

adw. dr Piotr Sobański LL.M. (Zielona Góra)
piotr.sobanski@adwokatura.pl

Rola Instytutu Pamięci Narodowej w wykonywaniu przepisów ustawy dekomunizacyjnej

1. Uwagi wstępne

Z dniem 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 gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomnik*”². Tym samym został rozszerzony krąg przedmiotowy stosowania przepisów ustawy.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 znowelizowanej ustawy dekomunizacyjnej nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, ani w inny sposób takiego ustroju propagować. 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 nadawanych przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 1 ust. 1), a także przez związki jednostek samorządu terytorialnego i związki metropolitalne (art. 4).

Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej w wykonywaniu przepisów ustawy zostały przewidziane określone funkcje dla Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa. Należy przy tym mieć na uwadze, że powołaną 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 ustaw³. Od dnia 1 sierpnia 2016 r. obowiązki Rady przejęły: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz IPN⁴. Z dniem 21 października 2017 r. z art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej wykreślono zapis dotyczący Rady⁵.

2. Ustawa dekomunizacyjna jako przejaw sprawiedliwości okresu tranzycji

T. Snarski podkreśla, że polityka państwa wobec przeszłości powinna skupić się na zrealizowaniu następujących celów: ustalenia prawdy, wymierzenia kary, potępienia moralnego, zadośćuczynienia za krzywdy, kultywowania pamięci⁶. Taka polityka ma na

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

2 Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. 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).

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

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

5 Art. 6 ust. 3 zmieniony przez art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1389).

6 T. Snarski, *Sprawiedliwość transformacyjna, filozofia prawa i rozliczanie przeszłości przez demokratyczne państwo prawa*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2010, Tom 9, Nr 2, s. 212.

celu zbudowanie po przemianach ustrojowych stabilnego państwa, które powinno opierać się o rządy prawa⁷. Systemowe odniesienie się do minionej epoki w państwach przechodzących transformację ustrojową związane jest z koncepcją *transitional justice*, czyli sprawiedliwością okresu tranzytacji. Tę formułę sprawiedliwości określa się także mianem sprawiedliwości tranzytacyjnej, sprawiedliwości retrospektywnej lub sprawiedliwości okresu przejściowego⁸.

Sprawiedliwość okresu tranzytacji ma na celu uporanie się z bezprawiem istniejącym w przeszłości⁹. Rozumianą w ten sposób sprawiedliwość cechują specyficzne ukierunkowania polityki oraz wynikający z nich stosunek do historii¹⁰. W wywiadzie opublikowanym w „Tygodniku Powszechnym” dnia 14 czerwca 2015 r. ówczesny Prezes IPN Łukasz Kamiński zauważył, że po ustaniu dyktatury przywrócenie poczucia sprawiedliwości wymaga nie tylko czasu, ale i wysiłku skoncentrowanego na rozliczeniu z przeszłością i jej dziedzictwem¹¹.

B. Banaszkiwicz 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 religijne¹². Ustawa z 1989 r. została uchwalona na skutek porozumień Okrągłego Stołu¹³. Do rozwiązań prawnych, dotyczących rozrachunku z przeszłością, przyjętych w Polsce po 1989 r. należy zaliczyć ponadto regulacje dotyczące lustracji, rehabilitacji itp. Również unormowania zawarte w ustawie dekomunizacyjnej są ściśle związane ze sprawiedliwością okresu tranzytacji, gdyż zmierzają do rozliczenia państwa z przeszłością¹⁴.

3. Zadania i kompetencje IPN

IPN został powołany na mocy art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu¹⁵. IPN utworzono celem realizacji zadań określonych w art. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r.¹⁶ W tym zakresie IPN prowadzi badania naukowe nad porzbiórą i

7 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: 20.04.2017].

8 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: 02.10.2019].

9 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, s. 117 http://www.eiuc.eu/tl_files/EIUC%20MEDIA/Publications/TJ-EIUC-GIZ-September2013_ok.pdf [dostęp: 12.04.2017].

10 T. Snarski, *op. cit.*, s. 219.

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

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

13 B. Banaszkiwicz, *Rozrachunek z przeszłością komunistyczną w polskim ustawodawstwie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ius et Lex” 2003, Zeszyt 2, Nr 1, s. 450.

14 P. Sobański, *Ślady PRL wciąż na ulicach* (rozmowa z K. Królem) <https://zgg.gosc.pl/doc/3217763.Slady-PRL-wciaz-na-ulicach> [dostęp: 01.10.2019].

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

16 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

najnowszą historią Polski¹⁷. 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 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 Polskiego¹⁸.

Art. 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 dotyczące edukacji historycznej.

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 Instytutu Pamięci. 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

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 postępowania 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."

17 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 października 2017 r., IV SA/GI 781/17, LEX nr 2400138.

18 <http://ipn.gov.pl/pl/o-ipn/24154,O-IPN.html> [dostęp: 02.10.2019].

bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów¹⁹, a także w odrębnych przepisach. Do odrębnych przepisów w rozumieniu § 1 Statutu należą m.in. regulacje zawarte w ustawie dekomunizacyjnej²⁰.

4. Prace nad ustawą dekomunizacyjną

Dnia 29 kwietnia 2006 podczas 16. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, na którym debatowano na temat ustawy dekomunizacyjnej, senator prof. Jan Żaryn (PiS) podkreślał rolę IPN, który przy wydawaniu opinii dla potrzeb zarządzeń wojewodów będzie autentycznym autorytetem, od którego werdyktu nie przewidziano odwołania²¹. Warto jednak zauważyć, że IPN od lat zajmował się problematyką 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. Dnia 1 kwietnia 2016 ustawę 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.²² Jeszcze przed posiedzeniem Senatu, na którym zajęto się ustawą, J. Żaryn podkreślił w rozmowie z reporterem TV Republika, że dziedzictwo komunizmu przez lata zniewalało Polskę i Naród Polski²³.

5. 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 budowl, 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 powinna zostać przedstawiona przez IPN w terminie miesiąca, a w sprawie szczególnie skomplikowanej nie później niż w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia żądania wojewody. W trakcie oczekiwania na opinię był wstrzymany bieg terminu na stwierdzenie nieważności zakwestionowanego aktu.

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 z art. 1 ustawy.

Do dnia 2 września 2017 r. miały zostać zmienione obowiązujące w dniu wejścia w

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

20 Szerzej na ten temat w pkt 5.

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

22 *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> [dostęp: 26.04.2017].

23 J. Żaryn, *Ustawa dekomunizacyjna to świadectwo mentalnej zmiany Polaków* (rozmowa z dnia 2 kwietnia 2016 r.) <http://wpolityce.pl/polityka/288570-prof-zaryn-ustawa-dekomunizacyjna-to-swiaectwo-mentalnej-zmiany-polakow> [dostęp: 01.10.2019].

życie ustawy nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej upamiętniające osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub 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 zarządzenie zastępczego, w którym nadawał nazwę zgodną z art. 1 ustawy. Zarządzenie należało wydać w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym upłynął termin określony w ust. 1 ustawy. Zgodnie 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.

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. Z uwagi na fakt, że IPN jest instytucją wyspecjalizowaną w ocenie najnowszej historii Polski, dlatego ustawodawca wskazał na IPN, jako podmiot kompetentny do opiniowania wątpliwości organu nadzoru co do określonych nazw w rozumieniu ustawy dekomunizacyjnej²⁴.

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 instytucji publicznych, będących formą okazywania czci i szacunku dla ideologii komunistycznej. W zawartej w komunikacie informacji zostały wymienione m.in. następujące osoby: Zygmunt Berling, Jan Krasicki, Marcei Nowotko, Adam Rapacki, Karol Świerczewski, Franciszek Zubrzycki, Aleksander Zawadzki, Michał Żymierski, Zygmunt Berling, Michał Rola-Żymierski, Wanda Wasilewska²⁵.

IPN zadeklarował gotowość wsparcia samorządu już na etapie działań zmierzających do zmiany aktualnych nazw ulic, o ile samorząd uznał konieczność zwrócenia się z zapytaniem dotyczącym konkretnej nazwy²⁶. IPN deklarował także 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 upamiętnienia²⁷.

Jak wskazano wyżej, ustawodawca określił organom jednostek samorządu terytorialnego termin 12 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

24 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 131/18, LEX nr 2493661.

25 *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, placów oraz patronów i imion instytucji publicznych*.html [dostęp: 25.04.2017].

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

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

wydawanie zarządzeń zastępczych, a warunkiem formalnym wydania takich zarządzeń było zasięgnięcie opinii IPN²⁸. 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 ustawy²⁹. Organ nadzoru nie mógł wydać zarządzenia zastępczego bez uzyskania opinii IPN stwierdzającej, że dana nazwa symbolizowała komunizm lub propagowała ten ustrój w inny sposób³⁰. Wystąpienie do IPN o opinię oznaczało z założenia, że organ nadzoru dopatruje się możliwości wystąpienia przesłanek z art. 1 ustawy. W przeciwnym razie wojewoda nie występowałby o zaopiniowanie danej uchwały przez IPN³¹.

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. W związku z wykonywaniem ustawy dekomunizacyjnej został wniesiony do poszczególnych sądów administracyjnych szereg skarg na zarządzenia wojewodów, w których kwestionowano zarówno treść samych zarządzeń jak i opinii IPN, w oparciu o które były wydawane zarządzenia.

6. Ocena charakteru opinii IPN w świetle orzecznictwa

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 ustawy³². Z ustawy dekomunizacyjnej wynika jednoznacznie, że opinia IPN jest podstawowym materiałem dowodowym do wydawania zarządzeń³³.

Wojewoda nie jest jednak bezwzględnie związany konkluzją zawartą w opinii IPN ze skutkiem powstania obowiązku wydania zarządzenia zastępczego, które powiela tę konkluzję³⁴. 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 wojewodzie³⁵. Poza tym nadanie opinii IPN charakteru wiążącego dla wojewody pozostawałoby w sprzeczności z regulacjami dotyczącymi nadzoru nad

28 Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 128/18, LEX nr 2483767; wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 czerwca 2018 r., III SA/Łd 260/18, LEX nr 2507499.

29 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 131/18, LEX nr 2493661.

30 Wyrok WSA w Opolu, z dnia 20 września 2018 r., II SA/Op 282/18, LEX nr 2555543.

31 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 października 2017 r., IV SA/GI 781/17, LEX nr 2400138.

32 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 października 2017 r., IV SA/GI 781/17, LEX nr 2400138.

33 Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221.

34 Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221; wyrok WSA w Opolu, z dnia 20 września 2018 r., II SA/Op 282/18, LEX nr 2555543; .

35 Wyrok WSA w Opolu, z dnia 20 września 2018 r., II SA/Op 282/18, LEX nr 2555543; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 marca 2018 r., IV SA/Po 158/18, LEX nr 2469688.

jednostkami samorządu terytorialnego, gdyż faktycznym organem nadzoru byłby IPN, a nie wojewoda³⁶.

Ustawa określa obowiązki IPN jako organu współdziałającego w zakresie postępowania wyjaśniającego³⁷. Zatem IPN, będąc organem współdziałającym, powinien zbadać sprawę pod określonym kątem, mimo że nie wydaje zarządzenia zastępczego³⁸. 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 sprawy³⁹.

Organ nadzoru jest obowiązany do dokonania oceny dowodowej opinii IPN na zasadach właściwych dla opinii biegłych⁴⁰. Opinia biegłego jest niewiążącym poglądem w kwestii zasadności i prawidłowości przewidzianych w projekcie rozwiązań określonego organu, który dysponuje odpowiednią wiedzą fachową oraz doświadczeniem⁴¹.

Przed wszystkim opinia IPN powinna zawierać precyzyjną i weryfikowalną treść, a sposób jej zredagowania musi pozwalać na ocenę treści⁴². Opinia IPN musi być zatem sporządzona w sposób pozwalający na jej kontrolę⁴³. Opinia IPN, jak każda opinia sporządzana na potrzeby postępowania prowadzonego w oparciu o przepisy prawa, powinna spełniać pewne podstawowe wymogi. Musi ona zatem zawierać uzasadnienie, 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 nie posiadająca 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 opinii⁴⁴.

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 szczególnej staranności w badaniu wiedzy historycznej⁴⁵.

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 charakteru⁴⁶. Chodzi tu o ocenę opinii IPN pod kątem

36 Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221.

37 Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 marca 2018 r., IV SA/Po 158/18, LEX nr 2469688.

38 Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221; wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 czerwca 2018 r., III SA/Łd 260/18, LEX nr 2507499.

39 Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 marca 2018 r., IV SA/Po 158/18, LEX nr 2469688.

40 Wyrok WSA w Opolu, z dnia 20 września 2018 r., II SA/Op 282/18, LEX nr 2555543.

41 Por.: wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221; wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 czerwca 2018 r., III SA/Łd 260/18, LEX nr 2507499.

42 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 131/18, LEX nr 2493661.

43 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 128/18, LEX nr 2483767; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 131/18, LEX nr 2493661.

44 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 128/18, LEX nr 2483767; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 131/18, LEX nr 2493661.

45 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 marca 2018 r., IV SA/Po 158/18, LEX nr 2469688.

46 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 czerwca 2018 r., III SA/Łd 260/18, LEX nr 2507499.

jednoznacznego ustalenia spełnienia przesłanek z art. 1 ustawy dekomunizacyjnej⁴⁷. 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 komunizm⁴⁸.

Następnie w oparciu o treść opinii wojewoda powinien zbadać, czy faktycznie nazwa symbolizuje bądź propaguje komunizm⁴⁹. Celem ustawy jest bowiem zapobieżenie propagowaniu ustrojów totalitarnych, zwłaszcza komunizmu. Formą tego propagowania może być nadawanie lub utrzymywanie nazw ulic bądź obiektów symbolizujących komunizm⁵⁰. 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 wykluczone⁵¹. 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 udowodniona⁵². Wojewoda jest obowiązany dokonać oceny 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 rozstrzygnięcia⁵³. Całokształt ustaleń wojewody powinien zostać zamieszczony w uzasadnieniu wydanego zarządzenia⁵⁴.

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 – komunizmu⁵⁵. W tym kontekście warto wskazać, że według Słownika Języka Polskiego PWN „*propagować*” oznacza rozpowszechniać określone idee, myśli, przekonania, zaś pojęcie symbolu, to m.in. przedmiot, znak, które mają jedno znaczenie dosłowne i większą liczbę znaczeń ukrytych⁵⁶. Propagowanie określonej idei lub systemu politycznego poprzez używanie symboli może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy znaczenie tych symboli jest jasne i czytelne dla opinii społecznej⁵⁷. Pojęcia zawarte w przepisach ustawy dekomunizacyjnej powinny być interpretowane precyzyjnie⁵⁸.

Opinia IPN sama w sobie jest wprawdzie niezaskarżalna⁵⁹. Nie jest też rzeczą sądu administracyjnego polemika z zawartymi w opinii IPN ustaleniami co do faktów

47 Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221.

48 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 czerwca 2018 r., III SA/Łd 260/18, LEX nr 2507499.

49 Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221.

50 Wyrok WSA w Opolu, z dnia 20 września 2018 r., II SA/Op 282/18, LEX nr 2555543.

51 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 czerwca 2018 r., III SA/Łd 260/18, LEX nr 2507499.

52 Por.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 128/18, LEX nr 2483767.

53 Wyrok WSA w Opolu, z dnia 20 września 2018 r., II SA/Op 282/18, LEX nr 2555543.

54 Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221.

55 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 131/18, LEX nr 2493661.

56 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 czerwca 2018 r., III SA/Łd 260/18, LEX nr 2507499.

57 Por.: wyrok WSA w Opolu, z dnia 20 września 2018 r., II SA/Op 282/18, LEX nr 2555543; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 131/18, LEX nr 2493661.

58 Por.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 131/18, LEX nr 2493661; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 128/18, LEX nr 2483767.

59 Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 r., II OSK 2283/18, LEX nr 2629221.

historycznych⁶⁰. Z powołanego wyżej orzecznictwa 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 wojewody⁶¹.

7. Uwagi końcowe

Przewidziane dla IPN kompetencje w zakresie wykonywania przepisów ustawy dekomunizacyjnej dotyczą przygotowywania opinii niezbędnych dla potrzeb wydawania przez wojewodów zarządzeń nadzorczych i zastępczych. Ustawodawca 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 opisane wyżej działania w zakresie zmian nazw ulic i budowli należy zaliczyć do przedsięwzięć realizowanych przez IPN w dziedzinie polityki historycznej, służącej kształtowaniu świadomości historycznej społeczeństwa⁶². T. Uliński podkreśla fakt spełniania przez historię złożonej roli wobec rzeczywistości społecznej⁶³. W każdym państwie istnieje oficjalna polityka historyczna, ukierunkowana na wzmocnienie publicznego dyskursu o historii⁶⁴. F. Pazderski 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 Europie⁶⁵. W tym kontekście należy postrzegać wszelkie regulacje zawarte w ustawie dekomunizacyjnej, w tym przewidziane dla IPN zadania, o których mowa w treści art. 2 i 6 ustawy.

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.

Słowa kluczowe:

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

The role of the Institute of National Remembrance in implementation of regulations of the Decommunization Act

Abstract:

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

60 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 marca 2018 r., III SA/Gd 125/18, LEX nr 2473988.

61 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 czerwca 2018 r., III SA/Łd 260/18, LEX nr 2507499.

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

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

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

65 F. Pazderski *Czemu przeszłość się pamięta – wokół dyskursu na temat kształtowania się pamięci zbiorowej*, s. 3 <http://www.tok.hajnówka.com.pl/slowa/pazderski.pdf> [dostęp: 22.06.2019].

lawfulness of names of public buildings, structures and facilities in Poland. The names cannot promote communism or any other totalitarian system.

Key words:

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

Bibliografia:

Banaszkiewicz B., *Rozrachunek z przeszłością komunistyczną w polskim ustawodawstwie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ius et Lex” 2003, Zeszyt 2, Nr 1, s. 441-486.

Czarnota A., *Prawo okresu przejściowego* (rozmowa z K. Dębską) <http://publica.pl/teksty/prawo-okresu-przejsciowego-rozmowa-z-adamem-czarnota-45068.html> [dostęp: 02.10.2019].

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> [dostęp: 20.04.2017].

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 [dostęp: 12.04.2017].

Pazderski F. *Czemu przeszłość się pamięta – wokół dyskursu na temat kształtowania się pamięci zbiorowej*, <http://www.tok.hajnowka.com.pl/slowa/pazderski.pdf> [dostęp: 22.06.2019].

Sanecka J., *Polityka historyczna partii Prawo i Sprawiedliwość: założenia i realizacja*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2008, Vol. 19, s. 54-66.

Snarski T., *Sprawiedliwość transformacyjna, filozofia prawa i rozliczanie przeszłości przez demokratyczne państwo prawa*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2010, Tom 9, Nr 2, s. 211-228.

Sobański P., *Ślady PRL wciąż na ulicach* (rozmowa z K. Królem) <https://zgg.gosc.pl/doc/3217763.Slady-PRL-wciaz-na-ulicach> [dostęp: 01.10.2019].

Uliński T., *Przedmiotowe i metodologiczne swoistości historii i politologii*, [w:] *Historia – prawo – polityka*, red. J. Baszkiewicz, A. Bodnar, S. Gebethner, Warszawa 1990, s. 161-175.

Żaryn J., *Ustawa dekomunizacyjna to świadectwo mentalnej zmiany Polaków* <http://wpolityce.pl/polityka/288570-prof-zaryn-ustawa-dekomunizacyjna-to-swiadectwo-mentalnej-zmiany-polakow> (rozmowa z dnia 2 kwietnia 2016 r.) [dostęp: 01.10.2019].