

MICHAŁ KROTOSZYŃSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

michal.krotoszynski@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0002-0291-7328

Zakaz propagowania ustrojów totalitarnych przez nazwy miejsc publicznych — problemy stosowania prawa

Słowa kluczowe: sprawiedliwość tranzycyjna, komemoracja, dekomunizacja, nazwy miejsc publicznych, akty mowy

CLEANSING PUBLIC SPACES OF NAMES PROMOTING TOTALITARIAN SYSTEMS: PROBLEMS OF THE APPLICATION OF LAW

Abstract

In 2016, the Polish Parliament enacted the Prohibition of the Promotion of Communism Act, which obliged local councils to change the names of public places commemorating communism (or any other totalitarian system) or promoting it otherwise. Based on an extensive review of the rulings of Polish administrative courts, this paper presents two main problems with the application of the law: 1) the problem of the admissibility of the local community's complaint against the voivode's decision to rename a public place, and 2) the question on how to decide whether a name promotes communism. Regarding the first one, I suggest that the problem should be solved using the *lex superior derogat legi inferiori* principle. Regarding the second question, I claim that different assessment methods employed by the courts are understandable due to the ambiguity of the provisions in question and from the perspective of the speech acts theory. However, one can argue that a clear hierarchy of these methods should have been established by the courts.

Keywords: transitional justice, memorialization, decommunization, names of public places, speech acts

Wprowadzenie

Proces demokratyzacji, którego przykładem są polskie przemiany końca XX wieku, to nie tylko okres budowy nowych instytucji politycznych, lecz także czas rozliczeń z niełatwą przeszłością. Narzędziem takiego rozrachunku są między innymi procesy karne, weryfikacja osób pełniących funkcje publiczne i zadośćuczynienie ofiarom, jak również różnorodne praktyki komemoracyjne, do których zalicza się też usuwanie symboli autorytarnego reżimu z przestrzeni publicznej¹. Chęć jej oczyszczenia cechuje między innymi państwa byłego bloku wschodniego, w których władza ludowa sama sięgała po praktyki komemoracyjne w celach propagandowych i formacyjnych — w tej sytuacji usunięcie komunistycznych symboli jest oznaką politycznego przełomu i oparcia nowego porządku na odmiennych wartościach².

Jak zauważa M. Azaryahu, praktyka nadawania miejscom publicznym nazw upamiętniających osoby i wydarzenia — obecna w Europie od przełomu XVIII i XIX wieku — jest przejawem władzy rządzących: za pomocą takich nazw mogą oni bowiem zakotwiczyć w przestrzeni miasta akceptowaną przez siebie wizję historii³. Fakt, że nazwy te używane są najczęściej w kontekstach z historią niezwiązanych — jako praktyczne narzędzie do określania lokalizacji — powoduje, że wizja ta wydać się może neutralna, co sprzyja jej legitymizacji: „Historia spleta się z codziennym życiem i tak zyskuje pozór naturalności”⁴. Z tego też względu przemiany polityczne często niosą za sobą szereg zmian na semantycznej mapie kraju. Zmiana taka „jest dowodem, że dokonała się bądź następuje radykalna rekonfiguracja istniejących w społeczeństwie relacji władzy”⁵. Dla społeczeństwa zmiany w nazewnictwie mogą być więc świadectwem końca starego porządku i budowy nowego ładu opartego na wartościach uosabianych przez nazwy nowe. Przykładowo nazwy nadawane ulicom na Węgrzech po 1989 roku odwoływały się między innymi do rewolucji 1956 roku i powiązanych z nią wartości: wolności, niepodległości i suwerenności oraz do czasów monarchii austro-węgierskiej i okresu międzywojennego, postrzeganych jako złote ery rozwoju Węgier⁶. Z ko-

¹ Szerzej o komemoracji: J. Barsalou, V. Baxter, *The Urge to Remember: The Role of Memorials in Social Reconstruction and Transitional Justice*, Washington 2007, <https://www.usip.org/sites/default/files/srs5.pdf> (dostęp: 19.07.2023).

² D. Light, C. Young, *Public memory, commemoration, and transitional justice: Reconfiguring the past in public space*, [w:] *Post-Communist Transitional Justice: Lessons from Twenty-Five Years of Experience*, red. L. Stan, N. Nedelsky, New York 2015, s. 236.

³ M. Azaryahu, *The power of commemorative street names*, „Environment and Planning D: Society and Space” 14, 1996, nr 3, zwłaszcza s. 313–314 i 320.

⁴ *Ibidem*, s. 321.

⁵ *Ibidem*, s. 318.

⁶ E. Palonen, *The city-text in post-communist Budapest: Street names, memorials, and the politics of commemoration*, „GeoJournal” 73, 2008, nr 3, zwłaszcza s. 226–229.

lei zmiana niektórych nazw w USA związana jest z przewyższaniem spuścizny dyskryminacji rasowej⁷.

Polskim przykładem takich mechanizmów jest ustawa 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 pomniki⁸ (dalej: u.z.p.k.). Celem artykułu jest przedstawienie dwóch podstawowych problemów powstałych na gruncie jej stosowania: kwestii dopuszczalności skargi na zarządzenie zastępcze wojewody oraz kwestii wyboru metody ustalania, czy nazwa narusza przepisy u.z.p.k. W odniesieniu do pierwszej z nich stawiam tezę, że problem interpretacyjny należało rozwiązać, opierając się na regule kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*. Z kolei w odniesieniu do drugiego zagadnienia argumentuję, że różne metody przyjmowane przez sądy w tym zakresie są zrozumiałe z uwagi na nieprecyzyjność regulacji, ale dają się też wyjaśnić przez odwołanie do teorii aktów mowy. Przedmiotem krytyki może być jednak brak wypracowania hierarchii tych metod⁹.

1. Postanowienia u.z.p.k. i praktyka jej stosowania

1.1. Kontekst historyczny uchwalenia u.z.p.k.

W latach 1989–1993 władze lokalne przemianowały w Polsce niemal 1900 ulic, których nazwy odnosiły się do poprzedniego ustroju. Ulicom tym nadano nazwy odwołujące się między innymi do bohaterów i wydarzeń z okresu międzywojennego i drugiej wojny światowej oraz do duchownych wspierających „Solidarność”¹⁰. Działania te nie były jednak powszechne, a z biegiem czasu gotowość do podobnych modyfikacji malała, ustępując miejsca pragmatycznym obawom o koszty i problemy związane ze zmianą nazewnictwa¹¹. Stąd ćwierć wieku po demokratycznych przemianach nadal można było napotkać patronów miejsc publicznych, którzy byli powiązani z władzą ludową. Wedle szacunków B. Różyckiego

⁷ R. Rose-Redwood, D. Alderman, M. Azaryahu, *Geographies of toponymic inscription: New directions in critical place-name studies*, „Progress in Human Geography” 34, 2010, nr 4, s. 464–465.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1103 z późn. zm.

⁹ W związku z ramami artykułu pomijam w nim pozostałe zagadnienia, w tym problemy stosowania ustawy do pomników propagujących komunizm.

¹⁰ E. Hałas, *Polityka symboliczna i pamięć zbiorowa. Zmiany nazw ulic po komunizmie*, [w:] *Zmiana czy stagnacja? Społeczeństwo polskie po czternastu latach transformacji*, red. M. Marody, Warszawa 2004, s. 131–150. Strategie zmiany nazw ulic omawia też: B. Różycki, *Przemianowywanie ulic w Polsce 1989–2016. Charakterystyka zagadnienia*, [w:] *W kręgu wyobrażeń zbiorowych. Polityka, władza, społeczeństwo*, red. A. Dubicki, M. Rekść, A. Sepkowski, Łódź 2019, zwłaszcza s. 155–161.

¹¹ B. Różycki, *Przemianowywanie...*, s. 153.

go z 2016 roku relatywnie największy ich odsetek pozostał w województwach: opolskim, lubuskim i dolnośląskim¹². Narzędziem oczyszczenia przestrzeni publicznej z takich nazw miała być u.z.p.k., uchwalona przez parlament — głosami zarówno rządzącej większości, jak i opozycji — 1 kwietnia 2016 roku.

1.2. Najważniejsze postanowienia u.z.p.k.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 3 u.z.p.k. nazwy jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy (w tym osiedli), a także 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. 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.z.p.k.), co — jak się wydaje — ma niwelować na gruncie ustawy wątpliwości co do kwalifikacji ustroju Polski Ludowej pojawiające się w naukach historycznych i politycznych¹³.

Ustawa dotyczy zarówno nazw nowo nadawanych, jak i tych istniejących w dniu jej wejścia w życie. W przypadku tych pierwszych wojewoda stwierdza nieważność uchwały nadającej nazwę w formie rozstrzygnięcia nadzorczego. Dla stwierdzenia nieważności konieczne jest uzyskanie opinii Instytutu Pamięci Narodowej potwierdzającej niezgodność nazwy z u.z.p.k. Jeżeli w terminie trzech miesięcy od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody nie zostanie nadana nowa nazwa, a jej nadanie jest konieczne do oznaczania adresów, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z u.z.p.k. (art. 2 i 3 u.z.p.k.). Z kolei sprzeczne z u.z.p.k. nazwy nadane przed dniem wejścia w życie ustawy powinny być zostać zmienione w terminie dwunastu miesięcy od jej wejścia w życie. W razie niedopełnienia tego obowiązku nie stwierdzano nieważności pierwotnej uchwały nadającej nazwę, ale wojewoda w ciągu trzech miesięcy od upływu terminu był zobowiązany, po zasięgnięciu opinii IPN, do wydania zarządzenia zastępczego nadającego nową nazwę (art. 6 u.z.p.k.). W literaturze negatywnie ocenia się przyznanie wojewodzie upoważnienia do zastępowania samorządu w nadawaniu nazw, podkreślając, że ogranicza to kompetencje wspólnoty lokalnej do honorowania tą drogą ważnych dla

¹² B. Różycki ocenił retencję 63 najpopularniejszych nazw komunistycznych, mnożąc ogólną ich liczbę w danym województwie przez procent ludności Polski zamieszkujących to województwo. *Ibidem*, s. 161–165.

¹³ Na temat zakresów pojęciowych „komunizmu” i „totalitaryzmu” w kontekście stosowania u.z.p.k. zob. M. Tabernacka, *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, s. 105–109.

siebie osób i wydarzeń¹⁴. Na krytykę zasługuje zwłaszcza brak obowiązku skonsultowania przez wojewodę nowej nazwy z organami samorządu czy z mieszkańcami¹⁵. Jak jednak wskazuje się w literaturze, takie konsultacje były w praktyce czasem przeprowadzane, a w województwie lubuskim stanowiły nawet regułę¹⁶.

1.3. Praktyka stosowania ustawy

Jak zauważa S. Zakroczyński, w latach 2017–2020 w trybie u.z.p.k. wydano 538 zarządzeń zastępczych — najwięcej w województwach: mazowieckim, śląskim i wielkopolskim. Zaskarżono 123 zarządzenia (23%), a 106 skarg rozpatrzono pozytywnie. Procentowo najwięcej zaskarżeń było w województwach: pomorskim, małopolskim i mazowieckim (ponad 50%). Z kolei w województwach lubuskim i śląskim, gdzie konsultacji społecznych było najwięcej, wskaźnik zaskarżeń był niski i wyniósł odpowiednio 4,8% i 8,3%¹⁷. Choć liczba zaskarżonych zarządzeń była znaczna, to jednak fakt że ponad $\frac{3}{4}$ z nich nie było podważanych, może sugerować, że ustawa nie była aż tak istotnym polem sporu między samorządami a władzą centralną, jak mogłoby się wydawać. Pełna ocena tej kwestii wymagałaby jednak szerokich badań statystycznych uwzględniających stosunek liczby nazw dobrowolnie zmienionych do liczby zarządzeń zastępczych.

Brak gotowości samorządu do dokonania zmiany wynikać mógł przy tym z trzech zasadniczych czynników. Po pierwsze, pomiędzy samorządami a IPN¹⁸ i częścią wojewodów powstały rozbieżności w zakresie oceny niektórych nazw. Dotyczyły one zwłaszcza ulic noszących imiona osób, które — mimo powiązań z władzą ludową — zostały zapamiętane jako zasłużone dla lokalnej społeczności (Jerzy Ziętek, Edward Gierek), nazw odnoszących się do przedwojennych lewicowców (Karol Marks, Brunon Jasiński), a także nazw upamiętniających daty, w których dana miejscowość została odbita z rąk hitlerowskich Niemiec przez Armię Czerwoną. U wielu członków lokalnych społeczności nazwy takie nie wywoływały skojarzeń z systemem komunistycznym. Po drugie, niechęć do zmiany mogła wynikać ze względów ekonomicznych i logistycznych. Choć postępowania

¹⁴ K. Szlachetko, *Instrumentalizacja nadzoru nad samorządem terytorialnym na przykładzie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w sprawach związanych z dekomunizacją przestrzeni publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6, s. 50. Podobnie: J. Kałużna, *Dekomunizacja przestrzeni publicznej w Polsce — zarys problematyki*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2018, nr 2, s. 162–163.

¹⁵ K. Szlachetko, *Instrumentalizacja...*, s. 52. Zob. jednak wyrok NSA z dnia 29 maja 2019 roku, II OSK 214/19.

¹⁶ S. Zakroczyński, *Dekomunizacja nazw ulic w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5, s. 39–42.

¹⁷ *Ibidem*, s. 37–39, 42–44.

¹⁸ IPN sporządził listę około 150 nazw ulic, które w ocenie Instytutu powinny zostać zmienione. Lista dostępna na stronie IPN: *Nazwy do zmiany*, IPN, <https://ipn.gov.pl/pl/upamietnianie/dekomunizacja/zmiany-nazw-ulic/nazwy-ulic/nazwy-do-zmiany> (dostęp: 18.07.2023).

w sprawie ujawnienia nowej nazwy w księgach wieczystych i innych rejestrach są wolne od opłat, a przemianowanie nie wpływa na ważność dowodów osobistych i innych dokumentów zawierających nazwę dotychczasową (art. 5 u.z.p.k.), to jednak zmiana nazwy nadal niesie za sobą koszty po stronie samorządów, mieszkańców i przedsiębiorców. Mowa tu choćby o kosztach wymiany tabliczek oznaczających ulice i posesje, szyldów, reklam, wizytówek czy pieczęci¹⁹. Ich wymiana, jak również wymiana dokumentów czy ujawnienie zmian w rejestrach, to także przedsięwzięcie czasochłonne, które — w sytuacji gdy nazwa nie budzi u mieszkańców negatywnych skojarzeń — mogło być postrzegane jako zbędny ciężar. Po trzecie, mimo poparcia opozycji dla u.z.p.k. w niektórych przypadkach czynnikiem wzmagającym niechęć do realizacji ustawy mogła być przewaga partii opozycyjnych w radzie miasta²⁰.

By przeciwdziałać zaskarżaniu zarządzeń wojewody do sądu administracyjnego, nowelizacją z 14 grudnia 2017 roku²¹ dodano art. 6c u.z.p.k. Zgodnie z nim skarga do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze przysługuje jedynie wtedy, gdy brak możliwości wykonania obowiązku zmiany nazwy wynikał z przyczyn niezależnych od jednostki samorządu terytorialnego albo ich związku. Jak trafnie wskazywano w doktrynie, przepis ten, odczytywany literalnie, „w sposób rażąco narusza konstytucyjną zasadę sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która nie może być ograniczona w drodze ustawodawstwa zwykłego”²². Choć więc sam cel u.z.p.k., którym było oczyszczenie przestrzeni publicznej z symboli komunistycznych, miał silne uzasadnienie konstytucyjne²³, to już art. 6c u.z.p.k. jawi się jako próba przymusowego zapewnienia wykonania ustawy, dokonywana z pogwałceniem gwarantowanej konstytucyjnie samodzielności wspólnot lokalnych.

¹⁹ Tak też: J. Kałużna, *Dekomunizacja...*, s. 166–167.

²⁰ Tak: A. Wójcik, U. Belavusau, *Street Renaming after the Change of Political Regime: Legal and Policy Recommendations from Human Rights Perspectives*, T.M.C. Asser Institute Policy Paper 2018-01, s. 6, <https://ssrn.com/abstract=3169184> (dostęp: 10.09.2021).

²¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2495, dalej: n.z.p.k.XII).

²² K. Szlachetko, *Instrumentalizacja...*, s. 56–57.

²³ Zob. między innymi art. 13 Konstytucji RP i jej preambułę, w której okres PRL przywołuje się jako czas „gorzkich doświadczeń”, gdy „podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”.

2. Artykuł 6c u.z.p.k. w orzecznictwie sądów administracyjnych

2.1. Trzy argumenty za dopuszczalnością skargi do sądu administracyjnego

Wejście w życie art. 6c u.z.p.k. sprawiło, że przed przystąpieniem do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy sądy administracyjne miały obowiązek ocenić dopuszczalność skargi jednostki samorządu terytorialnego. Orzecznictwo opowiedziało się za jej dopuszczalnością, choć argumentacja w tym zakresie nie była jednolita. Problem interpretacyjny rozwiązywano, opierając się na regule kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*, wykładni (zwłaszcza wykładni prokonstytucyjnej) i argumentacji intertemporalnej²⁴.

2.2. Stosowanie reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*

Hierarchiczna budowa systemu prawa powoduje, że w kulturze prawnej powszechnie akceptuje się regułę kolizyjną *lex superior derogat legi inferiori*, nawet jeśli jej dokładny kształt pozostaje sporny²⁵. W orzecznictwie sądów administracyjnych art. 6c u.z.p.k. był przede wszystkim konfrontowany z art. 11 Europejskiej karty samorządu lokalnego²⁶ (dalej: „EKSL”). Zgodnie z tym artykułem społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym. Do tych kompetencji polskie przepisy zaliczają między innymi podejmowanie uchwał w sprawach nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych — zastrzegając je do wyłącznej właściwości rady gminy²⁷. Stąd też obecny w orzecznictwie pogląd, że omawiana regulacja narusza

²⁴ Na temat wyroków dotyczących art. 6c u.z.p.k. zob. też: T. Kulicki, *Ustawa dekomunizacyjna w orzecznictwie sądów administracyjnych (cz. I)*, „Temidium” 2019, nr 1, s. 53–54; S. Zakroczyński, *Dekomunizacja...*, s. 45–47.

²⁵ Przegląd poglądów na treść reguły *lex superior derogat legi inferiori*: S. Wronkowska, *Między lex superior derogat legi inferiori a zdecentralizowaną kontrolą konstytucyjności. Hierarchia w systemie prawa*, [w:] *Wykładnia prawa i inne zagadnienia teorii prawa*, red. M. Araszkiewicz, T. Gizbert-Studnicki, Kraków 2024, s. 271–286. Por. A. Grabowski, J. Kret, *Lex superior derogat legi inferiori*, [w:] *Argumenty rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021, s. 707–718.

²⁶ Europejska karta samorządu lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

²⁷ Art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm., dalej: u.s.g.).

art. 11 EKSL, co jest podstawą do bezpośredniego zastosowania tego postanowienia umowy międzynarodowej zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP²⁸.

W orzecznictwie zwracano ponadto uwagę, że art. 6c u.z.p.k. w literalnym brzmieniu jest niezgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. W razie wydania zarządzenia zastępczego art. 6c wyłączałby bowiem spod kontroli sądowej działanie organu nadzoru oparte na jego uznaniu w zakresie oceny, co stanowi symbol komunizmu. Z tego też względu sądy uznawały, że przepis ten należy pominąć wobec bezpośredniego zastosowania art. 165 ust. 2 Konstytucji RP (w zw. z art. 98 ust. 1 i 3 u.s.g.)²⁹, co warunkowało dopuszczalność skargi.

2.3. Wykładnia (w tym wykładnia prokonstytucyjna)

Art. 6c u.z.p.k. dopuszcza skargę, gdy brak możliwości wykonania obowiązku zmiany nazwy wynikał z przyczyn niezależnych od władz lokalnych. Kluczowe znaczenie dla kwestii dopuszczalności skargi ma więc interpretacja terminu „przyczyny niezależne”. Po pierwsze, jako że zmiana nazwy drogi wewnętrznej wymaga pisemnej zgody wszystkich właścicieli (współwłaścicieli) nieruchomości gruntowych, na której droga ta jest zlokalizowana³⁰, brak możliwości uzyskania zgody w związku ze sprzeciwem znanych właścicieli lub brakiem geodezyjnego wytyczenia drogi uznano w judykaturze za przykład niezależnej przyczyny w rozumieniu omawianego przepisu³¹. Po drugie, za takie przyczyny uznano też „subiektywne przekonanie jednostki samorządu terytorialnego, a ściślej jej organów”, że dana nazwa nie jest przez u.z.p.k. zakazana³², co mogło być wynikiem między innymi odmiennego poglądu na temat etymologii oraz znaczenia nazwy³³. Za niezależnością tej przyczyny miało przemawiać także oparcie się przez jednostkę samorządu na ocenie zespołu eksperckiego składającego się z historyków³⁴. W judykaturze wskazywano, że jedynie taka wykładnia zapewnia konstytucyjnie zagwarantowaną sądową ochronę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego³⁵.

²⁸ Zob. na przykład wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 marca 2018 roku, III SA/Gd 121/18; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2018 roku, III SA/Wr 141/18; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 maja 2018 roku, II SA/Bd 432/18.

²⁹ Zob. na przykład wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2018 roku, III SA/Wr 141/18; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 maja 2018 roku, II SA/Bd 432/18.

³⁰ Art. 8 ust. 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1440 z późn. zm.).

³¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 sierpnia 2018 roku, IV SA/GI 565/18.

³² Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 roku, II OSK 2681/18. Zob. też: wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2018 roku, III SA/Łd 281/18.

³³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 listopada 2018 roku, II SA/Po 804/18.

³⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 sierpnia 2018 roku, IV SA/GI 565/18.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 roku, II OSK 2681/18; wyrok NSA z dnia 20 marca 2019 roku, II OSK 3042/18.

W innych orzeczeniach dokonano reinterpretacji art. 6c u.z.p.k. w zakresie zwrotu „skarga do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze [...] przysługuje [...] jedynie w przypadku”, uznając, że przepisu tego nie można stosować dla ustalenia dopuszczalności skargi, lecz należy go wiązać z ustaleniem zasadności skargi na zarządzenie zastępcze³⁶. W takiej interpretacji przepis ten wyrażałby więc przesłanki merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, nie zaś formalne kryteria dopuszczalności. Takie rozumienie przepisu skutkuje usunięciem zarzutu naruszenia art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, jest więc drugim przykładem swoiście prokonstytucyjnej wykładni art. 6c u.z.p.k.³⁷

2.4. Argumentacja intertemporalna

Zgodnie z art. 4 n.z.p.k.XII — która to nowelizacja wprowadziła do u.z.p.k. art. 6c — do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji (7 stycznia 2018 roku) stosuje się przepisy ustawy w zmienionym brzmieniu. Choć sięgnięcie po zasadę bezpośredniego działania nowego prawa miało w zamiarze ustawodawcy dodatkowo zawęzić zakres spraw rozpatrywanych przez sądy, to przyjęta przez nie wykładnia istotnie ograniczyła ten skutek. W orzecznictwie uznano bowiem, że sprawą zakończoną w rozumieniu art. 4 n.z.p.k.XII jest sprawa, w której przed dniem wejścia w życie nowelizacji wydano zarządzenie zastępcze; wniesienie skargi do sądu administracyjnego otwiera bowiem kolejny etap postępowania, to jest postępowanie sądowe. Taka interpretacja warunkowała dopuszczalność skarg w sprawach, w których zarządzenie zastępcze zapadło przed 7 stycznia 2018 roku. Choć zgodnie z art. 98 ust. 5 u.s.g. rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd, to w sposób oczywisty zakończenia sprawy nie można utożsamiać z prawomocnością zarządzenia zastępczego, przy takim bowiem rozumieniu art. 4 n.z.p.k.XII skarga przysługiwałaby jedynie na zarządzenia prawomocne, na które jednak skarga w ogóle nie przysługuje³⁸.

Za powyższą interpretacją przemawiać miały też, zdaniem sądów, zasada nieretroakcji, wynikająca z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego³⁹, a także wzgląd na konstytucyjną zasadę równości. Przyjęcie odmiennego stanowiska powodowałoby bowiem w ocenie judykatury

³⁶ Zob. na przykład wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 roku, II OSK 1826/18; wyrok NSA z dnia 20 marca 2019 roku, II OSK 3455/18.

³⁷ Tak też: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 stycznia 2019 roku, IV SA/Po 798/18.

³⁸ Zob. na przykład wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 marca 2018 roku, II SA/Sz 170/18; postanowienie NSA z dnia 29 maja 2018 roku, II OZ 525/18; wyrok NSA z dnia 15 listopada 2018 roku, II OSK 1854/18.

³⁹ Zob. na przykład wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 roku, III SA/Kr 128/18; postanowienie NSA z dnia 29 maja 2018 roku, II OZ 525/18; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 roku, II OSK 2681/18.

istotną nierówność: dopuszczalne byłyby jedynie skargi wniesione przed wejściem w życie art. 4 n.z.p.k.XII, możliwość dochowania tego terminu była zaś zależna od różnych okoliczności procesowych, takich jak termin doręczenia zarządzenia zastępczego⁴⁰.

2.5. Ocena argumentacji sądów

Zgodnie z derywacyjną koncepcją wykładni prawa zastosowanie systemowych dyrektyw interpretacyjnych jest możliwe jedynie w przypadku, gdy interpretowany zwrot jest językowo niejednoznaczny, i ma polegać na odrzuceniu tego czy tych z jego możliwych znaczeń, które nie dawałyby się pogodzić z normami o wyższej mocy prawnej, w tym z normami konstytucyjnymi⁴¹. Co za tym idzie — wykładnia prokonstytucyjna nie może prowadzić do przełamania jednoznacznego znaczenia przepisu ani też nie powinna prowadzić do rezultatów, które na gruncie językowych dyrektyw interpretacyjnych nie są możliwe do uzyskania.

Z tej perspektywy podejmowane przez judykaturę próby dokonania wykładni prokonstytucyjnej art. 6c u.z.p.k. — choć zrozumiałe w związku z chęcią odnalezienia takiego znaczenia przepisu, które pozwalałoby obronić jego konstytucyjność — budzą wątpliwości. Interpretacja zwrotu „skarga do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze [...] przysługuje”, głosząca, że miałby on odnosić się do oceny zasadności skargi, nie zaś jej dopuszczalności, wydaje się wykraczać poza jego jednoznaczne znaczenie językowe⁴². Czasownik „przysługuje” odnoszony do środka zaskarżenia jest bowiem przez prawodawcę wielokrotnie używany jako tyżący się możliwości jego wniesienia — a nie jego merytorycznej zasadności⁴³, na co zwracano też uwagę w literaturze⁴⁴. W odniesieniu do zwrotu „przyczyny niezależne” zastrzeżeń nie budzi jego odniesienie do faktycznej niemożności uzyskania zgody na zmianę nazwy drogi wewnętrz-

⁴⁰ Zob. na przykład wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 marca 2018 roku, II SA/Sz 170/18; wyrok NSA z dnia 15 listopada 2018 roku, II OSK 1854/18. Zarzut ten nie jest bezdyskusyjny: można argumentować, że taka interpretacja „sprawy niezakończonych” powodowałaby nie tylko brak możliwości wszczęcia nowych postępowań, lecz także umorzenie postępowań w toku (tak: postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2018 roku, II SA/Po 69/18). Jednostki samorządu terytorialnego byłyby wówczas traktowane równo, choć byłoby to traktowanie równie niedopuszczalne w świetle art. 165 ust. 2 Konstytucji RP i art. 11 EKSL.

⁴¹ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 262–263 i 297–298.

⁴² Tak też: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 stycznia 2019 roku, IV SA/Po 798/18, w którym stwierdzono, że interpretacja ta, choć stanowiła wykładnię swoiście „prokonstytucyjną”, powodowała też odstępianie od literalnego brzmienia przepisu.

⁴³ Zob. na przykład art. 33 § 1b i 2, art. 49 § 2 i art. 52 § 2 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.).

⁴⁴ S. Zakroczyński, *Dekomunizacja...*, s. 46.

nej. Przyjęcie jednak, że pod tym pojęciem należy rozumieć także subiektywne przekonanie organu samorządu, że nazwa nie jest przez u.z.p.k. zakazana, rodzi dwojakie wątpliwości. Po pierwsze, stanowisko to zakłada, że przekonania czy oceny rozumnych jednostek (i składających się z nich organów kolegialnych) są od tych jednostek niezależne; przeczy to założeniu, że ludzkie działania (w tym ludzkie sądy) są niezdeterminowane, na którym to założeniu opiera się w istocie cały porządek prawny⁴⁵. Po drugie, takie rozumienie omawianego zwrotu powodowałoby, że wprowadzenie art. 6c u.z.p.k. byłoby w praktyce niemal pozbawione znaczenia normatywnego. Zasadniczym powodem skargi na zarządzenie zastępcze wojewody jest bowiem właśnie odmienna ocena władz lokalnych co do charakteru danej nazwy. Uznanie, że taka ocena jest równoznaczna z „niezależnymi przyczynami” w rozumieniu art. 6c u.z.p.k. powodowałoby, że zakres dopuszczalnego zaskarżenia byłby niemal nieograniczony. Tymczasem literalne brzmienie przepisu („skarga [...] przysługuje [...] jedynie w przypadku, gdy”) wprost sugeruje, że katalog okoliczności, w których skarga ta jest dopuszczalna, musi być wąski.

Powyższe skłania do opowiedzenia się za argumentacją opartą na regule kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*⁴⁶. We wszystkich trzech omawianych przepisach — art. 6c u.z.p.k., art. 165 ust. 2 Konstytucji RP i art. 11 EKSL — wysławiane są bowiem normy kompetencyjne, upoważniające jednostkę samorządu terytorialnego do wszczęcia postępowania sądowego. Norma ustawowa ma jednak wyraźnie węższy zakres zastosowania od normy traktatowej i od normy konstytucyjnej, co wobec związania organów państwa zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) powoduje w mojej ocenie wystąpienie niezgodności formalnej, uzasadniającej odwołanie się do reguły *lex superior*. W przypadku niezgodności formalnych zastosowanie tej reguły kolizyjnej jest przy tym elementem egzegezy tekstu prawnego, dla której to czynności nie potrzeba specjalnego upoważnienia⁴⁷. Nie zmienia to faktu, że zastosowanie tej reguły w odniesieniu do art. 11 EKSL ma wyraźną podstawę w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, a od kilku lat taki zabieg zyskuje też większą akceptację, gdy idzie o konflikt norm ustawowych z normami konstytucyjnymi⁴⁸. Generalny charakter tej argumentacji powoduje, że przy jej przyjęciu nie ma potrzeby sięgania do argumentów intertemporalnych, choć te ostatnie wydają się trafne w szczególności w zakresie interpretacji zwrotu „sprawa niezakończona”.

⁴⁵ Zob. J. Woleński, *Wolność, determinizm, indeterminizm, odpowiedzialność*, „Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne” 1996, nr 29, s. 176 n.

⁴⁶ Za takim rozwiązaniem opowiada się też: S. Zakroczyński, *Dekomunizacja...*, s. 46.

⁴⁷ S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 17. Szerzej o zastosowaniu *lex superior*: *ibidem*, s. 15–22.

⁴⁸ Zob. na przykład L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 7–8, s. 7–25; P. Mikuli, *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 40, s. 635–648.

3. Metody weryfikowania przez sądy zgodności nazwy z przepisami u.z.p.k.

3.1. Charakter prawny opinii IPN

W wyrokach sądów administracyjnych ugruntowała się linia orzecznicza, według której opinia IPN stwierdzająca niezgodność nazwy z przepisami u.z.p.k. nie jest wiążąca, lecz powinna podlegać ocenie jak każdy dowód w sprawie⁴⁹. Taki charakter opinii IPN oraz nieprecyzyjność regulacji ustawowej spowodowały, że sądy administracyjne były zmuszone opracować własne metody weryfikacji, czy nazwa jest zgodna z u.z.p.k.

3.2. Struktura syntaktyczna art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.z.p.k.

Jak już wskazano, przesłanki uznania nazw miejsc publicznych za niezgodne z u.z.p.k. uregulowane zostały w art. 1 ust. 1 i 2 tej ustawy. Tożsame postanowienia zawiera też art. 6 ust. 1 u.z.p.k.⁵⁰ Regulacje te, odwołujące się do trzech czasowników: „upamiętniać”, „symbolizować” i „propagować”, wymagają skrupulatnej wykładni językowej, zwłaszcza celem ustalenia relacji ostatnich dwóch z nich.

Analiza składni przepisów prowadzi do wniosku, że jako generalną kategorię objętą zakazem należy traktować „nazwy propagujące komunizm lub inny ustrój totalitarny”; o nadrzędności tej kategorii świadczy treść art. 1 ust. 1 u.z.p.k. *in fine* („ani w inny sposób takiego ustroju propagować”). W ramach tej kategorii prawodawca wskazał dwie kategorie podrzędne: „nazwy upamiętniające osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny” (art. 1 ust. 1 u.z.p.k.) oraz „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.z.p.k.)⁵¹, przy czym druga z nich służy, jak się wydaje, ułatwieniu zastosowania przepisów ustawy do symboli Polski Ludowej.

⁴⁹ Tak na przykład: wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2018 roku, II OSK 658/18. Zob. też: T. Kulicki, *Ustawa dekomunizacyjna w orzecznictwie sądów administracyjnych (cz. I)*..., s. 54–55.

⁵⁰ Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 15 listopada 2018 roku, II OSK 2049/18: „wobec tożsamości przesłanek wskazanych w art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy [...] koniecznym jest wykładanie normatywnej treści art. 6 ust. 1 z uwzględnieniem definicji legalnej zawartej w art. 1 ust. 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu”.

⁵¹ Por. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2018 roku, II OSK 2049/18, w którym „symbolizowanie” oraz „propagowanie w inny sposób” uznano za dwie odrębne przesłanki uzasadniające zmianę nazwy.

Stąd nietrafny wydaje się pogląd, że patronami ulic, prócz osób symbolizujących komunizm, nie mogą być też żadni propagatorzy tego ustroju⁵². Ustawa zakazuje istnienia w przestrzeni publicznej nazw propagujących komunizm: by za taką uznać nazwę odnoszącą się do propagatora tego ustroju, to osoba taka musi dodatkowo ten ustrój symbolizować⁵³. Co za tym idzie, samo uwikłanie jednostki w system komunistyczny nie dyskredytuje jej jeszcze z perspektywy przepisów u.z.p.k., gdyż „nadto koniecznym jest wykazanie, iż występuje także symboliczny charakter imienia i nazwiska takiej osoby”⁵⁴.

3.3. Trzy metody oceny nazw miejsc publicznych

Powyższa analiza nie przesądza metody badania zgodności nazwy z przepisami u.z.p.k. W orzecznictwie można napotkać argumenty odwołujące się do:

- 1) kształtu językowego i znaczenia nazwy;
- 2) intencji podmiotu, który nadał nazwę;
- 3) jej społecznego odbioru⁵⁵.

Po pierwsze, zgodnie ze stanowiskiem judykatury sprzeczność nazwy z przepisami u.z.p.k. może przede wszystkim „wynikać z jej brzmienia, względnie nazwy własnej opatrzonej dodatkowym kwantyfikatorem”⁵⁶. Nazwa miejsca publicznego symbolizuje więc komunizm, jeżeli „jej oznaczenie jest w jakikolwiek sposób kojarzone z tą ideologią, czy ustrojem totalitarnym, przy czym jest na tyle wyodrębnione, że samodzielne jej używanie pozwala na identyfikację z ideologią, czy ustrojem totalitarnym”⁵⁷. Symbolizować komunizm mogą więc w tym ujęciu nazwy wskazujące dzień, miesiąc i rok (na przykład „22 lipca 1944 roku”) — ale już nie oznaczenia pozbawione roku (na przykład „22 lipca”); odmienna interpretacja wyłączyłaby na stałe pewne daty dzienne z katalogu dopuszczalnych

⁵² Odmienne wyroki NSA: z dnia 13 listopada 2018 roku, II OSK 1825/18; z dnia 20 marca 2019 roku, II OSK 3391/18; z dnia 3 kwietnia 2019 roku, II OSK 3079/18; z dnia 7 września 2021 roku, III OSK 1906/21.

⁵³ Cecha „propagowania komunizmu” odnosi się więc w sposób bezpośredni do nazw — nie zaś do osób, dat, wydarzeń czy organizacji. Nie wyklucza to sytuacji, w której na przykład szczególnie gorliwi propagatorzy systemu komunistycznego mogli stać się jego symbolami, co sprawiło, że nazwy im poświęcone propagują komunizm. Jak zauważał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 maja 2018 roku, III SA/Wr 141/18: „z punktu widzenia kwalifikacji danej osoby jako symbolu [...] istotne są zatem nie tylko, albo wręcz nie tyle, określone fakty z jej życia, co znaczenie jakie miały one i mają dla jej społecznej percepcji” oraz rozpoznawalności.

⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2018 roku, II OSK 2049/18. Tak też: M. Tabernacka, *Kategoria...*, s. 119.

⁵⁵ Omówienie orzeczeń wedle kryterium rodzaju nazw w: T. Kulicki, *Ustawa dekomunizacyjna w orzecznictwie sądów administracyjnych (cz. II)*, „Temidium” 2019, nr 2, s. 56–58.

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2018 roku, II OSK 254/18.

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 20 marca 2019 roku, II OSK 3565/18.

nazw⁵⁸. Nie będą miały same przez się statusu symboli komunizmu nazwy, jeżeli „mogą być kojarzone z kilkoma wydarzeniami o różnym charakterze” lub też „mają co prawda związek z wydarzeniem, które można wiązać z komunizmem jako takim, ale jednocześnie upamiętniają inne wydarzenia, które takiego związku nie mają”⁵⁹. Symbolami komunizmu są też takie postacie jak Włodzimierz Lenin, Józef Stalin, Bolesław Bierut czy Władysław Gomułka, ich rola w tworzeniu systemu komunistycznego jest bowiem oczywista i znana powszechnie⁶⁰. Sama jednak przynależność do organizacji czy partii komunistycznej nie powoduje, że dana osoba staje się symbolem komunizmu⁶¹. W przypadkach nieoczywistych konieczne jest więc poszukiwanie innych metod, które umożliwiłyby ocenę danej nazwy z perspektywy przepisów ustawy.

Po drugie, metodą badania zgodności nazwy z u.z.p.k. było odwołanie się do intencji podmiotu, który nazwę nadał. To, że nazwa symbolizuje komunizm, może bowiem wynikać między innymi „z intencji, jakie przyświecały jej twórcom”⁶². Choć zdarzają się orzeczenia, w których sąd dokonywał przy ocenie nazw nadanych przed 1989 roku „odkodowania intencji twórców nadania pierwotnej nazwy”⁶³, to metoda ta była stosowana głównie do nazw nadawanych współcześnie. Dotyczyła ona między innymi uchwał, w których samorząd przemianowywał miejsce publiczne, nadając mu nazwę o identycznym brzmieniu językowym — ale odwołującą się do odmiennego uzasadnienia⁶⁴. Działanie takie, choć traktowane przez wojewodów jako omińnięcie przepisów u.z.p.k., zyskało akceptację judykatury. W orzeczeniach wskazywano, że nie jest to zmiana pozorna, gdyż pomimo „formalnego zachowania tej samej nazwy, faktycznie całkowitej zmianie uległo znaczenie spornych nazw ulic, a zatem osiągnięty został cel ustawy. [...] Istotne jest zbadanie intencji nadania nazwy”, tej zaś poszukiwać należy w uzasadnieniu będącym integralną częścią uchwały⁶⁵.

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2018 roku, II OSK 254/18. Zob. też wyroki NSA: z dnia 6 czerwca 2018 roku, II OSK 786/18 i z dnia 20 marca 2019 roku, II OSK 3260/18.

⁵⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 marca 2018 roku, II SA/Sz 170/18.

⁶⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 marca 2018 roku, III SA/Gd 121/18.

⁶¹ Zob. na przykład wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2019 roku, II OSK 3754/18.

⁶² Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2018 roku, II OSK 254/18.

⁶³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2018 roku, II SA/Wa 1636/17. Zob. też wyroki NSA: z dnia 12 grudnia 2018 roku, II OSK 2836/18 i z dnia 29 maja 2019 roku, II OSK 364/19.

⁶⁴ Tytułem przykładu wskazać można uchwałę Rady Gminy Krukłanki, która ulicy „22 lipca” nadała nazwę o identycznym brzmieniu, wskazując, że obecnie nazwa ta odnosi się nie do manifestu PKWN, ale do ustanowionego przez papieża Franciszka dnia św. Marii Magdaleny (wyrok NSA z dnia 14 lutego 2018 roku, II OSK 254/18), czy też analogiczne działanie w stosunku do ulicy „14 lutego” w Pile. Zgodnie z uzasadnieniem uchwały ulica ta ma upamiętniać obecnie nie zdobycie miasta w trakcie drugiej wojny światowej — ale walentynki (wyrok NSA z dnia 20 marca 2019 roku, II OSK 3413/18). W obu przypadkach NSA przychylił się do stanowiska samorządów.

⁶⁵ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 października 2017 roku (II SA/Bd 953/17). Tak też między innymi wyroki NSA: z dnia 14 lutego 2018 roku, II OSK 254/18; z dnia 8 maja 2018 roku,

Po trzecie, w orzecznictwie odwoływano się do odbioru społecznego danej nazwy, zwłaszcza w społeczności lokalnej. Jak wskazywał WSA w Szczecinie, gdy sama postać językowa nazwy nie przesądza jej oceny z perspektywy u.z.p.k.: „istotne jest to, jaki jest społeczny odbiór nazwy, innymi słowy jak jest ona kojarzona przez lokalną społeczność”. Jak zaznaczał ten sąd, „w sprawach tego rodzaju należy wykazywać się szczególną wrażliwością na głos lokalnej społeczności, która deklarując przywiązanie do nazwy ulicy, wykazuje jednocześnie jakie względy i historyczne uwarunkowania przemawiają za jej pozostawieniem”⁶⁶. Co za tym idzie — nie będą symbolem komunizmu nazwy upamiętniające osoby, które były związane z poprzednim ustrojem, ale „nie są współcześnie rozpoznawalne — w powyższym kontekście — w kręgach społecznych szerszych niż znawcy historii”; skoro znaczenie symbolu ma być „jasne i czytelne dla opinii społecznej”, to osoby i grupy osób symbolizujące komunizm muszą „kojarzyć się mieszkańcom (członkom wspólnoty gminnej) jednoznacznie z tym systemem”⁶⁷. W innych orzeczeniach — akceptując samą metodę oceny — krytykowano zawężenie audytorium do wspólnoty lokalnej. W wyroku z 13 listopada 2018 roku NSA uznał, że błędem jest przyjęcie, że:

to członkowie wspólnoty samorządowej powinni być tą grupą osób, która ma rozpoznawać daną postać jako znak, uosobienie idei lub praktyki komunizmu bądź innego ustroju totalitarnego”, gdyż „dana postać, wydarzenie, data lub organizacja staje się symbolem wówczas, gdy powszechnie jest kojarzona z danym ustrojem totalitarnym”⁶⁸.

Nazwy propagują więc ustrój totalitarny, ponieważ ich symboliczny charakter „znajduje odzwierciedlenie w odbiorze społecznym w ten sposób, że jednoznacznie kojarzą się społeczeństwu właśnie z którymś z tych systemów”⁶⁹; stwierdzenie tego faktu może wymagać opinii kulturoznawcy⁷⁰. Dopóki więc „wydarzenie lub data nie stanowi powszechnie rozpoznawanego symbolu komunizmu, dopóty inge-

II OSK 545/18; z dnia 20 marca 2019 roku, II OSK 3043/18; z dnia 20 marca 2019 roku, II OSK 3413/18.

⁶⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 marca 2018 roku, II SA/Sz 170/18.

⁶⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 marca 2018 roku, III SA/Gd 121/18. Zob. też na przykład wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 lipca 2018 roku, II SA/Po 172/18, wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 sierpnia 2019 roku, III SA/Łd 491/19 oraz wyroki NSA: z dnia 13 listopada 2018 roku, II OSK 2207/18; z dnia 12 grudnia 2018 roku, II OSK 2836/18 i z dnia 4 sierpnia 2022 roku, III OSK 5057/21.

⁶⁸ Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 roku, II OSK 1825/18.

⁶⁹ Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2018 roku, II OSK 2049/18. Analogicznie między innymi wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 sierpnia 2018 roku, IV SA/Gl 565/18 oraz wyroki NSA z dnia 15 listopada 2018 roku: II OSK 2209/18 i II OSK 2386/18. Zob. też wyrok NSA z dnia 20 marca 2019 roku, II OSK 3254/18, w którym uznano, że choć społeczna percepcja jest istotna, to jednak dla uznania daty za symbol komunizmu nie jest konieczne czy przesądzające takie jej identyfikowanie przez mieszkańców. W orzeczeniu tym NSA zaleca raczej odwołanie się do intencji podmiotu, który nazwę nadał lub zmienił.

⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 24 września 2021 roku, III OSK 2074/21.

rencia organu nadzoru w sferę chronionej konstytucyjnie samodzielności gminy przez organ nadzoru jest nieuprawniona”⁷¹.

W części wyroków odrzucono jednak całkowicie tę metodę, argumentując między innymi, że „nie można w świetle faktów historycznych odesłać do bliżej nieokreślonego odbioru społeczności lokalnej”⁷². Jak stwierdzał NSA⁷³: „sama aktualna świadomość społeczeństwa (w tym brak negatywnych konotacji, jednoznacznych skojarzeń), co do zasady nie jest wystarczającą przesłanką negatywną” w rozumieniu u.z.p.k., zwłaszcza że: „Świadomość historyczna społeczeństwa nie jest jednakowa”. Stąd zdaniem NSA: „Niejasne jest także przez kogo, jaką metodą ta świadomość historyczna mogłaby być mierzalna, i w jakim wymiarze wystarczyłoby to do uznania, że konkretna osoba stanowi symbol ustroju totalitarnego”. Krytyka ta odnosiła się więc do praktycznych problemów metodologicznych i ryzyka, że brak społecznego rozpoznania osoby czy daty jako symbolu komunizmu wynikać będzie z braku wiedzy historycznej. NSA uznał odwołania do tej świadomości za nieprzydatne z perspektywy u.z.p.k. i dodał, że:

symbolizowanie bądź propagowanie w rozumieniu omawianych przepisów rozumieć należy w sposób zobjektywizowany i odnoszący się zasadniczo do życiorysu danej osoby, jej dokonań, zasług i innych okoliczności, które uzasadniały nazwanie jej imieniem budowli, czy też obiektu bądź urzędu użyteczności publicznej⁷⁴.

3.4. Lingwistyczne i komunikacyjne aspekty interpretacji art. 1 i art. 6 u.z.p.k.

Sądy administracyjne nie wypracowały jednolitej linii orzeczniczej w zakresie metod oceny zgodności nazwy z przepisami ustawy. Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy jest bez wątpienia brzmienie art. 1 ust. 1 i 2 i art. 6 ust. 1 u.z.p.k. Po pierwsze, w przepisach tych prawodawca — zamiast kazuistycznego wyliczenia faktów historycznych czy cech, które dyskwalifikowałyby osobę, organizację, datę czy wydarzenie — posłużył się zwrotami „propagować”, „symbolizować” i „upamiętniać”, których nieostry charakter pozostawia organom stosującym prawo istotny luz decyzyjny⁷⁵. Choć nie daje to tym organom prawa do rozstrzygnięć arbitralnych, to czyni pewne rozbieżności w zakresie przyjętych metod zrozumiałymi. Po drugie, jednolitości tych metod nie służą też wątpliwości co do składni omawianych przepisów, o czym była już mowa w pkt 4.1. Po trzecie, różnice w zakresie przyjętych metod mogą też być pochodną odmienności po-

⁷¹ Tak na przykład wyrok NSA z dnia 29 maja 2019 roku, II OSK 196/19.

⁷² Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 roku, II OSK 1824/18.

⁷³ Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2019 roku, II OSK 1200/19. Analogicznie wyroki NSA z dnia 20 marca 2019 roku: II OSK 3455/18 i II OSK 3565/18.

⁷⁴ Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2019 roku, II OSK 1200/19.

⁷⁵ Tak też między innymi wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2019 roku, II OSK 3079/18.

między czasownikami „propagować” a „symbolizować” w zakresie ich typowego użycia. „Propagować” to w języku polskim „zerzyć, upowszechniać idee, hasła, myśli; zjednywać kogoś dla jakiejś idei, akcji itp.; prowadzić, głosić propagandę”⁷⁶. Definicja ta wskazuje, że jednym ze standardowych sposobów użycia tego czasownika jest wskazanie, kto i co propagował (jak w zdaniu: „Nadając ulicy nazwę »22 lipca 1944 roku«, władza ludowa propagowała komunizm”), co zwraca uwagę na osobę propagatora i intencje tego podmiotu. Z kolei „symbolizować” to przede wszystkim „być symbolem” czegoś⁷⁷. Typowym sposobem użycia tego zwrotu jest wskazanie, co bądź kto jest dla kogo symbolem czegoś (jak w zdaniu: „Wizerunek sierpa i młota jest dla Polaków symbolem komunizmu”), co z kolei zwraca uwagę na audytorium rozpoznające symbol, a więc na jego odbiór społeczny. Ramy artykułu nie pozwalają na szerszą analizę logiczną czy językową tych czasowników ani też na szersze omówienie pojęcia symbolu⁷⁸ — ale rozróżnienie to oddaje typowe intuicje znaczeniowe z nimi związane, które mogły rzutować na metody oceny nazw z perspektywy u.z.p.k.

Odwołanie się przez sądy do trzech wskazanych wyżej metod jest tym bardziej zrozumiałe, gdy spojrzeć na tę kwestię nie jak na problem oceny pewnego obiektu (nazwy), ale jak na problem oceny pewnej sytuacji komunikacyjnej. W tradycyjnym modelu komunikacji C.E. Shannona (nazywanym też modelem Shannona–Weavera) wyróżnia się następujące elementy: autora i nadawcę komunikatu, komunikat oraz odbiorcę komunikatu i jego adresata⁷⁹. Nietrudno zauważyć, że z autorem i nadawcą komunikatu łączą się rozważania dotyczące intencji twórców nazwy, z komunikatem — kwestie dotyczące brzmienia i znaczenia danej nazwy, a z odbiorcą komunikatu i jego adresatem — zagadnienie społecznego odbioru danej nazwy.

Elementy te dają się przy tym szczególnie dobrze analizować przy użyciu narzędzi wypracowanych w zapoczątkowanej przez J.L. Austina teorii aktów mowy⁸⁰ (ang. *speech acts*). W koncepcji tej tradycyjnie wyróżnia się:

1) aspekt lokucyjny aktu mowy, polegający na wyartykułowaniu wypowiedzi mającej określone znaczenie;

⁷⁶ *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, <http://doroszewski.pwn.pl/> (dostęp: 4.02.2022).

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Na ten temat w kontekście u.z.p.k.: M. Tabernacka, *Kategoria...*, s. 103–104.

⁷⁹ C.E. Shannon, *A mathematical theory of communication*, „The Bell System Technical Journal” 27, 1948, nr 3, s. 379–423 i nr 4, s. 623–656; C.E. Shannon, W. Weaver, *The Mathematical Theory of Communication*, Chicago 1949.

⁸⁰ J.L. Austin, *How to Do Things With Words*, Oxford-New York 1980 (pierwsze wydanie — 1962). Polski przekład: *Jak działać słowami* [w:] J.L. Austin, *Mówienie i poznawanie. Rozprawy i wykłady filozoficzne*, przeł. B. Chwedeńczuk, Warszawa 1993, s. 545–729.

2) aspekt illokucyjny, który wiąże się między innymi z intencją⁸¹ stojącą za udanym aktem mowy, uwzględniającą konwencjonalne reguły dokonywania zmian w świecie zewnętrznym;

3) aspekt perlokucyjny, który odwołuje się do efektów czy konsekwencji wyartykułowania wypowiedzi.

W przypadku oceny nazwy z perspektywy u.z.p.k. aspekt lokucyjny będzie się odnosić do jej brzmienia i znaczenia. Aspekt illokucyjny będzie miał charakter złożony i uwzględniał intencję illokucyjną dokonania aktu komemoracyjnego oraz rozpoznanie (ang. *uptake*) przez członków wspólnoty, że akt ten ma komemoracyjny charakter, nazwa zaś upamiętnia właśnie komunizm (efekt illokucyjny). Wreszcie aspekt perlokucyjny obejmowałby skutki społeczne nadania miejscu publicznemu nazwy symbolizującej komunizm (efekt perlokucyjny na przykład w postaci zwiększonej akceptacji tego ustroju) oraz wolę jego promowania (zwaną intencją perlokucyjną). Ujęcie to pozwala dostrzec, że promowanie komunizmu poprzez nadawanie komemoracyjnych nazw miejscom publicznym to złożona czynność konwencjonalna, której analiza wymaga uwzględnienia nie tylko brzmienia i znaczenia nazwy, lecz także rozmaitych intencji i skutków⁸².

Choć taka szczegółowa analiza wykracza poza ramy niniejszego tekstu, to wskazać należy na dwa powody, dla których sięgnięcie po koncepcję aktów mowy jest zasadne w sprawach dotyczących nazw miejsc publicznych. Po pierwsze, nadawanie nazw jest traktowane w tej teorii jako typowy przykład aktu mowy⁸³. Po drugie, przyjęcie że to nie nazwa czy znak, ale właśnie czynności mowy jako całość „są podstawowymi czy najmniejszymi jednostkami komunikacji językowej”⁸⁴, umożliwi bardziej pogłębioną analizę, wykraczającą poza weryfikację samych tylko reguł znaczeniowych, a zatem możliwość, z której sądy administracyjne, odwołując się do intencji czy odbioru nazwy, intuicyjnie korzystały w powyższych sprawach.

Z tej perspektywy przedmiotem krytyki nie powinno być odwoływanie się przez sądy do różnorodnych metod oceny zgodności nazwy z przepisami u.z.p.k. — ale raczej brak jasnego wyartykułowania jednolitych reguł odnoszących się do gradacji tych metod czy kolejności ich zastosowania. Wydaje się, że sądy słusznie uznawały, że punktem wyjścia powinno być odniesienie się do językowej postaci

⁸¹ Tak zwłaszcza: J. Searle, *Czynności mowy. Rozważania z filozofii języka*, przeł. B. Chwe-deńczuk, Warszawa 1987.

⁸² Szersza analiza w: M. Krotoszyński, *Street naming, speech acts and the law*, [w:] *Languages of the Law: Vocabularies and Uses*, red. V. Klappstein, M. Dybowski (w procesie wydawniczym).

⁸³ Przykład *I name this ship the Mr. Stalin* trafił nawet na okładkę cytowanego tu wydania książki J.L. Austina. Autor ten kwalifikuje nadawanie nazw do wypowiedzi sprawczych (*exercitives*), to jest takich, które służą wywieraniu wpływu czy sprawowaniu władzy. J.L. Austin, *How to Do Things...*, s. 5–6, 23, 155–157, 163.

⁸⁴ J. Searle, *Czynności...*, s. 29. Tak też J.L. Austin, wskazujący, że: „Całość czynności mowy w całościowej sytuacji mówienia to, w ostatniej instancji, jedyne rzeczywiste zjawisko, którego rozjaśnienie nas zajmowało”. J.L. Austin, *Mówienie...*, s. 692–693.

nazwy oraz jej znaczenia i desygnatów. W niektórych przypadkach (na przykład „plac XXX-lecia PRL”) już taka podstawowa analiza sugerować będzie propagowanie komunizmu w rozumieniu u.z.p.k. W przypadkach bardziej skomplikowanych możliwe jest odwołanie się do intencji (perlokucyjnych) twórców nazwy. Wobec użycia w art. 6 ust. 1 u.z.p.k. imiesłowu czynnego, który tworzy się od czasu terażniejszego („propagujące”) test intencji powinien w mojej ocenie dotyczyć wyłącznie nazw nadawanych współcześnie. W przypadku nazw nadanych przed rokiem 1989 roku intencje te tracą na znaczeniu na rzecz aktualnego odbioru społecznego (efekt illokucyjny, *uptake*), który jest decydujący dla oceny, czy dana nazwa upamiętnia osobę, datę, wydarzenie czy organizację będące obecnie symbolami komunizmu. Metody badania tego odbioru mogą być przedmiotem dyskusji, zwłaszcza wobec niskiej świadomości historycznej części społeczeństwa. Biorąc pod uwagę ten ostatni czynnik, można rozważyć zawężenie audytorium do osób mających co najmniej podstawową wiedzę historyczną związaną z historią Polski, historią danej miejscowości czy biografią oznaczanej nazwą postaci.

Uwagi końcowe

Inicjatywy służące usunięciu z przestrzeni publicznej symboli komunizmu i innych ustrojów totalitarnych są w pełni dopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. Problemy stosowania u.z.p.k. dowodzą jednak, że ocena, czy dana nazwa propaguje lub symbolizuje komunizm, może budzić wątpliwości. Analiza tej kwestii wymaga pogłębionej refleksji językowej i jest możliwa między innymi przy użyciu teorii aktów mowy.

Niechęć do zmiany nazwy może być też podyktowana względami ekonomicznymi, logistycznymi czy politycznymi. W takich sytuacjach centralnie wprowadzane nakazy i zakazy mogą się okazać mniej skuteczne niż próby przekonania wspólnot lokalnych do dokonania zmian z własnej inicjatywy, wsparte instrumentami służącymi łagodzeniu ich kosztów. Co gorsza, próba zmuszenia samorządów do bezwzględnego poddania się regulacjom ustawy może godzić w wartości chronione Konstytucją RP i prawem międzynarodowym, czego przykładem jest art. 6c u.z.p.k. Przepis ten w praktyce sądów administracyjnych został jednak niemal całkowicie pozbawiony znaczenia normatywnego. Stało się tak na podstawie trzech linii argumentacyjnych, z których za najbardziej przekonujące uważa się należy odwołanie się do reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*.

Bibliografia

- Austin J.L., *How to Do Things With Words*, Oxford-New York 1980.
- Austin J.L., *Mówienie i poznawanie*, przeł. B. Chwedeńczuk, Warszawa 1993.
- Azaryahu M., *The power of commemorative street names*, „Environment and Planning D: Society and Space” 14, 1996, nr 3, s. 311–330.
- Barsalou J., Baxter V., *The Urge to Remember. The Role of Memorials in Social Reconstruction and Transitional Justice*, Washington 2007, <https://www.usip.org/sites/default/files/srs5.pdf>.
- Garlicki L., *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 7–8, s. 7–25.
- Grabowski A., Kret J., *Lex superior derogat legi inferiori*, [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021, s. 707–718.
- Hałas E., *Polityka symboliczna i pamięć zbiorowa. Zmiany nazw ulic po komunizmie*, [w:] *Zmiana czy stagnacja? Społeczeństwo polskie po czterech latach transformacji*, red. M. Marody, Warszawa 2004, s. 128–152.
- Kałużna J., *Dekomunizacja przestrzeni publicznej w Polsce — zarys problematyki*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2018, nr 2, s. 157–171.
- Krotoszyński M., *Street naming, speech acts and the law*, [w:] *Languages of the Law: Vocabularies and Uses* red. V. Klappstein, M. Dybowski (w procesie wydawniczym).
- Kulicki T., *Ustawa dekomunizacyjna w orzecznictwie sądów administracyjnych (cz. I)*, „Temidium” 2019, nr 1, s. 51–55.
- Kulicki T., *Ustawa dekomunizacyjna w orzecznictwie sądów administracyjnych (cz. II)*, „Temidium” 2019, nr 2, s. 56–58.
- Light D., Young C., *Public memory, commemoration, and transitional justice: Reconfiguring the past in public space*, [w:] *Post-Communist Transitional Justice: Lessons from Twenty-Five Years of Experience*, red. L. Stan, N. Nedelsky, New York 2015, s. 233–251.
- Mikuli P., *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 40, s. 635–648.
- Palonen E., *The city-text in post-communist Budapest: Street names, memorials, and the politics of commemoration*, „GeoJournal” 73, 2008, nr 3, s. 219–230.
- Rose-Redwood R., Alderman D., Azaryahu M., *Geographies of toponymic inscription: new directions in critical place-name studies*, „Progress in Human Geography” 34, 2010, nr 4, s. 453–470.
- Różycki B., *Przemianowywanie ulic w Polsce 1989–2016. Charakterystyka zagadnienia*, [w:] *W kręgu wyobrażeń zbiorowych. Polityka, władza, społeczeństwo*, red. A. Dubicki, M. Reksć, A. Sepkowski, Łódź 2019, s. 145–172.
- Searle J., *Czynności mowy*, przeł. B. Chwedeńczuk, Warszawa 1987.
- Shannon C.E., *A mathematical theory of communication*, „The Bell System Technical Journal” 1948, nr 3, s. 379–423 i nr 4, s. 623–656.
- Shannon C.E., Weaver C.E., *The mathematical theory of communication*, Chicago 1949.
- Szlachetko K., *Instrumentalizacja nadzoru nad samorządem terytorialnym na przykładzie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w sprawach związanych z dekomunizacją przestrzeni publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6, s. 48–60.
- Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, <http://doroszewski.pwn.pl/>.
- 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, s. 99–129.

- Woleński J., *Wolność, determinizm, indeterminizm, odpowiedzialność*, „Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne” 1996, nr 29, s. 176–179.
- Wójcik A., Belavusau U., *Street Renaming after the Change of Political Regime: Legal and Policy Recommendations from Human Rights Perspectives*, T.M.C. Asser Institute Policy Paper 2018-01, <https://ssrn.com/abstract=3169184>.
- Wronkowska S., *Między lex superior derogat legi inferiori a zdecentralizowaną kontrolą konstytucyjności. Hierarchia w systemie prawa*, [w:] *Wykładnia prawa i inne zagadnienia teorii prawa*, red. M. Araszkiewicz, T. Gizbert-Studnicki, Kraków 2024, s. 271–286.
- Wronkowska S., *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 3–23.
- Zakroczymski S., *Dekomunizacja nazw ulic w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5, s. 34–52.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady — reguły — wskazówki*, Warszawa 2017.