



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 7 maja 2025 r.

Pozycja 42

## POSTANOWIENIE z dnia 3 października 2024 r. Sygn. akt K 15/19

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bogdan Święczkowski – przewodniczący  
Julia Przyłębska  
Bartłomiej Sochański – sprawozdawca  
Michał Warciński  
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 października 2024 r., wniosku Rady Miejskiej Wrocławia o zbadanie zgodności:

- 1) art. 6c ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. poz. 744 oraz z 2017 r. poz. 1389 i poz. 2495), dodanego przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U. poz. 2495) z:
  - a) art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 165 ust. 2 Konstytucji;
  - b) art. 165 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji i w związku z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 6077; zm. Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107);
  - c) art. 16 ust. 2 Konstytucji;
- 2) art. 3 i art. 4 ustawy z 14 grudnia 2017 r. powołanej w punkcie pierwszym z art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

## I

1. W piśmie z dnia 6 kwietnia 2018 r. Rada Miejska Wrocławia (dalej: wnioskodawca), działając na podstawie uchwały LII/1244/18 z 15 marca 2018 r., zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy z Konstytucją. Wnioskodawca wniósł o uznanie: 1) art. 6c ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. poz. 744 oraz z 2017 r. poz. 1389 i poz. 2495; dalej: ustawa dekomunizacyjna), dodanego przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U. poz. 2495; dalej: ustawa nowelizująca) za niezgodną z: a) art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 165 ust. 2 Konstytucji; b) art. 165 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji i w związku z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 6077; zm. Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107; dalej: EKSL); c) art. 16 ust. 2 Konstytucji; 2) art. 3 i art. 4 ustawy nowelizującej za niezgodne z art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Zgodnie z brzmieniem art. 6c ustawy dekomunizacyjnej skarga do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze Wojewody przysługuje jednostce samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) albo związkowi, o którym mowa w art. 4 ustawy dekomunizacyjnej, jedynie w wypadku, gdy brak możliwości wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 3 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej, wynika z przyczyn niezależnych od gminy. Powyższa regulacja zawęży prawo do zaskarżenia zarządzenia zastępczego Wojewody do sądu administracyjnego.

1.2. Drugim przedmiotem kontroli konstytucyjnej zainicjowanej przez wnioskodawcę są art. 3 i art. 4 ustawy nowelizującej.

Art. 3 stanowi, że zarządzenia zastępcze, o których mowa art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej, ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nieprawomocne w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, podlegają wykonaniu od dnia następującego po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej niezależnie od toku postępowania. Efektem powyższego była wykonalność *ex lege* nieprawomocnych zarządzeń zastępczych.

Art. 4 stanowi, że do spraw wszczętych i niezakończonych (nieuprawomocnienie się zarządzenia zastępczego, o którym mowa w art. 3 ustawy nowelizującej) przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej stosuje się regulacje ustawy dekomunizacyjnej nadane ustawą nowelizującą. Wystąpić również miało naruszenie zasad techniki legislacji z racji potrójnego odesłania w ustawie nowelizującej.

1.3. Jako wzorce kontroli art. 6c ustawy dekomunizacyjnej wnioskodawca wskazał:

– art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 165 ust. 2 Konstytucji, które normują zakaz ustawowego zamykania drogi do sądu, prawo do sądu, a także sądową ochronę samodzielności samorządu terytorialnego,

– art. 165 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji i art. 11 EKSL, które dotyczą sądowej ochrony samodzielności j.s.t. zarówno w sferze prawa publicznego, jak i cywilnego,

– art. 16 ust. 2 Konstytucji, wedle którego j.s.t. uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej oraz realizuje w ramach ustaw istotną część zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Wzorcami kontroli art. 3 i art. 4 ustawy nowelizującej wnioskodawca uczynił zasady pewności prawa oraz proporcjonalności wynikające art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji, który normuje sądową ochronę samodzielności j.s.t.

1.4. Wobec przedmiotu kontroli wnioskodawca podniósł następujące zarzuty.

Art. 6c ustawy dekomunizacyjnej jest niezgodny z zasadą sądowej ochrony samodzielności j.s.t. wyrażoną w art. 165 ust. 2 Konstytucji. Art. 165 ust. 2 Konstytucji przewiduje dla j.s.t. ochronę prawa do sądu rozumianego w kontekście art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Konstytucja w art. 77 ust. 2 zakazuje pozbawiania ustawą drogi do dochodzenia swoich praw przed sądem. Art. 6c ustawy dekomunizacyjnej narusza również art. 165 ust. 2 Konstytucji przez ograniczanie samodzielności j.s.t. w zakresie ochrony na drodze sądowej. Brak możliwości ochrony samodzielności jest również związany z tym, że art. 6c ustawy dekomunizacyjnej ogranicza wyłączny zakres władztwa j.s.t., co czyni przepis sprzecznym z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

– Art. 3 i art. 4 ustawy nowelizującej naruszają art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji przez wyłączenie możliwości ochrony sądowej j.s.t. w sprawach, które rozpoczęły się, a nie zakończyły przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Ma to naruszać zasadę zaufania jednostki do państwa.

2. W piśmie z 27 sierpnia 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszej sprawie.

3. Pismem z 16 lipca 2021 r. Prokurator Generalny (dalej: PG) zajął swoje stanowisko. Według PG postępowanie powinno być umorzone z powodu niedopuszczalności wydania wyroku na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). W razie nieuwzględnienia powyższego PG wniósł o orzeczenie, że: 1) art. 6c ustawy dekomunizacyjnej jest zgodny z art. 165 ust. 2 w związku z art. 2, w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji; 2) art. 3 i art. 4 ustawy nowelizującej są zgodne z art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie PG wniósł o umorzenie postępowania.

3.1. PG podniósł, że wniosek inicjujący niniejszą sprawę nie spełnia określonych przez art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK wymogów. Wynika to przede wszystkim z braku adekwatności argumentacji zawartej we wniosku do rzeczywistej treści norm poddawanych kontroli, która pojawiła się w wyniku orzecznictwa sądów administracyjnych. Wykładnia przedstawiona przez wnioskodawcę nie pokrywa się z wykładnią Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej również: NSA). Trybunał Konstytucyjny nie może kontrolować orzecznictwa NSA. PG stwierdził, że zarys problemu konstytucyjnego oraz uzasadnienie wniosku nie spełniają wymogów wynikających z art. 47 ust. 2 pkt 1 i 4 u.o.t.p.TK. Powyższe powinno skutkować wydaniem postanowienia o umorzeniu w trybie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, tj. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.2. W dalszej części stanowiska PG poświęconej argumentacji na rzecz zgodności przedmiotu kontroli z Konstytucją, na wypadek gdyby TK nie umorzył postępowania, PG podniósł następujące zarzuty.

Art. 11 EKSL został przedstawiony w trybie związkowym z art. 165 ust. 2 i art. 2 Konstytucji przez wnioskodawcę w *petitum* pisma. Wnioskodawca nie przedstawił interpreta-

cji, wykładni czy linii orzeczniczej oraz nie uzasadnił powodów niezgodności art. 6c ustawy dekomunizacyjnej z art. 11 EKSL. Sądowa ochrona samodzielności j.s.t. (art. 165 ust. 2 Konstytucji) nie jest tożsama z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji). Wyłącznie z art. 165 ust. 2 Konstytucji może wynikać sądowa możliwość ochrony samodzielności j.s.t. Postępowanie powinno być umorzone w trybie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK w zakresie zgodności art. 6c ustawy dekomunizacyjnej z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 11 EKSL z racji nieadekwatności wzorców.

Art. 16 ust. 2 Konstytucji został przez wnioskodawcę zaproponowany jako samoistny wzorzec kontroli. PG zaproponował, by stosownie do zasady *falsa demonstratio non nocet* art. 6c ustawy dekomunizacyjnej został oceniony pod kątem zgodności z art. 165 ust. 2 w związku z art. 2, w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji. Z kolei art. 3 i art. 4 ustawy nowelizującej powinny być rozpatrywane pod kątem zgodności z art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

Ingerencja ustawodawcy w swobodę j.s.t., która wynika z art. 6c ustawy dekomunizacyjnej, nie była ani nadmierna, ani nieproporcjonalna z racji konieczności zabezpieczenia tożsamości aksjologicznej Rzeczypospolitej. Z tego powodu PG wniosł o stwierdzenie, że art. 6c ustawy dekomunizacyjnej jest zgodny z art. 165 ust. 2 w związku z art. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz że art. 3 i art. 4 ustawy nowelizującej są zgodne z art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

4. W piśmie z 4 maja 2022 r. Marszałek Sejmu (dalej: Sejm) zajął swoje stanowisko, wedle którego art. 6c ustawy dekomunizacyjnej jest zgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji, a w pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone.

4.1. Analizując art. 6c ustawy dekomunizacyjnej, Sejm uznał, że j.s.t. nie jest podmiotem wolności i praw konstytucyjnych, w tym prawa do sądu (art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji), a więc nie mogą być wzorcem kontroli konstytucyjności. Jeżeli zaś chodzi o art. 11 EKSL i art. 2 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji, to według Sejmu wnioskodawca nie przytoczył adekwatnej i przekonującej argumentacji, która umożliwiłaby uznanie tych przepisów za wzorce kontroli. W tym zakresie implikuje to konieczność umorzenia postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

4.2. Analizując art. 3 i art. 4 ustawy nowelizującej Sejm uznał, że wnioskodawca nie uzasadnił niezgodności kontrolowanych przepisów z zaproponowanymi jako wzorce kontroli art. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji. Konsekwencją braku dochowania wymogów formalnych pisma wnioskodawcy jest konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

4.3. Zdaniem Sejmu jedynym dopuszczalnym wzorcem kontroli art. 6c ustawy dekomunizacyjnej jest samoistnie przytoczony art. 165 ust. 2 Konstytucji, przy czym wartości urzeczywistniane przez art. 165 ust. 2 Konstytucji nie mają charakteru absolutnego i nie mogą stanowić podstawy dla całkowitego ograniczenia ustawodawcy możliwości regulowania spraw związanych z funkcjonowaniem j.s.t. Art. 165 ust. 2 Konstytucji ma przede wszystkim gwarantować j.s.t. prawidłowe wykonywanie zadań publicznych, a nie stanowić możliwość przeciwstawiania władzy lokalnej i władzy centralnej. Dopuszczalna jest ingerencja w formie ustawowej w niektóre kompetencje j.s.t., zwłaszcza jeżeli ma to na celu uzasadnioną ochronę innych wartości konstytucyjnych, takich jak wyeliminowanie z przestrzeni publicznej symboliki totalitarnej. Tym samym według Sejmu art. 6c ustawy dekomunizacyjnej jest zgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

Wnioskodawca, którym jest Rada Miejska Wrocławia działając na podstawie uchwały LII/1244/18 z 15 marca 2018 r. zwróciła się do Trybunału z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją norm zawartych w art. 6c ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. poz. 744 oraz z 2017 r. poz. 1389 i poz. 2495; dalej: ustawa dekomunizacyjna) oraz art. 3 i art. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U. poz. 2495; dalej: ustawa nowelizująca).

Art. 6c ustawy dekomunizacyjnej jest ma następujące brzmienie: „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”. Art. 6c został dodany ustawą nowelizującą (art. 1 pkt 3), w której również zawierają się dwa pozostałe przedmioty kontroli w niniejszej sprawie. Art. 3 i art. 4 ustawy nowelizującej brzmią następująco: „Zarządzenia zastępcze, o których mowa w art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nieprawomocne w dniu wejścia w życie ustawy, podlegają wykonaniu poczynawszy od dnia następującego po dniu wejścia w życie ustawy” (art. 3) oraz „Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą” (art. 4).

Pierwszy przedmiot kontroli (art. 6c ustawy dekomunizacyjnej) ma charakter czysto procesowy, reguluje bowiem postępowanie przed sądownictwem administracyjnym, przez wyłączenie *a contrario* możliwości złożenia skargi, jeżeli niewykonanie zarządzenia nie wynikało z przyczyn niezależnych od jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.).

Art. 3 i art. 4 ustawy nowelizującej regulują zasadniczo kwestie intertemporalne związane z ówczesną zmianą ustawy dekomunizacyjnej. Art. 3 ustawy nowelizującej miał charakter wykonawczy, którego celem było zabezpieczenie wykonania przedmiotowych zarządzeń zastępczych niezależnie od rozstrzygnięcia sprawy (zabezpieczenie). Art. 4 ustawy nowelizującej określał obowiązek stosowania przepisów ustawy po nowelizacji (do każdej sprawy, nawet takiej, która rozpoczęła się przed zmianą ustawy).

#### 1.1. Treść przepisów utrwalona przez wykładnię sądową.

W orzecznictwie sądów administracyjnych doszło do utrwalenia się odbiegającej od językowego brzmienia przepisów wykładni art. 6c ustawy dekomunizacyjnej oraz art. 4 ustawy nowelizującej.

NSA stwierdził, że wynik samej wykładni tekstualnej art. 6c ustawy dekomunizacyjnej prowadzi do sprzeczności z wartościami i normami konstytucyjnymi. Tym samym należy odejść od interpretacji językowej na rzecz wykładni prokonstytucyjnej. Teleologiczna wykładnia art. 6c ustawy dekomunizacyjnej nie może prowadzić do pozbawienia j.s.t. możliwości oceny przez sądy któregośkolwiek przedmiotu sporu między j.s.t. a organem nadzoru.

Efektem powyższego jest uznanie, że art. 6c ustawy dekomunizacyjnej nie stanowi innej przyczyny z art. 58 § 1 pkt 1 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935) – por. wyroki NSA z: 5 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 1177/19, Lex nr 2737064; 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2680/18, Lex nr 2678913; 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3565/18, Lex nr 2678519; 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3260/18, Lex nr 2639676; 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 1827/18, Lex nr 2583744; 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 1824/18, Lex nr 2583742.

W ocenie NSA wykładnia literalna art. 4 ustawy nowelizującej byłaby też sprzeczna z konstytucyjnym zakazem retroakcji. Powodem jest obowiązek zastosowania art. 6c ustawy dekomunizującej do spraw wszczętych przed nowelizacją ustawy dekomunizacyjnej. NSA, stosując wykładnię teleologiczną, uznał więc, że art. 4 ustawy nowelizującej dotyczy wyłącznie spraw związanych z postępowaniem przed organem nadzoru i jego zarządzeniami zastępczymi, nie normuje zaś kwestii związanych z postępowaniem sądowoadministracyjnym. Także art. 6c ustawy dekomunizacyjnej nie ma zastosowania do postępowania przed sądami administracyjnymi (por. wyroki NSA z: 9 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 744/19, Lex nr 2706516; 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3824/18, Lex nr 2688507; 10 kwietnia 2019 r. sygn. akt II OSK 2926/18, Lex nr 2688577; 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2925/18, Lex nr 2688087; 12 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2786/18, Lex nr 2628125; 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 1826/18, Lex nr 2583743; 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 1823/18, Lex nr 2591406).

W kontekście art. 3 ustawy nowelizującej NSA nie rozwinął zbyt obszernej linii orzeczniczej. Natomiast w orzecznictwie WSA wystąpił pogląd, według którego z racji ustawowego wykonania zaskarżonego zarządzenia zastępczego, bezprzedmiotowe jest wnoszenie do sądu administracyjnego skarg, które dotyczą wstrzymania wykonania zaskarżonego zarządzenia (por. postanowienia WSA w Warszawie z: 29 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 248/18, Lex nr 2560383; 22 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Wa 246/18, Lex nr 2614161). Przedstawiciele doktryny prawa zwracają uwagę, że nieprawomocne zarządzenia wojewody, które zostały zaskarżone przed ustawą nowelizującą uzyskują przymiot wykonalności dzień po wejściu w życie ustawy nowelizującej (zob. M. Makowska, M. Makowski, komentarz do art. 3, *Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Komentarz*, red. M. Makowska, M. Makowski, Lex/el. 2019). Art. 3 ustawy nowelizującej zabezpiecza wykonanie dekomunizacji przedmiotów określonych w ustawie, nawet przed wydaniem stosownego orzeczenia przez sąd administracyjny. Art. 3 ustawy nowelizującej nie zamyka drogi do zaskarżenia zarządzenia zastępczego, a jedynie nakłada obowiązek wykonalności nieprawomocnych zarządzeń wojewody. W tym wypadku art. 3 ustawy nowelizującej ma jedynie charakter zabezpieczający dekomunizację i nie musi być rozumiany *ad infinitum*, ponieważ można zdjąć zabezpieczenie po wydaniu stosownego orzeczenia sądu administracyjnego. Art. 3 ustawy nowelizującej ma charakter akcesoryjny i zasadniczo nie stanowi samodzielnego przedmiotu kontroli. Art. 3 ustawy nowelizującej również w żadnym stopniu nie wypowieda się na temat kwestii związanych z dopuszczalnością drogi sądowej.

## **1.2. Utrwalone w orzecznictwie stosowanie przepisu a jego treść.**

Jeżeli określony sposób rozumienia przepisu aktu normatywnego utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego lub Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły

w nim najwyższe instancje sądowe Rzeczypospolitej oraz organizacji międzynarodowych, którym Rzeczpospolita (na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji) przekazała wykonywanie części kompetencji władzy państwowej w niektórych dziedzinach. Trybunał Konstytucyjny zgadza się również, że przedmiotem kontroli może być norma prawna dekodowana z przepisu zgodnie z ustaloną praktyką, gdy jest ona jednolita i konsekwentna (por. wyroki TK z: 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21, OTK ZU A/2022, poz. 24; 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21, OTK ZU A/2022, poz. 9; 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20, OTK ZU A/2021, poz. 49; 14 marca 2018 r., sygn. P 7/16, OTK ZU A/2018, poz. 14; 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81; 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82).

Poza kompetencją Trybunału jest kreowanie wiążącej wykładni przepisów prawa. Nie jest również rolą Trybunału badanie stosowania prawa przez sądy. Konstytucyjnie ustanowionym zadaniem Trybunału jest badanie hierarchicznej zgodności norm (por. wyrok TK z 22 maja 2019 r., sygn. SK 22/16, OTK ZU A/2019, poz. 48; postanowienia z: 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37; 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146).

Wszelako w procesie badania hierarchicznej zgodności norm z Konstytucją Trybunał Konstytucyjny w ramach wszechstronnego badania wszystkich okoliczności sprawy (art. 69 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) zmuszony jest także ustalić, jaka jest utrwalona wykładnia kwestionowanych przepisów prawa, a w szczególności, czy wykładnia tych przepisów dokonywana w orzecznictwie sądowym jest prawotwórcza (por. wyroki TK z: 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21; 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21; 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20; 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20, OTK ZU A/2020, poz. 61 oraz postanowienie TK z 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20, OTK ZU A/2020, poz. 60).

W przedmiotowej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w ugruntowanym orzecznictwie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego opartym na wykładni teleologicznej wykreowana została norma, według której sądy administracyjne zmuszone są odstąpić od stosowania art. 6c ustawy dekomunizacyjnej (w wyniku stosowania przezeń niekonstytucyjnej rozproszonej kontroli konstytucyjności) oraz dokonywać we własnym zakresie oceny, czy kwestionowane przez wojewodów oraz Instytut Pamięci Narodowej osoby, rzeczy, wydarzenia symbolizują komunizm (por. np. wyroki NSA z: 7 grudnia 2018 r.: sygn. akt II OSK 2882/18, Lex nr 2610947; sygn. akt II OSK 2643/18, Lex nr 2609706; sygn. akt II OSK 2880/18, Lex nr 2609680; sygn. akt II OSK 2415/18, Lex nr 2614438; 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 1790/18, Lex nr 2632456; wyroki WSA: w Gdańsku z 29 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 124/18, Lex nr 2473339; w Krakowie z 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 127/18, Lex nr 2483766).

Norma wykreowana w orzecznictwie sądów administracyjnych, która upoważnia je do odstąpienia od stosowania art. 6c ustawy dekomunizacyjnej, narusza zasadę domniemania zgodności ustaw z Konstytucją oraz art. 188 Konstytucji, według którego orzekanie w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją należy wyłącznie do Trybunału Konstytucyjnego. Jednakże tego typu norma wykreowana przez sądownictwo administracyjne nie stanowi właściwego przedmiotu kontroli i nie da jej się odnaleźć w piśmie inicjującym postępowanie.

### **1.3. Nieistnienie norm kwestionowanych przez wnioskodawcę**

Jednym z najistotniejszych warunków rozpatrzenia merytorycznego danej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny jest adekwatność uzasadnienia niezgodności z Konstytucją kontrolowanych przepisów oraz norm w nich zawartych. Podstawą właściwego uzasadnienia jest przedstawienie dostatecznej argumentacji dotyczącej niezgodności danych norm z ustawą zasadniczą. Istotna jest przy tym treść kwestionowanego przepisu, w szczególności poparta

praktyką jego stosowania przez odpowiednie organy. Argumentacja musi nadawać się do umożliwienia reakcji Trybunału w sferze rzeczywistej kontroli konstytucyjności, a nie opartej o abstrakcyjnie sformułowane zarzuty, które odbiegają od faktycznego stosowania danych norm. Samo zaprezentowanie kwestionowanych przepisów, nie może być rozumiane jako właściwa argumentacja. Zbyt ogólnikowe oraz wymyślone argumenty należy zaś rozumieć jako brak argumentacji, a takie uzasadnienie za pozorne. Uznanie, że przepis ma charakter niejasny, również nie spełnia wymogu właściwej argumentacji, ponieważ niejasność może być usunięta przez organy stosujące prawo w procesie wykładni prokonstytucyjnej. Tylko wówczas, gdy nawet wykładnia prokonstytucyjna prowadzi do sytuacji, w której nie da się usunąć sprzeczności z Konstytucją, może mieć miejsce reakcja Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK z: 14 czerwca 2011 r., sygn. Kp 1/11, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 41; 8 lipca 2008 r., sygn. P 36/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 103 i postanowienie TK z 30 listopada 2021 r., sygn. SK 11/21, OTK ZU A/2021, poz. 68 oraz przytoczone w nich orzecznictwo).

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że normy, które zaskarżył wnioskodawca, nie istnieją faktycznie w obrocie prawnym, ponieważ ich treść została niejako „na nowo” ustalona przez sądownictwo administracyjne. Wnioskodawca zakładał, że art. 6c ustawy dekomunizacyjnej prowadzi do faktycznego zamknięcia drogi sądowej dla j.s.t. w kwestii dopuszczalności zaskarżenia na przedmiotowe zarządzenie zastępcze. Jak podkreślono w punkcie 1.1. części II niniejszego postanowienia w orzecznictwie sądów administracyjnych uznano, że normy zamykającej drogę sądową w art. 6c ustawy dekomunizacyjnej nie ma.

Podobnie sądownictwo administracyjne stosowało art. 4 ustawy nowelizującej, który nie miał zastosowania do spraw z zakresu drogi sądowej, a dotyczy jedynie postępowania przed organem nadzoru. Art. 3 ustawy nowelizującej w tym wypadku również nie może być przedmiotem kontroli, ponieważ ten przepis ma charakter akcesoryjny i normy w nim zawarte są funkcjonalnie powiązane z art. 4 ustawy nowelizującej oraz art. 6c ustawy dekomunizacyjnej, które determinują jego treść. Tym samym wraz z – wynikającą z normotwórczego aktywizmu sądów administracyjnych – zmianą treści art. 4 ustawy nowelizującej oraz art. 6c ustawy dekomunizacyjnej, swoją treść musiał zmienić także art. 3 ustawy nowelizującej.

## **2. Kognicja Trybunału i dopuszczalność orzekania.**

Trybunał Konstytucyjny związany jest zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku (art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK). Zakres ten obejmuje nie tylko wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, lecz także sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, a więc zarówno przedmiot kontroli, jak i wzorzec kontroli (art. 67 ust. 2 u.o.t.p.TK).

Biorąc dodatkowo pod uwagę wymogi formalne ustawy, zakres wniosku dotyczy również argumentacji obejmującej określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności (art. 47 ust. 2 pkt 1-4 u.o.t.p.TK). Wskazany we wniosku problem konstytucyjny oraz cała argumentacja prowadzi do jednoznacznej konkluzji, iż wnioskodawcy nie chodzi o kwestionowanie norm powstałych w utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, ukształtowanej już po złożeniu wniosku. Wręcz przeciwnie, zarówno argumentacja wnioskodawcy, jak i przedstawiony we wniosku problem konstytucyjny dotyczą stwierdzenia niekonstytucyjności takiego rozumienia art. 6c ustawy dekomunizacyjnej oraz art. 3 i art. 4 ustawy nowelizującej, które odbiega od treści norm ustalonych w drodze wykładni sądowej.

Konkluzja ta dotyczy wszystkich trzech przepisów składających się na przedmiot wniosku, tj. art. 6c ustawy dekomunizacyjnej oraz art. 3 i art. 4 ustawy nowelizującej, gdyż z całego uzasadnienia wniosku wynika, że przepisy te skarżone są łącznie.

Wobec art. 3 ustawy nowelizującej wnioskodawca nie kieruje jakiegokolwiek argumentacji, która pozwałaby Trybunałowi Konstytucyjnemu dokonywać kontroli konstytucyjności tego przepisu w oderwaniu od art. 6c ustawy dekomunizacyjnej oraz art. 4 ustawy nowelizu-



jącej. Trybunał zwrócił uwagę, że wnioskodawca w swoim piśmie nie przeprowadził wykładni art. 3 ustawy nowelizującej, nie przedstawił również stanowiska przedstawicieli doktryny prawniczej ani przykładowego orzecznictwa, które mogłoby naświetlić stosowanie powyższej normy oraz nie wykazał, dlaczego zabezpieczenie *per se*, z natury tymczasowe – miałyby być niezgodne z Konstytucją. Wnioskodawca tym samym nie wypełnił dyspozycji określonej w art. 47 ust. 2 pkt 1 i 4 u.o.t.p.TK.

W tym stanie rzeczy postępowanie należało umorzyć z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Niezależnie od umorzenia postępowania Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w rezultacie wykładni teleologicznej art. 6c ustawy dekomunizacyjnej przez NSA wydawane są orzeczenia, których zgodność z prawdą historyczną budzi zasadnicze wątpliwości, a nawet sprzeciw. W orzecznictwie NSA przyjmuje się, że tylko subiektywny aspekt „kojarzenia się” danej postaci lub wydarzenia czy dnia z komunizmem warunkuje uznanie możliwości wystąpienia symbolizowania lub propagowania totalitaryzmu (por. wyroki NSA z: 30 października 2020 r., sygn. akt I OSK 3019/19, Lex nr 3167344 z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 2956/18, Lex nr 2676847 i II OSK 3260/18; 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 1825/18, Lex nr 2591161; 14 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 254/18, Lex nr 2486428).

Takie założenie może zaś prowadzić do zastąpienia prawdy historycznej subiektywnymi przekonaniem. Przykładowo w wyroku z 15 listopada 2018 r. NSA uznał, że ulica, której patronem był Julian Marchlewski (działacz bolszewicki i współtwórca sowieckiego państwa totalitarnego) nie symbolizuje komunizmu, ponieważ na tabliczce nie widniało imię „Julian”, a samo tylko nazwisko „Marchlewski” (por. wyrok NSA z 15 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2209/18, Lex nr 2612279).

W innym wyroku z 15 listopada 2018 r. NSA uznał, że Karol Marks nie symbolizował komunizmu. Według tego orzeczenia opinia Instytutu Pamięci Narodowej w sposób niewystarczający argumentowała, że Karol Marks miał coś wspólnego z komunizmem (por. wyrok NSA z 15 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2385/18, Lex nr 2606623).

Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził zaś, że data wejścia do miasta Armii Czerwonej również nie musi symbolizować komunizmu, ponieważ może się kojarzyć z powstaniem stycziowym, końcem II wojny światowej albo dniem dziadka (por. wyrok WSA w Poznaniu z: 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 113/18, Lex nr 2490186; 4 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Po 172/18, Lex nr 2633325).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedstawione wyżej przykłady wykładni pojęcia „symboliki komunistycznej” pozostają w oczywistej sprzeczności z aksjologią konstytucyjną.

Można mnożyć przykłady orzeczeń o podobnej wymowie, co nie jest wszak zadaniem ani rolą Trybunału Konstytucyjnego. Wszelako wobec wojny za wschodnią granicą Rzeczypospolitej oraz pogłębiającego się totalitaryzmu w Rosji, Trybunał Konstytucyjny zmuszony był zwrócić uwagę na problem zapobiegania utrwalaniu się w społecznej świadomości symboliki komunistycznej przez nazewnictwo ulic i pomników. Problem konstytucyjny, który wyłania się w tym przedmiocie, polega na tym, czy w państwie jednolitym (art. 3 Konstytucji) decyzja o eliminacji z przestrzeni publicznej symboliki komunistycznej powinna należeć do sądów administracyjnych, których oceny mogą się różnić, czy też do określonej instytucji państwa mogącej zapewnić jednolitość oceny w tym zakresie. Odpowiedź na tak zarysowany problem konstytucyjny nie leży jednak w granicach zaskarżenia w niniejszej sprawie, nie może być zatem przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia.

Z powyższych względów Trybunał postanowił, jak w sentencji.

**Zdanie odrębne**  
sędziego TK Jarosława Wyrembaka  
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 3 października 2024 r., w sprawie o sygn. akt K 15/19

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 3 października 2024 roku, wydanego w sprawie o sygnaturze akt K 15/19.

- I. Nie podzielam żadnych wywodów objętych treścią uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 3 października 2024 roku, wydanego w sprawie o sygnaturze akt K 15/19.
- II. Podzielam argumentację przedstawioną w piśmie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 maja 2022 roku, skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w związku z rozpoznawaniem przez Trybunał sprawy o sygnaturze akt K 15/19.