zatem na mocy art. 6 ust. 2 i 3 ustawy dekomunizacyjnej, był on zobligowany do wydania zarządzenia zastępczego w sprawie zmiany nazwy przedmiotowej ulicy.

Jak wynika z powyższego, Wojewoda nie dokonał w ogóle wykładni aktu prawnego który zastosował, a w szczególności nie wyjaśnił, jak w jego mniemaniu należy rozumieć użyte przez ustawodawcę w omawianym akcie prawnym sformułowania nawiązujące do symboli komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, oraz do materii propagowania takiego ustroju. Organ nie dokonał także oceny przytoczonych informacji na temat patrona. Nie wyjaśnił z jakich względów uznał, że nazwa ta spełnia przesłanki z art. 1 (ust. 2), a w konsekwencji, że wymaga zmiany w trybie art. 6 ust. 2 ustawy. Nie wypowiedział się także, czy – a jeśli tak – to z jakich powodów podziela stanowisko IPN w przedmiotowym zakresie. Nie dokonał zatem jakiegokolwiek oceny zgromadzonego materiału dowodowego. Podkreślić należy, że w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy, tj. w sytuacji, gdy pogląd IPN, jak wskazano powyżej, nie spełnia przesłanek opinii w rozumieniu art. 6 ust. 3 ustawy, bowiem nie zawiera żadnej argumentacji na poparcie stwierdzenia o niezgodności kwestionowanej przez Wojewodę nazwy z art. 1 ustawy, to na organie nadzoru spoczywał obowiązek dochowania tym większej staranności w zakresie dokonania oceny historycznej tej nazwy i wykazania, że zachodzą przesłanki do jej zmiany w świetle art. 1 ustawy.

Przedmiotowe zaś uchybienie organu powyższemu obowiązkowi prowadzi do tego, że całe zarządzenie zastępcze przestaje być czytelne, jasne i poprzez to nie spełnia jednego z kluczowych celów jaki winien leżeć u podstaw każdego rozstrzygnięcia organów administracji, tj. zasady przekonywania obywateli. Powyższe zaniechanie poczynienia wyczerpujących ustaleń faktycznych, w tym podania źródła przytoczonych informacji, a w szczególności zaniechanie oceny zamieszczonych informacji, stanowi o naruszeniu art. 6 ust. 2 w zw. z art. 1 ustawy

dekomunizacyjnej. Naruszenie to skutkować zaś musiało uchYLENIEM zaskarżonego zarządzenia zastępczego.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że akt nadzoru winien czynić zadość postulatowi ścisłości, precyzyjności, dokładności oraz kompletności argumentacji. Nie można bowiem domniemywać zarówno motywów jakimi kierował się organ przy rozstrzygnięciu, jak i przyjętej wykładni zastosowanych przepisów. Na pełną akceptację zasługuje przedstawione przez Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 2 lutego 2016 r. sygn. akt II OSK 2857/15 (publ. CBOSA) stanowisko, zgodnie z którym wymóg uzasadnienia aktu nadzoru wiąże się niewątpliwie z prawem wysłuchania i obowiązkiem przedstawienia w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia. Uzasadnienie rozstrzygnięcia spełnia bowiem wielorakie funkcje, ale przede wszystkim pozwala uniknąć arbitralności działania organów władzy i umożliwia obronę praw podmiotu dotkniętego działaniem tych organów. Wprawdzie wyrok ten dotyczy rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, a nie zarządzenia zastępczego, lecz w świetle powyższych rozważań zachowuje aktualność również na gruncie rozpatrywanej sprawy.

Podkreślić również należy, że zawarcie w zarządzeniu zastępczym prawidłowo sporządzonego i wyczerpującego uzasadnienia, decyduje w istocie o możliwości oceny tego rozstrzygnięcia przez Sąd administracyjny. Prawidłowe uzasadnienie umożliwia sądowi administracyjnemu kontrolę jego legalności, tj. zbadanie, czy zarządzenie zastępcze – biorąc pod uwagę jego treść – może pozostać w obrocie prawnym. Nie jest natomiast rolą Sądu zastępowanie organu nadzoru w wykonywaniu tego obowiązku, w szczególności poprzez uzupełnianie niezbędnych rozważań lub ocen, czy też poprzez tłumaczenie niejasnych lub niepełnych rozważań. Przesłanki działania organu nadzoru muszą być wyrażone wprost i nie mogą być przedmiotem domniemań czy domysłów.

Powyższa analiza ma zasadnicze znaczenie w rozpoznawanej sprawie, w której zasadniczą kwestią pozostaje ocena, czy osoba lub podmiot dotychczasowego patrona ulicy stanowi postać symbolizującą lub propagującą komunizm. Sąd nie posiada kompetencji do dokonywania ocen historycznych lub historyczno – ideologicznych, bowiem nie posiada bowiem wiedzy specjalistycznej z określonej dziedziny nauki, w niniejszym przypadku z historii. Sąd nie ocenia zatem ani historii, ani tego, czy dotychczasowi i nowi patroni ulic Stolicy, są godni tego zaszczytu. Obowiązkiem Sądu było jedynie dokonanie oceny legalności zaskarżonego

zarządzenia w oparciu o przepisy ustawy dekomunizacyjnej. Ocena ta, biorąc pod uwagę stwierdzone i opisane w niniejszym uzasadnieniu uchybienia organu, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, musiała skutkować uchyleniem zarządzenia.

Na koniec zaś wskazać należy, że rozpoznając niniejszą sprawę Sąd nie odnosił się do kwestii nadania w zarządzeniu nowej nazwy ulicy, gdyż nazwy te (tj. dotychczasowa i zmieniona) nie są względem siebie konkurencyjne, bowiem upamiętnienie nazwy ulicy nazwiskiem osoby zasłużonej nie jest przedmiotem niniejszej sprawy, a jedynie kontrola powodów wydania zarządzenia zastępczego przez organ nadzoru.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 148 i art. 132, a w sprawie kosztów na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 i 209 cytowanej już wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należało orzec jak w sentencji wyroku.