

JAROSŁAW WYREMBAK

ORCID: 0000-0001-9362-9083

Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie

j.wyrembak@vizja.pl

Uwalnianie przestrzeni publicznej od symboli komunizmu — zakres obowiązków wojewodów (w świetle najnowszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego)

Słowa kluczowe: dekomunizacja, obowiązki wojewodów, Instytut Pamięci Narodowej, Naczelny Sąd Administracyjny.

DECOMMUNIZATION OF PUBLIC SPACES — VOIVODES' SCOPE OF DUTIES
(IN LIGHT OF THE MOST RECENT DECISIONS OF THE SUPREME
ADMINISTRATIVE COURT OF POLAND)

Abstract

The analysis of the so-called Decommunization Act's application, after several years of its being in force, points to a significant legal problem. The recent decisions of the Supreme Administrative Court further expose said problem. The issue can be encompassed in the following question: what is, ultimately, the scope of voivodes' duties with regard to investigating the facts of decommunization proceedings, especially in view of the opinions drawn up by the Institute of National Remembrance (*Instytut Pamięci Narodowej*, IPN) for the purposes of these proceedings? The answer to this question depends largely on the weight given to these opinions. In particular, if the voivodes are not bound by the IPN's decisions, one may argue that they should be required to investigate the factual background on the issues on which the IPN had already filed an opinion. Consequently, voivodes should make historical and legal decisions against the analyzed factual background independently.

Analyses included in the current study suggest that, considering the recent decisions of the Supreme Administrative Court of Poland (which have a significant impact on the legal practice), voivodes are not bound by the IPN's opinions. There is a strong emphasis on the view that the IPN's opinions should each time be treated as part of evidence subject to verification, constituting grounds for proceedings pursuant to the provisions on the Decommunization Act. Therefore, in each case, verifying those opinions should be the obligation of the voivode. At the conceptual level, there was

a condition that voivodes' verifications of opinions should not interfere in substantive issues and should only examine methodological issues. At the practical level, however, there are cases in which verifying the IPN's opinions beyond the methodological scope is allowed.

The findings indicated above are considered in the context of the author's belief that:

— the analysis of the text of the Decommunization Act must lead to the conclusion that the legislator decided on the binding force of the IPN's opinions, especially with regards to voivodes;

— considering the legal status of the IPN, the scope of its tasks and competences, and the scope of tasks, capacity and competences of voivodes — as well as the specific nature of activities and proceedings based on the Decommunization Act — the opinions of the IPN cannot be treated as a regular part of evidence, requiring verification by the voivodes; from a systemic perspective, they should be treated as statements of knowledge by a competent state institution cooperating with the voivodes in activities and proceedings related to the Decommunization Act.

Keywords: decommunization, voivodes' scope of duties, the Institute of National Remembrance, the Supreme Administrative Court of Poland.

Uwagi wprowadzające

Ważnym elementem historii Polski schyłku XX i początku XXI wieku stał się proces uwalniania państwa i narodu od rzeczywistości ustrojowej i instytucjonalnej właściwej systemom totalitarnym, w szczególności komunistycznym. Poczynając od roku 1989, wskazać można wiele dat i wiele faktów, które stały się symbolem i dowodem budowania nowego ładu, właściwego demokratycznemu państwu prawnemu. Szczególnie ważnym symbolem dokonujących się zmian i nowych czasów były między innymi wydarzenia tak doniosłe, jak zmiana nazwy państwa — to jest porzucenie nazwy Polska Rzeczpospolita Ludowa na rzecz nazwy Rzeczpospolita Polska — proklamowanie w przepisach konstytucyjnych zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej czy też uregulowanie w Konstytucji podstawowych praw i wolności oraz ustanowienie instrumentów ich ochrony prawnej. Wszystkie te zmiany składają się na pewien ciągle trwający proces. W ostatnim czasie jego ważnym elementem — zwłaszcza w aspekcie sprawiedliwościowym, edukacyjnym i symbolicznym — stało się wejście w życie¹ ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 roku o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki². Powołana ustawa nakłada na wojewodów ważne zadania w zakresie uwalniania przestrzeni publicznej od symboli³ komunizmu i zapobiegania propagowaniu w niej jakiegokolwiek ustroju totalitarnego.

¹ Ustawa obowiązuje od 2 września 2016 r. (dalej: ustawa dekomunizacyjna, ustawa bądź u.d.); Dz.U. z 2016 r. poz. 744, tekst jedn. z dnia 10 maja 2018 r., Dz.U. z 2018 r. poz. 1103.

² Pierwotny tytuł ustawy: ustawa o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

³ W odniesieniu do sposobu rozumienia pojęcia symbol zob. M. Tabernačka, *Kategoria prawa symbolu w rozumieniu przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustro-*

Celowe, z punktu widzenia rozwijanej tutaj problematyki, jest przypomnienie, że podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych⁴, a także wznoszenia pomników należy do wyłącznej właściwości rady gminy⁵. Nadawane przez jednostki samorządu terytorialnego nazwy jednostek organizacyjnych i jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej — w tym: dróg, ulic, mostów i placów — nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, ani w inny sposób takiego ustroju propagować (art. 1 ust. 1 u.d.). 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 (art. 1 ust. 2 u.d.), za jednostki organizacyjne zaś uważa się w szczególności szkoły i ich zespoły, przedszkola, szpitale, placówki opiekuńczo-wychowawcze, instytucje kultury oraz instytucje społeczne (art. 1 ust. 3 u.d.).

Również pomniki nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, ani w inny sposób takiego ustroju propagować (art. 5a ust. 1 u.d.)⁶. Za propagujące komunizm uważa się pomniki odwołujące się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944–1989. Przez pomniki rozumie się także kopce, obeliski, kolumny, rzeźby, posągi, popiersia, kamienie pamiątkowe, płyty i tablice pamiątkowe, napisy i znaki (art. 5a ust. 2 u.d.).

Szczególna rola wojewodów w procesie uwalniania przestrzeni publicznej od symboli komunizmu — i przeciwdziałania propagowaniu w niej jakiegokolwiek ustroju totalitarnego — wynika stąd, że według ustawy dekomunizacyjnej to właśnie wojewoda:

— stwierdza nieważność uchwały jednostki samorządu terytorialnego — w zakresie, w jakim nadaje ona nazwę niezgodną z ustawą dekomunizacyjną, przy czym ustawa wymaga w takim wypadku opinii IPN⁷, potwierdzającej wskazaną niezgodność (art. 2 ust. 1 u.d.);

ju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gmin, budowli i obiektów użyteczności publicznej oraz pomniki w świetle orzecznictwa, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 3.

⁴ W rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 2018 r. Nr 14, poz. 60, tekst jedn. z dnia 9 lutego 2023 r., Dz.U. z 2023 r. poz. 645.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, tekst jedn. z dnia 4 listopada 2022 r., Dz.U. z 2023 r. poz. 40, art. 18 ust. 2 pkt 13.

⁶ Opisanego zakazu (wyrażonego w art. 5a ust. 1 u.d.) nie stosuje się do pomników: 1. niewystawionych na widok publiczny, 2. znajdujących się na terenie cmentarzy albo innych miejsc spoczynku, 3. wystawionych na widok publiczny w ramach działalności artystycznej, edukacyjnej, kolekcjonerskiej, naukowej lub o podobnym charakterze, w celu innym niż propagowanie ustroju totalitarnego, 4. wpisanych — samodzielnie albo jako część większej całości — do rejestru zabytków.

⁷ Opinia taka, według wymogu ustawy, jest przedstawiana w terminie miesiąca, a w sprawie szczególnie skomplikowanej — nie później niż w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia żą-

— w drodze decyzji, nakazuje właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, na której znajduje się pomnik niespełniający warunków określonych w ustawie dekomunizacyjnej, usunięcie tego pomnika (art. 5b ust. 1 u.d.); wydanie decyzji o usunięciu pomnika także wymaga opinii IPN potwierdzającej, że pomnik nie spełnia tych warunków;

— stwierdza nieważność uchwały o wzniesieniu pomnika, który nie spełnia warunków określonych w ustawie dekomunizacyjnej; w takim przypadku ustawa również wymaga opinii IPN⁸ potwierdzającej wskazaną niezgodność (art. 5c w związku z art. 2 u.d.).

Należy podkreślić, że w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy dekomunizacyjnej właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego⁹ był zobligowany zmienić obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy nazwy upamiętniające osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny, lub propagujące taki ustrój w inny sposób (art. 6 ust. 1 u.d.). W przypadku niewykonania tego obowiązku przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego¹⁰ po stronie wojewody aktualizował się obowiązek wydania zarządzenia zastępczego¹¹, nadającego nazwę zgodną z ustawą dekomunizacyjną (art. 6 ust. 2 u.d.). Wydanie zarządzenia zastępczego przez wojewodę wymagało opinii IPN potwierdzającej niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy dekomunizacyjnej z treścią tej ustawy (art. 6 ust. 3 u.d.).

W wyroku NSA¹² z 9 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 744/19, podniesiono, że przepisy ustawy dekomunizacyjnej — dające organowi nadzorcemu kompetencję do wydania zarządzenia zastępczego w przedmiocie zmiany nazwy ulic (dróg, placów) — stanowią regulację o charakterze wyjątkowym, gdyż ograniczają ustawowe uprawnienia samorządu gminnego w zakresie ustalania i zmian nazw ulic. W tym aspekcie NSA aprobował ukształtowane w piśmiennictwie i w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko, według którego nadanie bądź zmiana nazwy ulicy (drogi, placu) w drodze zarządzenia zastępczego stanowi wyjątek od zasady samodzielnego rozstrzygnięcia określonych spraw przez jednostki samo-

dania wojewody. Oczekiwanie na opinię wstrzymuje bieg terminu na stwierdzenie nieważności aktu (art. 2 ust. 3 u.d.).

⁸ I w tym przypadku, według wymogu ustawy, opinia jest przedstawiana w terminie miesiąca, a w sprawie szczególnie skomplikowanej — nie później niż w terminie dwóch miesięcy, od dnia doręczenia żądania wojewody. Także i w tym wypadku oczekiwanie na opinię wstrzymuje bieg terminu na stwierdzenie nieważności aktu (art. 5c w związku z art. 2 ust. 3 u.d.).

⁹ Albo: właściwy organ związku jednostek samorządu terytorialnego bądź związku metropolitalnego.

¹⁰ Albo: właściwy organ związku jednostek samorządu terytorialnego bądź związku metropolitalnego.

¹¹ W terminie trzech miesięcy od dnia, w którym upłynął termin do dokonania stosownej zmiany przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego albo związku jednostek samorządu terytorialnego bądź związku metropolitalnego.

¹² Wszystkie cytowane w artykule wyroki są opublikowane w Systemie Legalis, C.H.Beck.

rządu terytorialnego, co oznacza w konsekwencji, że przepisy ustawy dekomunizacyjnej — przyznające w tym zakresie wskazane uprawnienia wojewodom — podlegają ścisłej wykładni¹³.

I. Problem badawczy

Analiza praktyki stosowania przepisów ustawy dekomunizacyjnej po kilku latach ich obowiązywania wskazuje na istotny problem prawny, ujawniający się z całą mocą zwłaszcza w świetle najnowszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wyrazić go można w pytaniu, jaki ostatecznie jest zakres obowiązków wojewodów w odniesieniu do badania stanu faktycznego w ramach postępowań dekomunizacyjnych — przede wszystkim wobec opinii sporządzanych na użytek tych postępowań przez IPN. Odpowiedź na to pytanie zależy w dużym stopniu od sposobu postrzegania charakteru i mocy wspomnianych opinii IPN. W szczególności ewentualne zakwestionowanie związania nimi wojewodów otwiera szerokie pole do argumentowania, że to na wojewodach ciąży ostatecznie obowiązek badania materii objętej opiniami przedstawianymi przez IPN — i dokonywania rozstrzygnięć historyczno-prawnych w odniesieniu do analizowanych stanów faktycznych.

Wobec tej konstatacji warto odnotować, że w komentarzu do ustawy dekomunizacyjnej autorstwa Marty Makowskiej i Marcina Makowskiego¹⁴ wyrażono pogląd, że opinia Instytutu Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu nie ma charakteru wiążącego. Autorzy wskazali, iż w doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że opinia jest niewiążącym poglądem w kwestii zasadności i prawidłowości przewidzianych w projekcie rozwiązań określonego organu, dysponującego odpowiednią wiedzą fachową i doświadczeniem¹⁵.

W praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych odnaleźć można jednak przykład także zasadniczo odmiennego stanowiska co do sposobu postrzegania opinii Instytutu Pamięci Narodowej w tak zwanych postępowaniach dekomunizacyjnych. Krótco po wejściu w życie ustawy dekomunizacyjnej takie odmienne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Gliwicach. W wyroku z 16 października 2017 roku, sygn. akt IV SA/GI 781/17, wywiódł mianowicie, że:

¹³ NSA wskazał w tym kontekście na monografię K. Borówka, *Zarządzenia zastępcze wojewody*, Warszawa 2018, s. 213–215 i powołane tam orzeczenia WSA.

¹⁴ M. Makowska, M. Makowski, *Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Komentarz*, LEX, Wolters Kluwer.

¹⁵ M. Makowska oraz M. Makowski wskazali w tym kontekście na R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa 2008, s. 99.

opinia IPN nie ma charakteru zwykłego zajęcia stanowiska w sprawie, lecz jest to akt potwierdzający niezgodność wprowadzonej uchwałą nazwy z art. 1 ustawy. Potwierdzenie to pochodzi od instytucji, która na mocy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu [...] jest powołana do szerokiej działalności w zakresie obejmującym wiedzę historyczną, dotyczącą okresu od 8 listopada 1917 r. do 31 lipca 1990 r. [...]. W tych ramach prowadzi badania naukowe nad porozbiorową i najnowszą historią Polski oraz gromadzi i opracowuje dokumenty pochodzące z tego okresu. Z tego powodu potwierdzenie wyrażone w opinii IPN, mającej umocowanie w art. 2 ust. 1 ustawy, ma charakter oświadczenia wiedzy kompetentnej instytucji i jest wiążące dla organu nadzoru, w tym sensie, że brak takiego potwierdzenia okoliczności, o których mowa w art. 1 ustawy, wyklucza stwierdzenie nieważności uchwały, czy innego aktu, wydanego na podstawie omawianej ustawy. Natomiast opinia potwierdzająca niezgodność danej nazwy z art. 1 ustawy jest w istocie zbieżna ze stanowiskiem organu nadzoru, który [...] występuje o zaopiniowanie tylko wówczas, gdy sam dopatruje się przesłanek określonych w art. 1 ustawy. Tym niemniej, także w tym przypadku opinia jest wiążąca i nie może być przez organ nadzoru podważona, co zresztą byłoby z podanych powyżej przyczyn nieracjonalne.

Naczelny Sąd Administracyjny — już na gruncie wyroków pochodzących z roku 2018 — aktywnie budował jednak linię orzeczniczą wyraźnie odmienną od zacytowanego stanowiska. W wyroku z 17 kwietnia 2018 roku, sygn. akt II OSK 658/18, wywiódł na przykład, że: „Nadanie opinii Instytutu Pamięci Narodowej charakteru wiążącego pozostawałoby w sprzeczności z regulacjami dotyczącymi nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, gdyż faktycznym organem nadzoru byłby wtedy Instytut Pamięci Narodowej, a nie wojewoda”. Podobnie w wyroku z 7 grudnia 2018 roku, sygn. akt II OSK 2427/18, argumentował, iż:

Przyjęcie w drodze wykładni, że opinia IPN jest wiążąca dla wojewody prowadziłoby do tego, że to IPN byłby w istocie organem nadzoru nad działalnością samorządu, gdyż wojewoda, związany opinią tego podmiotu, nie posiadałby żadnych istotnych kompetencji w zakresie nadzoru.

Podniósł przy tym, że w systemie prawa administracyjnego, w przypadku współdziałania organów administracji, opinia jest uważana za współdziałanie o najsłabszym stopniu związania. Taki sposób rozumienia terminu „opinia” w języku prawniczym — w kontekście współdziałania różnych podmiotów — zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego:

musiał być uwzględniony przez ustawodawcę, co oznacza, że stanowiąc w art. 6 ust. 3 ustawy o zakazie propagowania komunizmu, że wydanie zarządzenia zastępczego wymaga opinii IPN, a nie, że np. wydanie takiego zarządzenia wymaga uzgodnienia z IPN, ustawodawca dał wyraz temu, iż stanowisko IPN co do tego, że nazwa nie jest zgodna z art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu nie jest dla organu nadzoru wiążące.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzał przy tym, że z faktu, iż sporządzenie opinii ustawodawca powierzył podmiotowi wyspecjalizowanemu między innymi w zakresie prowadzenia badań naukowych nad porozbiorową i najnowszą historią Polski, wynika, że „pełni ona nie tyle funkcję dowodu z opinii biegłego, co stanowiska wyspecjalizowanego podmiotu w przedmiocie rozstrzygnięcia podejmowanego przez organ nadzoru”. W związku z tym, że nie wiąże ona organu

nadzoru co do rozstrzygnięcia, organ nadzoru „jest zobowiązany przy podejmowaniu rozstrzygnięcia odnieść się do tej opinii przez wyjaśnienie, czy podziela jej wnioski” — „organ nadzoru jest zobowiązany opinię IPN ocenić pod kątem tego, czy przekonująco wykazano w niej, że poddawana analizie nazwa jest zgodna z art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu”.

Warto nadmienić, że powołane orzeczenie wydane zostało po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego, wniesionej po wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 maja 2018 roku, sygn. akt II SA/Wa 2089/17. WSA uwzględnił skargę miasta stołecznego Warszawy i uchylił zarządzenie zastępcze Wojewody Mazowieckiego z 9 listopada 2017 roku — podjęte na podstawie art. 6 ust. 2 i 3 ustawy dekomunizacyjnej — „w przedmiocie zmiany nazwy ulicy położonej w m.st. Warszawa z Mieczysława Fersta na Ks. Władysława Gurgacza”. Wojewoda Mazowiecki w powołanej skardze kasacyjnej — w zakresie podstaw kasacyjnych dotyczących naruszenia prawa materialnego — zarzucił:

— naruszenie art. 6 ust. 2 i 3 ustawy dekomunizacyjnej w zw. z art. 8 ust. 1 i art. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu¹⁶, przez uznanie, że: a) opinia Instytutu Pamięci Narodowej nie wiąże organu nadzoru — i w związku z tym tenże organ nadzoru powinien samodzielnie wykazać, że zachodzą przesłanki do zmiany nazwy ulicy, b) organ nadzoru jest zobowiązany dokonać oceny nazwy ulicy w kontekście art. 1 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania ustroju totalitarnego; Wojewoda Mazowiecki podniósł, że wykazanie istnienia przesłanek zmiany nazwy ulicy jest uprawnieniem Instytutu Pamięci Narodowej i brakuje podstaw prawnych, aby tę kompetencję przenosić na inny organ; jedynym obowiązkiem wojewody jest dokonanie zmiany nazwy ulicy, którą Instytut Pamięci Narodowej uznał za niezgodną z art. 1 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej;

— naruszenie art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej przez uznanie, że: a) opinia Instytutu Pamięci Narodowej nie jest wiążąca, b) opinia Instytutu Pamięci Narodowej jest swego rodzaju opinią biegłego i w związku z tym powinna odpowiadać wymogom dokumentu sporządzanego przez biegłego; Wojewoda Mazowiecki wywiódł, że opinia Instytutu Pamięci Narodowej wiąże organ nadzoru oraz sąd administracyjny — nie jest opinią biegłego, lecz opinią innego organu administracji.

Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku wydanym po rozpoznaniu przytoczonej skargi kasacyjnej, stwierdził jednak, że

nie można podzielić poglądu skarżącego kasacyjnie, według którego organ ten nie jest zobowiązany ani do samodzielnego wykazania, że zachodzą przesłanki do zmiany nazwy ulicy, ani do dokonania oceny historycznej nazwy ulicy w kontekście art. 1 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

¹⁶ Dz.U. Nr 155 poz. 1016, tekst jedn. z dnia 24 listopada 2022 r., Dz.U. z 2023 r. poz. 102 (dalej: ustawa o IPN).

Według stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego:

organ nadzoru powinien, uwzględniając opinię IPN zawierającą przedstawienie faktów historycznych dotyczących opiniowanej nazwy i wyjaśnienie, dlaczego nazwa ta symbolizuje komunizm lub wspomniany w ustawie o zakazie propagowania komunizmu system władzy, samodzielnie ocenić, czy nazwa ta jest niezgodna z art. 1 powołanej ustawy.

W naszkicowanej perspektywie, ujawniającej między innymi skłonność Naczelnego Sądu Administracyjnego do nakładania na wojewodów obowiązku dokonywania samodzielnych ocen i rozstrzygnięć w zakresie materii objętej opiniami IPN, szczególnie ważnym wyzwaniem badawczym staje się analiza najnowszego orzecznictwa NSA, odnoszącego się do zdefiniowanego tu problemu. Dalsza część niniejszej publikacji jest odpowiedzią na wskazane wyzwanie. Traktuje o zadaniach wojewodów w postępowaniach uwalniających przestrzeń publiczną od symboli komunizmu w świetle najnowszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, które zawsze wywiera bardzo znaczący wpływ na kształt całej praktyki stosowania prawa.

II. Problem stanowiący przedmiot publikacji w perspektywie temporalnej

Z treści przepisów przytoczonych w ramach uwag wprowadzających — w szczególności z brzmienia art. 6 ustawy dekomunizacyjnej — wynika, że ustawa ta wyznaczyła konkretne ramy czasowe realizacji wynikających z niej obowiązków. Problem stanowiący przedmiot publikacji zaznaczył się dotychczas ze szczególną siłą właśnie w związku z praktyką stosowania art. 6 ustawy. Ze względu na wpływ czasu prospektywnie może się aktualizować w analogicznym kształcie przede wszystkim w postępowaniach prowadzonych na podstawie pozostałych przepisów zreferowanych w ramach uwag wprowadzających.

III. Warunki metodologicznej poprawności opinii IPN w świetle orzecznictwa NSA

Analiza najnowszych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego ujawnia, że konsekwentnie było tam prezentowane stanowisko¹⁷, według którego opi-

¹⁷ Wyroki NSA: z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 2956/18; z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3166/18; z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3228/18; z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3253/18; z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3391/18; z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3413/18; z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3424/18; z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3455/18; z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3527/18; z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3565/18; z 26 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3759/18; z 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2680/18; z 10 kwietnia

nie Instytutu Pamięci Narodowej, sporządzane na podstawie przepisów ustawy dekomunizacyjnej, nie są wiążące — w szczególności: nie wiążą wojewodów. W przedstawionym stanowisku NSA akcentował, że opinie te podlegają weryfikacji. Sformułował warunki — i tym samym kryteria ocen — ich metodologicznej poprawności. Wskazał w szczególności, że:

— opinia IPN nie ma wiążącego charakteru. Podlega ona, jak każda opinia, ocenie. Musi ona być metodologicznie poprawna, zawierać wykaz źródeł, w oparciu o które dane fakty lub wydarzenia zostały ustalone, zawierać wyjaśnienie opisanych faktów lub wydarzeń oraz przekonywujące uzasadnienie. Taka opinia winna być także weryfikowalna, a więc umożliwić prześledzenia toku wyводу (myśli) w niej zawartego. Tym samym opinia IPN wskazująca, że formacja [...] stanowi symbol komunizmu, musi przede wszystkim zawierać analizę faktów lub wydarzeń, z których wynika owo symbolizowanie¹⁸;

— opinia musi być uzasadniona. Brak uzasadnienia wykluczałby lub co najmniej istotnie utrudniałby odniesienie się do wniosków opinii; [...] w sprawach skomplikowanych uzasadnienie powinno być odpowiednio pogłębione, zaś w sprawach prostych czy wręcz oczywistych może się ono ograniczać do stwierdzenia, że z obiektywnych faktów historycznych, niekiedy będących faktami notoryjnymi, wynika w sposób oczywisty, że określona nazwa podpada pod art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu, gdyż upamiętnia osobę, organizację, wydarzenie lub datę symbolizującą komunizm lub inny ustrój totalitarny (art. 1 ust. 1) albo odwołuje się do osoby, organizacji, wydarzenia lub daty symbolizującej represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944–1989 (art. 1 ust. 2)¹⁹.

IV. Obowiązki wojewodów w zakresie procedowania z opiniami IPN na podstawie ustawy dekomunizacyjnej — według stanowiska NSA

Wraz z definiowaniem warunków metodologicznej poprawności opinii IPN, na poziomie bardziej ogólnym, Naczelny Sąd Administracyjny eksponował kilka zasad proceduralnych, warunkujących rzetelność prowadzonych postępowań. Trudno zanegować, czy choćby podważyć, trafność i zasadność wywodów NSA w takim zakresie, w jakim akcentują one w szczególności, że:

2019 r., sygn. akt II OSK 2925/18; z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2926/18; z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3824/18.

¹⁸ Wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3391/18. Zob. także wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 2956/18; wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3166/18; wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3254/18; wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3565/18; wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2926/18; wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3824/18.

¹⁹ Wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2926/18; podobnie wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3824/18.

— Niewątpliwie w postępowaniu prowadzącym do wydania zarządzenia zastępczego organ nadzoru ma obowiązek dochować standardów rzetelnej procedury, a więc takiej, która gwarantuje wszechstronne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, w tym wysłuchanie strony zainteresowanej. Aby nie zostały przekroczone granice dowolności, organ nadzoru powinien ocenić zebrany materiał dowodowy, kierując się zasadą prawdy obiektywnej. Wymóg działania zgodnego z prawem, w połączeniu z zasadą zaufania obywateli do państwa, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania podejmowanych rozstrzygnięć w sposób pozwalający na ich merytoryczną weryfikację przez sąd. To organ powinien zebrać materiał dowodowy i dokonać ustaleń faktycznych niezbędnych do merytorycznego załatwienia sprawy, tak aby podjęte rozstrzygnięcie nie nosiło cech arbitralności. Sąd zaś, kontrolując zaskarżony akt nadzoru, nie dokonuje własnych ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy, lecz ocenia rzetelność i wszechstronność czynności dowodowych organu administracji publicznej oraz zgodność podjętego rozstrzygnięcia z prawem materialnym²⁰;

— samodzielność organu w zakresie oceny, czy zachodzą przesłanki do zmiany nazwy ulicy, nie oznacza, że ustalenia przedstawione w uzasadnieniu zarządzenia zastępczego mogą być oparte na bliżej nieokreślonym materiale dowodowym, pochodzącym spoza akt sprawy. Istotne z punktu widzenia prawa materialnego informacje, niezależnie od formy utrwalenia (papierowa, elektroniczna), powinny zostać przez organ nadzoru skonkretyzowane pod względem przedmiotowym (źródło) i podmiotowym (autor) oraz włączone do akt postępowania nadzorczego. Taki materiał dowodowy może być, obok uzyskanej opinii IPN, podstawą do wydania zarządzenia zastępczego lub uznania, że nie zachodzą przesłanki do zmiany nazwy ulicy albo przyjęcia, że zachodzi potrzeba uzupełnienia dowodu z opinii IPN²¹.

Naczelny Sąd Administracyjny budował także katalog obowiązków wojewodów w odniesieniu do sposobu prowadzenia postępowań implikowanych zakazem propagowania ustroju totalitarnego, w tym zwłaszcza: w odniesieniu do sposobu traktowania opinii IPN. Zapatrywania wyrażane w tym zakresie, w moim przekonaniu, nie mogą być uznane za wolne od kontrowersji²² — zwłaszcza jeżeli zważyć, że odnosząc się już bezpośrednio do opinii IPN, NSA wywodził w szczególności:

— Organ nadzoru jest zobowiązany opinię IPN ocenić pod kątem tego, czy przekonująco wykazano w niej, że poddawana analizie nazwa jest zgodna z art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu²³;

— W ocenie NSA organ nadzoru powinien, uwzględniając opinię IPN zawierającą przedstawienie faktów historycznych dotyczących opiniowanej nazwy i wyjaśnienie, dlaczego nazwa

²⁰ Wyrok NSA, z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 2956/18; zob. także wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3455/18; wyrok NSA z 26 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3759/18; wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2925/18; wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3824/18; wyrok NSA z 9 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 744/19.

²¹ Wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2925/18; wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3824/18.

²² Z powodów wskazanych w dalszej części publikacji zob. w szczególności uwagi zawarte w pkt VI.

²³ Wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3527/18. Zob. także wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3565/18; wyrok NSA z 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3754/18; wyrok NSA z 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3079/18.

ta symbolizuje komunizm lub wspomniany w ustawie o zakazie propagowania komunizmu system władzy, samodzielnie ocenić, czy nazwa ta jest niezgodna z art. 1 [...] ustawy²⁴;

— braki merytoryczne opinii powinny być dostrzeżone przez organ nadzoru, którego obowiązkiem było podjęcie czynności w celu zgromadzenia materiału dowodowego niezbędnego do rozstrzygnięcia sprawy, w tym zażądanie uzupełnienia opinii przez Instytut²⁵;

— Jak trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7 grudnia 2018 r. II OSK 2656/18, organ nadzoru powinien poddać opinię IPN weryfikacji, nie wkraczając w merytoryczną zasadność opinii w zakresie, w jakim opinia przedstawia oceny oparte o wiadomości specjalne. Organ nadzoru bada zatem kompletność opinii, jej poprawność metodologiczną i to, czy ocena końcowa jest logicznym następstwem zebranego materiału faktograficznego. W konkluzji NSA zaznaczył, że to wojewoda jest organem uprawnionym do załatwienia sprawy w znaczeniu materialnoprawnym, a rolą IPN jest wydanie opinii, której wymogi zostały określone w przepisie art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej²⁶;

— w związku z tym, że [opinia IPN — dop. J.W.] nie wiąże organu nadzoru co do rozstrzygnięcia, organ nadzoru jest zobowiązany przy podejmowaniu rozstrzygnięcia odnieść się do tej opinii przez wyjaśnienie, czy podziela jej wnioski. Inaczej mówiąc, organ nadzoru jest zobowiązany opinię IPN ocenić pod kątem tego, czy przekonująco wykazano w niej, że poddawana analizie nazwa jest zgodna z art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu²⁷;

— W art. 1 ust. 1 ustawodawca posłużył się [...] nieostrym określeniem „symbolizuje”, które wymaga wyjaśnienia w opinii, a następnie w uzasadnieniu zarządzenia zastępczego, dlaczego określona nazwa symbolizuje komunizm lub inny ustrój totalitarny, albo dlaczego określona osoba, organizacja, wydarzenie lub data symbolizuje represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944–1989. Nie jest przy tym wystarczające wskazanie jedynie na pewne fakty historyczne, jak np. przynależność do określonych organizacji²⁸;

— organ jest zobowiązany przy podejmowaniu rozstrzygnięcia odnieść się do [...] opinii przez wyjaśnienie, czy podziela jej wnioski. Innymi słowy, organ nadzoru jest zobowiązany opinię IPN ocenić pod kątem tego, czy przekonująco wykazano w niej, że poddawana analizie nazwa jest zgodna z art. 1 [...] ²⁹;

— to na wojewodzie jako organie nadzoru mającym kompetencję do wydania zarządzenia zastępczego spoczywa obowiązek poczynienia ustaleń faktycznych w zakresie niezbędnym do zastosowania przepisu prawa materialnego, stanowiącego podstawę merytorycznego rozstrzygnięcia danej sprawy³⁰;

— Rzeczą organu nadzoru jest [...] weryfikowanie opinii pod kątem rzetelności i kompletności przedstawionych w niej ustaleń faktycznych i wniosków. Jeżeli w myśl art. 6 ust. 3 ustawy opinia IPN ma potwierdzać niezgodność nazwy z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej, to powinna

²⁴ Wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2925/18; wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2926/18; wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3824/18.

²⁵ Wyrok NSA z 9 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 744/19.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., II OSK 2926/18; wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3824/18.

²⁸ Wyrok NSA z 29 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 389/19.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Wyrok NSA z 9 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 744/19.

zawierać wyczerpującą analizę co do wszystkich przesłanek warunkujących ocenę w tym przedmiocie, tak aby wynikało z niej w sposób przekonujący i jednoznaczny, czy konkretna nazwa ulicy (drogi, placu) upamiętnia osobę, organizację, wydarzenie lub datę symbolizującą i propagującą komunizm lub inny ustrój totalitarny³¹;

— wydanie zaskarżonego wyroku w oparciu o stwierdzenie, że Wojewoda Mazowiecki oparł się na stosownej opinii IPN, było niewystarczające, w sytuacji gdy ani z zaskarżonego zarządzenia zastępczego, ani z opinii IPN nie wynika, aby Józef Szymański był symbolem lub propagatorem komunizmu — poza takim stwierdzeniem samym w sobie³².

Warto zaznaczyć, że analiza orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje, iż między NSA a wojewodami ujawniła się wyraźna i zasadnicza rozbieżność zapatrywań co do zakresu obowiązków wojewodów w toku postępowań opartych na przepisach ustawy dekomunizacyjnej. Przedstawione stwierdzenie dokumentować mogą w szczególności następujące cytaty z wyroków NSA:

— Skoro opinia IPN nie wiąże organu nadzoru, to nie można podzielić poglądu skarżącego kasacyjnie, według którego organ ten nie jest zobowiązany ani do samodzielnego wykazania, że zachodzą przesłanki do zmiany nazwy ulicy, ani do dokonania oceny historycznej nazwy ulicy w kontekście art. 1 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej³³;

— Z zarządzenia zastępczego nie wynika, aby Wojewoda dokonał wymaganej weryfikacji opinii IPN, a wręcz przeciwnie, zawarty w jego uzasadnieniu wywód wskazuje na automatyczne przyjęcie konkluzji z opinii co do niezgodności nazwy ulicy z art. 1 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej. W rezultacie występujące w zarządzeniu zastępczym braki w zakresie analizy prawnej skutkować musiały uznaniem, że nie zostały wykazane przez Wojewodę przesłanki do zastosowania w sprawie przepisu art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej. Niewątpliwie niewyjaśnienie wszystkich istotnych w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych ma związek z niewłaściwym założeniem organu nadzoru co do reguł proceduralnych mających zastosowanie w przedmiotowej sprawie. Potwierdzeniem tego jest treść skargi kasacyjnej, w której zaprezentowano pogląd, że wydana w sprawie opinia IPN była wiążąca dla organu nadzoru, mianowicie wydanie opinii konkretyzowało obowiązek podjęcia zarządzenia zastępczego w trybie art. 6 ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej. Z przyczyn wyżej omówionych nie można było zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w skardze kasacyjnej, że w rozpoznawanej sprawie „działania tak organu, jak i sądu administracyjnego sprowadzają się jedynie do ustalenia, czy opinia została wydana, kiedy doszło do wydania opinii oraz jaka jest treść opinii w kontekście niezgodności nazwy ulicy z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej”³⁴.

Z cytowanych orzeczeń wynika, że NSA jednoznacznie dopuszczał możliwość rozstrzygania o niezgodności stanu faktycznego z ustawą dekomunizacyjną w sposób autonomiczny wobec opinii IPN. W innych wyrokach przedstawiał także kryteria, które miałyby być podstawą takich rozstrzygnięć. Jak już jednak zaznaczyłem, analiza praktyki stosowania prawa wskazuje, że wojewodowie — po

³¹ *Ibidem*.

³² Wyrok NSA z 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3079/18.

³³ Wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2925/18; zob. także wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2926/18; wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., II OSK 3824/18; oraz wyrok NSA z 7 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2427/18.

³⁴ Wyrok NSA z 9 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 744/19.

pierwsze — nie dopatrywali się podstaw prawnych do dokonywania we wskazanym zakresie rozstrzygnięć w pełni samodzielnych i niezależnych wobec ustaleń wynikających z opinii IPN. Po drugie, nawet gdyby — mimo wszystko — byli skłonni ich dokonywać, wynieść mogli ograniczony tylko pożytek z analizy wspomnianego dorobku orzeczniczego NSA, gdyż objęte nim wywody czasami są niekonsekwentne, a nawet wewnętrznie sprzeczne. Przedstawione stwierdzenie dokumentować może na przykład następujące zestawienie cytatów z wyroków NSA:

— Według art. 1 ust. 1 [...] ustawy, nazwy ulic nie mogą upamiętniać osób symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, art. 1 ust. 2 [...] ustawy stanowi, że za propagujące komunizm uważa się także nazwy odwołujące się do osób symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944–1989. Ustalenie spełnienia tej przesłanki nie jest uzależnione od odbioru publicznego określonej nazwy³⁵;

— Za upamiętniające wydarzenia symbolizujące komunizm uznać należy takie nazwy, które są rozpoznawalne dla członków wspólnoty gminnej i których znaczenie jako symbolu komunizmu jest oczywiste;

[...] stanowisko Sądu I instancji sprowadzające się do uznania, że o naruszeniu art. 1 [...] można mówić wówczas, gdy znaczenie określonych symboli jest czytelne i jednoznaczne dla opinii społecznej, Naczelny Sąd Administracyjny uznaje za poprawne, przychylając się zarazem do przyjętego w zaskarżonym wyroku w tym zakresie stanowiska, iż dopóki wydarzenie lub data nie stanowi powszechnie rozpoznawanego symbolu komunizmu, dopóty ingerencja organu nadzoru w sferę chronionej konstytucyjnie samodzielności gminy przez organ nadzoru jest nieuprawniona³⁶;

— Zasadnie argumentuje Wojewoda [...], że świadomość społeczna (na kanwie przedmiotowej ustawy historyczna) nie jest jednakowa, tak jak jednakowe, w relacji do wydarzeń historycznych, nie jest społeczeństwo, którego emanacją jest owa świadomość. Niejasne jest [...] przez kogo, jaką metodą ta świadomość historyczna miałaby być mierzalna, i w jakim wymiarze wystarczyłoby to do uznania, że konkretna osoba stanowi symbol ustroju totalitarnego. Zatem zarówno tzw. świadomość historyczna, jak i potencjalne desygnaty i metody jej ewaluacji ze swej istoty uznać należy za nieprzydatne do stwierdzenia, że dana postać ma na tyle silne konotacje z systemem totalitarnym, że stanowi jego symbol. Ów dowód — jako nieadekwatny — nie powinien być zatem uznawany za jednoznacznie przesądzający, że dana postać symbolizuje bądź nie ten ustrój. Należy również zauważyć, że czym innym jest odwołanie się wyłącznie do świadomości pokolenia współczesnego [...] ³⁷, a czym innym do rozumienia tożsamy faktów przez osoby żyjące współcześnie. Na skutek zmiany pokoleniowej świadomość jakichkolwiek związków tej postaci z uprzednio panującym ustrojem zatarła się i obecnie postać ta nie jest kojarzona w tym znaczeniu. Te fakty z życia [...] ³⁸ pozostają bowiem co do zasady jedynie w materiałach archiwalnych IPN, zaś jego spuścizna literacka jest — poprzez łatwość dostępu do jej treści — spopularyzowana także współcześnie³⁹;

³⁵ Wyrok NSA z 2 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1517/19.

³⁶ Wyrok NSA z 29 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 364/19.

³⁷ Jedno z wielu pominięć, które nie zostały dokonane przez autora artykułu, a istniały już w tekście źródłowym.

³⁸ Jedno z wielu pominięć, które nie zostały dokonane przez autora artykułu, a istniały już w tekście źródłowym.

³⁹ Wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3455/18.

— Nazwa danej ulicy symbolizuje ustrój totalitarny, jeżeli jej oznaczenie jednoznacznie jest kojarzone z danym ustrojem, jest powszechnie rozpoznawalne i na tyle wyodrębnione, że samodzielnie występująca taka nazwa identyfikuje się z daną ideologią. Tylko wówczas można stwierdzić, że nazwa takiej ulicy symbolizuje ustrój totalitarny⁴⁰;

— Zdaniem składu orzekającego trafnie przyjęto w szeregu orzeczeń, że aby daną osobę, organizację, wydarzenie lub datę uznać za symbolizujące określony system polityczny, musi zostać wykazane w sposób niewątpliwy, że ich symboliczny charakter znajduje odzwierciedlenie w odbiorze społecznym w ten sposób, że jednoznacznie kojarzą się społeczeństwu z tym systemem. W rezultacie o propagowaniu komunizmu lub innego ustroju totalitarnego w rozumieniu art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1 ustawy można mówić wyłącznie wówczas, gdy w odniesieniu do konkretnego „symbolu” można jednoznacznie stwierdzić, że stanowi „znak” danej idei czy systemu. Nie symbolizują natomiast komunizmu osoby lub grupy osób, które pozostawały w różny sposób związane z tym systemem przez działania własne lub będąc wykorzystywane przez ówczesną władzę, lecz nie są współcześnie rozpoznawalne w powyższym kontekście w kręgach społecznych szerszych niż znawcy historii. O przypadkach naruszenia art. 1 ustawy dekomunizacyjnej można zatem mówić wyłącznie wtedy, gdy znaczenie określonych symboli jest czytelne i jasne dla opinii publicznej, a więc np. konkretni patroni ulic kojarzą się jednoznacznie z komunizmem, a przez to nazwy takich ulic służą zakazanemu propagowaniu systemów totalitarnych⁴¹.

V. Krytyczna ocena wyrażana przez NSA w odniesieniu do niektórych opinii IPN, sporządzanych na podstawie ustawy dekomunizacyjnej

W moim przekonaniu, bez dużego ryzyka błędu, można wysunąć przypuszczenie, że nie bez znaczenia dla zrekonstruowanych tu stanowisk NSA dotyczących opinii IPN pozostaje ujawniająca się — przynajmniej czasami — niska ocena zawartości merytorycznej niektórych z nich. Nie wydaje się, by na poziomie analiz jurystycznych argumenty oparte na ocenach ich rzeczywistego poziomu merytorycznego mogły mieć zasadnicze znaczenie — kształt odtwarzanych w praktyce konstrukcji normatywnych nie może bowiem zmieniać się w zależności, na przykład, od oceny stopnia rzetelności podmiotu realizującego w praktyce stosowania prawa obowiązki nałożone na niego przez ustawę. Nie jest też jednak tak, że podniesiony problem merytoryczności opinii IPN może zostać pozostawiony zupełnie poza polem widzenia, że może być on postrzegany jako całkowicie obojętny w kontekście tutaj prowadzonych analiz. Z tego też powodu warto zauważyć, że w ostatnim czasie Naczelny Sąd Apelacyjny konstatował między innymi:

— Wbrew ocenie Wojewody opinia IPN [...] nie mogła być miarodajna dla rozstrzygnięcia sprawy w sytuacji, gdy według innej, wcześniejszej opinii Dyrektora Oddziału IPN [...] nie zachodziła potrzeba zmiany nazwy przedmiotowej ulicy w trybie ustawy dekomunizacyjnej.

⁴⁰ Wyrok NSA z 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3754/18.

⁴¹ Wyrok NSA z 9 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 744/19.

Ponadto należy zauważyć, że opinia IPN, uzyskana w postępowaniu nadzorczym, nie zawiera wystarczającej analizy historycznej z odniesieniem do doktrynalnego, czy ideologicznego pojęcia „komunizmu” jako ustroju „totalitarnego”, którego propagowanie jest zakazane. Opinia w sposób uproszczony charakteryzuje zjawisko i istotę [...]⁴² w Polsce Ludowej, bez pogłębianej analizy kwalifikującej opisane zjawisko pod kątem identyfikacji [...]⁴³, jako „symbolu komunizmu”⁴⁴;

— W przedmiotowej sprawie opinia IPN [...] jest wewnętrznie sprzeczna⁴⁵;

— Opinia w sposób ambiwalentny charakteryzuje genezę [...]⁴⁶. Nie daje jednoznacznej odpowiedzi pod kątem identyfikacji, czy [...]⁴⁷ można uznać za „symbol komunizmu”⁴⁸;

— załączona do akt sprawy opinia IPN składa się z pięciu zdań, przy czym istoty dotyczy tylko jedno (trzecie) zdanie [...]. Dwa pierwsze zdania mają charakter sprawozdawczy, a dwa końcowe nieistotne zwroty i stwierdzenia;

[...] opinia [...] nie odnosi się konkretnej nazwy ulicy [...]⁴⁹, ale do zbiorczego zestawienia 47 nazw ulic m.st. Warszawy, zawierającego nazwy ulic dotychczasowe i proponowane. Opinia ta nie zawiera żadnych informacji faktograficznych, ani też żadnej oceny tych faktów w kontekście spełnienia ustawowej przesłanki symbolizowania komunizmu albo represyjnego, autorytarnego i niesuwerennego systemu władzy w Polsce w latach 1944–1989⁵⁰;

— Przedstawiona w sprawie opinia Instytutu nie wskazuje na żadne fakty historyczne, które dawałyby podstawę do oceny, że nazwa ulicy [...]⁵¹ jest nazwą związaną z propagowaniem komunizmu⁵²;

— Opinia [...] nie zawiera żadnych informacji faktograficznych, ani też, co ważniejsze, żadnej oceny tych faktów w kontekście spełnienia ustawowej przesłanki symbolizowania komunizmu albo represyjnego, autorytarnego i niesuwerennego systemu władzy w Polsce w latach 1944–1989⁵³;

— opinia IPN [...] zawierała tylko ogólne stwierdzenie, że wymienione w zbiorczym wykazie nazw ulic — jako odnoszące się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm — są w ocenie Instytutu niezgodne z art. 1 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej; [...]

⁴² Jedno z wielu pominięć, które nie zostały dokonane przez autora artykułu, a istniały już w tekście źródłowym.

⁴³ Jedno z wielu pominięć, które nie zostały dokonane przez autora artykułu, a istniały już w tekście źródłowym.

⁴⁴ Wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 2956/18.

⁴⁵ Wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3565/18.

⁴⁶ Jedno z wielu pominięć, które nie zostały dokonane przez autora artykułu, a istniały już w tekście źródłowym.

⁴⁷ Jedno z wielu pominięć, które nie zostały dokonane przez autora artykułu, a istniały już w tekście źródłowym.

⁴⁸ Wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3565/18.

⁴⁹ Jedno z wielu pominięć, które nie zostały dokonane przez autora artykułu, a istniały już w tekście źródłowym.

⁵⁰ Wyrok NSA z 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2680/18.

⁵¹ Jedno z wielu pominięć, które nie zostały dokonane przez autora artykułu, a istniały już w tekście źródłowym.

⁵² Wyrok NSA z 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2680/18.

⁵³ Wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3824/18.

opinia IPN uzyskana w postępowaniu nadzorczym nie zawiera żadnej analizy historycznej z odniesieniem do doktrynalnego, czy ideologicznego pojęcia „komunizmu” jako ustroju „totalitarnego”, którego propagowanie jest zakazane⁵⁴;

— opinia IPN w ogóle nie nawiązuje do specjalistycznej wiedzy historycznej, nie odwołuje się do jakichkolwiek źródeł, opracowań naukowych, czy choćby obiektywnych faktów dotyczących [...] ⁵⁵. Nie przywołuje [...] żadnych racji naukowych, lecz opiera się na uogólnieniach, wywiedzionych z arbitralnych założeń wartościujących, i to obejmujących całość sił zbrojnych walczących u boku Armii Czerwonej⁵⁶;

— w piśmie IPN — potraktowanym jako opinia — nie ma jakiegokolwiek argumentacji wykazującej przesłanki do stwierdzenia, że nazwa ulicy [...] ⁵⁷ symbolizuje komunizm⁵⁸.

Warto zauważyć, że z ostatniego cytatu wynika, iż według stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego braki argumentacyjne ujawniające się w opinii Instytutu Pamięci Narodowej mogą nawet pozbawiać ją waloru opinii — i zmuszać do traktowania jej jedynie jako „pismo” IPN. Co więcej, w konsekwencji tegoż stanowiska Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął, że:

Zasadniczą wadą kontrolowanego zarządzenia zastępczego było jego wydanie przez Wojewodę bez opinii, która odpowiadałaby [...] wymogom prawnym. Nie do zaakceptowania było rozstrzygnięcie sprawy przez Wojewodę, w sytuacji gdy opinia IPN [...] zawierała tylko ogólne stwierdzenie, że wymienione w zbiorczym wykazie nazw ulic — jako odnoszące się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm — są w ocenie Instytutu niezgodne z art. 1 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej⁵⁹.

Warto odnotować, że w praktyce orzeczniczej ostatniego czasu Naczelny Sąd Administracyjny napotkał przypadek wydania przez IPN dwóch merytorycznie rozbieżnych opinii w tej samej sprawie — konkluzje z nich wynikające były różne dla dwóch różnych wnioskodawców. Naczelny Sąd Administracyjny konstatawał w związku z tym, że:

nie do zaakceptowania w państwie prawa jest sytuacja, że IPN, który na mocy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucji Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu [...], jest podmiotem wyspecjalizowanym w zakresie między innymi ewidencjonowania, gromadzenia, przechowywania, opracowywania, zabezpieczenia, udostępniania i publikowania dokumentów organów bezpieczeństwa państwa, wytworzonych oraz gromadzonych od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., a także organów bezpieczeństwa Trzeciej Rzeszy Niemieckiej i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, dotyczących popełnionych na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych narodowości w okresie od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 r. zbrodni komuni-

⁵⁴ Wyrok NSA z 9 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 744/19.

⁵⁵ Jedno z wielu pominięć, które nie zostały dokonane przez autora artykułu, a istniały już w tekście źródłowym.

⁵⁶ Wyrok NSA z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 1585/19.

⁵⁷ Jedno z wielu pominięć, które nie zostały dokonane przez autora artykułu, a istniały już w tekście źródłowym.

⁵⁸ Wyrok NSA z 9 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 744/19.

⁵⁹ *Ibidem*.

stycznych [...], wydaje sprzeczne opinie odnośnie potrzeby dekomunizacji ulicy [...] w mieście [...]. Na wniosek Miasta nie widzi potrzeby dekomunizacji tej ulicy, a na wniosek Wojewody, uznaje, że: „nazwa propaguje komunizm i jako taka jest niezgodna z art. 1 ust. 1 ustawy”. Podważa to zaufanie do rzetelności instytucji publicznej⁶⁰.

W niektórych wyrokach Naczelny Sąd Administracyjny sformułował dość zaskakujące zarzuty pod adresem opinii IPN. Podnosił między innymi, że:

— opinia IPN w żaden sposób nie odnosi się do dnia św. Walentego jako symbolu komunizmu⁶¹;

— opinia IPN jest bardzo ogólnikowa i mimo braku jakiegokolwiek wyjaśnienia stawia tezę, że data [...] była celebrowana tylko jako dzień wkroczenia Armii Czerwonej do K. i jej roli w tej części Europy. Opinia ta całkowicie pomija ocenę daty [...] 1926 r. jako dnia założenia chóru męskiego [...] w kontekście ustawy dekomunizacyjnej⁶².

VI. Opinia IPN jako element materiału dowodowego. Weryfikacja opinii IPN przez wojewodów. Ocena koncepcji NSA w perspektywie jurydycznej, prakseologicznej i pragmatycznej

Z orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego powoływanych w punktach poprzedzających wyraźnie wyłania się koncepcja zakładająca, że opinie Instytutu Pamięci Narodowej sporządzane na podstawie ustawy dekomunizacyjnej są zwykłym elementem materiału dowodowego — a ich wartość podlega w toku postępowania weryfikacji (podobnie jak weryfikuje się wartość i wiarygodność innych badanych dowodów). Koncepcja ta, zwłaszcza w aspekcie odwołań do bardziej ogólnych reguł, zasad i wartości postępowania administracyjnego, *prima facie* wydaje się trafna. Jednak bardziej gruntowna jej analiza, w moim przekonaniu, musi prowadzić do wniosku, że nie jest ona zasadna — ani z prawnego, ani z prakseologicznego czy pragmatycznego punktu widzenia.

A) Opinia IPN jako element materiału dowodowego

W moim przekonaniu analiza opinii IPN w aspekcie problematyki materiału dowodowego, gromadzonego w trakcie postępowań prowadzonych na podstawie ustawy dekomunizacyjnej, wymaga przede wszystkim uwzględnienia, że zgodnie z art. 53 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodo-

⁶⁰ Wyrok NSA z 18 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1916/19.

⁶¹ Wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3413/18.

⁶² Wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3253/18.

wej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu to właśnie IPN prowadzi badania naukowe nad porozbiorową i najnowszą historią Polski.

Instytut Pamięci Narodowej — Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu utworzony został między innymi w celu ewidencjonowania, gromadzenia, przechowywania, opracowywania, zabezpieczenia, udostępniania i publikowania dokumentów organów bezpieczeństwa państwa, wytworzonych oraz gromadzonych od dnia 22 lipca 1944 roku do dnia 31 lipca 1990 roku, dotyczących zbrodni komunistycznych oraz działalności organów bezpieczeństwa państwa (art. 8 ust. ustawy o IPN w związku z art. 1 pkt 1 teŝe ustawy).

Jeŝeli nawet opinie IPN sporządzane na podstawie ustawy dekomunizacyjnej mają być traktowane jako klasyczny element materiału dowodowego — a nie jako oświadczenie wiedzy wysoko wyspecjalizowanego państwowego organu współdziałającego z wojewodami w toku ustalonej przez prawodawcę procedury — to dalej jest to „dowód” o zupełnie wyjątkowym charakterze, gdyż:

— pochodzi od szczególnej, wysoko wyspecjalizowanej, profesjonalnej instytucji państwowej,

— tworzony jest na użytek postępowania o zupełnie szczególnym charakterze i bardzo konkretnym oraz zindywidualizowanym celu,

— jego funkcję oraz znaczenie prawne wyraźnie i jednoznacznie ustalił prawodawca, i to na poziomie ustawy (o czym szerzej w podpunkcie następnym).

Taka natura „dowodu” w postaci opinii IPN moim zdaniem sprzeciwia się łatwemu przenoszeniu na grunt postępowań prowadzonych przez wojewodów, dla uwolnienia przestrzeni publicznej od symboli komunizmu, tych reguł weryfikacji dowodów, które prawodawca ustalił dla postępowań o zupełnie odmiennym charakterze.

B) Weryfikacja opinii IPN przez wojewodów — perspektywa jurydyczna

Jak już wspomniałem w podpunkcie poprzedzającym, prawodawca — na poziomie ustawy — wyraźnie i jednoznacznie ustalił funkcję oraz znaczenie prawne opinii IPN, sporządzanych na gruncie postępowań implikowanych zakazem propagowania ustroju totalitarnego. Nie mogą wszakże być pomijane, ani deprecjonowane, fakty następujące:

— art. 2 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej wyraźnie stanowi, że opinia Instytutu Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu „potwierdza” niezgodność uchwały nadającej nazwę jednostce organizacyjnej, jednostce pomocniczej gminy, budowli, obiektowi lub urządzeniu użyteczności publicznej z art. 1 tej ustawy;

— art. 5b ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej *expressis verbis* rozstrzyga, że opinia Instytutu Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Na-

rodowi Polskiemu „potwierdza”, że pomnik nie spełnia warunków określonych w art. 5a ust. 1 tej ustawy;

— art. 5c ustawy dekomunizacyjnej, w związku z art. 2 ust. 1 tej ustawy, wyraźnie rozstrzyga, że opinia Instytutu Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu „potwierdza” niezgodność uchwały o wzniesieniu pomnika z art. 5a ust. 1 ustawy;

— art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej, w odniesieniu do zarządzeń zastępczych wojewodów, o jakich mowa w art. 6 ust. 2 tej ustawy, *expressis verbis* rozstrzyga, że opinia Instytutu Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu „potwierdza” niezgodność nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z jej art. 1.

Wobec jednoznacznego brzmienia przytoczonych przepisów nie jest możliwe zaaprobowanie stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, według którego: „Ustawodawca nie doprecyzował wiążącego charakteru [...] opinii [IPN — dop. J.W.] i żaden przepis ustawy dekomunizacyjnej nie stwierdza, że taka opinia wiąże organ, który o nią się zwrócił”⁶³. Z użycia w ustawie terminu „potwierdza” w sposób bardzo wyraźny wynika, jaki walor opiniom Instytutu Pamięci Narodowej nadał ustawodawca. Na gruncie ustawy dekomunizacyjnej prawodawca wprost przesądził, i to wielokrotnie, że sporządzane na jej podstawie opinie IPN „potwierdzają” określone w ustawie fakty (wskazane bliżej w akapicie poprzedzającym), a więc — w tym zakresie mają charakter rozstrzygający i wiążący.

Wbrew zatem wywodom Naczelnego Sądu Administracyjnego ustawa rozstrzyga — zgodnie z argumentami wielokrotnie podnoszonymi przez wojewodów — że opinie IPN wiążą wojewodów.

C) Weryfikacja opinii IPN przez wojewodów — perspektywa prakseologiczna i pragmatyczna

Niezależnie od argumentów natury jurydycznej wskazać można także na wiele innych racji — o charakterze prakseologicznym lub pragmatycznym — w których świetle kwestionować można racjonalność koncepcji domagającej się weryfikowania opinii IPN przez wojewodów w toku czynności podejmowanych na podstawie ustawy dekomunizacyjnej.

⁶³ Wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 2956/18. Wywód podobny bądź identyczny prezentują orzeczenia NSA: wyrok z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3166/18; wyrok z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3228/18; wyrok z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3253/18; wyrok z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3413/18; wyrok z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3424/18; wyrok z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3455/18; wyrok z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2925/18; wyrok z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3824/18.

C1. Systemowa irracjonalność modelu zakładającego konieczność weryfikacji opinii IPN

Nie jest możliwe rozważanie i ocenianie w ramach niniejszej publikacji rzeczywistego zakresu wiedzy historycznej podmiotów innych niż IPN — w tym zwłaszcza wojewodów — w sferze obejmującej przedmiot opinii IPN, sporządzanych na podstawie ustawy dekomunizacyjnej. Nie sposób nie zauważyć jednak, że na poziomie modelowym nierozsądna i nieracjonalna jest koncepcja zakładająca, że opinie wysoko wyspecjalizowanego instytutu państwowego mają być weryfikowane przez podmioty, od których — w zakresie ich działalności państwowej, ze względu na pełnione funkcje oraz realizowane zadania — nie wymaga się podejmowania badań nad najnowszą historią Polski czy też legitymowania się rozbudowaną specjalistyczną wiedzą historyczną. Nie sposób przeoczyć przy tym także, że Naczelny Sąd Administracyjny w kilku orzeczeniach dość zdecydowanie zastrzegł:

— Zaakcentować należy, że ani organ nadzoru, ani Sąd Wojewódzki nie posiadają kompetencji do stawiania ocen historycznych lub historyczno-ideologicznych, dlatego potrzebne w tym zakresie wiadomości specjalistyczne powinny znaleźć się w opinii, która podlega sprawdzeniu pod kątem kompletności, rzetelności, spójności i logiczności⁶⁴;

— sąd administracyjny nie posiada kompetencji do dokonywania ocen historyczno-ideologicznych. W [...] sprawie powinien dokonać jedynie oceny, na gruncie norm ustawy dekomunizacyjnej, czy na podstawie zredagowanej [...] opinii IPN — uwzględniając fakty notoryjne — dopuszczalne było wydanie przez Wojewodę [...] kontrolowanego zarządzenia zastępczego⁶⁵;

— sąd administracyjny nie posiada kompetencji do dokonywania własnych ocen historyczno-ideologicznych⁶⁶.

C2. Niejasna, niekonsekwentna i wewnętrznie sprzeczna wizja procesu weryfikacji opinii IPN

Moim zdaniem wizja procesu weryfikacji opinii IPN przez wojewodów — w kształcie, jaki wyłania się z najnowszego orzecznictwa NSA — jest niejasna, niekonsekwentna i wewnętrznie sprzeczna.

Jak już wskazywałem w punktach poprzedzających, z jednej strony NSA podnosi, że:

— organ nadzoru powinien poddać opinię IPN weryfikacji, nie wkraczając w merytoryczną zasadność opinii w zakresie w jakim opinia przedstawia oceny oparte o wiadomości specjalne.

⁶⁴ Wyrok NSA z 9 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 744/19.

⁶⁵ Wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3455/18.

⁶⁶ Wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2925/18.

Organ nadzoru bada zatem kompletność opinii, jej poprawność metodologiczną i to, czy ocena końcowa jest logicznym następstwem zebranego materiału faktograficznego⁶⁷;

— potrzebne [...] wiadomości specjalistyczne powinny znaleźć się w opinii, która podlega sprawdzeniu pod kątem kompletności, rzetelności, spójności i logiczności⁶⁸;

— Rzeczą organu nadzoru jest [...] weryfikowanie opinii pod kątem rzetelności i kompletności przedstawionych w niej ustaleń faktycznych i wniosków⁶⁹.

Z cytowanych stwierdzeń NSA wynika zatem, że opinie IPN powinny być weryfikowane przez wojewodów jedynie w perspektywie metodologicznej — a nie merytorycznej. Kluczowy problem polega jednak na tym, że — w moim przekonaniu — nie jest możliwe wyraźne i ostre rozdzielenie tych dwóch perspektyw, zwłaszcza ze względu na naturę materii będącej przedmiotem opinii IPN. Rzecz w tym bowiem, że weryfikacja „kompletności”, „rzetelności” i „spójności” opinii zwykle wymagałaby właśnie szczególnego potencjału „wiadomości specjalnych” — zatem z całą siłą raz jeszcze aktualizuje się problem wskazany w punkcie poprzedzającym.

Co więcej jednak, ze strony drugiej, w innych orzeczeniach pochodzących z tego samego okresu NSA zaprzecza zastrzeżeniom cytowanym wcześniej, koncentrującym się na kwestiach metodologicznych i wykluczających weryfikację merytoryczną (zwłaszcza gdyby miała ona oznaczać dokonywanie samodzielnych ustaleń i ocen w sferze faktów historycznych). Rozwijają odmienną wizję procesu weryfikacji opinii IPN, wskazując, że:

— W ocenie NSA organ nadzoru powinien, uwzględniając opinię IPN zawierającą przedstawienie faktów historycznych dotyczących opiniowanej nazwy i wyjaśnienie, dlaczego nazwa ta symbolizuje komunizm lub wspomniany w ustawie o zakazie propagowania komunizmu system władzy, samodzielnie ocenić, czy nazwa ta jest niezgodna z art. 1 [...] ustawy⁷⁰;

— Organ nadzoru jest zobowiązany opinię IPN ocenić pod kątem tego, czy przekonująco wykazano w niej, że poddawana analizie nazwa jest zgodna z art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu⁷¹;

— w związku z tym, że [opinia IPN — dop. J.W.] nie wiąże organu nadzoru co do rozstrzygnięcia, organ nadzoru jest zobowiązany przy podejmowaniu rozstrzygnięcia odnieść się do tej opinii przez wyjaśnienie, czy podziela jej wnioski. Inaczej mówiąc, organ nadzoru jest

⁶⁷ Wyrok NSA z 9 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 744/19; cytowane stwierdzenie nawiązuje do wyroku NSA z 7 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2656/18.

⁶⁸ Wyrok NSA z 9 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 744/19.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2925/18; wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2926/18; wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3824/18.

⁷¹ Wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3527/18. Zob. także wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3565/18; wyrok NSA z 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3754/18; wyrok NSA z 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3079/18.

zobowiązany opinię IPN ocenić pod kątem tego, czy przekonująco wykazano w niej, że poddawana analizie nazwa jest zgodna z art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu⁷²;

— W art. 1 ust. 1 ustawodawca posłużył się [...] nieostrym określeniem „symbolizuje”, które wymaga wyjaśnienia w opinii, a następnie w uzasadnieniu zarządzenia zastępczego, dlaczego określona nazwa symbolizuje komunizm lub inny ustrój totalitarny, albo dlaczego określona osoba, organizacja, wydarzenie lub data symbolizuje represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944–1989. Nie jest przy tym wystarczające wskazanie jedynie na pewne fakty historyczne, jak np. przynależność do określonych organizacji⁷³;

— organ jest zobowiązany przy podejmowaniu rozstrzygnięcia odnieść się do [...] opinii przez wyjaśnienie, czy podziela jej wnioski. Innymi słowy, organ nadzoru jest zobowiązany opinię IPN ocenić pod kątem tego, czy przekonująco wykazano w niej, że poddawana analizie nazwa jest zgodna z art. 1 [...] ⁷⁴;

— wydanie zaskarżonego wyroku w oparciu o stwierdzenie, że Wojewoda Mazowiecki oparł się na stosownej opinii IPN było niewystarczające, w sytuacji gdy ani z zaskarżonego zarządzenia zastępczego, ani z opinii IPN nie wynika aby Józef Szymański był symbolem lub propagatorem komunizmu — poza takim stwierdzeniem samym w sobie⁷⁵.

Niektóre cytowane stwierdzenia mogą tylko potwierdzać nieostrość między kryteriami „metodologicznymi” a „merytorycznymi”, w tym zwłaszcza — nasuwać wątpliwość co do tego, czy zawarte tam kryterium „przekonującego wykazania” faktów określonych w ustawie dekomunizacyjnej należy postrzegać jeszcze jako kryterium tylko metodologiczne, czy też już jako kryterium merytoryczne. Niezależnie jednak od podniesionej wątpliwości cytowane stwierdzenia wyrażają zasadniczo inną wizję procesu weryfikacji opinii IPN niż prezentowana wcześniej, bo zakładającą w szczególności dokonywanie przez wojewodów ustaleń faktycznych — i wyrażanie ocen — a więc czynienie ustaleń merytorycznych także w zakresie „wiedzy specjalnej” w sposób dość swobodny, niezależnie od treści opinii IPN. Można zresztą wskazać przykłady aspirowania przez sam Naczelny Sąd Administracyjny do wyrażania takich rozstrzygnięć. W najnowszych wyrokach NSA odnaleźć można wszakże między innymi następujące wywody:

— Ruch ten był prezentowany jako przejaw osobistego zaangażowania robotników w budowę socjalizmu. Pośrednio zaś był wykorzystywany do ciągłego podnoszenia norm wydajności wszystkim robotnikom. Na pewno ocena zjawiska [...] ⁷⁶ nie jest prosta i jednoznaczna. Trzeba bowiem mieć też na uwadze, że wartością każdej pracy — choćby była służebna, monotonna, upośledzająca, czy podejmowana w celu współzawodnictwa, jest sam człowiek (pracownik)⁷⁷;

⁷² Wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2926/18; wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3824/18.

⁷³ Wyrok NSA z 29 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 389/19.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Wyrok NSA z 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3079/18.

⁷⁶ Jedno z wielu pominięć, które nie zostały dokonane przez autora artykułu, a istniały już w tekście źródłowym.

⁷⁷ Wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 2956/18.

— Zasadniczym polem aktywności [...] ⁷⁸ w przestrzeni publicznej była [...] działalność polityczna oraz podporządkowana jej propagandowa działalność w mediach. [...] był niewątpliwie osobą zaangażowaną w życie polityczne po stronie partii sprawującej władzę. Nie budzi też wątpliwości Jego udział w realnym sprawowaniu władzy w Polsce Ludowej. Fakt sprawowania władzy na szczeblu członkostwa w Egzekutywie KW PZPR w [...], jak też zasiadanie, z ramienia PZPR, przez ponad dwadzieścia lat, w Sejmie PRL świadczy o tym, że osoba ta (uznana w dokumentach źródłowych za „lojalną wobec systemu”), utożsamiała się z ideologią komunizmu i go propagowała. W świetle celów i założeń reżimu normatywnego ustawy dekomunizacyjnej ma to relewantne znaczenie w sprawie, której przedmiotem jest ocena dopuszczalności upamiętnienia osoby [...], jako patrona placu w [...]. Odnotować należy, że w dniu [...] grudnia 1949 r.[...] został wydalony z PZPR, w ramach akcji „czyszczenia partii z przedwojennej inteligencji i działaczy endeckich”. Był inwigilowany przez UB m.in. jako „nacjonalista” oraz „separatysta [...]”. Jednakże w marcu 1960 r. powraca do PZPR. Od [...] marca 1971 r. jest członkiem Komitetu Wojewódzkiego PZPR w [...], zaś w latach 1980–81 jest członkiem Egzekutywy KW PZPR w [...]. Faktem notoryjnym jest, że PZPR była partią komunistyczną (do idei komunizmu odwoływał się Statut PZPR), monokratyczną, posiadającą hegemoniczną pozycję w polskim systemie politycznym, realizującą idee marksizmu i leninizmu, kierującą centralnie zarządzaną i zbiurokratyzowaną gospodarką, sprawującą władzę państwową w sposób autorytarny, dążącą do totalitarnego kontrolowania wszystkich sfer życia społecznego. PZPR posiadała hierarchiczną strukturę organizacyjną. Najwyższą pozycję zajmował Komitet Centralny (KC). Podlegały mu komitety wojewódzkie (KW). Niżej w strukturze znajdowały się komitety powiatowe, gminne, miejskie oraz zakładowe. Najniższym ogniwem w hierarchii były Podstawowe Organizacje Partyjne (POP) ⁷⁹;

— Ściśle rzecz biorąc jednostka ta nie została powołana przez władze sowieckie, ale przez rozkaz dowódcy 1 Korpusu Polskich Sił Zbrojnych w ZSRR, który oczywiście nie był w stosunku do tych władz niezależny. Jej cele ograniczały się jednak do walki z Niemcami u boku pełnoprawnego i powszechnie uznanego wówczas uczestnika Wielkiej Koalicji. Jednostka ta traktowana była jako oddział wojskowy, i to także przez przeciwnika, wykonując w czasie wojny zadania bojowe. Jak słusznie zauważył Sąd pierwszej instancji, materiał dowodowy nie wskazuje na to, że jednostka ta stanowiła część aparatu bezpieczeństwa i współdziałała z nim, zwłaszcza w zwalczaniu sił podziemia niepodległościowego. Wprost przeciwnie, przy biernej postawie Armii Czerwonej próbowała wesprzeć powstańców warszawskich na przyczółku czerniakowskim, ponosząc straty przekraczające połowę jej stanu osobowego. W tym ostatnim kontekście wnioski opinii IPN, powielone w zarządzeniu zastępczym muszą więc być ocenione jako bezpodstawne i krzywdzące. Organ nadzoru nie wykazał również, by po zakończeniu wojny działalność [...] ⁸⁰ zasługiwała na potępienie z punktu widzenia art. 1 ustawy, nie zanegował zwłaszcza użytecznej dla społeczności lokalnej aktywności Pułku w zakresie odbudowy miasta i organizacji jego instytucji. W konsekwencji całkowicie bezzasadne okazały się postawione w skardze kasacyjnej zarzuty [...] ⁸¹;

— Nie wymaga wszelako specjalistycznej wiedzy stwierdzenie, że organizacja wszystkich regularnych polskich jednostek wojskowych w czasie wojny po Kampanii Wrześniowej była

⁷⁸ Jedno z wielu pominięć, które nie zostały dokonane przez autora artykułu, a istniały już w tekście źródłowym; wszystkie kolejne pominięcia w zakresie cytowanego wyводу NSA istniały już w tekście źródłowym.

⁷⁹ Wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 3455/18.

⁸⁰ Jedno z wielu pominięć, które nie zostały zastosowane przez autora artykułu, a istniały już w tekście źródłowym.

⁸¹ Wyrok NSA z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 1585/19.

uwarunkowana czy wręcz uzależniona od możliwości i woli państwa, na terenie którego jednostki te stacjonowały lub z którego siłami zbrojnymi współdziałały. Podobnie niemal w każdym przypadku powstanie i działanie tych jednostek było wykorzystywane jako argument polityczny, choć do różnych, niejednokrotnie przeciwnych celów⁸².

W moim przekonaniu cytowane wywody jednoznacznie świadczą o tym, że Naczelny Sąd Administracyjny, przynajmniej czasami, nie jest wolny od pokusy zdecydowanego wkraczania na grunt badań, analiz, ocen i rozstrzygnięć, które na poziomie normatywnym prawodawca wyraźnie powierzył Instytutowi Pamięci Narodowej. Moim zdaniem w aktualnym stanie prawnym, nie ma podstaw do obrony takich praktyk — kompetencje Instytutu Pamięci Narodowej w analizowanym zakresie nie mogą być wykonywane ani przez wojewodów, ani przez sądy administracyjne, ani wreszcie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Uważam, że w aspekcie jurydycznym, z powodów bliżej wskazanych w rozważaniach zawartych w podpunktach A i B, aktualnie niedopuszczalne jest dokonywanie przez wskazane podmioty ustaleń faktów historycznych w sposób niezależny, równoległy (merytorycznie wręcz opozycyjny czy choćby polemiczny) wobec rozstrzygnięć wynikających z opinii IPN, sporządzanych na podstawie ustawy dekomunizacyjnej — czasami pod pretekstem „metodologicznej weryfikacji” opinii IPN. Z tego punktu widzenia trudno zaaprobować na przykład stwierdzenie NSA, że „opinia IPN nie jest dla organu nadzoru dowodem ani jedynym, ani przesądzającym i przed wydaniem zarządzenia zastępczego wymaga weryfikacji [...]”⁸³. Czynnione czasami przez NSA nawiązania do bardziej ogólnych reguł postępowania administracyjnego (dotyczących zwłaszcza gromadzenia i oceny dowodów) dla uzasadnienia praktyk, o jakich była mowa, nie mogą tworzyć adekwatnej i wystarczającej podstawy ich usprawiedliwiania.

Podkreślam przy tym, że wywody czynione w aspekcie historycznym przez Naczelny Sąd Administracyjny — także przez wojewódzkie sądy administracyjne — od strony merytorycznej (ale nie formalnej) w wielu przypadkach są bardzo logiczne, klarowne i sugestywne, co mogą ilustrować następujące przykłady:

— Przywołane w opinii i powtórzone w zaskarżonym zarządzeniu zastępczym informacje dotyczące przynależności i działalności Jakuba Przybylskiego w Komunistycznej Partii Polski i Polskiej Partii Robotniczej, w zestawianiu z innymi danymi na temat tej osoby, w szczególności dotyczącymi wykonywanego przez niego zawodu, organizowania w czasie okupacji niemieckiej działalności dywersyjno-sabotażowej na terenie fabryk i przedsiębiorstw, a także aresztowania przez gestapo i rozstrzelania, nie pozwalają — wbrew kategorycznemu i lakonicznemu zarazem twierdzeniu zawartemu w opinii IPN — niewątpliwie ustalić, że Jakub Przybylski symbolizował komunizm. Niekwestionowane okoliczności przynależności do Komunistycznej Partii Polski i Polskiej Partii Robotniczej, pełnienia funkcji w ich lokalnych strukturach i prowadzonej w nich działalności, nie są same w sobie wystarczające do przypisania Jakubowi Przybylskiemu przymiotu symbolu ustroju totalitarnego. Jak natomiast zasadnie

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ibidem*; w powołanym wyroku NSA stwierdza dalej, że „Stanowisko takie jest już utrwalone w orzecznictwie [...]”.

stwierdził Sąd pierwszej instancji, nie przesądzając tego, czy Jakub Przybylski zasługuje na upamiętnienie poprzez posiadanie ulicy swego imienia i czy jest osobą symbolizującą komunizm, opinia IPN w ogóle nie wyjaśnia, dlaczego działacz tak niskiego szczebla ma symbolizować komunizm. Wojewoda Wielkopolski, nie dokonując natomiast własnych ustaleń i ocen, bezkrytycznie zaaprobował rzeczoną opinię, ograniczając się w istocie do stwierdzenia, że stanowi ona wyraźne potwierdzenie ustaleń zespołu eksperckiego [...]. W sytuacji, gdy ani z zaskarżonego zarządzenia zastępczego, ani z opinii IPN nie wynika, aby Jakub Przybylski był symbolem komunizmu — poza takim stwierdzeniem samym w sobie — wydanie zaskarżonego do Sądu pierwszej instancji zarządzenia zastępczego było niedopuszczalne⁸⁴,

— W okolicznościach przedmiotowej sprawy nie wykazano w sposób dostateczny, aby nazwa ulicy Krystyny Matysiakówny symbolizowała komunizm lub odwoływała się do osoby symbolizującej represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944–1989. W tym bowiem zakresie ani uzasadnienie zaskarżonego zarządzenia zastępczego, ani — opinii IPN nie są przekonujące, ponieważ nie dokonują oceny wszystkich faktów dotyczących Krystyny Matysiakówny, choć je częściowo przytaczają. A mianowicie, Krystyna Matysiakówna prowadziła działalności przeciwko okupantowi niemieckiemu, co doprowadziło do jej schwytania i osadzenia na Pawiaku, torturowania oraz rozstrzelania jej wraz z matką. Co prawda, była działaczką i członkinią organizacji komunistycznych (w tym Polskiej Partii Robotniczej), jednak z drugiej strony jej działalność wymierzona była w okupanta niemieckiego. Naczelny Sąd Administracyjny w ugruntowanym już orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że samo członkostwo w organizacjach lub partiach politycznych komunistycznych nie oznacza symbolizowania komunizmu.

[...]

Przywołane [...] fakty z życia Krystyny Matysiakówny przez Wojewodę Mazowieckiego w zaskarżonym zarządzeniu zastępczym oraz przez IPN w opinii wskazują wyłącznie na określoną przynależność polityczną Krystyny Matysiakówny, co w zestawieniu z okolicznościami i motywami w jakich zginęła nie pozwala na sformułowanie jednoznacznej oceny, że osoba ta symbolizowała komunizm. Z akt sprawy nie wynika także, aby osoba ta propagowała ustrój komunistyczny. Ponadto z samej opinii IPN wynika, że jej działalność prowadzona była w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej oraz w czasie wojny. A zatem jej osoba nie może być jednoznacznie kojarzona z funkcjonującym w Polsce systemem władzy w latach 1944–1989⁸⁵.

Reasumując: krytyka ustaleń wynikających z opinii IPN czy też polemika z nimi — dochodząca do głosu w niektórych wyrokach NSA — oparta jest zwykle na ważnych racjach, mogących zasługiwać nawet na pełną merytoryczną aprobatę. Nie zmienia to jednak faktu, że dokonywanie samodzielnych ustaleń i ocen w aspekcie historycznym w sposób niezależny od treści opinii IPN — w charakterze przesłanek rozstrzygnięć jurydycznych — wymagałoby najpierw wprowadzenia znaczących zmian legislacyjnych, które mogłyby takie praktyki legitymizować. Poza tematem niniejszego artykułu pozostaje problem wyrażający się w pytaniu o ostateczną zasadność i celowość ewentualnego wprowadzenia takich zmian przez prawodawcę. Zaznaczam tutaj jedynie, że rozstrzygnięcie podniesionej kwestii wymagałoby najpierw zbadania i rozważenia, czy podniesiony w arty-

⁸⁴ Wyrok NSA z 29 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 389/19.

⁸⁵ Wyrok NSA z 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3754/18.

kule problem poziomu merytorycznego opinii IPN ma wymiar bardziej generalny i powszechny, czy też ciągle jednak zupełnie marginalny i epizodyczny.

VII. Konkluzje generalne

Przeprowadzone analizy legitymują do sformułowania następujących konkluzji generalnych.

Na gruncie najnowszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego:

— mocno utrwalone zostało stanowisko, według którego opinie Instytutu Pamięci Narodowej nie wiążą wojewodów;

— z dużą siłą artykułowany był pogląd zakładający, że opinia Instytutu Pamięci Narodowej, za każdym razem, w istocie powinna być traktowana jako podlegający weryfikacji zwykły element materiału dowodowego, stanowiącego podstawę czynności podejmowanych w myśl ustawy dekomunizacyjnej — weryfikacja zaś opinii, w każdym przypadku, jest obowiązkiem wojewody;

— na poziomie koncepcyjnym formułowane było zastrzeżenie, że weryfikacja opinii przez wojewodę nie może oznaczać ingerencji w sposób rozstrzygania kwestii merytorycznych, a ma ograniczać się do badania kwestii metodologicznych;

— na poziomie faktycznej praktyki orzeczniczej wskazać można jednak na przypadki dopuszczania weryfikacji opinii IPN w zakresie wykraczającym poza zagadnienia metodologiczne.

W moim przekonaniu:

— analiza tekstu ustawy dekomunizacyjnej prowadzić musi do wniosku, że prawodawca rozstrzygnął o mocy wiążącej opinii IPN, w szczególności o związaniu nimi wojewodów;

— ze względu na pozycję prawną IPN zakres jego zadań i kompetencji, z jednej strony, jak też na zakres zadań, funkcji i kompetencji wojewodów, ze strony drugiej — a także z uwagi na szczególny charakter czynności i postępowań opartych na ustawie dekomunizacyjnej — opinie IPN nie mogą być traktowane jako zwykły element materiału dowodowego, wymagający weryfikacji przez wojewodów; w perspektywie systemowej powinny być traktowane jako oświadczenia wiedzy kompetentnej instytucji państwowej współdziałającej z wojewodami w zakresie czynności i postępowań opartych na ustawie dekomunizacyjnej.

Niezależnie od przedstawionego stanowiska zaznaczam, że gdyby nawet przyjąć, iż weryfikowanie opinii IPN przez wojewodów jest dopuszczalne, z prawnego punktu widzenia, oraz celowe, z prakseologicznego czy pragmatycznego punktu widzenia, cytowane w publikacji orzeczenia NSA generują jeszcze inny, dalej idący problem. Uważam bowiem, że najwyżej na poziomie teoretycznym możliwe jest względnie klarowne odróżnianie: weryfikacji opinii IPN opartych na kryteriach merytorycznych i weryfikacji prowadzonych w aspekcie tylko metodologicznym, zwłaszcza przy takim pojmowaniu kwestii metodologicznych, jakie prezentuje

NSA. W praktyce granica między nimi jest bardzo nieostra, ich rozróżnianie staje się przynajmniej trudne — tym samym: praktyczna możliwość egzekwowania zastrzeżenia, że weryfikacja opinii przez wojewodę nie może wkraczać w rozstrzyganie kwestii merytorycznych, w wielu przypadkach staje się bardzo wątpliwa. Wskazany stan rzeczy potwierdza treść niektórych powoływanych w publikacji orzeczeń NSA, które mimo zastrzeżeń formułowanych na poziomie koncepcyjnym — co do zakresu czynności weryfikacyjnych (to jest: ograniczania ich do kwestii metodologicznych) — w istocie wkraczają także w kwestie merytoryczne.

Zasadniczo nie aprobując stanowisk NSA wyrażanych w zakresie materii stanowiącej przedmiot publikacji, podkreślam na koniec, że jednocześnie trudno przecenić znaczenie analizowanych orzeczeń — w perspektywie oczywistej konieczności obnażania wszelkich ułomności opinii IPN, opartych na ustawie dekomunizacyjnej. Tak rozumiany ich walor implikować może wiele postulatów i społecznie ważnych oczekiwań pod adresem IPN co do merytorycznej i metodologicznej poprawności (oraz wartości) opinii tworzących podstawę czynności podejmowanych przez wojewodów dla uwolnienia przestrzeni publicznej od symboli komunizmu. Tyle że praktyka formułowania wspomnianych postulatów i oczekiwań — jak najbardziej zasadnych i społecznie potrzebnych — w moim przekonaniu nie powinna się wiązać z nakładaniem na wojewodów takich obowiązków i ciężarów, które, moim zdaniem, nie znajdują żadnego umocowania prawnego.

Bibliografia

- Bojarski A., *Dylematy związane ze stosowaniem tzw. ustawy dekomunizacyjnej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 2.
- Borówka K., *Zarządzenia zastępcze wojewody*, Warszawa 2018.
- Lewicka R., *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa 2008.
- Makowska M., Makowski M., *Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Komentarz*, LEX, Wolters Kluwer.
- Tabernacka M., *Kategoria prawna symbolu w rozumieniu przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gmin, budowli i obiektów użyteczności publicznej oraz pomniki w świetle orzecznictwa*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 3.

