

Piotr Sobański

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0001-8303-1125

p.sobanski@wpa.uz.zgora.pl; piotr.sobanski@adwokatura.home.pl

Rola Instytutu Pamięci Narodowej w procedurze nadzoru przewidzianej w ustawie dekomunizacyjnej

Słowa kluczowe: Instytut Pamięci Narodowej, dekomunizacja, komunizm, ustrój totalitarny, lata 1944-1989 w Polsce

Streszczenie. Artykuł przedstawia aspekty prawne wykonywania przepisów ustawy dekomunizacyjnej z dnia 1 kwietnia 2016 r. Regulacje zawarte w ustawie zakazują upamiętniania i propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego poprzez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W artykule została omówiona rola Instytutu Pamięci Narodowej w zakresie opiniowania nazewnictwa pod kątem zgodności z przepisami ustawy dekomunizacyjnej.

Implementation of regulations of the Decommunization in view of case-law

Keywords: the Institute of National Remembrance, decommunization, communism, totalitarian regime, 1944-1989 in Poland

Summary. The paper presents the legal aspects of implementation of regulations of the Decommunization Act of 1 April 2016. The point of the paper's deliberations is an analysis of the Act of 1 April 2016. Regulations of the Decommunization Act are important elements of transitional justice. The paper focuses on the duties of the Institute of National Remembrance, who issues opinions about the lawfulness of names of public buildings, structures and facilities in Poland. The names cannot promote communism or any other totalitarian system.

Wprowadzenie

Z 2 września 2016 r. weszła w życie Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, zwana ustawą dekomunizacyjną¹. W 2017 r. w tytule ustawy wyrazy „budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” zastąpiono wyrazami „jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych

¹ Tekst opublikowany w Dz.U. z 2016 r., poz. 744.

gminy, budowli, obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz pomniki”². Tym samym został rozszerzony krąg przedmiotowy stosowania przepisów ustawy³.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 znowelizowanej ustawy dekomunizacyjnej nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urzędzeń 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 ustawy). Regulacja zawarta w art. 1 ustawy odnosi się do nazw, które zostały nadane przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 1 ust. 1), a także do nazw nadanych przez związki jednostek samorządu terytorialnego i związki metropolitalne (art. 4).

W art. 5 ustawy uregulowano kwestie związane z opłatami w postępowaniach związanych z wykonywaniem przepisów ustawy oraz dokumentami zawierającymi wcześniej nadane nazwy, które zostały zakwestionowane jako sprzeczne z regulacjami zawartymi w ustawie⁴.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej w wykonywaniu przepisów ustawy zostały przewidziane określone funkcje dla Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa. Należy przy tym mieć na uwadze, że powołaną

² Ustawa z dnia 22.06.2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej (Dz.U. z 2017 r., poz. 2495); artykuł odnosi się częściowo do rozważań autora zawartych w artykule *Rola Instytutu Pamięi Narodowej w wykonywaniu przepisów ustawy dekomunizacyjnej*, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/17730/Piotr%20Sobanski%20-%20Rola%20Instytutu%20Pamieci%20Narodowej%20w%20wykonywaniu%20przepisow%20ustawy%20dekomunizacyjnej.pdf> [dostęp: 27.12.2019].

³ Art. 5a: „1. Pomniki nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, ani w inny sposób takiego ustroju propagować. Przepis art. 1 ust. 2 stosuje się.

2. Przez pomniki rozumie się również kopce, obeliski, kolumny, rzeźby, posągi, popiersia, kamienie pamiątkowe, płyty i tablice pamiątkowe, napisy i znaki.

3. Przepisu ust. 1 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”.

⁴ Art. 5: „1. Pisma oraz postępowania sądowe i administracyjne w sprawach dotyczących ujawnienia w księgach wieczystych oraz uwzględnienia w rejestrach, ewidencjach i dokumentach urzędowych zmiany nazwy dokonanej na podstawie ustawy są wolne od opłat.

2. Zmiana nazwy dokonana na podstawie ustawy nie ma wpływu na ważność dokumentów zawierających nazwę dotychczasową”.

w 1988 r. Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa zniesiono na mocy art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw⁵. Począwszy od 1 sierpnia 2016 r., obowiązki Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa przejęły Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Instytut Pamięci Narodowej⁶. Z 21 października 2017 r. z art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej wykreślono zapis dotyczący Rady⁷.

1. Ustawa dekomunizacyjna jako przejaw sprawiedliwości okresu tranzycji

Tomasz Snarski podkreśla, że polityka państwa wobec przeszłości powinna się skupić na zrealizowaniu następujących celów: ustaleniu prawdy, wymierzeniu kary, potępieniu moralnym, zadośćuczynieniu za krzywdy oraz kultywowaniu pamięci⁸. Należy się zgodzić z prezentowanym stanowiskiem T. Snarskiego, ponieważ polityka państwa wobec przeszłości ma przede wszystkim na celu zbudowanie po przemianach ustrojowych stabilnego państwa, które powinno opierać się na rządach prawa⁹.

Systemowe odniesienie się do minionej epoki w państwach przechodzących transformację ustrojową jest związane z koncepcją *transitional justice*, czyli sprawiedliwością okresu tranzycji. Tę formułę sprawiedliwości określa się także mianem sprawiedliwości tranzycyjnej, sprawiedliwości retrospektywnej lub sprawiedliwości okresu przejściowego¹⁰.

Sprawiedliwość okresu tranzycji ma na celu uporanie się z bezprawiem istniejącym w przeszłości¹¹. Sprawiedliwość rozumianą w ten sposób cechują specyficzne ukierunkowania polityki oraz wynikający z nich stosunek do historii¹². W wywiadzie opublikowanym w „Tygodniku Powszechnym” z 14 czerwca 2015 r. ówczesny

⁵ Tekst opublikowany w Dz.U. z 2016 r., poz. 749.

⁶ <http://www.radaopwim.gov.pl/> [dostęp: 24.04.2017].

⁷ Art. 6 ust. 3 zmieniony przez art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 22.06.2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1389).

⁸ T. Snarski, *Sprawiedliwość transformacyjna, filozofia prawa i rozliczanie przeszłości przez demokratyczne państwo prawa*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2010, t. 9, nr 2, s. 212.

⁹ T. Lachowski, *Prawo do prawdy podstawowym prawem człowieka? Refleksje na temat sprawiedliwości okresu przejściowego („transitional justice”)*, <http://www.stosunki.pl/sites/default/files/ANALIZY%20-%20Prawo%20do%20prawdy%20-%20Tomasz%20Lachowski.pdf> [dostęp: 30.12.2019].

¹⁰ T. Snarski, *op. cit.*, s. 215, 219; A. Czarnota, *Prawo okresu przejściowego* (rozmowa z K. Dębską), <http://publica.pl/teksty/prawo-okresu-przejsciowego-rozmowa-z-adamem-czarnota-45068.html> [dostęp: 27.12.2019].

¹¹ A. Mihr, *Transitional justice, civic trust and democratic institution building*, [w:] *Rule of Law and Transitional Justice. Towards a triangular learning. The case of Colombia*, red. A. Mihr, Venice Lido 2013, s. 117, http://www.eiuc.eu/tl_files/EIUC%20MEDIA/Publications/TJ-EIUC-GIZ-September2013_ok.pdf [dostęp: 28.12.2019].

¹² T. Snarski, *op. cit.*, s. 219.

Prezes Instytutu Pamięci Narodowej Łukasz Kamiński zauważył, że po ustaniu dyktatury przywrócenie poczucia sprawiedliwości wymaga nie tylko czasu, ale także dużego wysiłku skoncentrowanego na rozliczeniu z przeszłością i jej dziedzictwem¹³.

Bartosz Banaszekiewicz zauważa, że w okresie transformacji pierwszym aktem prawnym, mającym na celu naprawienie indywidualnych krzywd doznanych w okresie minionego ustroju, była Ustawa z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne¹⁴. Ustawa z 1989 r. została uchwalona na skutek porozumień Okrągłego Stołu¹⁵.

Do rozwiązań prawnych dotyczących rozrachunku z przeszłością, które zostały przyjęte w Polsce po 1989 r. należy również zaliczyć wszelkie regulacje dotyczące lustracji i rehabilitacji. Także unormowania zawarte w ustawie dekomunizacyjnej są ściśle związane ze sprawiedliwością okresu tranzycji. Zmierzają one bowiem ściśle do rozliczenia państwa z przeszłością, tj. ponad czterdziestoma latami komunistycznej dyktatury¹⁶.

Marta Makowska i Marcin Makowski słusznie zauważają, że nieodłącznymi elementami totalitaryzmu są: ideologia zawierająca kompletną i zamkniętą wizję świata i człowieczeństwa, partia masowa kierowana przez jednostkę lub wąską grupę ludzi, sprawowanie władzy dzięki systemowi terroru, monopol kontroli wszystkich środków przekazu, monopol użycia wszelkich rodzajów broni, kontrola i centralizacja zarządzania sferą gospodarczą oraz kontrola zrzeszeń innych form aktywności grupowej¹⁷. Komunizm spełniał wszystkie wymienione przesłanki. Zatem należy go zakwalifikować jako jeden z ustrojów totalitarnych¹⁸. Przeprowadzone liczne badania naukowe dotyczące historii współczesnej Europy potwierdzają, że w latach 1944-1989 panował w Polsce komunizm¹⁹.

¹³ http://ipn.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0020/143606/IPN-03.pdf [dostęp: 25.04.2017].

¹⁴ Dz.U. z 1989 r., Nr 32, poz. 172 ze zm.

¹⁵ B. Banaszekiewicz, *Rozrachunek z przeszłością komunistyczną w polskim ustawodawstwie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ius et Lex” 2003, z. 2, nr 1, s. 450.

¹⁶ P. Sobański, *Ślady PRL wciąż na ulicach* (rozmowa z K. Królem), <https://zgg.gosc.pl/doc/3217763.Slady-PRL-wciaz-na-ulicach> [dostęp: 31.12.2019].

¹⁷ M. Makowska i 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*, wyd. II, LEX/el. 2019.

¹⁸ Szerzej T.D. Snyder, *Bloodlands: Europe Between Hitler and Stalin*, New York 2010; R. Bäcker, *Totalitaryzm. Geneza, istota, upadek*, Toruń 1992, s. 9 i n., s. 83-84.

¹⁹ Por. m.in.: J. Szarek, *Pozbawić naród sumienia i ducha*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2011, nr 3, s. 28-31; M. Michalewska-Pawlak, *Obywatelskość demokratyczna jako idea normatywna w koncepcjach polityczno-programowych polskiej opozycji w latach 1980-1989*, Gdańsk 2010, s. 24-25; R. Bäcker, *op. cit.*, s. 7-9, s. 86-89; T.D. Snyder, *op. cit.*; R. Legutko, *The Demon in Democracy: Totalitarian Temptations in Free Societies*, New York 2016.

2. Zadania i kompetencje IPN

Instytut Pamięci Narodowej został powołany na mocy art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu²⁰. Instytut Pamięci Narodowej utworzono w celu realizacji zadań określonych w art. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r.²¹ W tym zakresie IPN prowadzi badania naukowe nad porozbiorową i najnowszą historią Polski²². Do zadań IPN należy m.in. gromadzenie, przechowywanie, opracowywanie, zabezpieczenie, udostępnianie i publikowanie dokumentów organów bezpieczeństwa państwa, wytworzonych oraz gromadzonych w latach 1944-1990, a także

²⁰ Tekst opublikowany w Dz.U. z 2019 r., poz. 992.

²¹ Art. 1: „Ustawa reguluje:

1) ewidencjonowanie, gromadzenie, przechowywanie, opracowywanie, zabezpieczenie, udostępnianie i publikowanie 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:

a) 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 nazistowskich,

– zbrodni komunistycznych,

– zbrodni ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką,

– innych przestępstw stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne,

b) innych represji z motywów politycznych, jakich dopuścili się funkcjonariusze polskich organów ścigania lub wymiaru sprawiedliwości albo osoby działające na ich zlecenie, a ujawnionych w treści orzeczeń zapadłych na podstawie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1987 oraz z 2018 r. poz. 727),

c) działalności organów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 5;

1a) opracowywanie, publikowanie i udostępnianie inwentarza archiwalnego Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu;

2) tryb postępowania w zakresie ścigania przestępstw określonych w pkt 1 lit. a;

2a) ochronę dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego;

2b) przygotowywanie i publikowanie katalogów prowadzonych przez Biuro Lustracyjne;

2c) prowadzenie rejestrów oświadczeń lustracyjnych, analizę oświadczeń lustracyjnych oraz przygotowywanie postępowań lustracyjnych;

3) ochronę danych osobowych osób, których dotyczą dokumenty zgromadzone w archiwum Instytutu Pamięci;

4) prowadzenie działań w zakresie edukacji publicznej;

5) poszukiwanie miejsc spoczynku osób poległych w walkach o niepodległość i zjednoczenie Państwa Polskiego, a zwłaszcza tych, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem totalitarnym lub wskutek represji totalitarnych lub czystek etnicznych w okresie od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 r.;

6) prowadzenie działalności związanej z upamiętnianiem historycznych wydarzeń, miejsc oraz postaci w dziejach walk i męczeństwa Narodu Polskiego, zarówno w kraju, jak i za granicą, a także miejsc walk i męczeństwa innych narodów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w okresie od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 r.”.

²² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16.10.2017 r., IV SA/GI 781/17, LEX nr 2400138.

organów bezpieczeństwa III Rzeszy i ZSRR. Ustawowymi zadaniami IPN są również: poszukiwanie miejsc spoczynku osób poległych w walkach o niepodległość i zjednoczenie Państwa Polskiego, a także prowadzenie badań naukowych i działań w zakresie edukacji publicznej oraz upamiętnianie historycznych wydarzeń, miejsc i postaci w dziejach walk i męczeństwa Narodu Polskiego²³.

Artykuł 53 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. odnosi się do funkcji badawczych i edukacyjnych IPN polegających m.in. na informowaniu społeczeństwa o strukturach i metodach działania instytucji, w ramach których zostały popełnione zbrodnie przeciwko Narodowi Polskiemu oraz o strukturach i obsadzie personalnej organów bezpieczeństwa państwa; prowadzeniu badań naukowych nad najnowszą historią Polski; prowadzeniu działalności edukacyjnej i wydawniczej w zakresie historii Polski oraz formułowaniu wniosków dotyczących edukacji historycznej społeczeństwa.

Organizację IPN i jego organów regulują przepisy zawarte w Rozdziale 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. Zgodnie z treścią art. 8 ust. 3 ustawy organizację IPN w zakresie nieuregulowanym ustawą określa Statut nadany przez Prezesa IPN. Jak wynika z § 1 Statutu, IPN realizuje zadania określone w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r., ustawie z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów²⁴, a także w odrębnych przepisach. Do odrębnych przepisów w rozumieniu § 1 Statutu należą m.in. regulacje zawarte w ustawie dekomunizacyjnej²⁵.

3. Prace nad ustawą dekomunizacyjną

Podczas 16. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej 29 kwietnia 2006 r., na którym debatowano na temat ustawy dekomunizacyjnej, senator prof. Jan Żaryn (PiS) podkreślał rolę IPN, który wydając opinie na potrzeby zarządzeń wojewodów, będzie autentycznym autorytetem, od którego werdyktu nie przewidziano odwołania²⁶. Warto jednak zauważyć, że IPN od lat zajmował się problematyką

²³ <http://ipn.gov.pl/pl/o-ipn/24154,O-IPN.html> [dostęp: 28.12.2019].

²⁴ Tekst jednolity ustawy opublikowany w Dz.U. z 2019 r., poz. 430.

²⁵ Jak podkreślił WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 22.03.2018 r. wydanym w sprawie IV SA/Po 158/18, „zgodnie z art. 53j ustawy z dnia 18.12.1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko narodowi Polskiemu [...] Instytut Pamięci prowadzi działalność związaną z upamiętnianiem historycznych wydarzeń, miejsc oraz postaci w dziejach walk i męczeństwa Narodu Polskiego, zarówno w kraju, jak i za granicą, a także miejsc walk i męczeństwa innych narodów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej... A wykonywanie zadań określonych w przytoczonym wyżej artykule następuje również przez zajmowanie stanowisk, wydawanie opinii, o czym mowa w art. 53k ustawy o IPN” (LEX nr 2469688); szerzej na ten temat w pkt 5.

²⁶ <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1614049,Ustawa-dekomunizacyjna-przyjeta-Zmienia-sie-nazwy-ulic-placow-czy-szkol> [dostęp: 25.04.2017].

istniejącego w przestrzeni publicznej nazewnictwa odwołującego się do ustroju komunistycznego.

Podczas drugiego czytania senackiego projektu ustawy dekomunizacyjnej w Sejmie zgłoszono poprawki zmierzające do wydania rozporządzenia zawierającego wykaz nazw, które propagują ustrój totalitarny. Sejm nie przyjął poprawek. Ustawę 1 kwietnia 2016 r. przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. Dla Senatu ustawa nie wzbudzała zastrzeżeń legislacyjnych. Po przeprowadzonym głosowaniu nad wnioskiem o przyjęcie ustawy bez poprawek, została ona przyjęta uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 kwietnia 2016 r.²⁷ Jeszcze przed posiedzeniem Senatu, w trakcie którego zajęto się ustawą, J. Żaryn podkreślił trafnie w rozmowie z reporterem TV Republika, że dziedzictwo komunizmu przez lata zniewalało Polskę i Naród Polski²⁸.

4. Rola IPN w wykonywaniu przepisów ustawy dekomunizacyjnej

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej do stwierdzenia przez wojewodę nieważności uchwały nadającej nazwę jednostki organizacyjnej, jednostki pomocniczej gminy budowli, obiektowi lub urządzeniu użyteczności publicznej, w zakresie w jakim nadano nazwę niezgodną z art. 1, niezbędne było wydanie przez IPN opinii potwierdzającej tę niezgodność. Jak wynika z art. 2 ust. 3 ustawy, opinia, o której mowa w art. 2 ust. 1, powinna zostać przedstawiona przez IPN w terminie miesiąca, a w sprawie szczególnie skomplikowanej nie później niż w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia żądania wojewody. W trakcie oczekiwania na opinię został wstrzymany bieg terminu na stwierdzenie nieważności zakwestionowanego aktu nadającego kontrowersyjną nazwę. Określone w art. 2 ust. 1 ustawy stwierdzenie nieważności uchwały przez wojewodę następowało w formie rozstrzygnięcia nadzorczego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy, jeżeli w terminie 3 miesięcy od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego nie została nadana nowa nazwa, a jej nadanie stało się konieczne do oznaczania adresów, do obowiązków wojewody należało wydanie zarządzenia zastępczego, nadającego nazwę zgodną

²⁷ *Opinia do ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*, Warszawa 11.04.2016 r. (druk nr 132), <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/3435/plik/132o.pdf> [dostęp: 26.04.2017].

²⁸ J. Żaryn, *Ustawa dekomunizacyjna to świadectwo mentalnej zmiany Polaków* [rozmowa z 2.04.2016], <http://wpolityce.pl/polityka/288570-prof-zaryn-ustawa-dekomunizacyjna-to-swiadectwo-mentalnej-zmiany-polakow> [dostęp: 30.12.2019].

z art. 1 ustawy²⁹. Artykuł 6c ustawy reguluje przesłanki wniesienia skargi do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy.

Do 2 września 2017 r. miały zostać zmienione obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej upamiętniające osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny bądź propagujące taki ustrój w inny sposób (art. 6 ust. 1 ustawy). Gdy właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego nie wykonał obowiązku określonego w art. 6. ust. 1 ustawy, do kompetencji wojewody należało wydanie na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy zarządzenia zastępczego, w którym nadawał nazwę zgodną z art. 1 ustawy. Zarządzenie należało wydać w terminie trzech miesięcy od dnia, w którym upłynął termin określony w ust. 1 ustawy³⁰. Jak wynika wprost z art. 6 ust. 3 ustawy, wydanie zarządzenia zastępczego wymagało opinii IPN potwierdzającej niezgodność z art. 1 ustawy nazwy obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy dekomunizacyjnej. W art. 6c Ustawy zostały określone przesłanki wnoszenia skarg do sądu administracyjnego na zarządzenia, o których mowa w art. 6 ust. 2 Ustawy.

Jak wynika z przedstawionych wyżej regulacji ustawy dekomunizacyjnej, zwrócenie się przez wojewodę do IPN po opinię było obligatoryjne zarówno przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego w trybie art. 2 ust. 1 ustawy, jak i przed wydaniem zarządzenia zastępczego, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy. Ponieważ IPN jest instytucją wyspecjalizowaną w ocenie najnowszej historii Polski, to ustawodawca wskazał na IPN jako podmiot kompetentny do opiniowania wątpliwości organu nadzoru co do określonych nazw w rozumieniu ustawy dekomunizacyjnej³¹.

Warto dodać, że przed wejściem w życie ustawy dekomunizacyjnej Prezes IPN publicznie występował do odpowiednich organów administracji publicznej z informacjami na temat wciąż występujących w Polsce nazw ulic i obiektów, będących formą okazywania czci i szacunku dla ideologii komunistycznej. Te działania wchodziły w zakres realizacji zadań edukacyjnych IPN oraz były przejawem realizacji obowiązku formułowania wniosków dotyczących edukacji historycznej i informowania społeczeństwa, określonych w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. IPN opublikował komunikat w sprawie nazw ulic, placów oraz patronów i imion

²⁹ Szerzej na temat przesłanek stwierdzenia nieważności uchwał oraz aspektów proceduralnych: M. Masternak-Kubiak, *Nieważność uchwały organu gminy w świetle ustawy o zakazie propagowania komunizmu*, [w:] *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, red. A. Cudak, I.M. Szkotnicka, Warszawa 2018, s. 197-212.

³⁰ W wydanym w sprawie II OSK 1916/19 wyroku z dnia 18.07.2019 r. NSA stwierdził, że termin do wydania zarządzenia zastępczego jest terminem materialnoprawnym; LEX nr 2724024.

³¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.04.2018 r., III SA/Kr 131/18, LEX nr 2493661.

instytucji publicznych, będących formą okazywania czci i szacunku dla ideologii komunistycznej. W informacji zawartej w komunikacie zostały wymienione m.in. związane z komunistycznym reżimem następujące osoby: Zygmunt Berling, Jan Krasicki, Marcei Nowotko, Adam Rapacki, Karol Świerczewski, Franciszek Zubrzycki, Aleksander Zawadzki, Michał Żymierski, Zygmunt Berling, Michał Rola-Żymierski, Wanda Wasilewska³².

Należy przy tym podkreślić, że IPN zadeklarował wprost gotowość wsparcia samorządu już na etapie działań zmierzających do zmiany aktualnych nazw ulic, o ile samorząd uznał za konieczne zwrócenie się z zapytaniem dotyczącym konkretnej nazwy³³. IPN deklarował również możliwość przedstawienia zestawienia osób i wydarzeń zasługujących na upamiętnienie w przestrzeni publicznej. Ponadto w prowadzonym przez IPN projekcie zatytułowanym *Patroni naszych ulic* można było odnaleźć odpowiednią kandydaturę postaci godnej upamiętnienia na potrzeby nowo nadawanego nazewnictwa³⁴.

Jak już wskazano, ustawodawca określił organom jednostek samorządu terytorialnego termin dwunastu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy dekomunizacyjnej do dokonania zmian obowiązujących dotychczas nazw, które spełniają kryteria określone w art. 1 ust. 1 ustawy. W razie niewykonania tego obowiązku, rolą wojewodów było wydawanie zarządzeń zastępczych. Z kolei warunkiem formalnym wydania tego rodzaju zarządzeń było zasięgnięcie opinii IPN³⁵. Wydanie przez IPN opinii potwierdzającej tę niezgodność stało się zatem obligatoryjnym elementem procedury zmierzającej do wydania zarządzenia zastępczego, które miało na celu nadanie nazwy zgodnej z przepisami ustawy dekomunizacyjnej³⁶. Organ nadzoru nie mógł wydać zarządzenia zastępczego bez uzyskania opinii IPN stwierdzającej, że dana nazwa symbolizowała komunizm lub propagowała ten ustrój w inny sposób³⁷. Wystąpienie do IPN o opinię oznaczało z założenia, że organ nadzoru dopatruje się możliwości wystąpienia przesłanek z art. 1 ustawy dekomunizacyj-

³² *Komunikat w sprawie nazw ulic, placów oraz patronów i imion instytucji publicznych, będących formą okazywania czci i szacunku dla ideologii nazistowskiej i komunistycznej*, <http://ipn.gov.pl/pl/aktualnosci/polityka-historyczna/zmiany-nazw-ulic/33303,Komunikat-w-sprawie-nazw-ulic-placow-oraz-patronow-i-imion-instytucji-publicznych.html> [dostęp: 25.04.2017].

³³ <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1614115,IPN-nawet-15-tys-ulic-nosi-nazwy-zwiazane-z-komunizmem> [dostęp: 28.04.2017].

³⁴ <http://pamiec.pl/pa/edukacja/projekty-edukacyjne/ogolnopolskie/patroni-naszyc-ulic/12930,Patroni-naszyc-ulic-projekt-edukacyjny.html> [dostęp: 25.04.2017].

³⁵ Wyrok NSA z dnia 13.11.2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.04.2018 r., III SA/Kr 128/18, LEX nr 2483767; wyrok WSA w Łodzi z dnia 6.06.2018 r., III SA/Łd 260/18, LEX nr 2507499.

³⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.04.2018 r., III SA/Kr 131/18, LEX nr 2493661.

³⁷ Wyrok WSA w Opolu z dnia 20.09.2018 r., II SA/Op 282/18, LEX nr 2555543.

nej. W przeciwnym razie wojewoda nie występowałby na pewno o zaopiniowanie danej uchwały przez IPN³⁸.

W odniesieniu do wydawanych przez wojewodów zarządzeń nadzorczych i zastępczych, istotny był art. 3 ust. 4 ustawy dekomunizacyjnej nakazujący odpowiednie stosowanie określonych przepisów zawartych w następujących aktach prawnych: ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446), ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814) i ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486). Wymienione w art. 3 ust. 4 ustawy dekomunizacyjnej przepisy odnoszą się do możliwości zaskarżania rozstrzygnięć wojewody poprzez skierowanie skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

5. Ocena charakteru opinii IPN

Należy podkreślić, że wydana w myśl przepisów ustawy dekomunizacyjnej opinia IPN nie ma charakteru zwykłego zajęcia stanowiska w sprawie, lecz jest aktem potwierdzającym niezgodność wprowadzonej uchwałą nazwy z art. 1 ustawy³⁹. Z ustawy dekomunizacyjnej wynika jednoznacznie, że opinia IPN jest podstawowym materiałem dowodowym do wydawania zarządzeń⁴⁰.

Wojewoda nie jest jednak bezwzględnie związany konkluzją zawartą w opinii IPN ze skutkiem powstania obowiązku wydania zarządzenia zastępczego, które powieliła tę konkluzję⁴¹. Przepisy ustawy dekomunizacyjnej nie dają podstaw do wyciągnięcia wniosków o bezwzględnym związaniu organu nadzoru opinią IPN. Przyjęcie takich wniosków prowadziłoby do zakwestionowania racjonalności prawodawcy. Gdyby wolą ustawodawcy było nadanie IPN określonych w art. 6 ust. 2 ustawy uprawnień nadzorczych, to by tę wolę wyraził normatywnie, zamiast nadawać w tym zakresie uprawnienia wojewodzie⁴². Poza tym nadanie opinii IPN charakteru wiążącego dla wojewody pozostawałoby w sprzeczności z regulacjami dotyczącymi nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, gdyż faktycznym organem nadzoru byłby IPN, a nie wojewoda⁴³.

³⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16.10.2017 r., IV SA/GI 781/17, LEX nr 2400138.

³⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16.10.2017 r., IV SA/GI 781/17, LEX nr 2400138.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 13.11.2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 29.05.2019 r., II OSK 214/19, LEX nr 2733757; wyrok NSA z dnia 13.11.2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221; wyrok WSA w Opolu, z dnia 20.09.2018 r., II SA/Op 282/18, LEX nr 2555543.

⁴² Wyrok WSA w Opolu z dnia 20.09.2018 r., II SA/Op 282/18, LEX nr 2555543; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22.03.2018 r., IV SA/Po 158/18, LEX nr 2469688.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 13.11.2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221; wyrok NSA z dnia 29.05.2019 r., II OSK 214/19, LEX nr 2733757.

Ustawa określa obowiązki IPN jako organu współdziałającego w zakresie postępowania wyjaśniającego⁴⁴. Zatem IPN, będąc organem współdziałającym, powinien zbadać sprawę pod określonym kątem, mimo że nie wydaje zarządzenia zastępczego⁴⁵. Na wojewodzie, jako organie wydającym zarządzenie, spoczywa obowiązek poczynienia ustaleń faktycznych w zakresie niezbędnym do zastosowania przepisu prawa materialnego ustawy dekomunizacyjnej, a tym samym merytorycznego załatwienia sprawy⁴⁶. Jak podkreślił WSA w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 kwietnia 2018 r.:

wprawdzie ustawa dekomunizacyjna nie odwołuje się do przepisów k.p.a., tym niemniej regulacja tej ustawy wskazuje na uprawnienie wojewody jako organu nadzoru do podejmowania czynności władczych wobec organów samorządu. Zgodnie z art. 91 ust. 5 u.s.g. do postępowania nadzorczego uregulowanego w ustawie o samorządzie gminnym stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a., a skoro tak, to również odpowiednio dopuszczalnym jest stosowanie przepisów k.p.a. do postępowania w sprawie wydania zarządzenia zastępczego⁴⁷.

Organ nadzoru jest obowiązany do dokonania oceny dowodowej opinii IPN na zasadach właściwych dla opinii biegłych⁴⁸. Opinia biegłego jest niewiążącym poglądem w kwestii zasadności i prawidłowości przewidzianych w projekcie rozwiązań określonego organu, który dysponuje odpowiednią wiedzą fachową oraz doświadczeniem⁴⁹. Jak zauważa Andrzej Wróbel, „przedmiotem opinii biegłego są okoliczności dotyczące stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy, wobec tego nie jest dopuszczalne powołanie biegłego co do obowiązywania i stosowania oraz wykładni przepisów prawa”⁵⁰.

Przed wszystkim opinia IPN – jak każda opinia biegłego – powinna zawierać precyzyjną i weryfikowalną treść, a sposób jej zredagowania musi pozwalać na ocenę treści⁵¹. Opinia IPN musi być zatem sporządzona w sposób pozwalający na jej kontrolę⁵². Opinia IPN, jak każda opinia sporządzana na potrzeby postępowania prowadzonego na podstawie przepisów prawa, powinna spełniać pewne pod-

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 13.11.2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22.03.2018 r., IV SA/Po 158/18, LEX nr 2469688.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 13.11.2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221; wyrok WSA w Łodzi z dnia 6.06.2018 r., III SA/Łd 260/18, LEX nr 2507499.

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 13.11.2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22.03.2018 r., IV SA/Po 158/18, LEX nr 2469688.

⁴⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.04.2018 r., III SA/Kr 128/18, LEX nr 2483767.

⁴⁸ Wyrok WSA w Opolu, z dnia 20.09.2018 r., II SA/Op 282/18, LEX nr 2555543.

⁴⁹ Por. wyrok NSA z dnia 13.11.2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221; wyrok WSA w Łodzi z dnia 6.06.2018 r., III SA/Łd 260/18, LEX nr 2507499.

⁵⁰ A. Wróbel, Komentarz do art. 84 KPA, LEX 2018.

⁵¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.04.2018 r., III SA/Kr 131/18, LEX nr 2493661.

⁵² Wyrok NSA z dnia 20.03.2019 r., II OSK 3424/18, LEX nr 2647418; Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.04.2018 r., III SA/Kr 128/18, LEX nr 2483767; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.04.2018 r., III SA/Kr 131/18, LEX nr 2493661.

stawowe wymogi. Musi ona zatem zawierać uzasadnienie⁵³. Opinia powinna także wskazywać źródła, z których korzystano przy jej opracowywaniu. Opinia IPN powinna być także sporządzona w sposób poprawny pod względem metodologicznym. W przypadku dokonywania ocen określonych zjawisk lub osób powinna zawierać wskazanie źródeł zaczerpnięcia wiadomości z przypisaniem danemu źródłu konkretnego stanowiska lub poglądu zawartego w opinii. Opinia musi być sporządzona w sposób logiczny, a z tej logiki powinien wynikać przekonujący charakter opinii. Analizując daną opinię, nawet osoba nieposiadająca wiedzy specjalistycznej powinna nabrać przekonania, że każde stwierdzenie lub pogląd zawarty w opinii wynika ze zdarzeń opartych na źródłach, a dane wydarzenia mają ścisły związek z konkluzjami opinii⁵⁴.

Należy przy tym podkreślić, że zadania nałożone na IPN na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu zobowiązują IPN do zachowania obowiązku szczególnej staranności w badaniu wiedzy historycznej⁵⁵.

Skoro opinia IPN jest dowodem w sprawie, powinna jako taka podlegać wnikliwej ocenie organu nadzorczego, jak każda opinia biegłych, ponieważ przepisy ustawy nie nadają jej wiążącego charakteru⁵⁶. Chodzi tu o ocenę opinii IPN pod kątem jednoznacznego ustalenia spełnienia przesłanek z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej⁵⁷. Wojewoda jest zobligowany do zbadania, czy opinia IPN spełnia wymogi opinii, tj. nie stanowi jedynie oceny, czy opinia opiera się na faktach odnoszących się do konkretnej nazwy w danej miejscowości, a także czy opinia wskazuje, że dana nazwa faktycznie symbolizuje bądź propaguje komunizm⁵⁸. Następnie, opierając się na treści opinii, wojewoda powinien zbadać, czy faktycznie nazwa symbolizuje bądź propaguje komunizm⁵⁹. Celem ustawy jest bowiem zapobieżenie propagowaniu ustrojów totalitarnych, zwłaszcza komunizmu. Formą tego propagowania może być nadawanie lub utrzymywanie nazw ulic bądź obiektów symbolizujących

⁵³ „Przepisy [...] nie ustanawiają żadnych wymagań co do formy i koniecznych elementów opinii biegłego, w szczególności zaś wymagania, że opinia powinna zawierać uzasadnienie [...]. Z uwagi jednak na szczególnie charakter tego środka dowodowego należy przyjąć, że opinia biegłego powinna zawierać uzasadnienie, bowiem brak w opinii biegłych fachowego uzasadnienia wniosków końcowych uniemożliwia prawidłową ocenę jej mocy dowodowej [...]. Konieczne jest zatem wskazanie i wyjaśnienie w uzasadnieniu przesłanek, które doprowadziły biegłego do przedstawionych konkluzji”, zob. szerzej: A. Wróbel, Komentarz do art. 84 KPA, LEX 2018.

⁵⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.04.2018 r., III SA/Kr 128/18, LEX nr 2483767; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.04.2018 r., III SA/Kr 131/18, LEX nr 2493661.

⁵⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22.03.2018 r., IV SA/Po 158/18, LEX nr 2469688.

⁵⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6.06.2018 r., III SA/Łd 260/18, LEX nr 2507499.

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 13.11.2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221.

⁵⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6.06.2018 r., III SA/Łd 260/18, LEX nr 2507499.

⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 13.11.2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221.

komunizm⁶⁰. Przepisy ustawy dekomunizacyjnej nie przewidują wprawdzie przeprowadzenia – poza koniecznością uzyskania opinii IPN – postępowania wyjaśniającego w zakresie zgodności danej nazwy z przesłankami art. 1 ustawy. Nie oznacza to jednak, że dla podjęcia właściwego rozstrzygnięcia dokonywane przez organ nadzoru własnych ustaleń w tym zakresie jest wykluczone⁶¹. Wojewoda powinien wręcz zebrać w sposób wyczerpujący materiał dowodowy i dokonać na jego podstawie oceny, czy okoliczność, o której mowa w art. 1 ustawy, została udowodniona. Jak pokreślił WSA w Krakowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 kwietnia 2018 r., jest to „podstawowy warunek prawidłowego prowadzenia każdego postępowania opartego o przepisy prawa publicznego”⁶².

Wojewoda jest zobowiązany do dokonania oceny zebranego materiału dowodowego pod kątem jego kompletności, spójności, logiczności, aby jednoznacznie stwierdzić, czy na podstawie zebranego w toku postępowania materiału dowodowego istnieje możliwość wydania zgodnego z prawem rozstrzygnięcia⁶³. Całokształt ustaleń wojewody powinien zostać zamieszczony w uzasadnieniu wydanego zarządzenia⁶⁴.

Ustawodawca różnicuje zakres ustawy do nazw ulic upamiętniających osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące bądź propagujące komunizm (art. 1 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej) od nazw odwołujących się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących system władzy w Polsce w latach 1944-1989 (art. 1 ust. 2 ustawy) i tylko w tym ostatnim zakresie zrównuje je z propagowaniem – ale już nie z symbolizowaniem – komunizmu⁶⁵. W tym kontekście warto wskazać, że według *Słownika języka polskiego PWN* „propagować” oznacza rozpowszechniać określone idee, myśli, przekonania, pojęcie zaś symbolu tłumaczy się m.in. jako przedmiot, znak, które to słowa mają jedno znaczenie dosłowne i większą liczbę znaczeń ukrytych. Jak wskazał WSA w Łodzi w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 czerwca 2018 r.:

W kontekście art. 1 ust. 1 ustawy, nazwa ulicy, niezgodna ze standardami ustanowionymi przez ustawodawcę powinna wobec tego jednoznacznie kojarzyć się z systemem komunistycznym, a ponadto nadanie takiej nazwy ulicy powinno mieć na celu gloryfikowanie ustroju komunistycznego, rozpowszechnianie i utrwalanie pamięci o nim wśród lokalnej społeczności. Tego rodzaju interpretacja, wynikająca również z analizy art. 1 ust. 2 ustawy, wyklucza przyjęcie, iż upamiętniają komunizm takie nazwy, które mogą być kojarzone z kilkoma wydarzeniami o różnym charakterze (wyzwolenie miejscowości spod okupacji hitlerowskiej, zakończenie wojny,

⁶⁰ Wyrok WSA w Opolu, z dnia 20.09.2018 r., II SA/Op 282/18, LEX nr 2555543.

⁶¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6.06.2018 r., III SA/Łd 260/18, LEX nr 2507499.

⁶² Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.04.2018 r., III SA/Kr 128/18, LEX nr 2483767.

⁶³ Wyrok WSA w Opolu z dnia 20.09.2018 r., II SA/Op 282/18, LEX nr 2555543.

⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 13.11.2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221.

⁶⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.04.2018 r., III SA/Kr 131/18, LEX nr 2493661.

wkroczenie Armii Czerwonej). W takiej bowiem sytuacji istotne jest to, jaki jest społeczny odbiór nazwy, innymi słowy jak jest ona kojarzona przez lokalną społeczność⁶⁶.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 20 września 2018 r. uznał, że

dopóki nazwisko danej osoby lub nazwa grupy osób nie stanowi powszechnie rozpoznawalnego znaku, uosobienia idei lub praktyki komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, dopóty nie może być mowy o tym, by uznać za uzasadnioną ingerencję organu nadzoru w sferę chronionej konstytucyjnie samodzielności gminy na podstawie przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu⁶⁷.

Propagowanie określonej idei lub systemu politycznego poprzez używanie symboli może występować tym samym jedynie wtedy, gdy znaczenie tych symboli jest jasne i czytelne dla opinii społecznej⁶⁸. Pojęcia zawarte w przepisach ustawy dekomunizacyjnej powinny być interpretowane precyzyjnie⁶⁹.

Opinia IPN sama w sobie jest wprawdzie niezaskarżalna⁷⁰. Zgodnie z poglądem WSA w Gdańsku wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 marca 2018 r. :

Nie jest rzeczą sądu administracyjnego polemika z ustaleniami co do faktów historycznych zawartymi w opinii IPN. Opinia ta z całą pewnością nie może być jednak uznana za wiążącą w takim zakresie, w jakim stwierdza, że dana postać lub grupa osób stanowiła „symbol” komunizmu, którego użycie jako nazwy ulicy prowadzi do propagowania tego ustroju. Jest to bowiem kategoria ocenna, podlegająca interpretacji i weryfikacji w procesie sądowej kontroli zgodności z prawem działania administracji publicznej⁷¹.

Z powołanego wyżej orzecznictwa sądów administracyjnych wynika wprost, że przewidziany ustawowo wymóg uzyskania opinii IPN należy rozumieć jedynie w ten sposób, iż wojewoda nie może wydać zarządzenia bez opinii IPN, a nie, że opinia ma w istocie zastąpić zarządzenie wojewody⁷².

Uwagi końcowe

Przewidziane dla IPN kompetencje w zakresie wykonywania przepisów ustawy dekomunizacyjnej dotyczą przygotowywania opinii niezbędnych na potrzeby wydawania przez wojewodów zarządzeń nadzorczych i zastępczych. Ustawodawca

⁶⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6.06.2018 r., III SA/Łd 260/18, LEX nr 2507499.

⁶⁷ Wyrok WSA w Opolu z dnia 20.09.2018 r., II SA/Op 282/18, LEX nr 2555543.

⁶⁸ Por. wyrok WSA w Opolu z dnia 20.09.2018 r., II SA/Op 282/18, LEX nr 2555543; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.04.2018 r., III SA/Kr 131/18, LEX nr 2493661.

⁶⁹ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.04.2018 r., III SA/Kr 131/18, LEX nr 2493661; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.04.2018 r., III SA/Kr 128/18, LEX nr 2483767.

⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 13.11.2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221.

⁷¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29.03.2018 r., III SA/Gd 125/18, LEX nr 2473988.

⁷² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6.06.2018 r., III SA/Łd 260/18, LEX nr 2507499.

wyszedł z założenia, że IPN od lat zajmował się problematyką istniejącego w przestrzeni publicznej nazewnictwa odwołującego się do ustroju komunistycznego. Tym samym dla IPN została wyznaczona istotna rola w przygotowywaniu zarządzeń organów nadzoru, mimo że IPN ani nie jest organem nadzoru, ani jego opinie nie są bezwzględnie wiążące dla wojewodów.

Wszelkie przewidziane w ustawie dekomunizacyjnej, a opisane wyżej, działania w zakresie zmian nazw ulic i budowli należy zaliczyć do przedsięwzięć realizowanych przez IPN w dziedzinie szeroko rozumianej polityki historycznej, służącej kształtowaniu świadomości historycznej społeczeństwa⁷³. Tomasz Uliński podkreśla odgrywanie przez historię złożonej roli wobec rzeczywistości społecznej⁷⁴. W każdym państwie istnieje oficjalna polityka historyczna, ukierunkowana na wzmocnienie publicznego dyskursu o historii⁷⁵.

Filip Pazderski słusznie zauważa, że ustalenie obowiązującej interpretacji historii narodowej jest jedną ze sfer, do której dążą władze polskie za pomocą kształtowania tzw. polityki historycznej, przy czym tego rodzaju działania wpisują się w trendy obowiązujące obecnie w Europie⁷⁶. W tym kontekście należy postrzegać wszelkie regulacje zawarte w ustawie dekomunizacyjnej. Odnosi się to także do przewidzianych dla IPN przez prawodawcę zadań, o których mowa w treści art. 2 i 6 ustawy.

Literatura

- Bäcker R., *Totalitaryzm. Geneza, istota, upadek*, Index Books, Toruń 1992.
- Banaszkiewicz B., *Rozrachunek z przeszłością komunistyczną w polskim ustawodawstwie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ius et Lex” 2003, Zeszyt 2, Nr 1.
- Czarnota A., *Prawo okresu przejściowego* (rozmowa z K. Dębską), <http://publica.pl/teksty/prawo-okresu-przejsciowego-rozmowa-z-adamem-czarnota-45068.html>.
- Lachowski T., *Prawo do prawdy podstawowym prawem człowieka? Refleksje na temat sprawiedliwości okresu przejściowego (transitional justice)* <http://www.stosunki.pl/sites/default/files/ANALIZY%20-%20Prawo%20do%20prawdy%20-%20Tomasz%20Lachowski.pdf>.
- Legutko R., *The Demon in Democracy: Totalitarian Temptations in Free Societies*, Encounter Books, New York 2016.
- 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*, wyd. II, LEX/el. 2019.
- Masternak-Kubiak M., *Nieważność uchwały organu gminy w świetle ustawy o zakazie propagowania komunizmu*, [w:] *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej*.

⁷³ <https://ipn.gov.pl/pl/aktualnosci/polityka-historyczna> [dostęp: 25.04.2017].

⁷⁴ T. Uliński, *Przedmiotowe i metodologiczne swoistości historii i politologii*, [w:] *Historia – prawo – polityka*, red. J. Baszkiewicz, A. Bodnar, S. Gebethner, Warszawa 1990, s. 161.

⁷⁵ J. Sanecka, *Polityka historyczna partii Prawo i Sprawiedliwość: założenia i realizacja*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2008, vol. 19, s. 54-55.

⁷⁶ F. Pazderski, *Czemu przeszłość się pamięta – wokół dyskursu na temat kształtowania się pamięci zbiorowej*, s. 3, <http://www.tok.hajnowka.com.pl/slowa/pazderski.pdf> [dostęp: 28.12.2019].

- Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, red. A. Cudak, I.M. Szkotnicka, Warszawa 2018.
- Michalewska-Pawlak M., *Obywatelskość demokratyczna jako idea normatywna w koncepcjach polityczno-programowych polskiej opozycji w latach 1980-1989*, Gdańsk 2010.
- Mihr A., *Transitional justice, civic trust and democratic institution building*, [w:] *Rule of Law and Transitional Justice. Towards a triangular learning. The case of Colombia*, red. A. Mihr http://www.eiuc.eu/tl_files/EIUC%20MEDIA/Publications/TJ-EIUC-GIZ-September2013_ok.pdf.
- Komunikat w sprawie nazw ulic, placów oraz patronów i imion instytucji publicznych, będących formą okazywania czci i szacunku dla ideologii nazistowskiej i komunistycznej* <http://ipn.gov.pl/pl/aktualnosci/polityka-histeryczna/zmiany-nazw-ulic/33303,Komunikat-w-sprawie-nazw-ulic-placow-oraz-patronow-i-imion-instytucji-publicznyc.html>.
- Opinia do ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*, Warszawa, dnia 11 kwietnia 2016 r. (druk nr 132) <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/3435/plik/132o.pdf>.
- Pazderski F., *Czemu przeszłość się pamięta – wokół dyskursu na temat kształtowania się pamięci zbiorowej* <http://www.tok.hajnowka.com.pl/slowa/pazderski.pdf>.
- Sanecka J., *Polityka historyczna partii Prawo i Sprawiedliwość: założenia i realizacja*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2008, Vol. 19.
- Snarski T., *Sprawiedliwość transformacyjna, filozofia prawa i rozliczanie przeszłości przez demokratyczne państwo prawa*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2010, Tom 9, Nr 2.
- Snyder T.D., *Bloodlands: Europe Between Hitler and Stalin*, Basic Books, New York 2010.
- Sobański P., *Rola Instytutu Pamięci Narodowej w wykonywaniu przepisów ustawy dekomunizacyjnej* <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/17730/Piotr%20Sobanski%20-%20Rola%20Instytutu%20Pamieci%20Narodowej%20w%20wykonywaniu%20przepisow%20ustawy%20dekomunizacyjnej.pdf>.
- Sobański P., *Ślady PRL wciąż na ulicach* (rozmowa z K. Królem) <https://zgg.gosc.pl/doc/3217763.Slady-PRL-wciaz-na-ulicach>.
- Szarek J., *Pozbawić naród sumienia i ducha*, „Biuletyn Instytutu Pamięci Narodowej” 2011, Nr 3.
- Uliński T., *Przedmiotowe i metodologiczne swoistości historii i politologii* [w:] *Historia – prawo – polityka*, red. J. Baszkiewicz, A. Bodnar, S. Gebethner, Warszawa 1990.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 84 KPA*, LEX 2018.
- Żaryn J., *Ustawa dekomunizacyjna to świadectwo mentalnej zmiany Polaków* (rozmowa z dnia 2 kwietnia 2016 r.) <http://wpolityce.pl/polityka/288570-prof-zaryn-ustawa-dekomunizacyjna-to-swiadectwo-mentalnej-zmiany-polakow>.