

**Temat:** Odp: GR. Zasady ulice

**Nadawca:** "Piotr Złotnik" <piotr.zlotnik@wojcik-zlotnik.pl>

**Data:** 17.08.2021, 09:55

**Adresat:** "Anna Jednaka" <anna.jednaka@zielonki.pl>, "Bożena Wal"  
<bozena.wal@zielonki.pl>

**Kopia:** "Alicja Siwy" <Alicja.Siwy@wojcik-zlotnik.pl>, <prawo@zielonki.pl>

Witam

W związku z zastrzeżeniami do projektu uchwały w sprawie zasad nadawania nazw ulic w Gminie Zielonki zwracam uwagę, że kompetencja do regulowania zasad (nie nadawania nazw) jest kwestionowana w orzecznictwie sądowym, zatem przedłożony projekt po jego ewentualnym uchwaleniu może być kwestionowany w trybie nadzoru (orzeczenia w załączeniu).

Pozdrawiam  
Piotr Złotnik  
radca prawny - wspólnik

>>> Piotr Złotnik 2021-08-17 09:20 >>>  
Witam

Załączam tekst. Zwracam uwagę, że uchwała tego rodzaju ma dość wątkę podstawy prawne. To znaczy gmina oczywiście ma prawo nadawać nazwy ulic, ale nie ma kompetencji regulowania zasad nadawania nazw i procedur.

W konsekwencji może zdarzyć się sytuacja, że nadzór Wojewody będzie miał wątpliwości w tej sprawie.

Pozdrawiam  
Piotr Złotnik  
radca prawny - wspólnik

>>> Anna Jednaka <anna.jednaka@zielonki.pl> 2021-08-16 10:23 >>>

Witam Pani Alicjo,

W nawiązaniu do ostatniego posiedzenia Komisji Kultury, Sportu i Spraw Regulaminowych z dnia 12.08.2021 r., na którym ustalono, że zasady w sprawie nazewnictwa ulic mają zostać wprowadzone uchwałą RGZ, w załączeniu przesyłam projekt uchwały RGZ skorygowany zgodnie z Pani uwagami. Uprzejmie proszę o sprawdzenie.

Pozdrawiam,  
Anna Jednaka

— Załączniki: —

---

ii-osk-2049-18-zakres-upowaznienia-z-art-18-ust-2.pdf 113 KB

---

ii-osk-1852-18-zakres-uprawnien-rady-gminy-w.pdf 113 KB



**II OSK 1852/18, Zakres uprawnień rady gminy w przedmiocie nadawania nazw ulicom.  
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

LEX nr 2601919

**Wyrok**

**Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 15 listopada 2018 r.**

**II OSK 1852/18**

**Zakres uprawnień rady gminy w przedmiocie nadawania nazw ulicom.**

**Status:**

orzeczenie prawomocne

**TEZA aktualna**

Skoro upoważnienie rady gminy i w ogóle samorządu gminnego w zakresie nazewnictwa określonych elementów struktur urbanistycznych zostało w art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. ograniczone do nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu u.d.p., to znaczy, że dziedzina ta została kompletnie uregulowana. Upoważnienia tego nie można rozszerzać, chyba że zawiera je inny wyraźny przepis prawa. Nie ma natomiast żadnego przepisu prawa, który upoważniałby gminę do regulacji w formie aktu prawa miejscowego zagadnień związanych z trybem nadawania nazw ulicom i placom, w tym do ustalania zasad nadawania im nazw.

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Marzenna Linska-Wawrzon.

Sędziowie: NSA Roman Ciągiewicz, del. WSA Tomasz Świstak (spr.).

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 15 listopada 2018 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Gminy O. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 5 kwietnia 2018 r. sygn. akt II SA/Ol 92/18 w sprawie ze skargi Gminy O. na zarządzenie zastępcze Wojewody W. z dnia (...) grudnia 2017 r. nr (...) w przedmiocie zmiany nazwy ulicy

1. uchyła zaskarżony wyrok i zaskarżone zarządzenie zastępcze;
2. zasądza od Wojewody W. na rzecz Gminy O. kwotę 840 (osiemset czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

**Uzasadnienie faktyczne**

Wyrokiem z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 92/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie oddalił skargę Gminy Olsztyn na zarządzenie zastępcze

Wojewody Warmińsko - Mazurskiego z dnia 13 grudnia 2017 r. w przedmiocie zmiany nazwy ulicy.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym.

Zarządzeniem zastępczym Wojewody Warmińsko - Mazurskiego z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie nadania nazwy ulicy, 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. z 2016 r. poz. 744 z późn. zm., dalej jako: ustawa o zakazie propagowania komunizmu), po uzyskaniu opinii Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ulicy Wincentego Pstrowskiego położonej w mieście Olsztynie nadano nazwę Żołnierzy 5 Wileńskiej Brygady Armii Krajowej. W uzasadnieniu wydanego zarządzenia podniesiono, iż obowiązująca od dnia 2 września 2016 r. ustawa o zakazie propagowania komunizmu wprowadziła w art. 1 ust. 1 regulację, zgodnie z którą nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, nadawane przez jednostki samorządu terytorialnego nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny ani w inny sposób takiego ustroju propagować. Jednocześnie w art. 6 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu nałożono na właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązek zmiany, w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy nazw budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, upamiętniających osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propagujących taki ustrój w inny sposób. W przypadku niewykonania tego obowiązku przez organy jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Wskazano, że w piśmie z dnia 21 września 2017 r. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej jako: IPN) wskazał, że w ocenie Instytutu nazwa ulicy Wincentego Pstrowskiego w mieście Olsztynie podlega zmianie jako wypełniająca normę art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu. W związku z tym pismem z dnia 23 października 2017 r. Wojewoda wystąpił do IPN Oddział w Olsztynie o opinię potwierdzającą niezgodność nazwy ulicy Wincentego Pstrowskiego z art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Opinią z dnia 23 listopada 2017 r. IPN potwierdził tę niezgodność wskazując, iż wymieniona nazwa dotyczy osoby symbolizującej komunizm w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Biorąc pod uwagę stanowisko wyrażone w opinii IPN stwierdzono, że nazwa ulicy Wincentego Pstrowskiego, ze względu na jego przynależność do partii komunistycznej oraz propagowanie haseł symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce, jest nazwą wypełniającą dyspozycję przepisu art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu. W związku z tym, że Rada Miasta Olsztyna, w terminie wskazanym w art. 6 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu, nie zmieniła nazwy ulicy Wincentego Pstrowskiego, koniecznym stało się wydanie niniejszego zarządzenia zastępczego i nadanie nowej nazwy, która jest zgodna z art.

1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

Na powyższe zarządzenie zastępcze Wojewody Warmińsko - Mazurskiego skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wniósł Prezydent Olsztyna. Strona skarżąca podniosła zarzut naruszenia art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 4 ust. 2 pkt 1, 2, 5 i 6 uchwały Nr LXVII/812/10 Rady Miasta Olsztyna z dnia 27 października 2010 r. w sprawie ustalania zasad nadawania nazw ulicom, placom, parkom i innym terenowym obiektom publicznym oraz drogom wewnętrznym położonym na terenie Miasta Olsztyna (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2010 r. Nr 204, poz. 2655, dalej jako: uchwała Rady Miasta z 2010 r.), polegający na nadaniu nazwy ulicy z naruszeniem przepisów prawa miejscowego obowiązującego w mieście Olsztynie. W uzasadnieniu podniesiono, iż Wojewoda - nadając nową nazwę ulicy w trybie przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu - ma w zasadzie dużą swobodę, ale ograniczony jest przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Wskazano, iż art. 87 Konstytucji RP wskazuje zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terenie RP, a jednym z tych źródeł prawa są akty prawa miejscowego. Stosownie do art. 87 ust. 2 w zw. z art. 94 Konstytucji RP niektóre uchwały rady gminy stanowią przepisy prawa miejscowego, które obowiązują wszystkie podmioty i organy na danym obszarze. Takim aktem prawa miejscowego jest uchwała Rady Miasta z 2010 r. Tymczasem wprowadzona zarządzeniem zastępczym nazwa ulicy, tj. Żołnierzy 5 Wileńskiej Brygady Armii Krajowej narusza postanowienia § 4 ust. 2 pkt 1, 2, 5 i 6 uchwały Rady Miasta z 2010 r., gdyż nazwa ulicy zawiera więcej niż dopuszczalne uchwałą 35 znaków graficznych, powtarza w swej części nazwy ulic już istniejące na terenie gminy Olsztyn, tj. istniejącej ulicy Armii Krajowej, a ponadto nazwa nowo nadanej ulicy może być trudna w codziennym użytkowaniu.

W odpowiedzi na skargę, Wojewoda Warmińsko - Mazurski wniósł o jej oddalenie.

Rozpoznając skargę, Sąd I instancji powołał przepisy wskazane w ww. zarządzeniu zastępczym oraz stwierdził, że ustawa o zakazie propagowania komunizmu weszła w życie 2 września 2016 r., a zatem do 2 września 2017 r. do zmiany nazwy zobowiązany był właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego, czyli w niniejszej sprawie - Rada Miasta. Po upływie tego terminu uprawnienie do dokonania zmiany nazwy ulicy uzyskał Wojewoda w trybie zarządzenia zastępczego, w terminie określonym w art. 6 ust. 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu. W tej sprawie skarga do sądu administracyjnego została wniesiona przez skarżącą w dniu 5 stycznia 2018 r., a zatem przed wejściem w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2495), która ogranicza możliwość zaskarżenia zarządzenia zastępczego. Nowelizacją tą wprowadzono bowiem do ustawy o zakazie propagowania komunizmu przepis art. 6c, który stanowi, że skarga do sądu na zarządzenie zastępcze przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego albo związkom, o których mowa w art. 4, jedynie w przypadku, gdy brak możliwości wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 3 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1, wynikał z przyczyn niezależnych od tej jednostki albo związku. Zgodnie z art. 4 ustawy zmieniającej do

spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. W rozpoznawanej sprawie zachodzi przypadek sprawy już zakończonej, bowiem postępowanie dotyczące wydania zarządzenia zastępczego zostało już zakończone. Natomiast wniesiona w dniu 5 stycznia 2018 r. skarga do sądu administracyjnego wszczęła postępowanie sądownoadministracyjne. Zatem regulacja art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu w zw. z 4 ustawy zmieniającej nie znajduje zastosowania.

W ocenie Sądu spełnione zostały przesłanki określone w przepisach ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Zarządzenie zastępcze zostało wydane w terminie, o którym mowa w art. 6 ust. 2, z uwzględnieniem przepisu art. 2 ust. 3 ustawy o zakazie propagowania komunizmu, a przed jego wydaniem Wojewoda zasięgnął opinii IPN (dołączonej do akt sprawy o sygn. II SA/OI 95/18), w której stwierdzono, że nazwa ulicy wypełnia przesłanki określone w art. 1 ust. 1 ustawy o propagowaniu komunizmu. W związku z tym organ nadzoru wskazał, że nazwa ulicy Wincentego Pstrowskiego ze względu na przynależność jej patrona do partii komunistycznej oraz propagowanie haseł symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce jest nazwą wypełniającą dyspozycję przepisu art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Biorąc pod uwagę definicje zawarte w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu oraz uwzględniając opinię IPN stwierdzić należy, że nie sposób zakwestionować stanowiska organu nadzoru, że nazwa ulicy odwołuje się do osoby symbolizującej system władzy w Polsce obowiązujący w latach 1944-1989, a tym samym wypełnia przesłankę określoną w art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Okoliczności tej zresztą nie kwestionuje strona skarżąca, podnosząc jedynie, że nadana nazwa ulicy jest niegodna z uchwałą Rady Miasta z 2010-r. Należy zatem wyjaśnić, że w myśl art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g., do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260), a także wznoszenia pomników.

W odniesieniu do charakteru prawnego uchwały w sprawie nadania nazwy ulicy, doktryna nie jest jednomyślna. Sąd przychylił się jednak do stanowiska, zgodnie z którym uchwały tego rodzaju należy uznać za akty prawa miejscowego, ponieważ tworzą nowe normy i choć dotyczą indywidualnie oznaczonej ulicy, jednak krąg ich adresatów jest nieograniczony. Za uznaniem takich uchwał za akty prawa miejscowego przemawiają także spełniane przez nazwę ulicy funkcje publicznoprawne. O ile jednak uchwała w sprawie nadania nazwy ulicy (jej zmiany) stanowi akt prawa miejscowego, o tyle nie można podzielić poglądu, że uchwała regulująca zasady nadawania nazw ulicom, placom, parkom i innym terenowym obiektom publicznym oraz drogom wewnętrznym na terenie miasta, wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g., ma charakter aktu prawa powszechnie obowiązującego. Powołany przepis u.s.g. uprawnia bowiem radę gminy do nadawania m.in. nazw ulic, ale nie sposób doszukać się w nim kompetencji do określenia powszechnie obowiązujących zasad związanych z nadawaniem tych nazw. W związku z tym stwierdzić należy, że uchwała taka stanowi regulację, która wiąże tylko radę gminy, a zapisy tego aktu nie mają charakteru norm generalnych i abstrakcyjnych. Natomiast Wojewoda w tej sprawie działał jako organ nadzoru,

na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6 ust. 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu, a nie jako organ jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym nie był zobowiązany do stosowania zasad określonych w powołanej uchwale. Stosownie do art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego - art. 87 ust. 2 Konstytucji. Zatem prawodawca w Konstytucji RP zawarł niewątpliwie zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany w oparciu o zasadę hierarchiczności. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Prawidłowe zatem jest stanowisko organu nadzoru, iż w wydanym zarządzeniu zastępczym, w zakresie wyboru nowej nazwy dla ulicy, zobowiązany był jedynie do stosowania przesłanki wynikającej z art. 1 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Na marginesie Sąd wskazał, że szereg przepisów powołanej uchwały Rady Miasta z 2010 r. ma charakter jedynie postulatywny. W związku z powyższym nie sposób uznać, że jest to regulacja, której naruszenie winno skutkować uchYLENIEM zaskarżonego zarządzenia zastępczego. Skargę kasacyjną od tego wyroku wniosła Gmina Olsztyn, zaskarżając go w całości i zarzucając mu:

1. Na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 mogą być wydawane jedynie przepisy prawa miejscowego nadające konkretne nazwy ulicom, uznając jednocześnie, że powyższy przepis nie daje możliwości podejmowania uchwał stanowiących przepisy prawa miejscowego określających zasady czy procedury nadawania nazw ulic, co w konsekwencji doprowadziło do omówienia uchwały Rady Miasta Olsztyna z dnia 27 października 2010 r. w sprawie ustalania zasad nadawania nazw ulicom, placom, parkom i innym terenowym obiektom publicznym oraz drogowym wewnętrznym położonym na terenie Miasta Olsztyn waloru przepisu prawa miejscowego, co w konsekwencji skutkowało utrzymaniem w mocy zaskarżonego zarządzenia zastępczego niezgodnego z przepisami prawa miejscowego,

2. Na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 1 ust. 1 i 2 oraz 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 w zw. z art. 15 ust. 1 i 2, art. 16 ust. 1 i art. 163 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji poprzez błędną wykładnię i uznanie, że ulica Wincentego Pstrowskiego propaguje i symbolizuje komunizm. Mając na uwadze powyższe, wniesiono o uchylenie wyroku i rozpoznanie skargi, ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, iż stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz podstawą prawną, co oznacza, że jest

uprawniony do badania zgodności zaskarżonych aktów nadzoru nie tylko w oparciu o wskazane w skardze przez skarżącego zarzuty i przytoczone podstawy prawne.

### **Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje.

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm., zwanej dalej "p.p.s.a.") Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, chyba że zachodzą przesłanki nieważności postępowania sądowego, wymienione w § 2 tego artykułu. Takich jednak przesłanek w niniejszej sprawie nie ujawniono.

Rozpatrując sprawę w tak określonych granicach stwierdzić należy, iż na uwzględnienie zasługiwał zarzut naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 6 ust. 1 w zw. z art. 1 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 (dalej ustawa o zakazie propagowania komunizmu) poprzez ich błędną wykładnię.

W kontrolowanym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny wykładni wskazanych wyżej przepisów prawa materialnego de facto nie dokonał ograniczając się jedynie do ich zacytowania, co doprowadziło Sąd I instancji do co najmniej przedwczesnej konstatacji, że spełnione zostały przesłanki określone w przepisach ustawy o zakazie propagowania komunizmu, albowiem nie sposób zakwestionować stanowiska organu nadzoru, że nazwa ulicy Wincentego Pstrowskiego odwołuje się do osoby symbolizującej system władzy w Polsce obowiązujący w latach 1944-1989, a tym samym wypełnia przesłankę określoną w art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

Oceniając powyższe stanowisko Sądu I instancji wskazać należy, iż zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, upamiętniające osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propagujące taki ustrój w inny sposób, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego albo związku, o którym mowa w art. 4, zmienia w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, w myśl ust. 2 w przypadku niewykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 1, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym upłynął termin, o którym mowa w ust. 1, przy czym zgodnie z ust. 3 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 tejże ustawy. Przywołany art. 1 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu zawiera sformułowanie analogiczne, jak te z art. 6 ust. 1, aczkolwiek odnoszące się do nazw nadawanych przez jednostki samorządu terytorialnego już po wejściu w życie ustawy, zaś w ust. 2 ustanowiono w nim definicję legalną pojęcia "nazwy propagującej komunizm", wskazując, że 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.

Dokonując wykładni wskazanych powyżej regulacji w pierwszym rzędzie wskazać należy na niekonsekwencję ustawodawcy, który w art. 6 ust. 1 ustanawia samodzielne przesłanki nałożenia na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku zmiany nazw budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy, w ust. 2 upoważnia Wojewodę do wydania zarządzenia zastępczego w przypadku niewykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 1, a następnie w art. 6 ust. 3 nakłada na Wojewodę obowiązek poprzedzenia wydania zarządzenia zastępczego uzyskaniem opinii Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej, a więc z przepisem innym niż stanowiący podstawę działań w stosunku do nazw obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Stwierdzić jednakże należy, iż wobec tożsamości przesłanek wskazanych w art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy powyższa niekonsekwencja prawodawcy nie utrudnia w żaden sposób procesu wykładni, a jedynie wzmacnia stanowisko, iż koniecznym jest wykładanie normatywnej treści art. 6 ust. 1 z uwzględnieniem definicji legalnej zawartej w art. 1 ust. 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

Dalej wskazać należy, iż art. 6 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu przewiduje dwie odrębne przesłanki zaistnienia po stronie jednostki samorządu terytorialnego obowiązku zmiany nazw budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów obowiązujących w dniu wejścia w życie tej ustawy, brak spełnienia którego to obowiązku sankcjonowany jest następnie możliwością wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego na podstawie art. 6 ust. 2 tej ustawy.

Pierwszą z tych przesłanek jest symbolizowanie przez nazwy upamiętniające osoby, organizacje, wydarzenia lub daty, komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, zaś drugą propagowanie takiego ustroju w inny sposób, przy czym za nazwy propagujące uważa się także (a więc poza słownikowym znaczeniem pojęcia propagowania), nazwy odwołujące się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944-1989.

Odczytanie treści normy zakodowanej tak w przepisie art. 6 ust. 1, jak i art. 1 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu wymaga zatem ustalenia znaczenia zawartych w nich określeń "propagowanie" i "symbolizowanie", przy czym winno to nastąpić w drodze wykładni językowej, której wyniki muszą dodatkowo uwzględniać treść art. 1 ust. 2 tej samej ustawy.

Dalej wskazać należy, iż "propagować" oznacza w języku polskim szerzyć, upowszechniać jakieś idee, hasła, myśli; zjednywać kogoś dla jakiejś idei, akcji, prowadzić, głosić propagandę, zaś symbolizować to inaczej przedstawiać coś pod postacią symbolu, być symbolem czegoś, przy czym symbol w interesującym na gruncie wykładni omawianego przepisu kontekście to postrzegalny zmysłowo odpowiednik pojęcia; przedmiot, osoba, lub zwierzę oznaczające w sposób umowny jakiejś pojęcie, czynność, zjawisko itp.; postać będąca uosobieniem jakichś cech (patrz Mały Słownik Języka Polskiego PWN pod red. S. Skorupki, H. Anderskiej, Z. Łempockiej Wyd. IX, Warszawa 1969).

Powyższe oznacza, że dla zastosowania tak regulacji z art. 6 ust. 1, jak i z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu potrzebne jest wprowadzić ustalenie, iż osoba

będąca patronem danej budowli, czy też obiektu bądź urządzenia użyteczności publicznej, w tym jak w kontrolowanej sprawie ulicy, a której upamiętnieniu służy nadanie określonej nazwy, była powiązana z systemem komunistycznym lub innym totalitarnym, względnie z represyjnym, autorytarnym i niesuwerennym systemem władzy w Polsce w latach 1944-1989, działała w ramach, któregoś z tych systemów, uczestniczyła w ich tworzeniu, względnie podejmowała działania stanowiące intelektualną, bądź faktyczną bazę dla stworzenia lub funkcjonowania tego rodzaju systemów władzy, lecz nie jest to wystarczające, albowiem nadto koniecznym jest wykazanie, iż występuje także symboliczny charakter imienia i nazwiska takiej osoby, który znajduje odzwierciedlenie w odbiorze społecznym w ten sposób, że jednoznacznie kojarzą się społeczeństwu właśnie z którymś z tych systemów. Tylko bowiem wtedy, gdy dana osoba (ale także przedmiot, zwierzę lub znak graficzny) uzyskała w ogóle status symbolu, a przy tym symbol ten jest czytelny i rozpoznawalny można przyjąć, że stanowi on "znak" danej idei, czy systemu.

Nie można przy tym z góry wykluczyć, iż dany symbol, choć pierwotnie nie powiązany z komunizmem lub innym ustrojem totalitarnym zostaje następnie "zawłaszczony" przez władze totalitarne (jak miało to miejsce z symbolami sierpa i młota, czy też różg liktorskich bądź swastyki, względnie gestu tzw. "heilowania" pierwotnie niesymbolizujących niewątpliwie komunizmu, faszyzmu czy też nazizmu, lecz w następstwie działań reżimów totalitarnych aktualnie powszechnie odbieranych jako symbole tych ustrojów) i wykorzystywany do propagowania, bądź symbolizowania ustroju komunistycznego bądź innego totalitarnego. Okoliczność ta musiałaby być także jednoznacznie wykazana przez organ wydający zarządzenie zastępcze odnośnie do konkretnej nazwy ulicy.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt kontrolowanej sprawy zauważyć należy, iż gdyby Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, mimo braków odpowiedniego zarzutu w rozpoznawanej skardze, dokonał właściwej wykładni art. 6 ust. 1 i art. 1 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu, to zauważyłby, że Wojewoda w zaskarżonym zarządzeniu zastępczym nie wykazał, że osoba Wincentego Pstrowskiego uzyskała wymiar symboliczny, to jest stała się symbolem systemu władzy w Polsce w latach 1944-1989, czy też symbolem szeroko rozumianego komunizmu, jak też by nazwa ulicy odwołująca się do tej osoby komunizm propagowała.

W miejsce wykazania powyższych - istotnych z punktu widzenia zastosowania art. 6 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o zakazie propagowania ustroju komunistycznego - okoliczności Wojewoda w uzasadnieniu zaskarżonego zarządzenia zastępczego przedstawił jedynie biogram Wincentego Pstrowskiego, z którego wynika, że był on członkiem komunistycznej Polskiej Partii Robotniczej, był górnikiem, rębaczem dołowym w Kopalni "Jadwiga" w Zabrze oraz iż był inicjatorem kampanii współzawodnictwa pracy. Organ nadzoru stwierdził także, że powyższe miało miejsce w ramach działalności partyjnej, a sama kampania współzawodnictwa pracy oparta była o wzorce sowieckie, stalinowskie i stanowiła narzędzie propagandowej mobilizacji robotników wokół haseł komunistycznego obozu władzy.

W oparciu o powyższe Wojewoda stwierdził, że nazwa ulicy Wincentego Pstrowskiego, ze względu na jego przynależność do partii komunistycznej oraz propagowanie haseł symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce, jest nazwą wypełniającą dyspozycję przepisu art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1 ustawy o zakazie

propagowania komunizmu.

Wojewoda nie wskazał przy tym na czym polegać miałyby propagowanie tak przez samego Wincentego Pstrowskiego, jak też przez nazwanie jego imieniem ulicy hasła symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce.

Proste zestawienie treści uzasadnienia zaskarżonego zarządzenia zastępczego z treścią normy odkodowanej z prawidłowo wykładanego art. 6 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu pozwala natomiast na stwierdzenie, że przytoczone przez Wojewodę fakty z życia Wincentego Pstrowskiego nie dawały podstaw do przyjęcia, że postać ta propaguje względnie symbolizuje komunizm. Niewątpliwie Wincenty Pstrowski stanowił bowiem symbol określonego standardu etosu pracy, jednakże organ nadzoru nie wykazał, by etos ten był właściwy wyłącznie dla systemów totalitarnych, w tym komunizmu, względnie systemu władzy w Polsce w latach 1944-1989, jak też nie wykazał, by postać Wincentego Pstrowskiego w odbiorze społecznym kojarzyła się właśnie z totalitarnym systemem władzy oraz by służyła ona rozpowszechnianiu idei totalitarnych, względnie zjednywaniu ludzi dla takich idei.

Zauważyć należy, iż aktywność Wincentego Pstrowskiego przypadła na lata bezpośrednio po zakończeniu II Wojny Światowej, której następstwem były między innymi olbrzymie zniszczenia materialne na obszarze Polski. Z zaskarżonego zarządzenia zastępczego nie wynika zaś by symbolizowane przez Wincentego Pstrowskiego współzawodnictwo pracy miało na celu wyłącznie propagowanie komunizmu, a nie na przykład działania na rzecz przyspieszenia odbudowy zniszczonego przez wojnę kraju. W zarządzeniu tym nie przywołano także jakichkolwiek faktów, które wskazywałyby, że pamięć o osobie i działalności Wincentego Pstrowskiego została - niezależnie od jego rzeczywistej biografii - wykorzystana do symbolizowania bądź propagowania ustroju komunistycznego.

Zauważyć nadto należy, iż organ nadzoru nie odniósł się w ogóle do okoliczności śmierci Wincentego Pstrowskiego, które mogłyby w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego sugerować, iż nie był on historycznie rzecz ujmując postacią jednoznaczną, w tym w szczególności beneficjentem ustanawianego ówczesnie w Polsce systemu komunistycznego, lecz także mimowolną ofiarą zainicjowanej przez siebie kampanii współzawodnictwa pracy i wymagały co za tym idzie gruntownego zbadania i oceny.

Powyższe oznacza, iż zaskarżony wyrok WSA w Olsztynie zapadł z naruszeniem art. 6 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu polegającym na błędnej jego wykładni utożsamiającej niewątpliwie powiązanie Wincentego Pstrowskiego z systemem komunistycznym, względnie niesuwerennym systemem władzy w Polsce w latach 1944-1989 z symbolizowaniem przez tą osobę tego systemu władzy, względnie komunizmu, co skutkowało oddaleniem skargi na niezgodne z prawem zarządzenie zastępcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

Powyższe samodzielnie uzasadniało uchylenie zaskarżonego wyroku.

Jednocześnie stwierdzić trzeba, że w sprawie zachodziły przesłanki dla rozpoznania skargi, albowiem istota sprawy w zakresie niezbędnym do oceny zgodności z prawem zaskarżonego zarządzenia zastępczego jest dostatecznie wyjaśniona.

Dokonując rozpoznania skargi zauważyć należy, iż jak wyjaśniono już powyżej Wojewoda Warmińsko-Mazurski w uzasadnieniu wydanego zarządzenia zastępczego nie wykazał, by w

stosunku do nazwy ulicy Wincentego Pstrowskiego zachodziły przesłanki o jakich mowa w art. 6 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu, co oznacza, że powyższe zarządzenie zastępcze jako sprzeczne z prawem nie może się ostać.

Podkreślić zaś trzeba, iż choć samo zarządzenie zastępcze nie jest instytucją ujętą w k.p.a. oraz regulowaną przez przepisy tej ustawy (por. wyroki NSA z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. II OSK 2055/10, z dnia 14 czerwca 2010 r. sygn. II OSK 30/10, z dnia 9 maja 2017 r. sygn. II OSK 784/17, dostępne w internetowej centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych), to jednak nie oznacza to w żadnym razie dowolności w korzystaniu przez wojewodę z kompetencji do wydawania tego rodzaju zarządzeń zastępczych. Do postępowania w przedmiocie wydania zarządzenia zastępczego znajdują bowiem zastosowanie tak regulacje samej ustawy dekomunizacyjnej, jak i stosowane wprost przepisy Konstytucji, w tym w szczególności jej art. 2 stanowiący, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym oraz art. 7 stanowiący, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa. Jej konsekwencją musi być przyjęcie, że działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w prawem przyznanym obszarze kompetencji, ale noszące znamiona arbitralności i niepodlegające kontroli oraz nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania zgodnego z prawem, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania ich rozstrzygnięć, które to uzasadnienie musi odnosić się do konkretnego rozstrzygnięcia i nie może być jedynie pozorne. Powyższe oznacza, że choć w postępowaniu zakończonym wydaniem zarządzenia zastępczego nie stosuje się wprost przepisów k.p.a., to jednak wojewoda wydając zarządzenie zastępcze musi w jego uzasadnieniu wykazać, że działa w granicach prawa, z czego wynika że jego rozstrzygnięcie nie może być arbitralne. Prawidłowe zarządzenie zastępcze w przedmiocie zmiany nazwy ulicy musi zatem spełnić wymogi funkcjonalnie zbliżone do tych wynikających z art. 7 i 77 § 1 k.p.a. oraz art. 107 § 3 k.p.a. Rezygnacja z tego rodzaju wymogów czyniłaby bowiem pozorną sądową kontrolę zgodności z prawem tego aktu nadzoru nad samorządem terytorialnym oraz sądową ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która to kontrola sprawowana jest pod kątem zgodności z prawem. Wymogom tym kontrolowane zarządzenie zastępcze nie sprostało.

Stąd też Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 p.p.s.a. orzekł jak w pkt 1 sentencji wyroku.

Nie doszło natomiast przy wydaniu zaskarżonego wyroku do naruszenia wskazanych w skardze kasacyjnej jako wzorce kontroli przepisów art. 15 ust. 1 i 2, art. 16 ust. 1 i art. 163 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W zaskarżonym wyroku nie dokonywano bowiem wykładni, ani nie stosowano wskazanych wyżej przepisów Konstytucji, co przesądza o tym, iż nie mogły one zostać przez orzekających w sprawie Sąd I instancji naruszone. Znamionym jest, iż także autor skargi kasacyjnej nie wykazał w jej uzasadnieniu na czym zarzucone naruszenia miałyby polegać, jak i nie odniósł treści powyższych przepisów do treści rozstrzygnięcia Sądu I instancji. Podkreślić przy tym należy, iż z okoliczności, że zgodnie z art. 163 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, nie

wynika niemożność wykonywania przez organy nadzoru czynności z zakresu zadań samorządu terytorialnego, do realizowania, których zostały one wprost upoważnione właśnie w drodze ustawy. Z taką zaś sytuacją mamy do czynienia w przypadku wydawania zarządzeń zastępczych dotyczących między innymi nazw ulic upamiętniających osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny, względnie propagujące te ustroje w inny sposób.

Nie okazał się także trafny pierwszy z podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów, to jest zarzut naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 mogą być wydawane jedynie przepisy prawa miejscowego nadające konkretne nazwy ulicom, uznając jednocześnie, że powyższy przepis nie daje możliwości podejmowania uchwał stanowiących przepisy prawa miejscowego określających zasady czy procedury nadawania nazw ulic.

Odnosnie tegoż zarzutu kasacyjnego Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, iż w pełni aprobuje rozważania poczynione w tym zakresie przez Sąd I instancji.

Zauważyć bowiem trzeba, iż art. 87 ust. 2 Konstytucji stanowi jedynie, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Regulacja ta konstytuuje zatem akty prawa miejscowego jako źródła prawa, jednakże nie określa jaki akt może być uznany za akt prawa miejscowego. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Z powyższej regulacji wprost wynika, iż dany akt może być uznany za akt prawa miejscowego (więc akt powszechnie obowiązujący) jedynie wtedy, gdy zostaje wydany na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Odpowiednie regulacje dotyczące aktów organów samorządu terytorialnego szczebla gminnego, w tym aktów prawa miejscowego zawiera ustawa o samorządzie gminnym, która stanowi między innymi w art. 18 ust. 2 pkt 13, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy, podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 oraz z 2018 r. poz. 12, 138, 159 i 317, dalej u.d.p.), a także wznoszenia pomników.

Regulacja powyższa wprost upoważnia radę gminy do podejmowania uchwał o nadaniu nazwy ulicom, przy czym uchwała taka ma charakter aktu prawa miejscowego, bowiem ma nieograniczony krąg adresatów, co oznacza, że jest uchwałą o charakterze generalnym. Adresatami tymi są wszyscy, którzy muszą posługiwać się tą nazwą i zmieniać adres zamieszkania, miejsce prowadzenia działalności gospodarczej czy też miejsce położenia nieruchomości w dokumentach, rejestrach i ewidencjach urzędowych.

Jednocześnie pamiętać należy, iż podjęcie uchwały ustanawiającej normy prawa miejscowego, a więc normy powszechnie obowiązujące, jest możliwe tylko w warunkach wyraźnego upoważnienia ustawowego, a takiego upoważnienia nie można domniemywać.

Powyższe oznacza, że skoro upoważnienie rady gminy i w ogóle samorządu gminnego w

zakresie nazewnictwa określonych elementów struktur urbanistycznych zostało w art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. ograniczone do nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu u.d.p., to znaczy, że dziedzina ta została kompletnie uregulowana. Upoważnienia tego nie można rozszerzać, chyba że zawiera je inny wyraźny przepis prawa. Nie ma natomiast żadnego przepisu prawa, który upoważniałby gminę do regulacji w formie aktu prawa miejscowego zagadnień związanych z trybem nadawania nazw ulicom i placom, w tym do ustalania zasad nadawania im nazw.

Powyższe oznacza, że uchwała Rady Miasta Olsztyna z 27 października 2010 r. w sprawie ustalania zasad nadawania nazw ulicom, placom, parkom i innym terenowym obiektom publicznym oraz drogom wewnętrznym położonym na terenie miasta Olsztyna nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Niezależnie od powyższego Naczelny Sąd Administracyjny pragnie zauważyć, iż nawet w przypadku odmiennej oceny charakteru uchwały Rady Miasta Olsztyna z 27 października 2010 r., Nr LXVII/812/10 i przyznania jej statusu aktu prawa miejscowego w kontrolowanej sprawie nie mogłoby dojść do jej naruszenia, albowiem podstawą wydania przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego przedmiotowego zarządzenia zastępczego były przepisy ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu, a więc aktu prawnego późniejszego, o wyższej pozycji w hierarchii źródeł prawa i dotyczącego nie wszelkich nazw ulic i placów, lecz tylko i wyłącznie nazw upamiętniających osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny oraz w inny sposób taki ustrój propagujące. W takiej sytuacji zastosowanie każdej z przyjmowanych powszechnie w wykładni prawa reguł kolizyjnych mających na celu usunięcie sprzeczności norm w systemie prawa, prowadziłoby do tego samego skutku, to jest przyjęcia konieczności zastosowania w sprawie regulacji ustawy o zakazie propagowania komunizmu samodzielnie regulującej tryb nadawania nazw ulicom przez wojewodę w drodze zarządzeń zastępczych i wyłączenia stosowania w tym zakresie postanowień odpowiedniej uchwały rady gminy.

Orzeczenie o kosztach obejmujące postępowanie przed Sądem I instancji i Naczelnym Sądem Administracyjnym oparto na przepisie art. 203 pkt 1 p.p.s.a., art. 205 § 2 i art. 200 w zw. z art. 193 p.p.s.a. Na zasądzone koszty postępowania sądowego składa się opłata za czynności tego samego profesjonalnego pełnomocnika, który sporządził skargę i skargę kasacyjną oraz brał udział w rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w minimalnym przewidzianym przepisami prawa wymiarze.

**II OSK 2049/18, Zakres upoważnienia z art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

LEX nr 2602070

**Wyrok**

**Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 15 listopada 2018 r.**

**II OSK 2049/18**

**Zakres upoważnienia z art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g.**

**Status:**

orzeczenie prawomocne

**TEZA aktualna**

Skoro upoważnienie rady gminy i w ogóle samorządu gminnego w zakresie nazewnictwa określonych elementów struktur urbanistycznych zostało w art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. ograniczone do nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu u.d.p., to znaczy, że dziedzina ta została kompletnie uregulowana. Upoważnienia tego nie można rozszerzać, chyba że zawiera je inny wyraźny przepis prawa. Nie ma natomiast żadnego przepisu prawa, który upoważniałby gminę do regulacji w formie aktu prawa miejscowego zagadnień związanych z trybem nadawania nazw ulicom i placom, w tym do ustalania zasad nadawania im nazw.

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Marzenna Linska-Wawrzon.

Sędziowie: NSA Roman Ciągiewicz, del. WSA Tomasz Świstak (spr.).

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 15 listopada 2018 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Gminy O. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 5 kwietnia 2018 r. sygn. akt II SA/Ol 93/18 w sprawie ze skargi Gminy O. na zarządzenie zastępcze Wojewody W. z dnia (...) grudnia 2017 r. nr (...) w przedmiocie zmiany nazwy ulicy

1. uchyła zaskarżony wyrok i zaskarżone zarządzenie zastępcze,
2. zasądza od Wojewody W. na rzecz Gminy O. kwotę 840 (osiemset czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

**Uzasadnienie faktyczne**

Wyrokiem z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 93/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie oddalił skargę Gminy Olsztyn na zarządzenie zastępcze

Wojewody Warmińsko - Mazurskiego z dnia 13 grudnia 2017 r. w przedmiocie zmiany nazwy ulicy.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym.

Zarządzeniem zastępczym Wojewody Warmińsko - Mazurskiego z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie nadania nazwy ulicy, 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. z 2016 r. poz. 744 z późn. zm., dalej jako: ustawa o zakazie propagowania komunizmu), po uzyskaniu opinii Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ulicy Stefana Poznańskiego, położonej w mieście Olsztynie, nadano nazwę ulicy Antoniego Jutrzenki-Trzebiatowskiego. W uzasadnieniu wydanego zarządzenia podniesiono, że obowiązująca od dnia 2 września 2016 r. ustawa o zakazie propagowania komunizmu wprowadziła w art. 1 ust. 1 regulację, zgodnie z którą nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, nadawane przez jednostki samorządu terytorialnego nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny ani w inny sposób takiego ustroju propagować. Jednocześnie w art. 6 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu nałożono na właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązek zmiany, w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy nazw budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, upamiętniających osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propagujących taki ustrój w inny sposób. W przypadku niewykonania tego obowiązku przez organy jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Wskazano, że w piśmie z dnia 21 września 2017 r. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej jako: IPN) wskazał, że w ocenie Instytutu nazwa ulicy Stefana Poznańskiego w mieście Olsztynie podlega zmianie jako wypełniająca normę art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu. W związku z tym pismem z dnia 23 października 2017 r. Wojewoda wystąpił do IPN Oddział w Olsztynie o opinię potwierdzającą niezgodność nazwy ulicy Stefana Poznańskiego z art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Opinią z dnia 13 grudnia 2017 r. IPN potwierdził tę niezgodność, wskazując, iż wymieniona nazwa dotyczy osoby symbolizującej komunizm w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu. W związku z tym, że Rada Miasta Olsztyna, w terminie wskazanym w art. 6 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu nie zmieniła nazwy ulicy Stefana Poznańskiego, koniecznym stało się wydanie zarządzenia zastępczego i nadanie nowej nazwy, która jest zgodna z art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

Na powyższe zarządzenie zastępcze Wojewody Warmińsko - Mazurskiego skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wniósł Prezydent Olsztyna. Strona skarżąca podniosła zarzut naruszenia art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 4 ust. 3 uchwały Nr LXVII/812/10 Rady Miasta Olsztyna z dnia 27 października 2010 r. w sprawie

ustalania zasad nadawania nazw ulicom, placom, parkom i innym terenowym obiektom publicznym oraz drogom wewnętrznym położonym na terenie Miasta Olsztyna (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2010 r. Nr 204, poz. 2655, dalej jako uchwała Rady Miasta z 2010 r.) polegający na nadaniu nazwy ulicy z naruszeniem przepisów prawa miejscowego obowiązującego w mieście Olsztynie. W uzasadnieniu podniesiono, że Wojewoda, nadając nową nazwę ulicy w trybie przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu ma w tej kwestii dużą swobodę, ale ograniczony jest przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Podniesiono, że art. 87 Konstytucji RP wskazuje zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terenie RP, a jednym z tych źródeł prawa są akty prawa miejscowego. Stosownie do art. 87 ust. 2 w zw. z art. 94 Konstytucji RP niektóre uchwały rady gminy stanowią przepisy prawa miejscowego, które obowiązują wszystkie podmioty i organy na danym obszarze. Takim aktem prawa miejscowego jest uchwała Rady Miasta z 2010 r. Tymczasem wprowadzona zarządzeniem zastępczym nazwa ulicy, tj. Antoniego Jutrzenki-Trzebiatowskiego narusza postanowienia § 4 ust. 3 uchwały Rady Miasta z 2010 r. Przepis ten stanowi, że nie można nadawać nazw ulic pochodzących od nazwisk wcześniej niż po upływie 5 lat od śmierci upamiętnianej osoby. Z uzasadnienia zarządzenia zastępczego wynika, że Antoni Jutrzenka Trzebiatowski zmarł 18 listopada 2015 r., a zatem nie upłynął 5 letni termin przewidziany prawem miejscowym.

W odpowiedzi na skargę, Wojewoda Warmińsko - Mazurski wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, rozpoznając skargę, wskazał na podstawie przepisów powołanych w ww. zarządzeniu zastępczym, że ustawa o zakazie propagowania komunizmu weszła w życie 2 września 2016 r., a zatem do 2 września 2017 r. do zmiany nazwy zobowiązany był właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego, czyli w niniejszej sprawie - Rada Miasta. Po upływie tego terminu uprawnienie do dokonania zmiany nazwy ulicy uzyskał Wojewoda w trybie zarządzenia zastępczego, w terminie określonym w art. 6 ust. 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

W tej sprawie skarga do sądu administracyjnego została wniesiona przez skarżącą w dniu 5 stycznia 2018 r., a zatem przed wejściem w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2495), która ogranicza możliwość zaskarżenia zarządzenia zastępczego i przewiduje, że uprawnienie to przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego albo związkom, o których mowa w art. 4, jedynie w przypadku, gdy brak możliwości wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 3 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1, wynikał z przyczyn niezależnych od tej jednostki albo związku - art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu (art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu). Zgodnie bowiem z art. 4 ustawy zmieniającej do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. W rozpoznawanej sprawie zachodzi jednak przypadek sprawy już zakończonej, bowiem zakończyło się postępowanie dotyczące wydania zarządzenia zastępczego. Natomiast wniesiona w dniu 5 stycznia 2018 r. skarga do sądu administracyjnego wszczęła

postępowanie sądowoadministracyjne. W związku z tym art. 4 ustawy zmieniającej nie znajduje zastosowania.

Odnosząc się do treści zaskarżonego zarządzenia zastępczego Sąd stwierdził, że zostały spełnione przesłanki określone w przepisach ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Przed jego wydaniem Wojewoda zasięgnął opinii Instytutu Pamięci Narodowej, w której stwierdzono, że nazwa ulicy wypełnia przesłanki określone w art. 1 ust. 1 ustawy o propagowaniu komunizmu. Wskazano, że nazwa ulicy Stefana Poznańskiego ze względu na przynależność jej patrona do partii komunistycznej oraz propagowanie haseł symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce, jest nazwą wypełniającą dyspozycję przepisu art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Ponadto zarządzenie zastępcze zostało wydane w terminie, o którym mowa w art. 6 ust. 2, z uwzględnieniem przepisu art. 2 ust. 3 ustawy o zakazie propagowania komunizmu. W świetle zaś definicji zawartej w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu oraz przy uwzględnieniu opinii Instytutu Pamięci Narodowej nie budzi wątpliwości, że nazwa ulicy odwołująca się do osoby symbolizującej system władzy w Polsce obowiązujący w latach 1944-1989 spełnia wymogi określone w art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Zresztą okoliczności tej nie kwestionuje strona skarżąca, podnosząc jedynie, że nadana nazwa ulicy jest niegodna z uchwałą Nr LXVII/812/10 Rady Miasta Olsztyna z dnia 27 października 2010 r. w sprawie ustalania zasad nadawania nazw ulicom, placom, parkom i innym terenowym obiektom publicznym oraz drogom wewnętrznym położonym na terenie Miasta Olsztyna.

W odniesieniu do charakteru prawnego uchwały w sprawie nadania nazwy ulicy, doktryna nie jest jednomyślna. Sąd przychylił się jednak do stanowiska, zgodnie z którym uchwały tego rodzaju należy uznać za akty prawa miejscowego, ponieważ tworzą nowe normy i choć dotyczą indywidualnie oznaczonej ulicy, jednak krąg ich adresatów jest nieograniczony. Za uznaniem takich uchwał za akty prawa miejscowego przemawiają także spełniane przez nazwę ulicy funkcje publicznoprawne. O ile jednak uchwała w sprawie nadania nazwy ulicy (jej zmiany) stanowi akt prawa miejscowego, o tyle nie można podzielić poglądu, że uchwała regulująca zasady nadawania nazw ulicom, placom, parkom i innym terenowym obiektom publicznym oraz drogom wewnętrznym na terenie miasta jest aktem prawa powszechnie obowiązującego. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g., uprawnia radę gminy do nadawania m.in. nazw ulic, ale nie sposób doszukać się w nim kompetencji do określenia powszechnie obowiązujących zasad związanych z nadawaniem nazw ulic. W związku z tym stwierdzić należy, że uchwała taka stanowi regulację, która wiąże tylko radę gminy, a zapisy tego aktu nie mają charakteru norm generalnych i abstrakcyjnych. Natomiast Wojewoda, który w tej sprawie działał poprzez wydanie zarządzenia zastępczego na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6 ust. 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu, a nie jako organ jednostki samorządu terytorialnego nie był zobowiązany do stosowania zasad określonych w powołanej uchwale. Stosownie do art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego - art. 87 ust. 2 Konstytucji. Tym samym prawodawca w

Konstytucji RP zawarł niewątpliwie zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany w oparciu o zasadę hierarchiczności. Ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Prawdopodobnie zatem było stanowisko organu nadzoru, że w wydanym zarządzeniu zastępczym dotyczącym zmiany nazwy zobowiązany był jedynie do stosowania przesłanki wynikającej z art. 1 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu w zakresie wyboru nowej nazwy dla ulicy, która objęta została przez organ nadzoru wskazaną wyżej regulacją.

Szereg przepisów powołanej uchwały ma charakter jedynie postulatywny, a nie określający ściśle regulacje co do nadawania nazw ulicom. Tak jest również w przypadku § 4 ust. 3 uchwały, który wskazuje, że nazwy pochodzące od nazwisk nie powinny być nadane wcześniej niż po upływie pięciu lat od daty śmierci upamiętnianej osoby. Użycie stwierdzenia "nie powinny" wskazuje na to, że nie jest to bezwzględny zakaz, a jedynie postulat. Podobnie w § 4 ust. 4 uchwały stwierdzono, że należy unikać nadawania nazw pochodzących od nazwisk osób żyjących. Treść tego przepisu dopuszcza więc nadawanie nazw ulic osobom żyjącym, choć rada zobowiązana została do unikania tego typu sytuacji. Innymi słowy jeżeli z treści przepisów z uchwały Rady Miasta Olsztyna z dnia 27 października 2010 r. wynika możliwość nadawania nazw ulic od nazwisk osób żyjących i nie istnieje bezwzględny zakaz nadawania nazw ulic pochodzących od nazwisk osób przed upływem pięciu lat od ich śmierci, to Wojewoda zaskarżonym zarządzeniem zastępczym w żadnym stopniu nie naruszył zapisów przedmiotowej uchwały, choć oczywiście nie miał obowiązku jej stosowania, co wskazane zostało we wcześniejszej części uzasadnienia. Skargę kasacyjną od tego orzeczenia wniosła Gmina Olsztyn, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając mu:

Na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. w zw. z art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 mogą być wydawane jedynie przepisy prawa miejscowego nadające konkretne nazwy ulicom, uznając jednocześnie, że powyższy przepis nie daje możliwości podejmowania uchwał stanowiących przepisy prawa miejscowego określających zasady czy procedury nadawania nazw ulic, co w konsekwencji doprowadziło do odmówienia uchwały Rady Miasta Olsztyn z 27 października 2010 r. w sprawie ustalenia zasad nadawania nazw ulicom, placom, parkom i innym terenowym obiektom publicznym oraz drogom wewnętrznym położonym na terenie Miasta Olsztyna waloru przepisu prawa miejscowego, co w konsekwencji skutkowało utrzymaniem w mocy zaskarżonego zarządzenia zastępczego niezgodnego z przepisami prawa miejscowego,

- art. 1 ust. 1 i 2 oraz 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 w zw. z art. 15 ust. 1 i 2, art. 16 ust. 1 i art. 163 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię i uznanie, że ul. Stefana Poznańskiego propaguje i symbolizuje

komunizm w rozumieniu powyższych przepisów.

Mając na uwadze powyższe, wniesiono o uchylenie wyroku i rozpoznanie skargi, ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

### **Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje.

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm., zwanej dalej "p.p.s.a.") Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, chyba że zachodzą przesłanki nieważności postępowania sądowego, wymienione w § 2 tego artykułu. Takich jednak przesłanek w niniejszej sprawie nie ujawniono.

Rozpatrując sprawę w tak określonych granicach stwierdzić należy, iż na uwzględnienie zasługiwał zarzut naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 6 ust. 1 w zw. z art. 1 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 (dalej ustawa o zakazie propagowania komunizmu) poprzez ich błędną wykładnię.

W kontrolowanym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny wykładni wskazanych wyżej przepisów prawa materialnego de facto nie dokonał ograniczając się jedynie do ich zacytowania, co doprowadziło Sąd I instancji do co najmniej przedwczesnej konstatacji, że spełnione zostały przesłanki określone w przepisach ustawy o zakazie propagowania komunizmu, albowiem nie sposób zakwestionować stanowiska organu nadzoru, że nazwa ulicy Stefana Poznańskiego odwołuje się do osoby symbolizującej system władzy w Polsce obowiązujący w latach 1944-1989, a tym samym wypełnia przesłankę określoną w art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

Oceniając powyższe stanowisko Sądu I instancji wskazać należy, iż zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, upamiętniające osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propagujące taki ustrój w inny sposób, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego albo związku, o którym mowa w art. 4, zmienia w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, w myśl ust. 2 w przypadku niewykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 1, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym upłynął termin, o którym mowa w ust. 1, przy czym zgodnie z ust. 3 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 te samej ustawy. Przywołany art. 1 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu zawiera sformułowanie analogiczne, jak te z art. 6 ust. 1, aczkolwiek odnoszące się do nazw nadawanych przez jednostki samorządu terytorialnego już po wejściu w życie ustawy, zaś w ust. 2 ustanowiono w nim definicję legalną pojęcia "nazwy propagującej komunizm", wskazując, że 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.

Dokonując wykładni wskazanych powyżej regulacji wskazać należy na niekonsekwencję ustawodawcy, który w art. 6 ust. 1 ustanawia samodzielne przesłanki nałożenia na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku zmiany nazw budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy, w ust. 2 upoważnia Wojewodę do wydania zarządzenia zastępczego w przypadku niewykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 1, a następnie w art. 6 ust. 3 nakłada na Wojewodę obowiązek poprzedzenia wydania zarządzenia zastępczego uzyskaniem opinii Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej, a więc z przepisem innym niż stanowiący podstawę działań w stosunku do nazw obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Stwierdzić jednakże trzeba, iż wobec tożsamości przesłanek wskazanych w art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy powyższa niekonsekwencja prawodawcy nie utrudnia w żaden sposób procesu wykładni, a jedynie wzmacnia stanowisko, iż koniecznym jest wykładanie normatywnej treści art. 6 ust. 1 z uwzględnieniem definicji legalnej zawartej w art. 1 ust. 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

Dalej wskazać należy, iż art. 6 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu przewiduje dwie odrębne przesłanki zaistnienia po stronie jednostki samorządu terytorialnego obowiązku zmiany nazw budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów obowiązujących w dniu wejścia w życie tej ustawy, brak spełnienia którego to obowiązku sankcjonowany jest następnie możliwością wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego na podstawie art. 6 ust. 2 tej ustawy.

Pierwszą z tych przesłanek jest symbolizowanie przez nazwy upamiętniające osoby, organizacje, wydarzenia lub daty, komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, zaś drugą propagowanie takiego ustroju w inny sposób, przy czym za nazwy propagujące uważa się także (a więc poza słownikowym znaczeniem pojęcia propagowania), nazwy odwołujące się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944-1989.

Odczytanie treści normy zakodowanej tak w przepisie art. 6 ust. 1, jak i art. 1 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu wymaga zatem ustalenia znaczenia zawartych w nich określeń "propagowanie" i "symbolizowanie", przy czym winno to nastąpić w drodze wykładni językowej, której wyniki muszą dodatkowo uwzględniać treść art. 1 ust. 2 tej samej ustawy.

Dalej wskazać należy, iż "propagować" oznacza w języku polskim szerzyć, upowszechniać jakieś idee, hasła, myśli; zjednywać kogoś dla jakiejś idei, akcji, prowadzić, głosić propagandę, zaś symbolizować to inaczej przedstawiać coś pod postacią symbolu, być symbolem czegoś, przy czym symbol w interesującym na gruncie wykładni omawianego przepisu kontekście to postrzegalny zmysłowo odpowiednik pojęcia; przedmiot, osoba, lub zwierzę oznaczające w sposób umowny jakiejś pojęcie, czynność, zjawisko itp.; postać będąca uosobieniem jakichś cech (patrz Mały Słownik Języka Polskiego PWN pod red. S. Skorupki, H. Anderskiej, Z. Łempockiej Wyd. IX, Warszawa 1969).

Powyższe oznacza, że dla zastosowania tak regulacji z art. 6 ust. 1, jak i z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu potrzebne jest wprawdzie ustalenie, iż osoba będąca patronem danej budowli, czy też obiektu bądź urządzenia użyteczności publicznej, w tym jak w kontrolowanej sprawie ulicy, a której upamiętnieniu służy nadanie określonej nazwy, była powiązana z systemem komunistycznym lub innym totalitarnym, względnie z represyjnym, autorytarnym i niesuwerennym systemem władzy w Polsce w latach 1944-1989, działała w ramach, któregoś z tych systemów, uczestniczyła w ich tworzeniu, względnie podejmowała działania stanowiące intelektualną, bądź faktyczną bazę dla stworzenia lub funkcjonowania tego rodzaju systemów władzy, lecz nie jest to wystarczające, albowiem nadto koniecznym jest wykazanie, iż występuje także symboliczny charakter imienia i nazwiska takiej osoby, który znajduje odzwierciedlenie w odbiorze społecznym w ten sposób, że jednoznacznie kojarzą się społeczeństwu właśnie z którymś z tych systemów. Tylko bowiem wtedy, gdy dana osoba (ale także przedmiot, zwierzę lub znak graficzny) uzyskała w ogóle status symbolu, a przy tym symbol ten jest czytelny i rozpoznawalny można przyjąć, że stanowi on "znak" danej idei, czy systemu.

Nie można przy tym z góry wykluczyć, iż dany symbol, choć pierwotnie nie powiązany z komunizmem lub innym ustrojem totalitarnym zostaje następnie "zawłaszczony" przez władze totalitarne (jak miało to miejsce z symbolami sierpa i młota, czy też różg liktorskich bądź swastyki, względnie gestu tzw. "heilowania" pierwotnie niesymbolizujących niewątpliwie komunizmu, faszyzmu czy też nazizmu, lecz w następstwie działań reżimów totalitarnych aktualnie powszechnie odbieranych jako symbole tych ustrojów) i wykorzystywany do propagowania, bądź symbolizowania ustroju komunistycznego bądź innego totalitarnego. Okoliczność ta musiałaby być także jednoznacznie wykazana przez organ wydający zarządzenie zastępcze odnośnie do konkretnej nazwy ulicy.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt kontrolowanej sprawy zauważyć należy, iż gdyby Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, mimo braków odpowiedniego zarzutu w rozpoznawanej skardze, dokonał właściwej wykładni art. 6 ust. 1 i art. 1 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu, to zauważyłby, że Wojewoda w zaskarżonym zarządzeniu zastępczym nie wykazał, że osoba Stefana Poznańskiego uzyskała wymiar symboliczny, to jest stała się symbolem systemu władzy w Polsce w latach 1944-1989, czy też symbolem szeroko rozumianego komunizmu, jak też by nazwa ulicy odwołująca się do tej osoby komunizm propagowała.

W miejsce wykazania powyższych - istotnych z punktu widzenia zastosowania art. 6 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o zakazie propagowania ustroju komunistycznego - okoliczności Wojewoda w uzasadnieniu zaskarżonego zarządzenia zastępczego przedstawił jedynie biogram Stefana Poznańskiego, z którego wynika, że był on członkiem Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w Olsztynie, pełnił szereg funkcji w strukturach tej partii, na wszystkich ich poziomach, był posłem na Sejm PRL z ramienia PZPR, a nadto uzyskał habilitację oraz tytuł profesora.

W oparciu o powyższe Wojewoda stwierdził, że nazwa ulicy Stefana Poznańskiego, ze względu na jego przynależność do partii komunistycznej oraz propagowanie haseł symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce, jest nazwą wypełniającą dyspozycję przepisu art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1 ustawy o zakazie

propagowania komunizmu.

Wojewoda nie wskazał przy tym na czym polegać miałyby propagowanie tak poprzez nazwanie imieniem Stefana Poznańskiego ulicy hasła symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce.

Proste zestawienie treści uzasadnienia zaskarżonego zarządzenia zastępczego z treścią normy odkodowanej z prawidłowo wykładanego art. 6 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu pozwala natomiast na stwierdzenie, że przytoczone przez Wojewodę fakty z życia Stefana Poznańskiego nie dawały podstaw, że do przyjęcia, że postać ta propaguje względnie symbolizuje komunizm. Niewątpliwie Stefan Poznański, aż do swojej śmierci w 1982 r. efektywnie funkcjonował w ramach istniejącego w Polsce w latach 1944-1989 systemu władzy, jednakże organ nadzoru nie wykazał, by postać ta w odbiorze społecznym kojarzyła się właśnie z totalitarnym systemem władzy oraz by służyła ona rozpowszechnianiu idei totalitarnych, względnie zjednywaniu ludzi dla takich idei.

Zauważyć nadto należy, iż organ nadzoru nie odniósł się w ogóle do tych okoliczności życia Stefana Poznańskiego, które wiązały się z jego działalnością naukową (tak badawczą, jak i organizacyjną) oraz racjonalizatorską w zakresie technologii i chemii żywności, które mogłyby w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego sugerować, iż nie był on postacią jednoznaczną, a które także wymagały gruntownego zbadania i oceny. Wskazać w tym miejscu można chociażby na biogram Stefana Poznańskiego w encyklopedii PWN dostępnej w sieci Internet, gdzie choć zupełnie pominięte zostały elementy jego biografii związane z jego uwikłaniem w system komunistyczny, to postać tą opisano jako kierownika katedry technologii mleczarstwa WSR (ob. Akad. Rolniczo-Technicznej) w Olsztynie w latach 1966-70, od 1971 profesor tamże; od 1976 członek PAN; prace naukowe m.in. dotyczące pozyskiwania aktywnej biomasy fermentacji mlekowej i otrzymywania z niej koncentratów enzymatycznych; opracował oryginalną metodę wydzielania kazeiny z wysokowartościowych białek serwatkowych oraz otrzymywania z mleka koncentratów białkowych, wykorzystywanych jako dodatek do wyrobów wędliniarskich i garmażeryjnych. Powyższe oznacza, iż zaskarżony wyrok WSA w Olsztynie zapadł z naruszeniem art. 6 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu polegającym na błędnej jego wykładni utożsamiającej niewątpliwie powiązanie profesora Stefana Poznańskiego z niesuwerennym systemem władzy w Polsce w latach 1944-1989 z symbolizowaniem przez tę osobę tego systemu władzy, względnie komunizmu, co skutkowało oddaleniem skargi na niezgodne z prawem zarządzenie zastępcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

Powyższe samodzielnie uzasadniało uchylene zaskarżonego wyroku.

Jednocześnie stwierdzić trzeba, że w sprawie zachodziły przesłanki dla rozpoznania skargi, albowiem istota sprawy w zakresie niezbędnym do oceny zgodności z prawem zaskarżonego zarządzenia zastępczego jest dostatecznie wyjaśniona.

Dokonując rozpoznania skargi zauważyć należy, iż jak wyjaśniono już powyżej Wojewoda Warmińsko-Mazurski w uzasadnieniu wydanego zarządzenia zastępczego nie wykazał, by w stosunku do nazwy ulicy Stefana Poznańskiego zachodziły przesłanki o jakich mowa w art. 6 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu, co oznacza, że powyższe zarządzenie zastępcze jako sprzeczne z prawem nie może się ostać.

Podkreślić zaś trzeba, iż choć samo zarządzenie zastępcze nie jest instytucją ujętą w k.p.a. oraz regulowaną przez przepisy tej ustawy (por. wyroki NSA z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. II OSK 2055/10, z dnia 14 czerwca 2010 r. sygn. II OSK 30/10, z dnia 9 maja 2017 r. sygn. II OSK 784/17, dostępne w internetowej centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych), to jednak nie oznacza to w żadnym razie dowolności w korzystaniu przez wojewodę z kompetencji do wydawania tego rodzaju zarządzeń zastępczych. Do postępowania w przedmiocie wydania zarządzenia zastępczego znajdują bowiem zastosowanie tak regulacje samej ustawy dekomunizacyjnej, jak i stosowane wprost przepisy Konstytucji, w tym w szczególności jej art. 2 stanowiący, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym oraz art. 7 stanowiący, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa. Jej konsekwencją musi być przyjęcie, że działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w prawem przyznanym obszarze kompetencji, ale noszące znamiona arbitralności i niepodlegające kontroli oraz nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania zgodnego z prawem, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania ich rozstrzygnięć, które to uzasadnienie musi odnosić się do konkretnego rozstrzygnięcia i nie może być jedynie pozorne. Powyższe oznacza, że choć w postępowaniu zakończonym wydaniem zarządzenia zastępczego nie stosuje się wprost przepisów k.p.a., to jednak wojewoda wydając zarządzenie zastępcze musi w jego uzasadnieniu wykazać, że działa w granicach prawa, z czego wynika że jego rozstrzygnięcie nie może być arbitralne. Prawidłowe zarządzenie zastępcze w przedmiocie zmiany nazwy ulicy musi zatem spełnić wymogi funkcjonalnie zbliżone do tych wynikających z art. 7 i 77 § 1 k.p.a. oraz art. 107 § 3 k.p.a. Rezygnacja z tego rodzaju wymogów czyniłaby bowiem pozorną sądową kontrolę zgodności z prawem tego aktu nadzoru nad samorządem terytorialnym oraz sądową ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która to kontrola sprawowana jest pod kątem zgodności z prawem. Wymogom tym kontrolowane zarządzenie zastępcze nie sprostało.

Stąd też Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 p.p.s.a. orzekł jak w pkt 1 sentencji wyroku.

Nie doszło natomiast przy wydaniu zaskarżonego wyroku do naruszenia wskazanych w skardze kasacyjnej jako wzorce kontroli przepisów art. 15 ust. 1 i 2, art. 16 ust. 1 i art. 163 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W zaskarżonym wyroku nie dokonywano bowiem wykładni, ani nie stosowano wskazanych wyżej przepisów Konstytucji, co przesądza o tym, iż nie mogły one zostać przez orzekających w sprawie Sąd I instancji naruszone. Znamiennym jest, iż także autor skargi kasacyjnej nie wykazał w jej uzasadnieniu na czym zarzucone naruszenia miałyby polegać, jak i nie odniósł treści powyższych przepisów do treści rozstrzygnięcia Sądu I instancji. Podkreślić przy tym należy, iż z okoliczności, że zgodnie z art. 163 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, nie wynika niemożność wykonywania przez organy nadzoru czynności z zakresu zadań samorządu terytorialnego, do realizowania, których zostały one wprost upoważnione właśnie w drodze ustawy. Z taką zaś sytuacją mamy do czynienia w przypadku wydawania zarządzeń

zastępczych dotyczących między innymi nazw ulic upamiętniających osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny, względnie propagujące te ustroje w inny sposób.

Nie okazał się także trafny pierwszy z podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów, to jest zarzut naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 mogą być wydawane jedynie przepisy prawa miejscowego nadające konkretne nazwy ulicom, uznając jednocześnie, że powyższy przepis nie daje możliwości podejmowania uchwał stanowiących przepisy prawa miejscowego określających zasady czy procedury nadawania nazw ulic.

Odnosnie tegoż zarzutu kasacyjnego Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, iż w pełni aprobuje rozważania poczynione w tym zakresie przez Sąd I instancji.

Zauważyć bowiem trzeba, iż art. 87 ust. 2 Konstytucji stanowi jedynie, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Regulacja ta konstytuuje zatem akty prawa miejscowego jako źródła prawa, jednakże nie określa jaki akt może być uznany za akt prawa miejscowego. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Z powyższej regulacji wprost wynika, iż dany akt może być uznany za akt prawa miejscowego (więc akt powszechnie obowiązujący) jedynie wtedy, gdy zostaje wydany na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Odpowiednie regulacje dotyczące aktów organów samorządu terytorialnego szczebla gminnego, w tym aktów prawa miejscowego zawiera ustawa o samorządzie gminnym, która stanowi między innymi w art. 18 ust. 2 pkt 13, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy, podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 oraz z 2018 r. poz. 12, 138, 159 i 317, dalej u.d.p.), a także wznoszenia pomników.

Regulacja powyższa wprost upoważnia radę gminy do podejmowania uchwał o nadaniu nazwy ulicom, przy czym uchwała taka ma charakter aktu prawa miejscowego, bowiem ma nieograniczony krąg adresatów, co oznacza, że jest uchwałą o charakterze generalnym. Adresatami tymi są wszyscy, którzy muszą posługiwać się tą nazwą i zmieniać adres zamieszkania, miejsce prowadzenia działalności gospodarczej czy też miejsce położenia nieruchomości w dokumentach, rejestrach i ewidencjach urzędowych.

Jednocześnie pamiętać należy, iż podjęcie uchwały ustanawiającej normy prawa miejscowego, a więc normy powszechnie obowiązujące, jest możliwe tylko w warunkach wyraźnego upoważnienia ustawowego, a takiego upoważnienia nie można domniemywać.

Powyższe oznacza, że skoro upoważnienie rady gminy i w ogóle samorządu gminnego w zakresie nazewnictwa określonych elementów struktur urbanistycznych zostało w art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. ograniczone do nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu u.d.p., to znaczy, że dziedzina ta została kompletnie

uregulowana. Upoważnienia tego nie można rozszerzać, chyba że zawiera je inny wyraźny przepis prawa. Nie ma natomiast żadnego przepisu prawa, który upoważniałby gminę do regulacji w formie aktu prawa miejscowego zagadnień związanych z trybem nadawania nazw ulicom i placom, w tym do ustalania zasad nadawania im nazw.

Powyższe oznacza, że uchwała Rady Miasta Olsztyna z 27 października 2010 r. w sprawie ustalania zasad nadawania nazw ulicom, placom, parkom i innym terenowym obiektom publicznym oraz drogom wewnętrznym położonym na terenie miasta Olsztyna nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Niezależnie od powyższego Naczelny Sąd Administracyjny pragnie zauważyć, iż nawet w przypadku odmiennej oceny charakteru uchwały Rady Miasta Olsztyna z 27 października 2010 r., Nr LXVII/812/10 i przyznania jej statusu aktu prawa miejscowego w kontrolowanej sprawie nie mogłoby dojść do jej naruszenia, albowiem podstawą wydania przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego przedmiotowego zarządzenia zastępczego były przepisy ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu, a więc aktu prawnego późniejszego, o wyższej pozycji w hierarchii źródeł prawa i dotyczącego nie wszelkich nazw ulic i placów, lecz tylko i wyłącznie nazw upamiętniających osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny oraz w inny sposób taki ustrój propagujące. W takiej sytuacji zastosowanie każdej z przyjmowanych powszechnie w wykładni prawa reguł kolizyjnych mających na celu usunięcie sprzeczności norm w systemie prawa, prowadziłoby do tego samego skutku, to jest przyjęcia konieczności zastosowania w sprawie regulacji ustawy o zakazie propagowania komunizmu samodzielnie regulującej tryb nadawania nazw ulicom przez wojewodę w drodze zarządzeń zastępczych i wyłączenia stosowania w tym zakresie postanowień odpowiedniej uchwały rady gminy.

Orzeczenie o kosztach obejmujące postępowanie przed Sądem I instancji i Naczelny Sąd Administracyjny oparto na przepisie art. 203 pkt 1 p.p.s.a., art. 205 § 2 i art. 200 w zw. z art. 193 p.p.s.a. Na zasądzone koszty postępowania sądowego składa się opłata za czynności tego samego profesjonalnego pełnomocnika, który sporządził skargę i skargę kasacyjną oraz brał udział w rozprawie przed Naczelny Sąd Administracyjny w minimalnym przewidzianym przepisami prawa wymiarze.