Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ II
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 17 sierpnia 2018 r.
Sygn. akt II SA/Po 286/18

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Urząd Miejski w Mosinie
r.pr. Elżbieta Napierała-Kęsy
Pl. 20 października 1
62-050 Mosina

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 7 sierpnia 2018 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Panu/Pani – jako pełnomocnikowi strony skarżącej – odpis wyroku z dnia 26 lipca 2018 r. wraz z uzasadnieniem.

Na zarządzenie Sądu
St. Sekr. Sąd. Ewa Wąsik

Sygn. akt II SA/Po 286/18

ODPIS

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 lipca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	Edyta Podrazik (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA	Izabela Paluszyńska
	Asesor WSA	Jan Szuma
Protokolant	st.sekr.sąd.	Mariola Kaczmarek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 lipca 2018 r.
sprawy ze skargi Gminy Mosina
na zarządzenie zastępcze Wojewody Wielkopolskiego
z dnia 23 stycznia 2018 r. Nr KN-I.4102.12.2018.17
w przedmiocie zmiany nazw ulic;

I. uchyla zaskarżone zarządzenie zastępcze,

II. zasądza od Wojewody Wielkopolskiego na rzecz strony skarżącej kwotę 480,- (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W POZNANIU

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Ewa Wasil
st. sekretarz sądowy

ODPIS

UZASADNIENIE

Zarządzeniem zastępczym z dnia 25 stycznia 2018 r., nr KN-I.4102.12.2018.17, Wojewoda Wielkopolski działając na podstawie art. 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. z 2016 r., poz. 744 oraz z 2017 r., poz. 1389 i 2495; dalej: „u.z.p.k."), zarządził nadać ulicy 25 Stycznia położonej w miejscowości Mosina (gmina Mosina) nazwę Niepodległości (publ. Dz. U. Woj. Wlkp. z dnia 29 stycznia 2018 r., poz. 916).

W uzasadnieniu Wojewoda wyjaśnił, że z dniem 2 września 2017 r. właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego utraciły kompetencje do dokonywania zmian nazw w oparciu o przepisy art. 6 ust. 1 u.z.p.k. i obowiązek w tym zakresie spoczywa w takim przypadku na wojewodzie.

Dalej wyjaśniono, że w ocenie Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, nazwa ulicy 25 Stycznia w miejscowości Mosina wypełnia normę art. 1 u.z.p.k. Z dołączonej do pisma noty historycznej wynika bowiem, że dnia 25 stycznia 1945 r. nastąpiło wkroczenie jednostek Armii Czerwonej do miejscowości Mosina. Zgodnie z propagandową praktyką władz komunistycznych wydarzenie to celebrowane było niezgodnie z faktami historycznymi jako „dzień wyzwolenia" oraz powód do wyrażania wdzięczności wobec Armii Czerwonej. Tymczasem zajęcie ziem polskich przez Armię Czerwoną zapoczątkowało nowy okres martyrologii narodu polskiego. Waga tych faktów sprawia, że przedmiotowa nazwa, honorując moment wkroczenia Armii Czerwonej do wymienionej miejscowości, spełnia rolę daty symbolizującej komunizm.

Z uwagi na fakt, że nazwa ulicy 25 Stycznia nie została przez gminę zmieniona w ustawowym terminie, a obowiązek jej zmiany został potwierdzony przez Instytut Pamięci Narodowej, Wojewoda Wielkopolski – biorąc pod uwagę propozycję przedstawioną przez Burmistrza Gminy Mosina – postanowił nadać niniejszej ulicy nazwę Niepodległości.

W skardze z dnia 23 lutego 2018 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu Gmina Mosina wniosła o uchylenie zaskarżonego zarządzenia zastępczego i zasądzenie od organu na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Zaskarżonemu aktowi zarzuciła naruszenie art. 1 ust. 1 i 2 u.z.p.k. oraz art. 7 i 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.

Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.; dalej: „K.p.a.").

W uzasadnieniu skarżąca podniosła, że Wojewoda Wielkopolski przed wydaniem zarządzenia zastępczego winien w sposób nie budzący żadnych wątpliwości poprzez dowody wykazać bezpośrednie powiązanie nazwy ulicy 25 Stycznia w Mosinie z konkretnym wydarzeniem symbolizującym komunizm. Aby data symbolizowała (upamiętniała) komunizm w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.z.p.k., to musi wynikać z jej brzmienia, względnie nazwy własnej opatrzonej dodatkowym kwantyfikatorem, bądź wreszcie z intencji, jakie przyświecały jej twórcom. Tymczasem nie zachowały się żadne dokumenty, które dotyczyłyby nadania ulicy tej konkretnej nazwy. W związku z tym nie można a priori uznać, że intencją nadania tej nazwy było wyłącznie celebrowanie wkroczenia do Mosiny Armii Czerwonej, jako wydarzenia upamiętniającego komunizm.

Dalej skarżąca gmina wyjaśniła, że wkroczenie Armii Czerwonej do Mosiny w dniu 25 stycznia 1945 r. jest faktem historycznym, powszechnie znanym, związanym z prowadzeniem działań wojennych kończących II wojnę światową. Wkroczenie Armii Czerwonej do Mosiny w dniu 25 Stycznia 1945 r. w ówczesnej sytuacji politycznej było zdarzeniem nieuchronnym, niezależnym do woli jej mieszkańców. Jednakże ten fakt nie jest tylko jednym, jaki zaistniał w tej dacie w historii Mosiny. Jak wynika z relacji mieszkańców i badań historycznych, zanim wkroczyła Armia Czerwona, doszło do niebywałego wydarzenia w historii miasta. Mieszkańcy miasta, którzy licznie zgromadzili się na Rynku, z własnej inicjatywy powołali Tymczasowy Komitet Obywatelski, złożony z 14 Polaków. Komitet tego dnia odbył pierwsze posiedzenie, na którym przyjął nazwę Tymczasowego Komitetu Wykonawczego Zarządu Miasta Mosina oraz wybrał burmistrza w osobie Macieja Nowaczyka oraz wiceburmistrza - dr Walentego Murkowskiego. Tego samego dnia rozplakatowano i redagowaną odezwę do mieszkańców. Twierdzenie zatem, że w dniu 25 stycznia 1945 r. w Mosinie doszło wyłącznie do wkroczenia Armii Czerwonej stanowi uproszczenie i odbiera pamięć o bezprecedensowej inicjatywie podjętej przez mieszkańców, którzy w ten sposób potwierdzili swoją obywatelską postawę oraz zdolność do podejmowania demokratycznych decyzji w obliczu niepewności co do dalszego rozwoju wydarzeń.

Wskazano również, że opinia wydana przez Instytut pamięci Narodowej z dnia 3 listopada 2017 r. jest bardzo ogólna i odnosi się wyłącznie do wkroczenia Armii Czerwonej, natomiast pomija inne wydarzenia, ważne w historii Mosiny i potwierdzone przez badania historyków. Należy przy tym zaznaczyć, że data w nazwie ulicy wyrażona

jako „25 Stycznia", nie jest datą historyczną, w związku z czym, wyłącznie od subiektywnej świadomości oraz wiedzy historycznej odbiorcy zależy, czy połączy ją z określonym wydarzeniem historycznym. Jak wynika z pisma Zarządu Osiedla Nr 6 za Moreną w Mosinie z dnia 10 lutego 2018 r., obecnie mieszkańcy Mosiny upamiętniając datę 25 stycznia, oddają cześć poległym podczas II wojny światowej. Nie występują żadne przejawy honorowania, czy też celebrowania wkroczenia do miasta Armii Czerwonej.

Końcowo podkreślono, że przed dokonaniem zmiany nazwy ulicy 25 Stycznia, Wojewoda Wielkopolski nie dokonał żadnego badania oraz nie ustalił, jakie jest pochodzenie nazwy ulicy 25 stycznia. Postępowanie dowodowe ogranicza się jedynie do opinii Instytutu Pamięci Narodowej z dnia 3 listopada 2017 r. Cytowany w uzasadnieniu zarządzenia zastępczego fragment tej opinii, za wyjątkiem pierwszego zdania cytatu, jest taki sam jak w innych opiniach, na które powołuje się Wojewoda Wielkopolski, wydając analogiczne zarządzenia zastępcze w zakresie zmiany nazw ulic noszących daty styczniowe.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Wielkopolski wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie o oddalenie w całości.

Uzasadniając wniosek o odrzucenie skargi Wojewoda wyjaśnił, że Gmina Mosina nie wskazała na niezależne przyczyny, dla których nie wykonała obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 1 u.z.p.k. Wobec tego w świetle art. 6c tej ustawy skarga na przedmiotowe zarządzenie Wojewody Wielkopolskiego nie przysługuje.

Odnosząc się merytorycznie do postawionych zarzutów Wojewoda wskazał, że postępowanie nadzorcze nie stanowi klasycznego postępowania administracyjnego. Zgodnie bowiem treścią z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875), przepisy kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio. W postępowaniu nadzorczym nie zbiera się materiałów i dowodów mających na celu ustalenie stanu faktycznego sprawy, a zatem nie mają w nim zastosowania przepisy regulujące gromadzenie i przeprowadzanie dowodów, w tym wskazywana w skardze zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 K.p.a. i zasada oficjalności postępowania dowodowego wyrażona w art. 77 K.p.a. Podobnie jest w przypadku postępowania nadzorczego kończącego się wydaniem zarządzenia zastępczego na podstawie art. 6 ust. 2 u.z.p.k., co następuje w związku bezczynnością organu stanowiącego gminy. Postępowanie dowodowe prowadzone przez organ nadzoru doznaje ograniczeń z uwagi na ustawowy obowiązek uzyskania przez organu nadzoru opinii Instytutu Pamięci Narodowej w zakresie sprawdzenia

zgodności nazwy z art. 1 ustawy. W sytuacji, gdy z opinii IPN wynika, iż nazwa narusza art. 1 u.z.p.k., organ nadzoru obligatoryjnie wydaje zarządzenie zastępcze w sprawie nadania nowej nazwy zgodnej z ustawą dekomunizacyjną. W istocie przepis art. 6 ustawy został tak skonstruowany, iż organ nadzoru w ramach takiego postępowania nie jest legitymowany do przeprowadzenia innych czynności wyjaśniających. Wszelkie dodatkowe informacje, wyjaśnienia, czy inne dowody nie mają wpływu na stanowisko organu nadzoru, który jest związany wynikiem opinii IPN.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazala się zasadna.

W pierwszej kolejności Sąd ocenił legitymację skarżącej Gminy do skutecznego wniesienia skargi. Wojewoda stoi bowiem na stanowisku, że w świetle art. 6c u.z.p.k. skarżąca w tym przypadku nie posiada takiej legitymacji. Zdaniem Sądu zarzut ten jest niezasadny.

Zgodnie z art. 6 c u.z.p.k., który wszedł w życie w dniu 7 stycznia 2018 r. na mocy art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę dekomunizacyjną, skarga do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze, o którym mowa w art. 3 ust. 1 oraz art. 6 ust. 2, przysługuje jednostce samorządu terytorialnego albo związkowi, o którym mowa w art. 4, jedynie w przypadku, gdy brak możliwości wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 3 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1, wynikał z przyczyn niezależnych od tej jednostki albo związku.

Niemniej jednak Konstytucja RP w art. 16 ust. 2 stanowi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zgodnie zaś z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Regulacje te powtarzają, w odniesieniu do samorządu gminnego, będącego jedną z form samorządu terytorialnego, przepisy art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Samodzielność gminy wynikająca z powyższych przepisów uznawana jest za podstawową, immanentną cechę samorządu gminnego i dotyczy zarówno prawnopublicznej, jak i prawnoprywatnej sfery jego działalności. Jest też wartością chronioną Konstytucją RP, jako jeden z fundamentów ustroju terytorialnego Państwa. Samodzielność publicznoprawna gminy oznacza, że jest ona zdecentralizowanym podmiotem władzy publicznej, działającym na podstawie i w granicach wynikających z przepisów obowiązującego prawa. W tych granicach gmina podejmuje czynności

prawne i faktyczne, kierując się wyłącznie przepisami prawa i własną wolą wyrażoną w ustawowej formie przez jej organy pochodzące z wyboru lub wolą członków wspólnoty gminnej wyrażoną w formie referendum lokalnego. Samodzielność ta poddana jest nadzorowi organów Państwa z punktu widzenia legalności i w formach przewidzianych przepisami prawa. Korelatem nadzoru nad samodzielnością samorządu gminnego jest gwarancja jej ochrony sądowej zawarta w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, a także wznoszenia pomników. Przepis art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustanawia generalną klauzulę właściwości gminy w zakresie wszystkich spraw o znaczeniu lokalnym, w sprawach niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów, a zgodnie z art. 6 ust. 2 powołanej ustawy rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do właściwości rady gminy, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Wśród przykładów spraw zadań własnych gminy, służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty, wymienione zostały sprawy gminnych dróg, ulic, placów oraz organizacji ruchu drogowego (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Niezależnie więc od przepisu art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, brzmienie przepisów art. 6 i art. 7 ust. 1 tej ustawy potwierdza, że nadawanie i zmiana nazw ulic ogólnie dostępnych, jako sprawa publiczna o znaczeniu lokalnym, stanowi wyłączną kompetencję gminy. Realizując swe uprawnienia w tym zakresie gmina korzysta z przysługującego jej przymiotu samodzielności.

Przepis art. 165 ust. 2 Konstytucji RP nie przewiduje wyjątków od kreowanej w nim zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Nie odsyła także do ustaw szczególnych, które mogłyby ograniczać tę zasadę. Zatem należy w pełni podzielić pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w postanowieniu z dnia 3 września 1998 r., sygn. akt III RN 49/98 (System Informacji Prawnej Lex poz. 35586), zgodnie z którym 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.

Tymczasem znaczenie art. 6c u.z.p.k. sprowadza się, zgodnie z jego literalnym brzmieniem, do pozbawienia jednostki samorządu terytorialnego gwarantowanej jej przez art. 165 ust. 2 Konstytucji RP ochrony sądowej w tych przypadkach, których nie

ujęto w powołanej regulacji. W szczególności ochrona sądowa byłaby wykluczona w każdym przypadku uznania przez organ samorządu terytorialnego, że nie zachodzą przesłanki do zastosowania przepisów ustawy i nie dokonania w wyznaczonym ustawą 12 miesięcznym terminie zmiany nazwy ulicy. Prowadziłoby to do rażącego naruszenia art. 165 ust. 2 Konstytucji RP przez wyłączenie spod kontroli sądowej działania organu nadzoru opartego na jego uznaniu w zakresie oceny co stanowi symbol komunizmu.

Dodatkowo należy wskazać na przepis art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.), w myśl którego społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym.

Ratyfikacja Karty nastąpiła przed wejściem w życie Konstytucji RP, lecz art. 91 Konstytucji RP jest do niej stosowany z mocy art. 241 ust. 1 Konstytucji RP. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP stanowi część krajowego systemu źródeł prawa i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie uzależnione jest od wydania ustawy. W myśl art. 91 ust. 2 Konstytucji RP umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli jej postanowień nie da się pogodzić z ustawą.

W konsekwencji należy stwierdzić, że przepis art. 6c u.z.p.k. nie da się pogodzić z przepisami art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, co stanowiło podstawę do ich bezpośredniego zastosowania przez Sąd w niniejszej sprawie.

W tym kontekście uznać należało skargę Gminy Mosina za dopuszczalną i wniesioną w terminie określonym w art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania sprawy należy wskazać, że zgodnie z art. 1 ust. 1 u.z.p.k. 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. W myśl art. 1 ust. 2 u.z.p.k. 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.

Materialnoprawną podstawę wydania zaskarżonego zarządzenia stanowił art. 6 ust. 2 u.z.p.k. Zgodnie z tym przepisem 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. W myśl art. 6 ust. 1 u.z.p.k. 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.

Poza sporem pozostaje okoliczność, że ustawa ta weszła w życie 2 września 2016 r. i Rada Gminy Mosina zobowiązana była do zmiany sprzecznej z ustawą nazwy do dnia 2 września 2017 r. Wojewoda w przypadku niewykonania przez gminę obowiązku mógł w terminie 3 miesięcy od dnia upływu tego terminu wydać zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z ust. 1 ustawy (art. 6 ust. 2). Wydanie zarządzenia wymagało uzyskania opinii Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciw Narodowi Polskiemu (art. 6 ust. 3). Opinia przedstawiona miała być w terminie 1 miesiąca, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia żądania wojewody, przy czym oczekiwanie na opinię wstrzymywało bieg terminu do wydania zarządzenia zastępczego (art. 6 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 3 u.z.p.k.). W kontrolowanej sprawie opinia IPN została wydana w dniu 3 listopada 2017 r. Oznacza to, że w niniejszej sprawie termin do wydania zarządzenia zastępczego został dochowany przez Wojewodę.

Należy podkreślić, że zakaz propagowania komunizmu jest celem legitymowanym konstytucyjnie. Zgodnie bowiem z art. 13 Konstytucji RP, zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

Również przepis art. 256 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2017 r. poz. 2204 ze zm.) penalizuje publiczne propagowanie faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa lub nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość.

Równocześnie jednak przepisy ustawy dekomunizacyjnej muszą być interpretowane ściśle, zgodnie z legitymowanym konstytucyjnie celem, którym jest eliminowanie z przestrzeni publicznej zjawisk, które mogą być określone jako propagowanie komunizmu.

Regulacje wymienionej ustawy mają niewątpliwie charakter wyjątkowy, ograniczający ustawowe, wyłączne uprawnienie samorządu gminnego do nadawania i zmian nazw ulic. Podkreślić należy, że jest to uprawnienie szczególnie ważne, należące do zadań gminy związanych z zarządzaniem szeroko rozumianą przestrzenią w obrębie terytorium gminy. Nazewnictwo ulic i placów wiąże się bezpośrednio z tożsamością wspólnoty gminnej, która ma prawo poprzez swe demokratycznie wybrane organy swobodnie dokonywać wyboru ich nazw i patronów zgodnie z oczekiwaniami członków tej wspólnoty. Granice tej swobody wyznacza jednak prawo, a działanie w celu propagowania ustrojów totalitarnych wykracza poza te granice.

Skoro zatem bezpośrednia, daleko idąca ingerencja organu nadzoru w sferę wyłącznych, szczególnie istotnych kompetencji samorządu gminnego może mieć charakter jedynie wyjątkowy, to zgodnie z podstawowymi zasadami wykładni prawa, przepisy ustawy będącej podstawą dla takiej ingerencji muszą być interpretowane ściśle, przy uwzględnieniu jasno określonego celu ustawy, którym jest wyeliminowanie zjawiska „propagowania komunizmu". Ściśle należy zatem interpretować pojęcie „dat symbolizujących komunizm" mające zasadnicze znaczenie dla stosowania ustawy. Chodzi przy tym o takie daty, których użycie prowadziłoby do propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego. Aby daną datę można było uznać za symbolizującą określony system polityczny musi zostać niewątpliwie wykazane, że jej symboliczny charakter znajduje odzwierciedlenie w odbiorze społecznym w ten sposób, że jednoznacznie kojarzy się społeczeństwu z tym systemem. Dopóki data nie stanowi powszechnie rozpoznawalnego przez członków wspólnoty gminnej „znaku", „uosobienia" idei lub praktyki komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, dopóty nie może być mowy o tym, by uznać za uzasadnioną ingerencję organu nadzoru w sferę chronionej konstytucyjnie samodzielności gminy na podstawie przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

Jak już wspomniano, zgodnie z art. 6 ust. 3 u.z.p.k. wydanie zarządzenia zastępczego wymaga opinii IPN potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z art. 1. Sąd rozpoznający niniejszą sprawę nie zgadza się z powołanym przez Wojewodę poglądem wyrażonym w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 16.10.2017 r., sygn. IV SA/Gl 781/17 (n.b. uchylonym przez NSA wyrokiem z dnia

17.04.2018 r., II OSK 658/18) sprowadzającym się do uznania, że opinia ta nie ma charakteru zwykłego stanowiska w sprawie, lecz wiąże organ nadzoru, do tego stopnia, że zwalnia go od jej analizy, czy dokonania własnych ustaleń. To, że do wydawania zarządzeń zastępczych nie stosuje się przepisów K.p.a i wydanie tego zarządzenia wymaga opinii Instytutu nie oznacza, że rola organu nadzoru sprowadza się jedynie do zwrócenia się do IPN o wydanie opinii. Już literalna wykładnia art. 6 ust. 3 u.z.p.k. prowadzi do wniosku, że sformułowanie, iż „wydanie zarządzenia zastępczego wymaga opinii Instytutu Pamięci Narodowej" nie oznacza, że opinia ta bezwzględnie wiąże organ. Przepis ten stanowi jedynie, że organ nadzoru zobligowany jest uzyskać wspomniana opinię. Także wykładnia celowościowa prowadzi do wniosku, że opinia IPN nie może być utożsamiana z istotą zarządzenia zastępczego. Do zastąpienia organu gminy w merytorycznej kwestii jaką jest zmiana ulicy na podstawie ustawy uprawniony był organ nadzoru, a nie IPN. Wymóg uzyskania opinii rozumieć więc należy jedynie w ten sposób, że wojewoda nie może wydać zarządzenia bez tej opinii, nie zaś, że opinia ta w istocie ma „zastąpić" zarządzenie wojewody. W tym zakresie Sąd podziela stanowisko sądów administracyjnych zawarte w wyrokach WSA w Poznaniu z dnia 22.03.2018 r., sygn. IV SA/Po 158/18, WSA w Gdańsku z 29.03.2018 r., III SA/Gd 126/18 i in.

Tak więc wymóg uzyskania opinii IPN nie zwalniał Wojewody od zbadania jej pod względem formalnym oraz zawartości merytorycznej, tj. czy opinia została wydana przez właściwy organ, czy opiera się na faktach odnoszących się do konkretnej nazwy w danej miejscowości, czy opisuje lub analizuje lokalny kontekst historyczny oraz czy faktycznie dana nazwa symbolizuje bądź propaguje komunizm.

Tymczasem w niniejszej sprawie organ nadzoru bez jakichkolwiek zastrzeżeń przyjął opinię IPN z dnia 3 listopada 2017 r. Nie ustalił, czy formalnie spełnia ona warunki opinii Instytutu, tj. czy została sporządzona i podpisana przez właściwego, upoważnionego pracownika IPN. Tymczasem należy zauważyć, że poruszaną opinię wydał dyrektor Biura Upamiętniania Walk i Męczeństwa – komórki organizacyjnej Instytutu – a zgodnie z § 2 statutu IPN organami IPN są kolegium, dyrektor oddziału i prezes, który stosownie do § 8 w regulaminie organizacyjnym IPN określa szczegółową organizację jednostek i komórek organizacyjnych IPN oraz zakres ich działań. Wojewoda nie odniósł się również do merytorycznej zawartości opinii w odniesieniu do przedmiotowej ulicy. Sądowi z urzędu wiadomo, że opinie dotyczące nazw ulic związanych z datami styczniowymi czy lutowymi w województwie wielkopolskim (a jak wynika z treści uzasadnień wyroków innych sądów administracyjnych – w całym kraju),

brzmiały praktycznie identycznie. Zmieniano tylko zapis dotyczący daty wkroczenia jednostek Armii Czerwonej do danej miejscowości. W opiniach tych, jak w opinii załączonej do niniejszej sprawy, wskazano, że niepełna data ulicy celebrowała wkroczenie tych jednostek do danej miejscowości jako „dzień wyzwolenia". W żaden sposób nie zostało wyjaśnione, czy rzeczywiście w danej miejscowości nadanie nazwy ulicy wiązało się z honorowaniem Armii Czerwonej, upamiętnieniem jej wkroczenia do tej miejscowości, a tym samym czy symbolizowała lub propagowała komunizm. Przedłożona opinia z dnia 3 listopada 2017 r. zawierała informacje powszechnie znane, związane z konsekwencjami wkroczenia Armii Czerwonej do Polski. Mimo skorzystania przez IPN z dłuższego niż miesiąc terminu do wydania opinii (art. 2 ust. 3 u.z.p.k.), jej treść jest lakoniczna i schematyczna, nie odnosi się do lokalnego kontekstu historycznego i odbioru przedmiotowej daty przez społeczność lokalną.

W niniejszej sprawie Wojewoda nie dokonał też żadnych własnych ustaleń czy nazwa ulicy „25 Stycznia" w Mosinie stanowi symbol komunizmu i jakie ma znaczenie dla społeczności lokalnej. Nie ustalił, czy dla danej społeczności nazwa ta faktycznie jest symbolem – czyli wywołuje powszechne i jednoznaczne skojarzenie z komunizmem. Nie symbolizują bowiem komunizmu nazwy, które w odbiorze społecznym nie są kojarzone w ogóle z komunizmem. Nazwa ulicy „25 Stycznia" w Mosinie nie musi kojarzyć się mieszkańcom gminy jednoznacznie z komunizmem. A, jak już powyżej wskazano, dopóki nazwisko, wydarzenie lub data nie stanowi powszechnie rozpoznawalnego przez mieszkańców gminy symbolu komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, dopóty nie może być mowy o tym, by uznać za uzasadnioną ingerencję organu nadzoru w sferę chronionej konstytucyjnie samodzielności gminy na podstawie ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

Nie jest rzeczą sądu administracyjnego polemika z ustaleniami co do faktów historycznych zawartymi w opinii IPN. Opinia ta z całą pewnością nie może być jednak uznana za wiążącą w takim zakresie, w jakim stwierdza, że dana data, postać lub grupa osób stanowiła „symbol" komunizmu, którego użycie jako nazwy ulicy prowadzi do propagowania tego ustroju. Jest to bowiem kategoria ocenna, podlegająca interpretacji i weryfikacji w procesie sądowej kontroli zgodności z prawem działania administracji publicznej. Ponadto zawsze należy ją oceniać w realiach konkretnego stanu faktycznego.

Przepisy ustawy nie przewidują co prawda prowadzenia, poza wspomnianą opinią IPN, postępowania wyjaśniającego w zakresie zgodności nazwy ze standardami, o których mowa w art. 1, jednak zdaniem Sądu nie oznacza to, że dla podjęcia

właściwego rozstrzygnięcia czynienie przez organ własnych ustaleń w tym zakresie jest wykluczone. Dodać przy tym należy, że opinia IPN, o której mowa, powinna w sposób wyczerpujący i niebudzący wątpliwości wyjaśniać, z jakich względów nazwa, w tym przypadku ulicy, jest niezgodna z art. 1 ust. 1 u.z.p.k. Opinia IPN jest dowodem w sprawie i jako taka podlegać powinna ocenie organu. Obowiązki Instytutu Pamięci Narodowej jako organu współdziałającego w zakresie postępowania wyjaśniającego i obowiązki wojewody, który wydaje zarządzenie zastępcze, nie są tożsame. To na wojewodzie spoczywa obowiązek poczynienia ustaleń faktycznych w zakresie niezbędnym do zastosowania przepisu materialno-prawnego i tym samym wydania zarządzenia zastępczego, które merytorycznie załatwia sprawę. W kontrolowanej sprawie Wojewoda w wydanym zarządzeniu zastępczym nie zawarł żadnej własnej oceny co do stwierdzenia, czy faktycznie nazwa „25 Stycznia" odpowiada dyspozycji art. 1 ust. 1 u.z.p.k.

Jak wskazano już wyżej opinia IPN z dnia 3 listopada 2017 r. jest lakoniczna i nie uwzględnia złożonego charakteru historii Wielkopolski w okresie II Wojny Światowej. W szczególności zaś faktu, iż wkroczenie Armii Czerwonej tożsame było z zakończeniem okupacji hitlerowskiej. Według przywołanej opinii – zaaprobowanej przez Wojewodę w zarządzeniu zastępczym – nazwa ulicy „25 Stycznia" w miejscowości Mosina jest niezgodna z art. 1 ust. 1 u.z.p.k., gdyż „dnia 25 stycznia 1945 r. nastąpiło wkroczenie jednostek Armii Czerwonej do miejscowości Mosina - obecnie w woj. wielkopolskim. Zgodnie z propagandową praktyką władz komunistycznych wydarzenie to celebrowane było - niezgodnie z faktami historycznymi - jako „dzień wyzwolenia" oraz powód do wyrażania wdzięczności społeczeństwa wobec Armii Czerwonej. Tymczasem wbrew nadziejom Polaków, oczekujących odbudowy wolnego kraju po likwidacji okupacji niemieckiej, Armia Czerwona w latach 1944-1945 r. stała się narzędziem ponownej aneksji niemal połowy terytorium RP do ZSRS, zniewolenia całej reszty kraju oraz budowy w nim systemu komunistycznego w pełni zależnego od władz w Moskwie. Zajęcie ziem polskich przez Armię Czerwoną zapoczątkowało zarazem nowy okres martyrologii narodu polskiego (...). Stacjonowanie Armii Czerwonej/Sowieckiej w Polsce po 1944 r. uniemożliwiło odbudowę niepodległej Rzeczypospolitej Polskiej i było podstawowym czynnikiem, który zapewnił funkcjonowanie państwa komunistycznego na ziemiach polskich objętych dominacją ZSRS. Waga tych faktów sprawia, iż przedmiotowa nazwa, honorująca moment wkroczenia Armii Czerwonej do wymienionej miejscowości, spełnia rolę daty symbolizującej komunizm".

W opinii IPN w ogóle nie odniesiono się do podniesionego w skardze kontekstu lokalnego, a mianowicie, że 25 stycznia 1945 r. mieszkańcy miasta z własnej inicjatywy powołali Tymczasowy Komitet Obywatelski, złożony z 14 Polaków. Komitet tego dnia odbył pierwsze posiedzenie, na którym przyjął nazwę Tymczasowego Komitetu Wykonawczego Zarządu Miasta Mosina oraz wybrał burmistrza w osobie Macieja Nowaczyka oraz wiceburmistrza - dr Walentego Murkowskiego. Tego samego dnia rozplakatowano odezwę do mieszkańców, która wzywała do zachowania ładu i porządku, regulowała sprawy bezpieczeństwa w mieście, czy sprawiedliwego podziału produktów pierwszej potrzeby (chleb, mięso), poprzez zakaz podwyższania cen. W skardze argumentowano, że dzień ten upamiętnia również podjętą przez mieszkańców inicjatywę obywatelską oraz zdolność mieszkańców do podejmowania demokratycznych decyzji.

Z uzasadnienia zaskarżonego zarządzenia zastępczego, jak i opinii IPN, w oparciu o którą zostało ono wydane, nie wynika przy tym, by zostało zweryfikowane w jaki faktycznie sposób data „25 stycznia" była w Mosinie obchodzona, a więc jaką w istocie symbolikę jej nadano – na przykład poprzez dokonanie odpowiedniej kwerendy zachowanych w archiwach egzemplarzy prasy lokalnej z kolejnych rocznic tej daty lub w oparciu o inne materiały znajdujące się w zasobach IPN lub innych instytucjach.

W kontekście powyższego można wskazać, że powszechnie dostępne materiały opisują wydarzenia przywołane w skardze, tj. zawiązanie się w dniu 25 stycznia 1945 r. Tymczasowego Komitetu Wykonawczego Zarządu Miasta Mosina oraz odezwę do mieszkańców, a sam dzień 25 stycznia jest opisywany jako „rocznica zakończenia okupacji hitlerowskiej" (zob. J. Szeszuła, Wyzwolenie 1945, Mieszkańcy Ziemi Mosińskiej w czasach wojny 1939-1945 cz. 1, Stowarzyszenie Przyjaciół Jedynki 2013 r., Biblioteka Ziemi Mosińskiej, www.zolnierzewolnosci.pl), a nie dzień wkroczenia Armii Czerwonej do Mosiny. Wskazuje się również, że wyzwolenie miasta spod okupacji hitlerowskiej to ważna data na kartach historii lokalnej społeczności, którą także teraz warto przywoływać jako etap na drodze do pełnej wolności i suwerenności (zob. J. Nowaczyk, 25 stycznia – ważna rocznica w historii Mosiny, www.mosina.pl/relacje/pdf/25-stycznia-wazna-rocznica-w-historii-mosiny). Co istotne, obchody wyzwolenia miasta spod okupacji hitlerowskiej odbywają się pod wybudowanym ze składek mieszkańców w 1972 r. Pomnikiem Ofiar Hitleryzmu na rynku w Mosinie, który oddaje hołd poległym na frontach II wojny światowej (ściana wschodnia), zamordowanym w forcie VII i zamęczonym w obozach koncentracyjnych (ściana południowa), rozstrzelanym w dniu 20 października 1939 roku (ściana

zachodnia) i powstańcom wielkopolskim (ściana północna) (por. J. Nowaczyk, Pomnik, http://www.zolnierzewolnosci.pl/portal/pl/Pomnik.html).

Zdaniem Sądu przytoczone wyżej okoliczności świadczyć mogą przede wszystkim o tym, że kwestionowana nazwa ulicy może budzić niejednoznaczne i niekoniecznie negatywne, z punktu widzenia ustawy o zakazie propagowania komunizmu, skojarzenia. Zadaniem Wojewody było zatem ustalenie, czy rzeczywiście nazwa, o której mowa, spełnia znamiona propagowania bądź symbolizowania komunizmu, w szczególności poprzez poddanie ocenie opinii IPN w kontekście historycznych uwarunkowań dotyczących miasta Mosina.

Nie kwestionując spornej opinii IPN w zakresie następstw wkroczenia Armii Czerwonej do Polski należy wskazać, że wkroczenie to doprowadziło także do zakończenia w Polsce okupacji hitlerowskiej (niemieckiej), której – jak wynika z powszechnie dostępnej wiedzy historycznej - deklarowanym i realizowanym celem było doprowadzenie do fizycznego unicestwienia narodu polskiego. Tak więc wkroczenie Armii Czerwonej na ziemie Polski z jednej strony kończyło okres okupacji niemieckiej, której celem była likwidacja narodu polskiego, a z drugiej strony doprowadziło w konsekwencji do podporządkowania nowo powstałych władz polskich hegemonii i dominacji sowieckiej. Nastąpił więc złożony proces historyczny nie poddający się prostym ocenom.

Uzyskana przez Wojewodę opinia IPN z dnia 3 listopada 2017 r. w ogóle nie dostrzega owej złożoności. Jest lakoniczna, opracowana według jednolitego schematu, wykorzystywanego w wielu podobnych sprawach. Fakt ten uprawdopodabnia tezę o automatyzmie wydania takich opinii, braku głębszej refleksji i braku dokonywania pogłębionej oceny konkretnych stanów faktycznych.

W kontekście art. 1 ust. 1 u.z.p.k., nazwa ulicy, niezgodna ze standardami ustanowionymi przez ustawodawcę powinna jednoznacznie kojarzyć się z systemem komunistycznym, a ponadto nadanie takiej nazwy ulicy powinno mieć na celu gloryfikowanie ustroju komunistycznego, rozpowszechnianie i utrwalanie pamięci o nim wśród lokalnej społeczności. Tego rodzaju interpretacja, wynikająca również z analizy przywołanego wyżej art. 1 ust. 2 u.z.p.k., implikuje konieczność pogłębionej analizy w przypadku nazw, które mogą być kojarzone z kilkoma wydarzeniami o różnym charakterze (wyzwolenie miejscowości spod okupacji hitlerowskiej, zakończenie wojny, wkroczenie Armii Czerwonej). W takiej bowiem sytuacji istotne jest to, jaki jest społeczny odbiór nazwy, innymi słowy jak jest ona kojarzona przez lokalną społeczność. Dopiero wówczas, gdyby społeczny odbiór nazwy jednoznacznie

wskazywał, że jest ona symbolem komunizmu, gloryfikacją tego ustroju i wydarzeń z tym związanych, można byłoby mówić o tym, że naruszony został art. 1 ust. 1 u.z.p.k.

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że wydając kontrolowane zarządzenie zastępcze Wojewoda Wielkopolski naruszył art. 1 ust. 1 u.z.p.k., dokonując niewłaściwej jego interpretacji i uznając, że w sytuacji, gdy nazwa ulicy, stanowiąca dzień i miesiąc, który może być kojarzony z różnymi wydarzeniami w historii miasta Mosina, symbolizuje komunizm. W konsekwencji w sprawie nie zaistniały podstawy - lub co najmniej przedwcześnie przyjęto ich istnienie - do zastosowania przez Wojewodę regulacji art. 6 ust. 2 u.z.p.k. i wydania zarządzenia zastępczego.

Mając powyższe na uwadze Sąd działając na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302; dalej: „P.p.s.a."), uchylił zaskarżone zarządzenie zastępcze.

O kosztach postępowania, na które składa się kwota 480,00 zł z tytułu zastępstwa procesowego, Sąd orzekł na podstawie art. 200 i 205 § 2 P.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1804 ze zm.).

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W POZNANIU * 2 *

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem