

Uchwała Nr XLV / 271 / 18
Rady Miejskiej Boguszowie - Gorcach
z dnia 10 stycznia 2018 r.

w sprawie wniesienia skargi na zarządzenie zastępcze Wojewody Dolnośląskiego

Na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2017r. Poz. 1875 ze zm.) w zw. z art. 3 ust. 4, art. 6 ust. 6c ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gmin, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz.U. z 2016 r. poz 744 ze zm.) Rada Miejska w Boguszowie – Gorcach uchwala co następuje:

§ 1

Postanawia się wnieść skargę do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze Nr NK-N.4131.5.3.2017.FZ Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie nadania nazwy ulicy (Dz. Urz. Woj. Doln. Poz. 5297).

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Boguszowa – Gorc.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Boguszowie – Gorcach.

PRZEWODNICZĄCA
Rady Miejskiej
Sylvia Dąbrowska

Uzasadnienie

W dniu 01 kwietnia 2016 r. została wydana ustawa 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 ze zm.) Od samego początku wejścia w życie ustawy proces zmiany nazw ulic charakteryzował bałagan interpretacyjny. Gminy mając na uwadze zapisy ustawy licznie występowały o opinie co do konieczności zmiany nazw poszczególnych ulic. Różne informacje pojawiały się w różnych województwach. Różne też były podejścia do zmian nazw. Niektóre należało zmienić bezwzględnie, niektóre można było pozostawić zmieniając tylko uzasadnienie. Innych nie trzeba było zmieniać a wręcz nie wolno było zmieniać ponieważ narażało się na konsekwencje uchylecia uchwał. Chcąc tego uniknąć gminy kierowały się otrzymanymi opiniami od Instytutu Pamięci Narodowej, Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

W toku przygotowań uchwały o zmianie nazw ulic w związku z wejściem w życie ustawy, również Gmina Boguszów-Gorce występowała o opinię do Instytutu Pamięci Narodowej, Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Cała korespondencja pomiędzy gminą a IPN oraz proces procedowania uchwały o zmianie nazw ulic w Gminie Boguszów-Gorce w związku z wejściem w życie ustawy przedstawiał się następująco:

- 1) dnia 28.07.2016 r. Gmina Boguszów-Gorce wystąpiła pismem nr WZMG.6625.2.2016 do Instytutu Pamięci Narodowej (Oddział Wrocław) o opinię i wskazanie ulic, które wymagają zmiany nazwy w związku z opublikowaniem ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W ramach zapytania przedstawiono pełną listę nazw ulic i placów.
- 2) dnia 17.10.2016 r. Instytut Pamięci Narodowej Oddział we Wrocławiu pismem nr BBHWr-6022-3 (3)/16 z dnia 07.10.2016 r. wskazał 6 nazw ulic, które podlegają zmianie w związku z zapisami ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Były to ulice: Mariana Buczka, Małgorzaty Fornalskiej, 22 lipca, Marcelego Nowotki, Hanki Sawickiej, Karola Świerczewskiego.
- 3) dnia 30.11.2016 r. Gmina Boguszów-Gorce pismem nr WZMG.6625.3.2016 ponownie wystąpiła do Instytutu Pamięci Narodowej (Oddział Wrocław) o opinię w związku z pojawiającymi się wątpliwościami dotyczącymi następujących nazw ulic: Wesołowskiego-Masalskiego, Marcina Kasprzaka, Karola Marksa oraz Ludwika Waryńskiego.
- 4) dnia 13.12.2016 r. Instytut Pamięci Narodowej Oddział we Wrocławiu pismem nr

BBHWr-6022-31 (2)/16 z dnia 30.11.2016 r. przedstawił opinię, że nazwy ulic: Ludwika Waryńskiego, Marcina Kasprzaka oraz Karola Marksa nie podlegają konieczności zmiany ze względu na ustawę o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Natomiast dnia 22.02.2017 r. Instytut Pamięci Narodowej Oddział we Wrocławiu w uzupełnieniu opinii z dnia 30.11.2016 r. przesłał opinię, że nazwa ulicy Wesołowskiego-Masalskiego wypełnia zapisy ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

- 5) dnia 21.02.2017 r. Burmistrz Miasta Boguszowa-Gorc wydał Zarządzenie nr 760/2017 w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących zmiany nazw ulic położonych na terenie Gminy Boguszów-Gorce. W ramach konsultacji społecznych wskazanych było siedem nazw ulic, dla których Gmina Boguszów-Gorce otrzymała opinie, że nazwy te wypełniają przesłanki opisane w ustawie o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.
- 6) w dniach 03.-17.03.2017 r. odbyły się konsultacje dotyczące zmiany nazw następujących ulic: Mariana Buczka, Małgorzaty Fornalskiej, 22 lipca, Marceliego Nowotki, Hanki Sawickiej, Karola Świerczewskiego i Wesołowskiego-Masalskiego.
- 7) dnia 27.04.2017 r. Rada Miejska w Boguszowie-Gorcach Uchwałą nr XXXVI/219/17 w sprawie zmiany nazw ulic w Gminie Miasto Boguszów-Gorce powołując się na 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 podjęła decyzję o zmianie nazw następujących ulic: Mariana Buczka, Małgorzaty Fornalskiej, 22 lipca, Marceliego Nowotki, Hanki Sawickiej, Karola Świerczewskiego i Wesołowskiego-Masalskiego. Uzasadnienie do tej uchwały powoływało się na opinie otrzymane z Instytutu Pamięci Narodowej.

Z uzyskanych opinii Instytutu Pamięci Narodowej Oddział we Wrocławiu wynikało wprost, iż nazwa ulicy Karola Marksa nie podlega konieczności zmiany ze względu na w/w ustawę. Decyzja zaś o pozostawieniu bądź zmianie tej nazwy należy do samorządu. Jeśli samorząd ją zmieni nie powinien w stosownej uchwale powoływać się na normy ustawy z dnia 01 kwietnia 2016 r. Gmina Boguszów-Gorce posiadając te opinie IPN przekonana była o braku podstaw prawnych do zmiany nazwy ulicy w oparciu o cytowaną wyżej ustawę. Takie przekonanie wynikało również

z orzecznictwa, jak chociażby z rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 sierpnia 2015 r. PN.4131.240.2015, w którym czytamy: „Akt prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu, nawet wtedy, gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej... Na wstępie należy wskazać, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, natomiast art. 94 stanowi, iż 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. W świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Uchwała zatem rady powiatu, jako akt prawa miejscowego, może normować jedynie te sprawy, które zostały jej przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Akt prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu, nawet wtedy, gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej.”

W świetle powyższego zasadnym jest wniosek, iż Gmina Boguszów-Gorce w terminie ustawowym tj. w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wykonała obowiązki na nią nałożone.

Dnia 18.10.2017 r. Gmina Boguszów-Gorce otrzymała 3 pisma od Wojewody Dolnośląskiego nr NK-N.4131.5.3.2017FZ, NK-N.4131.5.4.2017FZ, NK-N.4131.5.5.2017FZ z zapytaniami, czy Gmina dokonała zmiany nazw następujących ulic: Karola Marksa, Przodowników Pracy i Wincentego Pstrowskiego.

Dnia 24.10.2017 r. Gmina Boguszów-Gorce udzieliła jednej odpowiedzi na pisma wyżej opisane wskazując, że nie dokonano zmian nazw wskazanych ulic opierając się na opiniach Instytutu Pamięci Narodowej. Dlatego zaskoczeniem dla Gminy Boguszów-Gorce było wydanie przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 13 grudnia 2017 r. zarządzenia zastępczego, co do zmiany nazwy ulicy Karola Marksa na nazwę Generała Stefana Grota-Roweckiego, pomimo tego, że Gmina poinformowała Wojewodę o posiadanych opiniach. Wojewoda Dolnośląski w zarządzeniach zastępczych pomija te fakty. W uzasadnieniu nie przywołano informacji o prowadzonej korespondencji pomiędzy Gminą Boguszów-Gorce a Wojewodą Dolnośląskim. W uzasadnieniu milczeniem przyjęto fakt, że Gmina Boguszów-Gorce występowała do IPN o wydanie opinii co do nazwy ul. Karola Marksa oraz o treści tych opinii. Wojewoda Dolnośląski w zarządzeniach nie odnosi się również w żaden sposób do tego, iż opinia uzyskana z IPN przez Wojewodę jest sprzeczna z opinią otrzymaną przez Gminę Boguszów-Gorce. Dodatkowo należy

tu zwrócić uwagę na fakt zmiany opinii wydawanych przez IPN, która miała miejsce pomiędzy końcem okresu wskazanego w ustawie o zmianie nazw ulic w związku z wejściem w życie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki czyli 2 września 2017 roku a datą wydania zarządzenia zastępczego przez Wojewodę Dolnośląskiego.

Wydanie przez Wojewodę Dolnośląskiego zarządzenia zastępczego we wskazanych wyżej okolicznościach ewidentnie naruszyło prawo samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, które wynika przede wszystkim z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 94 Konstytucji stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Potwierdza to również orzecznictwo. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba we Wrocławiu z dnia 4 października 2017 r. IV SA/Wr 188/17 czytamy: „Skoro edukacja publiczna stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego, to wyłącznie te podmioty uprawnione są do podejmowania autonomicznych decyzji w tej sprawie, a jedynym kryterium ich oceny przez organ nadzoru może być zgodność z obowiązującym prawem. W przeciwnym razie naruszona zostałaby konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego wynikająca z art. 16 ust. 2 oraz z art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. A w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2017 r. II FSK 3081/16: „Klasycznie rozumiane uznanie administracyjne utożsamiane jest z luzem decyzyjnym, którym dysponują organy sprawujące jurysdykcję administracyjną w sprawach indywidualnych, a nie organy umocowane do wydawania aktów generalnych, w tym stanowienia prawa miejscowego. Te ostatnie wypełniają swoje zadania w ramach ustawowo wyznaczonej im przez ustawy swobody działania, co musi być traktowane jako wyraz urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego.”

Gminie Boguszków-Gorce zostało odebrane także prawo do nadania według własnego uznania nazwy ulicy. Art 18 ust. 2 punkt 13 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wskazuje, że podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi należy do właściwości rady gminy. Potwierdza to orzecznictwo, chociażby: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 2011 r. II OSK 633/11, gdzie w tezie czytamy „Uchwała rady gminy o nadaniu nazwy ulicy jest aktem prawa miejscowego (art. 18 ust. 2 pkt 13 w związku z art. 40 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)”.

Nadto w orzecznictwie i doktrynie podkreślany jest wymóg wyczerpania odpowiedniego trybu konsultacji z mieszkańcami zmiany nazwy ulicy. Konsultacje przeprowadzane są w przypadkach przewidzianych w ustawie oraz w innych sprawach ważnych dla gminy, a zasady i tryb ich

przeprowadzania określa uchwała rady gminy (art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym). Zmiany legislacyjne rozszerzają katalog spraw ważnych. Podjęcie uchwały o nazwie placu nie jest obwarowane koniecznością przeprowadzenia wcześniejszych konsultacji z mieszkańcami. Niemniej jednak - biorąc pod uwagę treść przepisów regulujących ustrój samorządu terytorialnego oraz art. 3 ust. 1 ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej: EUKartSamLok) - należy uznać, że nadanie i zmiana nazwy ulicy (placu) należy do istotnych zagadnień mających wpływ na funkcjonowanie społeczności lokalnej, w związku z czym zasadne jest przeprowadzenie odpowiednich konsultacji (wyr. WSA w Opolu z 23.12.2013 r., II SA/Op 396/13).

Procedura podjęcia uchwały, w tym związana z brakiem konsultacji z mieszkańcami społeczności lokalnej zamiaru nadania nazwy placowi publicznemu, stanowi naruszenie przepisów art. 4 ust. 6 EUKartSamLok i jest to naruszenie istotne (wyr. WSA w Opolu z 23.12.2013 r., II SA/Op 396/13). Społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących (art. 4 ust. 6 EUKartSamLok). Z powyższego wynika, iż wskazane jest przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami w sprawie zmiany nazwy ulic w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 01 kwietnia 2016 r.

Należy jednoznacznie zaznaczyć, że gdyby przekazywane opinie przez IPN w trakcie występowania gmin o nie były tożsame z opiniami uzyskiwanymi przez wojewodę, Gmina Boguszów-Gorce zmieniałaby nazwy tych ulic. Tym bardziej, że co do nazwy ulicy Karola Marksa Gmina od samego początku była przekonana, że ta nazwa musi zostać zmieniona. Dopiero opinia IPN (przyjęta z dużym zaskoczeniem) spowodowała, że nazwa ta nie była brana pod uwagę przy zmianie nazw ulic w oparciu o ustawę o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (w dalszej części uzasadnienia „ustawę”). Aspekt niestabilności przepisów a za takie w tej sprawie należy uznać opinie IPN (bo to na ich podstawie wojewoda wydaje bądź nie zarządzenie zastępcze) poruszany jest w orzeczeniach sądów: Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie - II Wydział Karny z dnia 10 maja 2016 r. II AKa 67/16, w którym czytamy: „Niestabilność przepisów prawa doprowadza do sytuacji, w której obywatele tracą zaufanie do systemu prawnego z jednej strony nakładającego na nich obowiązki, a z drugiej uprawniającego do dochodzenia ich roszczeń. Stan taki rodzi niepewność wobec porządku prawnego i brak poczucia bezpieczeństwa prawnego w demokratycznym państwie prawa”.

Wobec powyższego złożenie skargi jest zasadne i w pełni uzasadnione.

PRZEWODNICZĄCA
Rady Miejskiej
Sylvia Dąbrowska