

Warszawa, 24 czerwca 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-R.4131.36.2019.BM

URZĄD MIASTA ŻYRARDOWA  
BIURO RADY MIASTA ŻYRARDOWA

Wypłynęło dnia: 30.06.2020

Nr akt: 2020-19218

Ilość załączników: .....

Podpis: .....

**Rada Miasta Żyrardowa**

**pl. Jana Pawła II nr 1**

**96-300 Żyrardów**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2020 r. poz. 713)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVIII/140/19 Rady Miasta Żyrardowa z dnia 28 października 2019 r. w sprawie zmiany nazwy ulicy.

**Uzasadnienie**

Rada Miasta Żyrardowa uchwałą Nr XVIII/140/19 z dnia 28 października 2019 r. zmieniła dotychczasową nazwę ulicy położonej w Żyrardowie z ulicy Gen. Augusta Emila Fieldorfa – Nila na ulicę Jedności Robotniczej. Jako podstawę prawną ww. uchwały wskazano art. 41a ustawy o samorządzie gminnym. W krótkim i lakonicznym uzasadnieniu do uchwały wskazano, iż inicjatywa obywatelska komitetu uchwałodawczego podyktowana była wolą mieszkańców miasta Żyrardowa dla których „Jedność Robotnicza” była i jest istotnym czynnikiem w życiu społecznym.

Uchwała Nr XVIII/140/19 z dnia 28 października 2019 r. została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 listopada 2019 r. Zawiadomieniem z dnia 13 listopada 2019 r. znak: WNP-R.4131.36.2019.BM Wojewoda Mazowiecki działając na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym wszczął postępowanie nadzorcze wobec ww. uchwały oraz wstrzymał jej wykonanie. Dodatkowo pismem z dnia 13 listopada 2019 r. zwrócił się do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. z 2018 r. poz. 1103) z prośbą o wydanie opinii w przedmiocie zgodności z art. 1 i 2 wyżej wskazanej ustawy zmiany nazwy

ulicy na Jedności Robotniczej nadanej przez Radę Miasta Żyrardowa uchwałą Nr XVIII/140/19 z dnia 28 października 2019 r.

W dniu 5 czerwca 2020 r. do Wojewody Mazowieckiego wpłynęło pismo Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej z dnia 1 czerwca 2020 roku znak BIK-076-13(6)/19 w załączeniu przekazujące wnioskowaną opinię dotyczącą nazwy ulicy „Jedności Robotniczej”. Jednocześnie IPN negatywnie ocenił zmianę nazwy z ul. Gen. Augusta Emila Fieldorfa – Nila na ul. Jedności Robotniczej, jako sprzeczną z zasadami aksjologii uwzględniającej szacunek dla pamięci narodowej oraz z wartościami, które biografia Gen. Fieldorfa - Nila uosabia.

Z treści opinii jednoznacznie wynika, iż obecna nazwa ulicy „Jedności Robotniczej” nadana uchwałą z dnia 28 października 2019 r. jest znaczeniowo identyczna z nazwą ulicy „Jedności Robotniczej” obowiązującą w latach 1977 – 2017. Obowiązująca od 1977 r. nazwa ulic „Jedności Robotniczej” pisana jest w całości wielkimi literami, co oznacza iż mamy do czynienia z nazwą własną, a zatem z organizacją. Dalej w opinii IPN wskazuje, iż analiza historii miasta Żyrardowa prowadzi do ustalenia, iż w mieście tym, w latach 20 – tych XX wieku, działała organizacja o nazwie „Jedność Robotnicza”, która miała na celu propagowanie komunizmu. W konkluzji oceny nazwy, IPN wskazał, iż nazwa ulicy „Jedności Robotniczej” obowiązująca w Żyrardowie w latach 1977 – 2017 oznacza organizację (partię polityczną/blok polityczny) powołany przez komunistów w Żyrardowie w 1924 r. występującą na liście wyborczej w wyborach samorządowych jesienią 1924 r., a następnie w wyborach miejskich do Kas Chorych w 1927 r. oraz w wyborach samorządowych w 1928 r. Z powyższych względów IPN ocenił, iż symbolem komunizmu jest partia/blok polityczny o nazwie „Jedność Robotnicza”. Dalej w opinii wskazano, iż skoro w 1977 r. nadawanie nazw ulic należało do kompetencji terenowego organu administracji państwowej i organ ten działał w ramach faktycznego podporządkowania partii komunistycznej i formalnego ujednoczenia władzy państwowej, nazwy ulic w sferze historii i kultury musiały mieścić się w założeniach ideologicznych partii rządzącej. Nadanie nazwy dotyczącej upamiętnienia sprzecznego z ideologią komunistyczną było wówczas niemożliwe do zrealizowania. W konkluzji powyższego uznano, iż nadana nazwa „Jedności Robotniczej” jest niezgodna z 1 ust. 1 ustawy 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 2018 r. poz. 1103).

W związku z otrzymaniem opinii IPN przez organ nadzoru, Wojewoda Mazowiecki poczynił własne ustalenia co do nazwy wskazanej przez uchwałą nr XVIII/140/19 z dnia 28 października 2019 r. W toku tych ustaleń wziął również pod uwagę dotychczas dokonane przez Radę Miejską w Żyrardowie zmiany nazwy ulicy „Jedności Robotniczej” na ul. Gen. Augusta Emila Fieldorfa – Nila, i tak:

Rada Miasta w Żyrardowie po raz pierwszy dokonała zmiany nazwy ulicy Jedności Robotniczej uchwałą nr XLVI/329/17 z dnia 31 sierpnia 2017 r., jednak w związku ze złożeniem przez Żyrardowską Spółdzielnię Mieszkaniową oraz Spółdzielnię „Pragnienie” skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, Sąd orzekł o stwierdzeniu jej nieważności, a w konsekwencji zmiana nazwy ulicy nie została dokonana. Wyrok w tej sprawie zapadł w dniu 10 kwietnia 2018 r. i wydany został w sprawie sygn. akt II SA/Wa 1636/17.

Druga zmiana nazwy powyższej ulicy nastąpiła uchwałą nr LVI/419/18 z dnia 24 maja 2018 r., którą to uchwałą Rada Miasta Żyrardowa zmieniała dotychczasową nazwę ulicy położonej w Żyrardowie z ul. Jedności Robotniczej na ul. Gen. Augusta Emila Fieldorfa - Nila. Jako podstawę prawną ww. uchwały wskazano 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 oraz art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym. W uzasadnieniu do ww. uchwały Rada Miasta wskazała, iż w celu wywiązania się z zapisów ustawy dekomunizacyjnej, Prezydent Miasta powołał Zespół ds. Upamiętniania Historii Miasta Żyrardowa, który miał za zadanie przeprowadzenie dokładnej analizy całokształtu okoliczności świadczących o genezie nadania m.in. nazwy ulicy Jedność Robotnicza, która taką nazwę otrzymała w 1977 r. W celu prawidłowej analizy zwrócono się również do Instytutu Pamięci Narodowej w powyższej sprawie, który w pismach z dnia 4 kwietnia 2017 r. oraz 26 czerwca 2017 r. stwierdził wówczas, iż nazwa „Jedności Robotniczej” w systematycznym aspekcie nie da się powiązać z symbolami i propagowaniem komunizmu, jednak jak wskazuje praktyka nazewnictwa miejskiego z okresu tzw. Polski Ludowej była ona nadawana w celu uczczenia zjednoczenia Polskiej Partii Socjalistycznej i Polskiej Partii Robotniczej, w wyniku czego w dniu 15 grudnia 1948 r. powstała Polska Zjednoczona Partia Robotnicza.

Powyższa uchwała była przedmiotem oceny przez Wojewodę Mazowieckiego pod względem zgodności z prawem, w wyniku której stwierdzono błędy natury prawnej o charakterze nieistotnym wskazane przez organ nadzoru we wskazaniu nadzorczym wydanym w oparciu o art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym znak WNP-R.4131.10.2018.BM z dnia 6 sierpnia 2018 r. Na podstawie ww. uchwały ulica Jedności Robotniczej została przemianowana na ul. Gen. Augusta Emila Fieldorfa – Nila.

Wszystkie dokonywane zmiany nazwy ulicy Jedności Robotniczej na ulicę Gen. Fieldorfa dotyczą tego samego przebiegu drogi, a zatem pierwotna nazwa obowiązująca od 1977 r. „Jedności Robotniczej”, tak naprawdę w ocenie organu nadzoru, została przywrócona uchwałą Rady Miasta Żyrardowa. Świadczy o tym nie tylko usytuowanie drogi, ten sam przebieg na załącznikach graficznych, ale przede wszystkim również pisownia nazwy ulicy. W ocenie organu nadzoru, zgodnie z zasadami jęz. polskiego, jeśli nazwa pisana jest dużymi literami, to mamy do czynienia z nazwą własną, a zatem odniesieniem się do nazwy jakiejś organizacji, w tym przypadku partii/bloku partyjnego. W ocenie IPN, jak i własnej organu nadzoru, w historii Żyrardowa nie istniała inna organizacja o podobnej nazwie aniżeli ta działająca i powołana przez komunistów w 1927 r. Fakt, iż mamy do czynienia z nazwą własną zawęża zakres oceny nazwy do organizacji lub instytucji istniejących w historii Żyrardowa, nie zaś do samej ideologii robotniczej. Tym samym nie można brać pod uwagę wskazówek, iż nazwa „Jedności Robotniczej” ma się odnosić choćby do tzw. Strajku Szpularek, który miał miejsce w Żyrardowie w dniach 23-28 kwietnia 1883 r. i był to nie tylko strajk powszechny, ale także uliczne starcia z wojskiem rosyjskim. O powyższym świadczy sposób zapisu nazwy ulicy.

W konsekwencji powyższego, w ocenie organu nadzoru, nazwa „Jedności Robotniczej” jest niezgodna z art. 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. Powyższe świadczy o rażącym naruszeniu prawa przy podejmowaniu uchwały Nr XVIII/140/19 Rady Miasta Żyrardowa z dnia 28 października 2019 r. w sprawie zmiany nazwy ulicy.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 października 2017 r. sygn. akt IV SA/GI 781/17, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały nadającej nazwę budowli, obiektowi lub urządzeniu użyteczności publicznej, w zakresie w jakim nadaje nazwę niezgodną z art. 1 ustawy z 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, wymaga opinii Instytutu Pamięi Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej tę niezgodność (art. 2 ust. 1). Jednocześnie termin oczekiwania na opinię wstrzymuje bieg terminu do stwierdzenia nieważności aktu (art. 2 ust. 3 zdanie drugie ustawy).

Z tego powodu, w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy, organ nadzoru był uprawniony do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, bowiem nie uchybił terminowi instrukcyjnemu zawartemu w art. 91 ust. 1 (zdanie drugie) ustawy o samorządzie gminnym.

W świetle obowiązującego orzecznictwa, stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić wówczas, gdy uchwała pozostaje w sprzeczności z normą prawną, która jest oczywista i wynika wprost z treści przepisu prawa. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku – *vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/OI 36/20. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku 14 listopada 2019 r. sygn. akt I SA/Op 327/19, w którym stwierdził, iż do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do ich podejmowania, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

Ponieważ w ocenie Wojewody Mazowieckiego, nazwa ulicy „Jedności Robotniczej” narusza art. 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, a zatem narusza obowiązujące przepisy prawa, naruszenie dokonane w uchwale Nr XVIII/140/19 Rady Miasta Żyrardowa ma charakter istotnego naruszenia prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza, że uchwała Nr XVIII/140/19 Rady Miasta Żyrardowa z dnia 28 października 2019 r. w sprawie zmiany nazwy ulicy została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI  
  
Konstanty Radziwiłł