

MAGDALENA TABERNACKA

ORCID: 0000-0002-5921-7154

Uniwersytet Wrocławski

[magdalena.tabernacka@uwr.edu.pl](mailto:magdalena.tabernacka@uwr.edu.pl)

## 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

**Abstrakt:** Realizacja kompetencji w zakresie dostosowania nazw ulic i obiektów użyteczności publicznej do standardów określonych przepisami ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 roku o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urzędów użyteczności publicznej oraz pomniki wymaga oceny stanu faktycznego i subsumpcji dokonanych w kontekście interpretacji pewnych faktów z punktu widzenia ich symbolicznego znaczenia. Można więc uznać, że organy administracji publicznej uwzględniają kategorię symbolu, która w kontekście przepisów dotyczących zmiany nazwy ulic stanowi swoistą kategorię prawną. Jest to kategoria, która determinuje legalność działań podejmowanych zarówno przez organ odpowiedzialny za nadanie danej nazwy, jak i przez organ nadzorujący stosowanie tych regulacji. Przepisy ustawy dotyczą także wizualnego oddziaływania na przestrzeń publiczną oraz przestrzeń o statusie publicznej dostępności pomników, a ściślej treści, których te pomniki są uosobieniem.

Analiza orzecznictwa zapadłego w przedmiocie wykonywania kompetencji regulowanych tą ustawą prowadzi do wyróżnienia szeregu kontekstów desygnatu symbolu w przypadku oceny, czy nazwa ulicy lub wartości uosabiane przez pomnik symbolizują komunizm lub inny ustrój totalitarny. Można więc wyróżnić: kontekst świadomości społecznej istnienia desygnatu, kontekst daty, kontekst osoby oraz kontekst faktów historycznych, jeżeli chodzi o desygnaty symboli komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, które powinny być wzięte pod uwagę jako przesłanki oceny legalności działania organów administracji w kontekście podejmowania przez nie oceny stanu faktycznego, subsumpcji i działań władczych. Zarówno organy wykonujące kompetencje dotyczące nazewnictwa ulic i oceny symboliki niesionej przez pomniki, jak i organy wykonujące kompetencje w zakresie oceny legalności działania organów decydujących w tym przedmiocie powinny brać pod uwagę

wskazane tu konteksty-kryteria jako wyznaczniki tego, czy dana nazwa lub pomnik rzeczywiście symbolizuje komunizm lub inny ustrój totalitarny.

Istotną kwestią jest „zasięg” oddziaływania sprzężony z kwestią świadomości symbolu. Można więc wyróżnić symbole identyfikowane w szerokim kontekście społecznym i symbole ekskluzywne — czytelne tylko dla wąskiej grupy osób. Natomiast niezależnie od zasięgu terytorialnego (lokalnego czy powszechnego) oddziaływania symbolu jako zjawiska w przestrzeni publicznej musi istnieć powszechna zgoda co do jego symbolicznego znaczenia albo chociażby powszechna świadomość tego faktu.

**Słowa kluczowe:** symbol, samorząd terytorialny, gmina, komunizm, autorytaryzm, nadzór.

THE LEGAL CATEGORY OF THE SYMBOL WITHIN THE MEANING OF THE ACT  
ON THE PROHIBITION OF THE PROMOTION OF COMMUNISM OR OTHER  
TOTALITARIAN SYSTEM BY THE NAMES OF ORGANIZATIONAL UNITS,  
MUNICIPALITY AUXILIARY ENTITIES, BUILDINGS AND PUBLIC UTILITY  
FACILITIES, AND MONUMENTS IN THE LIGHT OF THE JURISPRUDENCE

Abstract

The exercise of competence in the field of adapting street names and public venues to the standards set out in the provisions of the Act of April 1, 2016 on the prohibition of promoting communism or other totalitarian system by the names of organisational units, commune auxiliary units, buildings, public utility facilities and devices and monuments requires assessment of the facts and subsumption made in the context of the interpretation of certain facts from the point of view of their symbolic meaning. Therefore, it can be concluded that public administration bodies take into account the category of a symbol, which in the context of the provisions on street renaming is a specific legal category. It is a category that determines the legality of actions taken both by the authority responsible for assigning a given name and by the authority supervising the application of these regulations. The provisions of the act also apply to the visual impact on public space and spaces with the status of public accessibility of monuments, or more precisely, the content of which these monuments are personified.

The analysis of the jurisprudence issued on the exercise of competences regulated by this Act leads to the identification of a number of contexts of the referent of the symbol in the case of assessing whether the name of the street or the values embodied by the monument symbolise communism or other totalitarian system. Thus, we can distinguish: the context of social awareness of the existence of the designate, the context of the date, the context of the person and the context of historical facts, as regards the designations of symbols of communism or other totalitarian system, which should be taken into account as premises for assessing the legality of the actions of administrative bodies in the context of their assessment facts, subsumption and imperative actions. Both the authorities exercising the competence to name streets and assessing the symbolism carried by monuments, as well as the authorities exercising the competence to assess the legality of the actions of the deciding authorities in this subject, should take into account the context-criteria indicated here as determinants of whether a given name or monument actually symbolises communism or other totalitarian regime.

An important issue is the “range” of influence coupled with the issue of symbol awareness. Thus, we can distinguish symbols identified in a broad social context and exclusive symbols — legible only to a narrow group of people. On the other hand, regardless of the territorial (local or universal) impact of a symbol as a phenomenon in the public space — there must be general agreement as to its symbolic meaning, or even universal awareness of this fact.

**Keywords:** symbol, local government, commune, communism, authoritarianism, supervision.

## Wprowadzenie

Organy administracji publicznej, realizując kompetencje określone ustawą 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 pomniki<sup>1</sup>, w procesach wykładni przepisów tej ustawy i subsumpcji dokonywanej w kontekście ich obowiązywania muszą uwzględnić prawną kategorię symbolu. W świetle regulacji tej ustawy kategoria symbolu jest punktem odniesienia w ocenie stanu faktycznego w zakresie nazewnictwa ulic, obiektów użyteczności publicznej, jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gmin, budowli, a także treści, które uosabiają pomniki.

W art. 1 u.z.p.k. sformułowano zakaz, zgodnie z którym nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, nadawane przez jednostki samorządu terytorialnego, nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny ani w inny sposób takiego ustroju propagować<sup>2</sup>.

Ponadto przepis art. 5a ustawy o zakazie propagowania komunizmu wprowadza zakaz upamiętniania przez pomniki<sup>3</sup> osób, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny oraz propagowania takiego ustroju w inny sposób niż symbolizowanie. Ustawa swoim zakresem dotyczy oczywiście pomników, które znajdują się w przestrzeni publicznej, choć niewyłącznie. Przepisy u.z.p.k. znajdują zastosowanie także w odniesieniu do tych pomników, które umiejscowione są w obrębie nieruchomości będącej przedmiotem własności prywatnej, w przestrzeni, którą można klasyfikować jako przestrzeń o statusie

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1103, z późn. zm.; dalej: ustawa o zakazie propagowania komunizmu lub u.z.p.k.

<sup>2</sup> Co doprecyzowano w ust. 2 tego artykułu, który stanowi, że w rozumieniu tej ustawy „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”. Jednostki samorządu terytorialnego nie mogą więc w swoich uchwałach podejmowanych w przedmiocie nazewnictwa ulic i obiektów użyteczności publicznej nadawać nazw, których desygnat znaczeniowy godziłby w dyspozycje tego przepisu. Zgodnie z dalszymi regulacjami u.z.p.k. nadzór w tym zakresie sprawuje wojewoda, posiłkując się merytorycznie opiniami wystawianymi przez Instytut Pamięci Narodowej. Kwestia wykonywania nadzoru na gruncie tej ustawy jest przedmiotem utrwałonego orzecznictwa; nie będzie analizowana w niniejszym opracowaniu, niemniej na ten temat zob. M. Tabernačka, *Kwestia (nie)pomijalności organów administracji publicznej w kontekście obowiązywania przepisów dotyczących nazw ulic*, „Prawo” 331, 2020, s. 269–288.

<sup>3</sup> Zgodnie z regulacją ust. 2 tego artykułu przez pomniki rozumie się również kopce, obeliski, kolumny, rzeźby, posągi, popiersia, kamienie pamiątkowe, płyty i tablice pamiątkowe, napisy i znaki.

publicznej dostępności<sup>4</sup>. Ponadto ustawa dotyczy też pomników będących prywatną własnością, znajdujących się na gruntach prywatnych, w przestrzeni, której ukształtowanie umożliwia oddziaływanie wizualne obiektów na niej istniejących na przestrzeń o statusie publicznej dostępności i przestrzeń publiczną<sup>5</sup>. Wynika to z treści regulacji ust. 3 art. 5a u.z.p.k., w którym zostały wprowadzone wyłączenia od generalnego zakazu „symbolizowania i propagowania” przez pomniki komunizmu i innych ustrojów totalitarnych, wprowadzonego regulacją art. 5a ust. 1 u.z.p.k. W myśl przepisu art. 5a ust. 2 pkt 1 zakaz ten nie obejmuje pomników niewystawionych na widok publiczny — kryterium odniesienia stanowi tu właśnie słowo „widok”, co należy interpretować w ten sposób, że sam fakt ekspozycji danego miejsca — takiej, która umożliwia jego publiczną dostępność wizualną — przesądza o tym, że przepisy ustawy o zakazie propagowania komunizmu, a w szczególności art. 5a, znajdują tu zastosowanie, przy czym forma własności przestrzeni i jej status nie mają tu znaczenia<sup>6</sup>. Wystarczy, że dany pomnik będzie wystawiony na widok publiczny.

Kategoria pojęciowa „symbolu”, będąca kluczowym terminem dla stosowania przepisów u.z.p.k., w kontekście oceny, czy nazwy ulic lub obiektów użyteczności publicznej oraz pomniki upamiętniają bądź propagują komunizm, bądź też ustrój totalitarny, budzi liczne kontrowersje w doktrynie, a jej interpretacja jest przedmiotem istotnych zarzutów formułowanych w trakcie postępowań toczących się w wyniku podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego środków ochrony prawnej. Dlatego też warto poddać badaniom istotne elementy kategorii prawnej, którą ustawodawca skonstruował w odniesieniu do tego pojęcia, co w niniejszym opracowaniu zostanie dokonane na tle orzecznictwa

<sup>4</sup> Por. M. Tabernacka, *Zasady korzystania z przestrzeni publicznej oraz z przestrzeni o statusie publicznej dostępności*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 138. W opracowaniu tym zawarta została klasyfikacja obu tych kategorii przestrzeni: przestrzeń publiczna to poddany jurysdykcji krajowej lub eksterytorialny obszar o potencjalnej lub realnej dostępności dla nieoznaczonych indywidualnie podmiotów, którego status regulowany jest prawem publicznym krajowym lub umowami międzynarodowymi; przestrzeń o statusie publicznej dostępności to przestrzeń, która może być przedmiotem zarówno własności publicznej, jak i prywatnej, która na mocy regulacji administracyjnoprawnej udostępniana jest ogółowi.

<sup>5</sup> Chodzi tu o przestrzeń, na przykład grunty i posadowione na nich budynki, które są usytuowane w sąsiedztwie dróg publicznych lub obiektów użyteczności publicznej i z tego powodu ich właściciele mają status — jak to określał T. Bigo — adiacentów. Autor zwracał uwagę, że owi adiacenci korzystają w szerszej mierze z drogi publicznej niż wszystkie inne jednostki; *idem*, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, materiały niepublikowane w oprac. T. Kawki, Wrocław 1948, s. 179.

<sup>6</sup> Ponadto zakaz symbolizowania i ewentualnego propagowania komunizmu oraz innego ustroju totalitarnego, w myśl art. 5a ust. 3 u.z.p.k., nie obejmuje pomników znajdujących się na terenie cmentarzy albo innych miejsc spoczynku, wystawionych na widok publiczny w ramach działalności artystycznej, edukacyjnej, kolekcjonerskiej, naukowej lub o podobnym charakterze w celu innym niż propagowanie ustroju totalitarnego; wpisanych — samodzielnie albo jako część większej całości — do rejestru zabytków.

zapadłego w związku ze stosowaniem przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu.

## Symbol jako desygnat określonego znaczenia

Ustawa o zakazie propagowania komunizmu nie wprowadza definicji legalnej symbolu w rozumieniu jej przepisów, w związku z czym należy oceniać znaczenie tego terminu w kontekście ustaleń nauki, w tym nauki o języku, oraz w kontekście potocznego rozumienia tego określenia. Jeżeli chodzi o ustalenia leksykalne, uniwersalną definicję symbolu przedstawił Władysław Kopaliński, który definiuje go jako przedmiot albo znak zastępujący, reprezentujący, oznaczający, przywołujący na myśl — na zasadzie umowy, asocjacji myślowej — jakieś pojęcie, czynność, przedmiot. Jest to, zdaniem autora, zwłaszcza widomy znak czegoś niewidomego. Symbolika zaś to ogół symboli używanych w danej dziedzinie albo znaczenie symboliczne, przenośne utworu bądź wydarzenia<sup>7</sup>. Zgodnie z definicją zawartą w *Nowej encyklopedii powszechnej PWN* symbol to znak należący do właściwej podklasy znaków zastępczych, pełniący funkcję substytucji, to jest zastępowania określonego podmiotu lub pojęcia abstrakcyjnego, stanu rzeczy, zdarzenia itd., wywołujący w umyśle określone stany psychiczne i emocjonalne (wyobrażenia, przeżycia) związane z tym właśnie przedmiotem. Symbol jest zawsze znakiem konwencjonalnym, to jest ukonstytuowanym i funkcjonującym na podstawie umowy zawartej w sposób wyraźny lub wynikającej ze zwyczaju między używającymi go, przy czym jak podaje encyklopedia, znajomość tej umowy jest niezbędnym warunkiem adekwatnego rozumienia danego symbolu<sup>8</sup>.

Obie te definicje identyfikują bezpośrednią i intencjonalną asocjację symbolu z materią symbolizowaną, która prowadzi do substytucji symbolizowanego zjawiska przez ów symbol w odbiorze obserwatora<sup>9</sup>. Prowadzi to do wniosku, że aby „symbolizować”, nie można pozostawać w luźnym bądź nieintencjonalnym związku skojarzeniowym, co dotyczy zarówno warstwy wizualnej, jak i kulturowo interpretowanej treści niosącej symboliczne znaczenie. Ponadto w obu przytoczonych definicjach istotnym elementem definiującym jest subiektywny odbiór symbolu przez obserwatora w kontekście określonych uwarunkowań kulturowych i socjologicznych. Przy czym w odniesieniu do nazw ulic i obiektów

<sup>7</sup> *Symbol*, [hasło w:] W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1978, s. 936

<sup>8</sup> *Symbol*, [hasło w:] *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 8, Warszawa 2004, s. 32.

<sup>9</sup> Choć warto też zwrócić uwagę, że słowo jako symbol z filozoficznego i kulturowego punktu widzenia, jak to ujmuje I. Topp, nie tyle reprezentuje czy zastępuje rzeczywistość, ile uobecnia moc; *eadem*, *Słowa niemodne? Kultura, symbol, tradycja*, Wrocław 2014, s. 128; por. też A.J. Nowak, *Symbol, znak, sygnał*, Lublin 1994, s. 27, który pisze o mocy (ducha) związanej z symbolem. Zapewne chodzi tu więc o społeczny potencjał mobilizacyjny, który był aktywny lub który można za pomocą symbolu zaktywizować obecnie lub w przyszłości.

użyteczności publicznej albo do pomników taka subiektywna asocjacja powinna następować w umysłach wielu osób będących użytkownikami danej przestrzeni, na przykład powinno to następować powszechnie w określonym środowisku lokalnym. Istotne w przytoczonych definicjach jest wskazanie na konwencjonalne znaczenie symbolu, czyli to, że jest on odczytywany w określony sposób w danych warunkach społecznych. Jest wynikiem konwencji lub umowy.

Znaczenie symbolu jest czytelne tylko w warunkach społecznej świadomości jego znaczenia. Aby dany znak, nazwa czy też fakt był symbolem, musi panować społeczna zgoda co do tego, co ów symbol oznacza. W odniesieniu do miejsc — ulic, obiektów użyteczności publicznej, a także takich przedmiotów jak pomniki — ma to związek ze zjawiskiem topofilii — fenomenowi, który, jak zauważa M. Pirvelli, ukazuje stosunek osoby do miejsca, przedmiotu lub faktu historycznego, przez co to miejsce, przedmiot lub fakt historyczny nabiera wartości emocjonalnej. Jak to celnie ujmuje autorka, topofilia „wypełnia miejsce duchem”. Autorka przytacza definicję Y.F. Tuana, który definiował to zjawisko jako powiązanie, zależność, związek człowieka z miejscem lub przedmiotem, który ukazuje subiektywną relację człowieka z jego otoczeniem<sup>10</sup>. Aby ta subiektywna relacja mogła nastąpić w odniesieniu do tego, czy będzie można zidentyfikować symbolizowanie danego miejsca z określonymi wartościami lub zjawiskami, musi zachodzić obiektywny fakt powiązania danej nazwy lub treści kodowanych przez pomnik ze świadomością odbiorcy. Odbiorca musi dysponować wiedzą co do tego, czy coś jest symbolem komunizmu, ale także w jego umyśle musi powstawać jednoznaczna asocjacja w tym zakresie. Topofilia może skutkować subiektywnym powiązaniem emocjonalnym z faktami oderwanymi od semantycznego znaczenia danej nazwy, a także mającymi istotne dla danej osoby znaczenie emocjonalne oderwane od określonego kontekstu historycznego.

Należy też pamiętać, że w odniesieniu do symbolicznej wartości przestrzeni można wyróżnić symbole identyfikowane w szerokim kontekście społecznym i symbole ekskluzywne — czytelne tylko dla wąskiej grupy osób. W kontekście oceny tego, czy zjawisko uwidaczniane w przestrzeni publicznej jako nazwa odnosząca się do faktu lub zjawiska, a także sam przedmiot, taki jak pomnik czy też znak, mógł być pożytywany za symbol, musi istnieć powszechna zgoda co do jego symbolicznego znaczenia albo chociażby powszechna świadomość tego faktu. Dlatego uznawanie określonych nazw za symbolizujące komunizm lub totalitaryzm budzi tak daleko idące kontrowersje i dlatego ich symbolika musi być odczytywana w kontekście lokalnej świadomości postrzegania określonej symboliki.

<sup>10</sup> M. Pirvelli, *Duch miejsca a topofilia*, [w:] *Pamięć, przestrzeń, tożsamość*, red. S. Kapral-ski, Warszawa 2010, s. 221 i cytowany tam Y.F. Tuan, *Topofilia: Study of Environmental Perception, Attitudes and Values*, Englewood Cliffs 1974.



## Symbol komunizmu i autorytaryzmu w świetle przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu

Konstrukcja zakazu odnoszącego się do nazw ulic, obiektów i urzędów użyteczności publicznej oraz treści, którą niosą pomniki, przyjęta w art. 1 oraz w art. 5a u.z.p.k., polega na tym, że owe nazwy lub pomniki nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat „symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny”. Stosowanie tego przepisu wymaga więc odniesienia sformułowanego w nim zakazu do wiedzy z zakresu historii, w tym historii państwa i prawa, doktryn politycznych i prawnych, a także wiedzy z zakresu zasad kształtowania ustroju państwa, czym zajmują się między innymi nauka prawa konstytucyjnego i nauka o administracji. Ustawodawca w ust. 2 art. 1 u.z.p.k. doprecyzowuje rozumienie komunizmu na gruncie przepisów tej ustawy. Zgodnie z tą regulacją 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.

Treść tych przepisów rodzi następujące pytania: czy prawodawca ustanowił prawidłowy punkt odniesienia w pojęciach komunizmu i totalitaryzmu jako „ustrojów państwa”? Co konkretnie oznacza „symbolizowanie represyjnego, autorytarnego i niesuwerennego systemu władzy w Polsce w latach 1944–1989” i jak to się ma do symbolizowania komunizmu i innego ustroju totalitarnego, a w konsekwencji czy ustawodawca zrównuje pojęcie komunizmu z pojęciem „inny ustrój totalitarny”? W kontekście tych pytań kluczowe jest ustalenie zakresów pojęciowych zjawiska „komunizmu” i zjawiska „totalitaryzmu”.

Komunizm to ideologia, nawet jeżeli w literaturze ocenia się go także jako doktrynę polityczną<sup>11</sup>. Wydaje się, że dokonanie pojęciowego zrównania ideologii

<sup>11</sup> Syntezę poglądów przedstawianych w doktrynie na ten temat w kontekście stosowania przepisów u.z.p.k. przeprowadzili M. Makowska i M. Makowski. Jak piszą autorzy, w naukach politycznych zauważyć można brak zgody co do tego, czy komunizm jest doktryną polityczną, czy ideologią, a także jakie cechy stanowią o uznaniu danego systemu politycznego czy też okresu w historii danego państwa, regionu czy społeczeństwa za komunistyczny. Ponadto w doktrynie nie ma zgody odnośnie do totalitarnej natury komunizmu, co w cytowanym komentarzu udokumentowane zostało przez jego autorów pogłębioną analizą stanowiska doktryny na ten temat. Na tej podstawie doszli do wniosku, że głównymi postulatami ideologii komunizmu (zjawiska o ideologicznym charakterze), która zrodziła się w połowie XIX wieku, są równość i wspólnota w organizacji życia społecznego, realizowana między innymi przez całkowite zniesienie własności, ponadto obalenie kapitalizmu jako ustroju wyzysku klasy posiadaczy względem klasy robotniczej i zastąpienie go bezklasową formą organizacji społecznej. Autorzy zauważają, że znaczna część założeń ideologii komunistycznej pokrywała się z wieloma koncepcjami socjalistycznymi obecnymi w Europie w XIX wieku. Co więcej, określając zniesienie własności prywatnej jako główny przymiot tego ruchu, można uznać komunizm za jedną z odmian socjalizmu, ale w literaturze zauważa się, że zlikwidowanie własności prywatnej nie wiązało się jednak ze stworzeniem ustroju socjalistycznego, który zgodnie z teorią jest pierwszym etapem na drodze do komunizmu; *eidem, Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych*,

z ustrojem to nadużycie semantyczne polegające na pomieszaniu kategorii pojęciowych. Komunizm, jak podaje *Nowa encyklopedia powszechna PWN* w kontekście źródłosłowa łacińskiego tego terminu: *communis* — wspólny, powszechny, to ideologia postulująca równość i wspólnotę w organizacji życia społecznego oraz racjonalność w kierowaniu życiem gospodarczym, głosząca nieuchronność upadku kapitalizmu i potrzebę działań dla osiągnięcia tego celu. Jak podaje encyklopedia, ideologia komunistyczna miała charakter utopijny, zawierała postulat radykalnego egalitaryzmu obejmującego nie tylko równość wobec prawa, ale również status społeczny, a nawet życie kulturalne. Głosiła ideę wspólnoty i braterstwa ludzi, przewyciężającej indywidualizm i społeczną atomizację, czemu miało służyć zniesienie własności prywatnej. W przywoływanym tu źródle zostało zdefiniowane także pojęcie ustroju komunistycznego, który według zamieszczonej tam definicji charakteryzował się: dążeniem do atomizacji społeczeństwa, dominacją partii we wszystkich sferach życia publicznego (zwłaszcza w dziedzinie polityki, stowarzyszeń i środków masowego przekazu), podporządkowaniem ustawodawstwa i prawa partii, rozbieżnością (mimo utrzymywania fasadowej roli instytucji państwa i prawa) między przepisami prawa stanowionego a faktycznie obowiązującymi normami, symbiozą aparatu partyjnego i państwowego, ideologicznym monopolem partii, co wyrażało się między innymi w cenzurze, a także zawłaszczaniem sfery języka publicznego, czego symptomem jest nowomowa. Inne elementy wskazywane w definicji to między innymi: upaństwowienie gospodarki, dążenie do podporządkowania państwu i partii życia prywatnego obywateli, stosowanie przez państwo przymusu i terroru poza kontrolą prawa, czystki wobec części własnego aparatu władzy i kampanie masowej mobilizacji społeczeństwa do osiągnięcia celów politycznych i gospodarczych (jako przykłady zostały w encyklopedii wymienione: kolektywizacja, industrializacja, wielki skok i rewolucja kulturalna w Chinach)<sup>12</sup>. W tej współczesnej definicji opracowanej przez polskich encyklopedystów jako swoiste kulturowe zjawisko można wyróżnić użycie przez autorów hasła czasu przeszłego jako istotnego elementu definiującego ustrój komunistyczny. Dowodzi to tego, że w odbiorze społecznym komunizm traktowany jest obecnie jako przeszłość. Należy także zwrócić uwagę, że encyklopedyczne ujęcie nie zrównuje pojęcia komunizmu z ustrojem komunistycznym, choć oczywiście z treści obu definicji wynika, że ustrój komunistyczny to ustrój oparty na założeniach ideologii komunistycznej.

Warto wziąć też pod uwagę definicję zawartą w encyklopedii wydanej przed przekształceniami ustrojowymi w Polsce. W definicji przedstawionej w *Małej encyklopedii powszechnej PWN* słowo „komunizm” zostało użyte jako synonim

---

*jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki. Komentarz*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587745908/579883/makowska-marta-makowski-marcin-zakaz-propagowania-komunizmu-lub-innego-ustroj-otalitarnego...?keyword=M.%20Makowska,%20M.%20Makowski&cm=SFIRST> (dostęp: 27.12.2020).

<sup>12</sup> *Komunizm*, [hasło w:] *Nowa encyklopedia...*, s. 498–499.



określonego ustroju: komunizm to bezklasowy ustrój społeczny, wyższe stadium społeczeństwa socjalistycznego, różniące się od socjalizmu przede wszystkim stopniem rozwoju ekonomiczno-społecznego (jednolita ogólnonarodowa własność środków produkcji, równość i aktywne współuczestnictwo wszystkich obywateli w zarządzaniu społeczeństwem). Encyklopedia podaje, że komunizm oznacza osiągnięcie przez społeczeństwo socjalistyczne — na gruncie stałego rozwoju nauki i techniki — takiego rozwoju sił wytwórczych, który dzięki obfitości produkowanych dóbr umożliwi przejście do zasady podziału produktów wedle potrzeb. Podane też zostało drugie rozumienie tego terminu, zgodnie z którym komunizm to ideologia i kierunek rewolucyjnego ruchu robotniczego oparte na marksizmie i leninizmie. W encyklopedii wyróżniono także pojęcie komunizmu utopijnego, którą to nazwą określa się różne przedmarksistowskie ideologie postulujące zniesienie różnic klasowych i majątkowych między ludźmi i wyrażające dążenie do utworzenia społeczeństwa opartego na równości<sup>13</sup>. Ta definicja traktuje wprost komunizm jako ustrój. Aczkolwiek należy pamiętać, że działanie ówczesnego państwa, a ściślej jego organów, oraz prawo w tym państwie były przesiąknięte ideologią, a wręcz budowane na ideologii, która przenikała każdy aspekt życia społecznego, a przynajmniej była narzędziem partii i ludzi działających w tak zwanym aparacie władzy, używanym do umacniania i powiększania zakresu władzy absolutnej nad jednostkami w społeczeństwie. Nie dziwi więc tendencja do utożsamiania ideologii z ustrojem. Przekształcenia ustrojowe, których beneficjentem była między innymi Polska, zlikwidowały tę zależność. Od nowoczesnego prawodawstwa w państwie demokratycznym oczekuje się, że przepisy będą oparte na racjonalnych i prakseologicznych przesłankach, a przy tym precyzyjne i na tyle jednoznaczne, by można z nich było jednoznacznie odczytać treść dyspozycji.

Natomiast jeżeli chodzi o zjawisko totalitaryzmu, definiowane jest ono w literaturze przedmiotu przez pryzmat sposobu zorganizowania państwa i sprawowania w nim władzy, opartego na określonej ideologii zakładającej całkowitą, totalną kontrolę nad zatomizowanymi jednostkami.

Jak podaje *Mała encyklopedia powszechna PWN*, totalitaryzm to określenie systemu organizacji państwa dążącego do rozciągnięcia kontroli nad całością życia społecznego. Termin ten pochodzi od określenia *stato totale* użytego przez B. Mussoliniego na określenie faszystowskiego państwa włoskiego<sup>14</sup>. Szersza definicja totalitaryzmu została zawarta w *Nowej encyklopedii powszechnej PWN*. Zgodnie z nią totalitaryzm to system rządów oraz wspierająca go ideologia, w którym ambicje mocarstwowe szły w parze z rozczarowaniem wobec demokracji, jej kryzysem lub niedostatkiem, w tym sensie, że totalitaryzm uważany jest za skrajną i specyficzną postać rządów autorytarnych, nowoczesną odmianę tyranii i despotyzmu, zapewniającą rządzącym o wiele skuteczniejszą kontrolę

<sup>13</sup> *Komunizm*, [hasło w:] *Mała encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1974, s. 374.

<sup>14</sup> *Totalitaryzm*, [hasło w:] *Mała encyklopedia...*, s. 829.

nad społeczeństwem. Cechą totalitaryzmu jest oficjalna, obowiązująca wszystkich ideologia głosząca radykalne zerwanie z przeszłością, permanentną rewolucję i „wykuwanie” człowieka nowego typu. Ponadto do jego cech zaliczane są między innymi: centralnie kierowana propaganda, całkowite podporządkowanie sobie przez państwo zatimizowanego społeczeństwa, rządy monopartii, istnienie wyraźnie zdefiniowanego wroga zewnętrznego i wewnętrznego, sterowane poparcie społeczne, monumentalizm w sztuce, połączony z wrogością do form uznanych za zdegenerowane, bardzo wybiórczy stosunek do tradycji. Mimo że istnieją znaczne różnice między typami państw totalitarnych, uderzające analogie pomiędzy nimi pozwalają na wyodrębnienie totalitarnego systemu sprawowania władzy. Od tradycyjnych rządów autokratycznych totalitaryzm różni się przede wszystkim posługiwaniem się nowoczesną techniką i organizacją pracy, bez której niezbędny dla totalitaryzmu stopień kontroli nad społeczeństwem byłby nieosiągalny<sup>15</sup>. To ujęcie definicyjne charakteryzuje cechy ustroju totalitarnego, które stanowią uniwersalny wzorzec, mogący być odniesieniem do oceny także współczesnych ustrojów państwowych lub wdrażanych przekształceń ustrojowych i prawnych mających wpływ na funkcjonowanie obywateli (i innych jednostek) w państwach do tej pory ocenianych jako demokratyczne. Istotne „elementy diagnostyczne” to przede wszystkim realny i zinstytucjonalizowany wpływ ideologii na życie jednostek w państwie, jak i relacje między kluczowymi instytucjami państwowymi i partią oraz sposób ich działania.

Zgodnie z opinią M. Makowskiej i M. Makowskiego redakcja ust. 2 art. 1 u.z.p.k. wskazuje, że ustawodawca nie przesądził, iż system władzy w Polsce w latach 1944–1989 był komunizmem lub innym ustrojem totalitarnym, ale na potrzeby stosowania komentowanego aktu prawnego zrównał go z symboliką systemu totalitarnego<sup>16</sup>. W tym kontekście należy zaznaczyć, że regulacja ustawowa powinna być dokonywana z uwzględnieniem merytorycznych uwarunkowań normowania określonego zjawiska. Uwarunkowania faktyczne — takie jak fakty historyczne i ich obiektywna ocena — są granicą instrumentalizacji prawa. Znamienna jest tu konkluzja, którą przedstawiają M. Makowska i M. Makowski, że aby rozstrzygnąć o totalitarnej naturze ustrojów komunistycznych, należałoby wpierw zgodzić się co do komunistycznej natury konkretnych ustrojów, a takiej zgody, jak wynika z przeprowadzonych badań, brakuje pośród politologów<sup>17</sup>.

Nie ulega jednak wątpliwości, że ustawodawca w treści art. 1 ust. 1 i 2 traktuje komunizm jako ustrój oraz system sprawowania władzy państwowej, co jest pojęciem bliskoznacznym ustrojowi, na co wskazuje wyrażenie zawarte w ust. 1 tego artykułu: „symbolizujących komunizm lub inny [wyr. — M.T.] ustrój totalitarny”. Ponadto sformułowanie zawarte w ust. 2 tego artykułu: „symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce

<sup>15</sup> *Totalitaryzm*, [hasło w:] *Nowa encyklopedia...*, s. 285–286.

<sup>16</sup> M. Makowska, M. Makowski, *op. cit.*

<sup>17</sup> *Ibidem*.

w latach 1944–1989” również świadczy o tym, że ustawodawca miał na myśli ustrój, a nie ideologię<sup>18</sup>. Lektura tych regulacji wskazuje jednoznacznie, że nie ma w nich mowy o symbolizowaniu ideologii czy doktryny — odnoszą się one zdecydowanie do ustroju.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że aby uznać daną nazwę ulicy lub obiektu użyteczności publicznej za symbolizującą komunizm, potrzebna jest konkretna konotacja, która pozwoli na subsumpcję stanu faktycznego do przepisu art. 1 oraz art. 5a u.z.p.k., zawierających nieostre pojęcie „symbolizowania”. NSA w wyroku z dnia 3 kwietnia 2019 roku<sup>19</sup>, przeprowadzając analizę celu użycia w art. 1 ust. 1 tej ustawy pojęcia niedookreślonego „symbolizuje”, zauważył, że mając na uwadze funkcję zwrotów i pojęć niedookreślonych, którą jest przede wszystkim bardziej elastyczna regulacja, pozbawiona kazuistycznych przepisów, należy przyjąć, że użycie w art. 1 ustawy z 2016 roku o zakazie propagowania komunizmu nieostrego określenia „symbolizuje”, zamiast kazuistycznego odwołania się do obiektywnych faktów historycznych, jest celowym zabiegiem, służącym pozostawieniu podmiotom podejmującym rozstrzygnięcia i wydającym opinie na podstawie ustawy większego marginesu uznania, co jednak powoduje, że podejmowane rozstrzygnięcia i opinie muszą być uzasadnione, w szczególności w zakresie wykazania, że w określonym przypadku zachodzi sytuacja podpadająca pod art. 1 tej ustawy.

Podobną konkluzję ma wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 września 2019 roku<sup>20</sup>, w którym sąd stwierdził, że w art. 1 ust. 1 ustawodawca posłużył się nieostrym określeniem „symbolizuje”, które wymaga wyjaśnienia w opinii, a następnie w uzasadnieniu zarządzenia zastępczego, dlaczego określona nazwa symbolizuje komunizm lub inny ustrój totalitarny albo dlaczego określona osoba, organizacja, wydarzenie lub data symbolizuje represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944–1989. Ocena legalności działań administracji — w tym wypadku organów gminy i oczywiście także organu nadzoru — powinna jednak przebiegać z zastrzeżeniem, że użycie przez ustawodawcę pojęć nieostrych nie oznacza dowolności interpretacyjnej w działaniach wykonawczych podejmowanych przez organy administracji. Adam Błaś słusznie twierdzi, że istotą swobody organu administracji nie jest przywilej przysługujący organowi administracyjnemu z jakimś uzasadnieniem doktrynalnym lub praktycznym do podejmowania działań niczym nieograniczonych. Zgodzić się należy w pełni z autorem, który jest zdania, że swoboda organu nie jest żadnym atrybutem władztwa organu i nie jest udzielona organowi administracyjnemu, aby mu umożliwić wykonywanie władztwa czy szerzej — aby umocnić władzę wykonawczą. Autor zauważa, że skoro zakres wyboru, jakiego organ może dokonać, wyznaczony jest

<sup>18</sup> Analogiczna konstrukcja została przyjęta w art. 5a u.z.k.p. odnośnie do oceny treści symbolizowanej przez pomniki.

<sup>19</sup> Sygn. II OSK 3079/18.

<sup>20</sup> Sygn. III SA/Łd 520/19.

przez konstrukcję normy prawnej, przeto swobody organu nie można rozszerzać w drodze interpretacji — owej swobody nie można wyinterpretować ze źródeł innych niż normy prawa powszechnie obowiązującego<sup>21</sup>. W przypadku działań nadzorczych dokonywanych w myśl przepisów u.z.p.k. swoboda organu nadzoru będzie ściśle limitowana wykonawczym charakterem tego działania podejmowanego w kontekście merytorycznych uwarunkowań oceny znaczenia słowa „symbol” oraz w kontekście ustrojowych regulacji dotyczących samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Granicą dyskrecjonalności będą tu także normy proceduralne określające formalny tryb dokonywania aktu nadzoru, co dotyczy zwłaszcza obowiązku merytorycznego uzasadnienia podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazywano na konieczność jednoznaczności asocjacji. Mimo że w wyroku z dnia 29 stycznia 2020 roku WSA w Poznaniu<sup>22</sup> stwierdził, że należy przyjąć, iż dana nazwa symbolizuje komunizm, jeżeli jej oznaczenie jest w jakikolwiek sposób kojarzone z tą ideologią czy ustrojem, to równocześnie zastrzegł, że oznaczenie to musi być przy tym na tyle wyodrębnione, że samodzielne używanie danej nazwy pozwala na identyfikację z ideologią czy ustrojem totalitarnym. Natomiast zasadę jednoznaczności asocjacji potwierdził NSA w wyroku z dnia 20 marca 2019 roku<sup>23</sup>, w którym orzekł, że nazwa danej ulicy symbolizuje ustrój totalitarny, jeżeli jej oznaczenie jednoznacznie jest kojarzone z danym ustrojem, jest powszechnie rozpoznawalne i na tyle wyodrębnione, że samodzielne jej używanie pozwala na identyfikację z daną ideologią. Podobnie WSA w Łodzi w wyroku z dnia 6 czerwca 2018 roku<sup>24</sup> stwierdził, badając kwestię legalności organów działających na podstawie przepisów u.z.k.p., że nazwa, oceniana jako niezgodna ze standardami ustanowionymi przez ustawodawcę, powinna jednoznacznie kojarzyć się z systemem komunistycznym, a ponadto nadanie takiej nazwy powinno mieć na celu gloryfikowanie ustroju komunistycznego, rozpowszechnianie i utrwalanie pamięci o nim wśród lokalnej społeczności.

Z cytowanych orzeczeń wynika więc, że istotnym elementem przesądzającym o tym, czy dana nazwa symbolizuje komunizm lub inny ustrój totalitarny, jest intencjonalność użycia przez organ gminy określonej symboliki w celu propagowania komunizmu, przy czym ocena owej nazwy jako symbolizującej komunizm lub totalitaryzm musi być jednoznaczna w odbiorze społecznym.

Konkretna nazwa ulicy lub obiektu użyteczności publicznej może być wszak wieloznaczna lub też określone wydarzenie bądź pewna data mogą mieć wiele desygnatów znaczeniowych. Aby uznać, że w konkretnym przypadku dochodzi do

<sup>21</sup> A. Błaś, *Zakresy swobody administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 220–221.

<sup>22</sup> Sygn. II SA/Po 997/19.

<sup>23</sup> Sygn. II OSK 3391/18.

<sup>24</sup> Sygn. III SA/Łd 260/18.

symbolizowania komunizmu, ów desygnat musi być jednoznaczny. W komentarzu do ustawy o zakazie propagowania komunizmu M. Makowska i M. Makowski przytoczyli tezy wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Vajnai przeciwko Węgrom*, w którym Trybunał orzekł w przedmiocie kryminalizowania używania symbolu czerwonej gwiazdy. Europejski Trybunał Praw Człowieka ocenił zakaz wprowadzony na Węgrzech za zbyt szeroki w świetle wieloznaczności symbolu czerwonej gwiazdy. Trybunał stanął na stanowisku, że powszechne, masowe łamanie praw człowieka, popełniane pod auspicjami komunizmu, dyskredytuje symboliczną wartość czerwonej gwiazdy. Zastrzegł jednak, że nie można uznać, że reprezentuje ona wyłącznie komunistyczną totalitarną władzę. Czerwona, pięcioramienna gwiazda nadal symbolizuje międzynarodowy ruch robotników walczących o sprawiedliwe społeczeństwo, a także niektóre działające zgodnie z prawem partie polityczne w różnych państwach członkowskich UE. Według Trybunału wieloznaczny kontekst znaczeniowy tego symbolu uniemożliwia wprowadzenie zakazu jego stosowania. Zdaniem Trybunału, z którym należy się zgodzić, nie ma zadowalającego sposobu na rozdzielenie różnych znaczeń tego symbolu. Nawet gdyby takie rozróżnienia istniały, mogłyby zrodzić niepewność mającą studzący wpływ na wolność słowa i autocenzurę (§ 54 wyroku)<sup>25</sup>.

Autorzy zwracają uwagę, że u.z.p.k. nie zawiera zamkniętej listy symboli, mimo że na etapie prac ustawodawczych zgłoszono poprawkę poselską, by minister właściwy do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Instytutu Pamięi Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa, określał, w drodze rozporządzenia, wykaz nazw, o których mowa w ust. 1 i 2 ustawy (VIII kadencja Sejmu, druk nr 351-A)<sup>26</sup>.

W trakcie subsumpcji dokonywanej w procesie wykonywania kompetencji określonych w u.z.p.k. organy władz publicznych muszą dogłębnie przeanalizować faktyczny kontekst nadania danej nazwy — jest to kluczowy warunek podjęcia legalnego działania. Analiza orzecznictwa zapadłego na gruncie ustawy o zakazie propagowania komunizmu wskazuje na szereg kontekstów oceny, czy określony fakt historyczny, osoba lub data symbolizuje komunizm lub ustrój totalitarny, które to konteksty zostaną przedstawione dalej.

## Kontekst świadomości społecznej znaczenia desygnatu

Symbolizowanie może następować tylko w określonym kontekście społecznym, przy czym należy pamiętać, że kontekst ten jest zmienny w czasie. Kolejne pokolenia, socjalizowane w odmiennych warunkach kulturowych i społecznych,

<sup>25</sup> M. Makowska, M. Makowski, *op. cit.*

<sup>26</sup> *Ibidem.*

mają odmienne etnocentryzmy i w odmienny sposób odczytują symbole, nawet jeżeli ich znaczenie semantyczne jest w zasadzie niezmiennie<sup>27</sup>. W takich warunkach pewne fakty lub postacie traktowane są często jako trąące myszką elementy kultury, a posługiwanie się odniesieniami wizualnymi lub innymi do nich nie stanowi afirmacji rzeczywistej ideologii czy autentycznych postaw.

Znamienne jest to, że proces określany jako „dekomunizacja ulic” był elementem szerszego zjawiska dekomunizacji, zapoczątkowanego pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku, i trwał z dużym nasileniem przez około 10 lat<sup>28</sup>. Ustawa o zakazie propagowania komunizmu została uchwalona prawie 30 lat po zainicjowaniu procesu dekomunizacji. Przy założeniu, że niesuwerenny ustrój w Polsce trwał przez nieco ponad 40 lat, i przy zestawieniu tego faktu ze spostrzeżeniem, że w świadomości obywateli proces dekomunizacji się zakończył<sup>29</sup>, należy zauważyć, że wymuszona działaniami ustawodawcy zmiana nazw ulic obecnie, pod pretekstem ich komunistycznej symboliki, będzie niezrozumiała w odbiorze społecznym, gdyż z reguły desygnat określonego symbolu utracił już dawno swoje znaczenie.

W tym kontekście niezmiernie ważną kwestią jest społeczna świadomość treści niesionych przez dany znak lub nazwę. Bez niej nie ma mowy o istnieniu symbolu. Powodem braku takiej świadomości może być to, że w danej społeczności nie jest rozpowszechniona określona, często niszowa wiedza z danego zakresu, a to z kolei może być wynikiem tego, że dany fakt, z historycznego punktu widzenia, miał marginalne lub niejednoznaczne znaczenie, lub że upłynęło tak dużo czasu od danego zdarzenia, że nikt już o nim nie pamięta, a pozostała sama nazwa — pusta znaczeniowo lub może raczej wypełniona „treścią” codziennych doświadczeń związanych z danym miejscem. Nazwa ta jest jednak istotnym elementem tożsamości lokalnej<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Przykładem może być chociażby „kariera” w popkulturze wizerunku Che Guevary w czapce z czerwoną gwiazdą, który jest popularnym motywem wykorzystywanym w młodzieżowych stylizacjach modowych.

<sup>28</sup> Por. badania J. Kałużnej, *Dekomunizacja przestrzeni publicznej w Polsce — zarys problematyki*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2018, nr 2.

<sup>29</sup> Na zbyt częste lub dokonywane „poniewczasie” zmiany prawa, które są niszczące dla jego autorytetu, zwraca uwagę I. Lipowicz, pisząc, że zmiany takie były uzasadnione jedynie w burzliwym okresie przejściowym, krótkim czasie kluczowej transformacji, a następnie bezpośrednio po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Zdaniem autorki obecnie wydaje się, że zasięg trwania deklarowanej transformacji został nadmiernie wydłużony i służył często jako wygodne uzasadnienie beztrioskich zmian prawa; *eadem*, *Prawo administracyjne wobec nowych potrzeb społecznych*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 563.

<sup>30</sup> Por. M. Tabernacka, *Wizerunek i tożsamość podmiotów sfery publicznej*, [w:] *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, red. M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń, Warszawa 2012, s. 112–120. Nazwa ulicy jest elementem tożsamości podmiotu sfery publicznej, jakim jest gmina. Niepowtarzalność tożsamości ma związek z tym, co indywidualizuje dany podmiot.



Prypadkiem, który warto przeanalizować w tym właśnie kontekście, jest sprawa ulicy Botwina w Pieszcych. Wojewoda dolnośląski w trybie nadzoru wykonywanego na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (ówcześnie Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) stwierdził nieważność<sup>31</sup> uchwały nr XXXV/255/2017 Rady Miejskiej w Pieszcych z dnia 30 sierpnia 2017 roku w sprawie zmiany nazwy ulicy<sup>32</sup>. Wojewoda stwierdził, że uchwała ta została podjęta z naruszeniem art. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 u.z.p.k., gdyż Rada Miejska w Pieszcych zmieniła dotychczasową nazwę ulicy „Naftalega Botwina”, na ulicę „Botwina”. Zdaniem Wojewody, powziętym na podstawie opinii wydanej przez IPN, wyrażonym w uzasadnieniu do rozstrzygnięcia nadzorczego, nazwa „Botwina” pozostaje nazwą „wciąż wpisującą się w upamiętnienie osoby symbolizującej komunizm, Naftalego Botwina, w związku z czym narusza art. 1 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu”. Wojewoda powołał się na opinię IPN, w której stwierdzono, że „poprzednio obowiązująca nazwa przedmiotowej ulicy (N. Botwina) w zasadzie była tożsama z nazwą nowo nadaną (Botwina). Mimo że podjęto nową uchwałę w sprawie nazwy ulicy — nazwa ta pozostała w zasadzie identyczna z nazwą poprzednio obowiązującą, upamiętniającą osobę symbolizującą komunizm — Naftalego Botwina”. Podniesiono też, że ulica nazwana od nazwy rośliny, jaką jest botwina, zgodnie z zasadami gramatyki języka polskiego, powinna brzmieć „Botwinowa”.

Nie można zgodzić się z takim stanowiskiem ani w kontekście lingwistycznej analizy nazwy ulicy „Botwina”, ani w kontekście symbolizowania nazwą „Botwina” ustroju totalitarnego bądź też komunistycznego, a wreszcie w kontekście oceny osoby Naftalego Botwina<sup>33</sup> jako osoby symbolizującej komunizm lub inny ustrój totalitarny.

<sup>31</sup> Znak: NK-N.4131.105.4.2017.KW.

<sup>32</sup> Znak: KN-I.4131.1.345.2018.2.

<sup>33</sup> Naftali Botwin żył w latach 1905–1925. Był działaczem ruchu robotniczego: od 1923 roku członkiem Związku Młodzieży Komunistycznej w Polsce, a od 1925 roku członkiem Komunistycznej Partii Zachodniej Ukrainy. Rzeczywiście jego życiorys mógłby posłużyć zbudowaniu mitu i wykreowaniu tej postaci jako symbolu komunizmu — jednak wyłącznie jako idei, a nie ustroju. Botwin został rozstrzelany w wieku 20 lat na skutek wyroku sądu doraźnego, co spotkało się z szerokim oddźwiękiem w Polsce i poza granicami. Wyrok zapadł, gdyż Botwin, jako ochotnik, wykonał egzekucję na J. Cechnowskim, będącym świadkiem w procesach sądowych ówczesnych komunistów, w których dostarczał dowodów zdobytych w prowadzonej przez siebie działalności operacyjnej; na podstawie *Małej encyklopedii PWN*, s. 98 i *Słownika biograficznego działaczy polskiego ruchu robotniczego*, t. 1, red. F. Tych, Warszawa 1978, s. 300–301. Gdyby nagłośniono postawę Botwina — zarówno podczas procesu, jak i egzekucji — postać ta miałaby swego czasu szansę być uosobieniem założeń komunizmu jako idei walki klas. Z tego też punktu widzenia postać takiego patrona wydaje się niewłaściwa w obecnych czasach. Nie można jednak oceniać w omawianym tu kazusie działania rady gminy jako obejścia prawa. Podjęto nową uchwałę, gdzie respektowano uzus językowy, od dziesięcioleci oderwany od jego wartości semantycznej.

Używanie przez lokalną społeczność nazwy „Botwina” jako nazwy ulicy zachodziło — a nawet, jak wykazały moje badania<sup>34</sup>, zachodzi dalej — w oderwaniu od warstwy semantycznej tego słowa, gdyż większość respondentów nie zauważyła zmiany nazwy. Ta ulica w opinii respondentów nazywała się tak „zawsze”, członkowie lokalnej społeczności nie mieli ani okazji, ani potrzeby, aby dochodzić jej pochodzenia.

Używanie nazwy ulicy w formie rzeczownika w mianowniku nie jest sprzeczne z regułami języka polskiego i ma swoje uzasadnienie w regionalizmie językowym. Brak deklinacji rzeczowników jest charakterystycznym regionalizmem wielkopolskim. Przykładem może być nazwa ulicy Święty Marcin (a nie Świętego Marcina), przy której notabene mieści się Collegium Iuridicum Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Z językowego punktu widzenia używanie w Pieszcach nazwy „Botwina” jako nazwy ulicy było przykładem uzusu<sup>35</sup> językowego, głównie z tego powodu, że była to nazwa powszechnie i bezrefleksyjnie używana, bez świadomości konotacji znaczeniowych. Z punktu widzenia nauki o języku uzus językowy to powszechnie przyjmowany i aprobowany przez wielu użytkowników języka sposób wypowiedzania się. Elementy, którym przypisuje się status uzualnych, pozostają w dwojakim stosunku do obowiązującej normy językowej — mogą być z nią zgodne lub wyraźnie ją naruszać. W drugim wypadku zwyczajowo stosowany wyraz, konstrukcja gramatyczna czy typ wymowy mają charakter błędu językowego. Duży stopień rozpowszechnienia jakiegoś elementu językowego

<sup>34</sup> W tej sprawie przeprowadziłam badania empiryczne. Przygotowując niniejsze opracowanie, między czerwcem a wrześniem 2020 roku przeprowadziłam szereg wywiadów z osobami użytkującymi obecnie i w przeszłości przestrzeń Pieszc. Były to osoby pochodzące z tamtych okolic, a także identyfikujące się jako ich mieszkańcy. Co znamienne, większość z nich w ogóle nie zauważyła formalnej zmiany nazwy, a wszyscy respondenci nadal używali nazwy „Botwina”. Tylko 1 osoba (nauczyciel lokalnej szkoły) na 20 respondentów ankiety potrafiła określić, kim był Naftali Botwin, a 14 osób w ogóle nie miało świadomości, że występujące w nazwie ulicy słowo „Botwina” było deklinacyjną formą nazwiska konkretnej osoby o imieniu Naftali. Znamienne jest też, że w toku wywiadu, gdy ustalono już, że chodzi o imię, znaczna część respondentów nie była w stanie podać jego formy w mianowniku. Respondenci (część z nich pod koniec wywiadu) dowiadawali się, że chodzi o nazwę ulicy „Naftalego Botwina” i byli pytani o brzmienie tego imienia w mianowniku. Prawidłową formę mianownika tego imienia — „Naftali” — podały 4 osoby. Inne odpowiedzi respondentów to „Naftaleg” (2 osoby) lub „Naftal” (6 osób) albo „Naftalii” (1 osoba), „Naftalny” (3 osoby). Pozostali respondenci oświadczyli, że „nie kojarzą” tego słowa i nie mają pojęcia, jak brzmiałoby ono w mianowniku, co komunikowali z zażenowaniem. To dowodzi, że badane osoby albo nie miały świadomości co do tożsamości patrona ulicy, albo nie kojarzyły tej nazwy z określoną osobą, której dane personalne byłyby im w jakikolwiek sposób znane. W każdym razie jest to dowód, że Naftali Botwin nie występuje w świadomości respondentów badania jako symbol komunizmu lub w ogóle jego życiorys nie jest znany respondentom, co skutkuje tym, że współcześnie w lokalnym kontekście społecznym słowo „Botwina” jako nazwa ulicy, użyte bez jakiegokolwiek dookreślającego wyrażenia, nie może symbolizować komunizmu.

<sup>35</sup> Uzus to w ujęciu *Słownika języka polskiego* „utarty zwyczaj lub ustalona praktyka”, <https://sjp.pwn.pl/sjp/uzus;2579302.html> (dostęp: 20.12.2020).

może przesądzić o jego kodyfikacji (a więc uznaniu za formę poprawną)<sup>36</sup>. Taki właśnie przypadek zachodził w Pieszycach. W opinii językoznawców tak zwane kryterium uzualne jest jednym z ważniejszych argumentów wykorzystywanych w orzekaniu o poprawności lub niepoprawności danej formy<sup>37</sup>.

Jeżeli zaś chodzi o osobę Naftalego Botwina jako symbol komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, to podstawowym argumentem przeciwko opinii, która znalazła odzwierciedlenie w rozstrzygnięciu nadzorczym, jest fakt, że była to postać, której życiorys nie był obecnie znany członkom lokalnej społeczności. Analiza tego przypadku zawarta jest w dalszej części, niemniej zaznaczę tu jeszcze, że życiorys tej osoby potencjalnie mógłby zostać wykorzystany do budowania symboliki komunizmu<sup>38</sup>, ale nic takiego współcześnie w świadomości ogółu nie nastąpiło. Organ opiniodawczy i organ nadzoru w tej sprawie apriorycznie założył „złe intencje”<sup>39</sup> Rady Gminy w Pieszycach. Rada dokonała zmiany nazwy ulicy na faktycznie używaną, gdyż w powszechnym użyciu była właśnie nazwa „Botwina”. Jej działanie należy ocenić jako obronę lokalnego *status quo*. Organ ten podjął starania, by straty w sferze tożsamości lokalnej były jak najmniejsze. Oba organy działające w postępowaniu nadzorczym nie wzięły natomiast pod uwagę kontekstu lokalnego i uwarunkowań wynikających z ustrojowej roli jednostek samorządu terytorialnego, które są formą organizacji społeczności lokalnych, a ich organy wykonują zadania publiczne w warunkach działania ustrojowej zasady decentralizacji. To Rada Gminy okazała się w tym przypadku rzecznikiem interesu publicznego<sup>40</sup>, natomiast IPN i wojewoda wystąpili w roli bezrefleksyjnego intruzywnego reprezentanta etatystycznie pojmowanego sprawowania władzy

<sup>36</sup> *Uzus językowy*, <https://poradnia-jezykowa.uni.lodz.pl/warto-wiedziec/varia/> (dostęp: 20.12.2020).

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Botwin w czasach wojny domowej w Hiszpanii był patronem kompanii jego imienia, grupującej Żydów walczących w Batalionie im. José Palafoxa (w skład tego batalionu wchodził także Hiszpanie i Ukraińcy zgrupowani w osobnych kompaniach).

<sup>39</sup> Podkreślić należy, że rzetelne wykonywanie zadań publicznych, zwłaszcza za pomocą środków władczych, nie może przebiegać w warunkach „automatyzmu myślenia” czy też „wybierania drogi na skróty” w ocenie materiału dowodowego i uwzględnianiu przesłanek działania przez organ. Stosowanie jakiegokolwiek schematu poznawczego, pozwalającego na klasyfikację nazewnictwa ulic bez przeprowadzenia dogłębnej analizy uwarunkowań lokalnych zachodzących w danej społeczności w konkretnym przypadku albo też założenie z góry, że organ gminy postępuje „złe i złośliwie”, pozostawiając literalne brzmienie poprzedniej nazwy, za to uzasadniając jej nadanie przesłankami akceptowalnymi w kontekście ustawy o zakazie propagowania komunizmu, można uznać za nadużycie prawa; M. Tabernačka, *Kwestia (nie)pomijalności...*, s. 283.

<sup>40</sup> Jak słusznie zauważa A. Pakuła, ustalając treść interesu publicznego, organy władzy publicznej powinny to czynić oddzielnie dla każdego przypadku w drodze rzetelnego, empatycznego, asertywnego i systemowego analizowania wszystkich źródeł materialnych tego interesu, z uwzględnieniem i poszanowaniem możliwości państwa, a także z poszanowaniem praw mniejszości, nie zaś w drodze stosowania w arbitralny sposób jakiegoś „obiektywnego” schematu czy algorytmu, czy też pozornego analizowania, mającego jedynie potwierdzić wcześniej przyjętą arbitralnie koncepcję (tezę, rozwiązanie); *idem*, *Interes publiczny i tzw. apolityczność administracji publicznej. Od*

(centralnej) poprzez narzucanie mechanistycznie pojmowanych obowiązków na podstawie niejednoznacznie skonstruowanych przepisów.

Analiza tego przypadku wskazuje ponadto wyraźnie, że ocena dokonywana przez IPN powinna być oceną interdyscyplinarną — poza oceną faktów historycznych powinna dotyczyć też kwestii lingwistycznych oraz zjawiska społecznej świadomości i identyfikacji symboliki danej nazwy.

Kontekst powszechnej świadomości treści kodowanych przez daną nazwę lub pomnik jako czynnika legitymującego uznanie, że są one symbolem komunizmu bądź innego ustroju totalitarnego, znalazł odzwierciedlenie w utrwalonym orzecznictwie. Przykładem może być wyrok NSA z dnia 26 listopada 2009 roku<sup>41</sup>, w którym sąd stwierdził, że dopóki nazwisko, wydarzenie czy data nie stanowi powszechnie rozpoznawalnego przez mieszkańców miasta, gminy czy powiatu symbolu komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, dopóty nie może być mowy o tym, by uznać za uzasadnioną ingerencję organu nadzoru w sferę chronionej konstytucyjnie samodzielności jednostki samorządu terytorialnego na podstawie u.z.p.k.

Do podobnego wniosku doszedł WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2018 roku<sup>42</sup>, rozpatrując skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego w sprawie nazwy ulicy w Ostrzeszowie. Jak zauważono w wyroku, nie symbolizują komunizmu nazwy, które w odbiorze społecznym nie są kojarzone w ogóle z komunizmem. Wyrok dotyczył ulicy 21 stycznia położonej w tym mieście. W opinii sądu nazwa tej ulicy nie musi kojarzyć się mieszkańcom gminy jednoznacznie z komunizmem, sąd stwierdził więc, że dopóki nazwisko, wydarzenie lub data nie stanowi powszechnie rozpoznawalnego przez mieszkańców gminy symbolu 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 ustawy dekomunizacyjnej.

## Kontekst daty

Przykład nazwy ulicy 21 stycznia w Ostrzeszowie dotyczy także kontekstu daty jako desygnatu znaczeniowego symbolu w rozumieniu przepisów ustawy u.p.z.p. W sytuacjach, gdy utrwalona nazwa ulicy w poszczególnych miejscowościach miała postać dziennej daty i nie niosła z sobą powszechnie dekodowanych treści symbolicznych nawiązujących do komunizmu lub totalitaryzmu (jako ustrojów), można było zaobserwować przypadki pozostawienia literalnej nazwy

---

wartości do antywartości, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016, s. 388.

<sup>41</sup> Sygn. I FSK 1307/08.

<sup>42</sup> Sygn. II SA/Po 113/18.

ulicy, przy powzięciu uchwały o uzasadnieniu takiej nazwy przesłankami niemającymi związku z upamiętnianiem lub propagowaniem komunizmu bądź totalitaryzmu. Było to działanie rozsądne z uwagi na interesy społeczności lokalnej i jej potrzeby emocjonalne<sup>43</sup>. Ponadto należy je ocenić jako dopuszczalne prawnie.

Z utrwalonego orzecznictwa wynika jednoznacznie, że aby określona data symbolizowała czy też upamiętniała bądź propagowała komunizm w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.z.p.k., to forma tej daty musi zawierać dodatkowy kwantyfikator, na przykład oznaczenie konkretnego roku. Symbolizowanie, upamiętnianie lub propagowanie zachodziłoby ponadto w sytuacji, gdyby uzasadnieniem nadania takiej nazwy była wyrażona intencja upamiętnienia wydarzenia, które może mieścić się w zakresie objętym zakazem u.z.p.k.<sup>44</sup> Jeżeli więc w treści uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego o nadaniu określonej nazwy zostały wyraźnie zakomunikowane przesłanki niemające związku z zakazami sformułowanymi w art. 1 ust. 1 u.z.p.k., ingerencja nadzorcza jest bezprawna.

W kontekście tego stwierdzenia należy wyrazić aprobatę wobec wyroku NSA z dnia 12 grudnia 2018 roku<sup>45</sup>, dotyczącego nazwy ulicy 15 lutego w Tucholi<sup>46</sup>. Sąd stanął na stanowisku, że pomimo formalnego zachowania tej samej nazwy faktycznie całkowitej zmianie uległ jej desygnat, a zatem osiągnięty został cel ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Dlatego zdaniem sądu nie można — jak to wskazuje wojewoda — uznać dokonanej zmiany za pozorną, mającą na celu obejście prawa. Sąd podkreślił, że niewątpliwie intencje, jakie towarzyszyły Radzie przy nadawaniu nazwy ulicy „15 lutego”, zostały precyzyjnie przedstawione w uzasadnieniu do spornej uchwały, uchwała ta zaś zawiera uzasadnienie prawne i faktyczne jako przejaw woli rady, z którego wprost wynika, jakie wydarzenie upamiętnia nazwa ulicy „15 lutego”, a jest nim zrzut Cichociemnych do Polski w 1941 roku. Zatem wobec zgłaszanych wcześniejszych uwag Instytutu Pamięci Narodowej podjęto w wymaganym terminie działania wskazane w ustawie o zakazie propagowania komunizmu.

<sup>43</sup> Por. M. Tabernacka, *Wizerunek i tożsamość podmiotów...*, s. 118, gdzie jest mowa o trwałości jako elemencie tożsamości podmiotu sfery publicznej: nazwy ulic i istotnych dla danej społeczności miejsc faktycznie przez nią używanych są dużo trwalsze niż administracyjnoprawna regulacja tych nazw. Ponadto problem trwałości jako cechy tożsamości podmiotów sfery publicznej ma związek z zaufaniem obywateli do organów władz publicznych i innych instytucji sfery publicznej. Rolą państwa i jego organów jest przeciwstawianie się, a przynajmniej kompensowanie skutków w okresie „płynnej ponowoczesności”; *ibidem*, s. 120.

<sup>44</sup> Wyroki NSA: z dnia 14 lutego 2018 roku, sygn. II OSK 254/18; z dnia 12 grudnia 2018 roku, sygn. II OSK 2786/18.

<sup>45</sup> Sygn. II OSK 2720/18.

<sup>46</sup> W kontekście znaczenia instytucji kontroli obywatelskiej i istotnego czynnika demokracji, jakim jest partycypacja społeczna w administrowaniu sprawami lokalnymi i wykonywaniu administracji publicznej, warto odnotować, że kwestia zmiany nazwy ulicy 15 lutego w Tucholi spotkała się ze zdecydowanym sprzeciwem mieszkańców tej miejscowości; zob. I. Waszczuk, *Mieszkańcy ul. 15 Lutego nie chcą zmiany nazwy ulicy w Tucholi*, <https://plus.pomorska.pl/mieszkanicy-ul-15-lutego-nie-chca-zmiany-nazwy-ulicy-w-tucholi/ar/12046428#!> (dostęp: 16.11.2020).

Warto zwrócić uwagę na trafne spostrzeżenia sądu poczynione w uzasadnieniu. Sąd na tle tej sprawy sformułował pewne ogólne uwagi odnoszące się do stosowania nazwy ulicy w postaci daty dziennej bez kwantyfikatora rocznego. Zdaniem sądu przyjęcie przez organ nadzoru założenia o jednoznacznej konotacji daty dziennej, bez uwzględnienia treści uzasadnienia uchwały organu samorządowego, paradoksalnie prowadziłyby do efektu odmiennego, niż zdaje się być deklarowany w działaniu wojewody, a mającego swe źródło w celach wynikających z norm ustawy o zakazie propagowania komunizmu. Zdaniem sądu, gdyby akceptować podejście do stosowania art. 1 ust. 1 tej ustawy przywołane przez skarżący kasacyjnie organ, data wyrażona wyłącznie w ujęciu konkretnego dnia i miesiąca — „15 lutego” — na zawsze już musiałaby być „wykluczona” jako nazwa ulicy, skoro musiałaby być kwalifikowana jako „przypisana” do oznaczonego wydarzenia historycznego w okresie wskazanym w cytowanej ustawie (lata 1944–1989). Takie działanie w istocie zmierzałoby do petyfikowania wydarzeń historycznych z tego okresu.

Należy się w pełni zgodzić z tym stwierdzeniem. Kalendarz juliański obowiązuje w kulturze europejskiej na tyle długo, że w zasadzie każda data dzienna może symbolizować bardzo wiele różnorodnych wydarzeń i związanych z nimi idei czy treści, a globalizacja kultury i związana z nią internalizacja wartości jest czynnikiem inkorporacji do świadomości lokalnej znaczenia dat także z odległych geograficznie kultur. Jedynym desygnatem znaczenia jest powszechna — w kontekście lokalnym bądź szerszym — świadomość symbolicznej treści określonej daty.

## Kontekst osoby

Praktyka wykonywania nadzoru w kontekście obowiązywania u.z.p.k. wskazuje na tendencję wojewodów oraz organu opiniodawczego do uznawania, że symbolizują komunizm odwołania do osób nawet luźno i pośrednio związanych z okresem PRL albo z ideologią komunistyczną. Analiza aktów nadzoru i orzecznictwa zapadłego w przedmiocie skarg na nie wskazuje jednoznacznie na dotychczasową praktykę braku pogłębionej analizy życiorysów tak ocenianych osób oraz niedokonywanie przez oba te podmioty logicznych i spójnych uzasadnień ocen formułowanych w opiniach i przytoczanych w rozstrzygnięciach nadzorczych.

Problem, czy określoną osobę można zakwalifikować jako symbol komunizmu lub ustroju totalitarnego, podjęli M. Makowska i M. Makowski. Z ustaleń autorów wynika, że jedynie w wyjątkowych wypadkach osoba może być istotnie uznana za symbol. Jak argumentują, o ile można pokusić się o stwierdzenie, że osobami „symbolizującymi komunizm” będą w kulturze masowej Lenin lub Che Guevara, o tyle pomniejsze i nieznanne ogółowi postacie historyczne z dziejów komunizmu nie mogą być uznane za „symbolizujące” ten ustrój. Autorzy postulują więc doprecyzowanie pojęcia używanego w ustawie, co wymagałoby



zmiany zarówno art. 1 ust. 2, jak i art. 5a ust. 1. Ich zdaniem zamiast osób czy organizacji symbolizujących ustrój lepiej byłoby wskazać na przykład osoby i organizacje zaangażowane w tworzenie, zaprowadzenie i podtrzymywanie ustroju<sup>47</sup>, co zapewne pozwoliłoby na konkretną ocenę działalności określonych osób i rozwiało wątpliwości w zakresie stosowania przepisów tej ustawy. Analiza art. 1 ust. 1 u.z.p.k. przeprowadzona przez autorów wykazała, że ustawodawca nie objął przecież zakresem tej ustawy osób związanych z ustrojem komunistycznym, ale literalnie osoby symbolizujące komunizm. Pojęcie „związania” z ustrojem komunistycznym jest dużo szersze pojęciowo niż samo symbolizowanie lub propagowanie komunizmu, a ustawodawca nie zdefiniował samego „związania” z ustrojem komunistycznym. Skoro więc art. 1 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej (ani też nawet art. 1 ust. 2 tej ustawy) nie posługuje się pojęciem „związania” danej osoby z ustrojem komunistycznym, to nie można uznać, że samo związanie danej osoby z ustrojem komunistycznym automatycznie oznacza symbolizowanie lub propagowanie idei komunizmu (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2018 roku, sygn. III SA/Kr 130/18)<sup>48</sup>. Jest to kluczowe spostrzeżenie, które powinno być brane pod uwagę jako podstawowa wskazówka interpretacyjna w ocenie stanu faktycznego w kontekście dyspozycji u.z.p.k.

Analiza orzecznictwa dotyczącego symbolicznej roli poszczególnych osób w kontekście przepisów u.z.p.k. prowadzi do wniosku, że sądy orzekające w takich sprawach wskazują przede wszystkim na kontekst powszechnego postrzegania danej osoby jako symbolu komunizmu czy też ustroju totalitarnego. Pewne ogólne ustalenia, warte przytoczenia, zapadły w wyroku WSA w Łodzi z dnia 10 września 2019 roku<sup>49</sup>. Zdaniem sądu pojęcie osób symbolizujących komunizm, mające zasadnicze znaczenie dla stosowania u.z.p.k., należy interpretować ściśle. Sąd zauważył, że chodzi przy tym o takie osoby, w przypadku których użycie imienia i nazwiska prowadziłyby do propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego. Aby daną osobę uznać za symbolizującą określony system polityczny, musi zostać niewątpliwie wykazane, że jej symboliczny charakter znajduje odzwierciedlenie w odbiorze społecznym w ten sposób, że jednoznacznie kojarzy się społeczeństwu z tym systemem. Nazwa symbolizuje ustrój totalitarny, jeżeli jej oznaczenie jednoznacznie jest kojarzone z danym ustrojem, jest powszechnie rozpoznawalne i na tyle wyodrębnione, że samodzielnie występująca taka nazwa identyfikuje się z daną ideologią. Tylko wówczas można stwierdzić, że nazwa symbolizuje ustrój totalitarny. Zdaniem sądu takimi osobami są na przykład Józef Stalin, Włodzimierz Lenin, Bolesław Bierut czy Władysław Gomułka. Dopóki osoba ta nie stanowi powszechnie rozpoznawalnego przez członków wspólnoty

<sup>47</sup> M. Makowska, M. Makowski, *op. cit.*

<sup>48</sup> *Ibidem.*

<sup>49</sup> Sygn. III SA/Łd 520/19. Sąd powołał się także na następujące orzeczenia: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 listopada 2018 roku, sygn. IV SA/Po 752/18; wyroki NSA: z dnia 20 marca 2019 roku, sygn. II OSK 3253/18; z dnia 29 maja 2019 roku, sygn. II OSK 389/19.

samorządowej „znaku”, „uosobienia” idei lub praktyki komunizmu czy innego ustroju totalitarnego, dopóty nie może być mowy o tym, by uznać za uzasadnioną ingerencję organu nadzoru w sferę chronionej konstytucyjnie samodzielności jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisów u.z.p.k.

Podobnie NSA uzasadnił swoje orzeczenie do wyroku z dnia 13 listopada 2018 roku<sup>50</sup>, odnosząc się do wskazanej już w niniejszym opracowaniu definicji słownikowej pojęcia symbolu opracowanej przez T. Kopalińskiego. Sąd stwierdził, że aby dany przedmiot, osobę lub grupę osób uznać za symbolizujące określony system polityczny, musi zostać wykazane, że ich symboliczny charakter znajduje odzwierciedlenie w odbiorze społecznym w ten sposób, że jednoznacznie kojarzą się one społeczeństwu z tym systemem. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem sądu zawartym w tym wyroku, że tylko wtedy, gdy symbol jest czytelny i rozpoznawalny, można przyjąć, że stanowi on „znak” danej idei czy systemu. W wyroku podkreślono, że postaciami symbolicznymi dla komunizmu są jego współtwórcy lub prominentni działacze, albowiem ich rola w tworzeniu i utrzymywaniu systemu komunistycznego jest oczywista i powszechnie znana. Nie symbolizują natomiast komunizmu osoby wprawdzie związane z tym systemem, które jednak współcześnie nie są rozpoznawalne w tym charakterze w kręgach społecznych szerszych niż znawcy historii<sup>51</sup>. Propagowanie danej idei lub systemu politycznego poprzez używanie symboli może mieć miejsce tylko wtedy, gdy znaczenie jest jasne i czytelne dla opinii społecznej.

Dlatego też należy się zgodzić ze stanowiskiem WSA w Łodzi zawartym w wyroku z dnia 17 lipca 2019 roku<sup>52</sup>, zgodnie z którym należy ściśle interpretować pojęcie osób symbolizujących komunizm, mające zasadnicze znaczenie dla stosowania ustawy. Chodzi przy tym o takie osoby, w przypadku których użycie imienia i nazwiska prowadziło do propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego. Zdaniem sądu, aby daną osobę uznać za symbolizującą określony system polityczny, musi zostać niewątpliwie wykazane, że jej symboliczny charakter znajduje odzwierciedlenie w odbiorze społecznym w ten sposób, że jednoznacznie kojarzy się społeczeństwu z tym systemem.

Z „technicznego” punktu widzenia opinia IPN wydana na podstawie u.z.p.k. powinna więc zawierać analizę faktów uzasadniających symboliczne dla komunizmu bądź totalitaryzmu znaczenie danej osoby, do czego odniósł się także WSA w Lublinie w wyroku z dnia 9 stycznia 2020 roku<sup>53</sup>, dzieląc ugruntowany

<sup>50</sup> Sygn. II OSK 1825/18.

<sup>51</sup> Podobnym przypadkiem braku społecznej świadomości co do tożsamości i biografii patrona ulicy jest opisana już sytuacja nazwy ulicy Naftalego Botwina, choć akurat w tamtym przypadku chodzi również o kwestię akceptacji oboczności językowych w sytuacji, gdy organ gminy nie kwestionował potrzeby zmiany nazwy ulicy, a jego działanie miało na celu ochronę tożsamości lokalnej przez zachowanie językowego *status quo*.

<sup>52</sup> Sygn. III SA/Łd 506/19.

<sup>53</sup> Sygn. III SA/Lu 396/19. Sąd wskazał także na orzeczenia o podobnych tezach, na przykład wyroki NSA: z dnia 3 kwietnia 2019 roku, sygn. II OSK 3079/18; z dnia 13 listopada 2018 roku, sygn. II OSK 1825/18; z dnia 13 listopada 2018 roku, sygn. II OSK 2871/18.

w orzecznictwie NSA dotyczącym stosowania u.z.p.k. pogląd, że przywołanie samych faktów historycznych dotyczących danej osoby, w tym odnoszących się do jej przynależności do organizacji komunistycznych, działalności w tych organizacjach lub pełnienia funkcji w ich lokalnych strukturach, nie stanowi wystarczającej podstawy do przyjęcia, że osoba ta symbolizuje komunizm. Sąd stwierdził, że gdyby ustawodawca chciał uznać za symbol komunizmu samą przynależność do partii komunistycznej lub pełnienie funkcji w określonych jej strukturach, to niewątpliwie wprost przewidziałby to w u.z.p.k.

W tym kontekście warto wskazać dwie sprawy pozwalające na zobrazowanie tego kontekstu wyróżniania. Jedna z nich to tak zwana sprawa Cebertowicza, a druga — znana także z głośnych doniesień medialnych — sprawa Dziopaka. Obie te sprawy łączy fakt niewzięcia pod uwagę przez organ nadzoru i działającego w tych przypadkach prejudycjalnie organ opiniodawczy faktu retrospektywnej oceny działalności osób, które gmina chciała uhonorować nazwą obiektu użyteczności publicznej, a także wybiórcze pertraktowanie jako faktu „skażającego” pamięć danej osoby tego, że rozwijały one swoją działalność w okresie PRL-u. W obu tych przypadkach nie nastąpiło miarkowanie znaczenia określonych faktów z życia osób, których imię miało zostać nadane obiektom użyteczności publicznej.

W kazusie Cebertowicza<sup>54</sup> działaniem powiatu zgierskiego, którego wynik został uchylony w trybie nadzoru sprawowanego przez wojewodę, było nadanie przez Radę Powiatu Zgierskiego Zespołowi Szkół Nr 1 w Głownie w marcu 2003 roku, na wspólny wniosek Rady Pedagogicznej, Rady Rodziców i Samorządu Uczniowskiego, ówczesnego Zespołu Szkół Zawodowych Nr 1 w Głownie, imienia profesora Romualda Adama Cebertowicza. Legalność takiego działania została zakwestionowana przez wojewodę, który argumentował, że patron szkoły był osobą propagującą komunizm w rozumieniu przepisów u.p.z.p. W zarządzeniu zastępczym<sup>55</sup> przedstawiono życiorys R.A. Cebertowicza<sup>56</sup>. Na jego podstawie

<sup>54</sup> Zob. uzasadnienie do wyroku WSA w Łodzi z dnia 17 lipca 2019 roku, sygn. III SA/Łd 506/19.

<sup>55</sup> Znak: PNIK-I.4102.10.2019.

<sup>56</sup> Romuald Adam Cebertowicz urodził się 7 lutego 1897 roku w Głownie (koło Łowicza). W 1916 roku uzyskał maturę w 11 Warszawskiej Szkole Realnej. W 1917 roku rozpoczął studia na Wydziale Inżynierii Politechniki Ryskiej, ewakuowanej do Moskwy. Walczył tam w rewolucji październikowej, w ochotniczym oddziale saperskim, potem został skierowany do służby wartowniczej. W 1919 roku wraz z rodziną powrócił do kraju. Uczestniczył w III powstaniu śląskim. Kontynuował przerwane studia na Wydziale Inżynierii Politechniki Warszawskiej. W 1935 roku obronił pracę dyplomową i otrzymał stopień inżyniera budownictwa wodnego i lądowego. Od czerwca 1940 roku, jako żołnierz 2 dywizji Strzelców Pieszych, był internowany w Szwajcarii. Nawiązał współpracę z politechniką w Zurychu, był kierownikiem obozowego uniwersytetu. W latach 1947–1965 był pierwszym kierownikiem Katedry Hydrauliki i Hydrologii na Wydziale Inżynierii Środowiska Politechniki Gdańskiej, zaś w latach 1949–1967 profesorem tej uczelni. Był członkiem PAN (członek korespondent od 1952, a członek rzeczywisty od 1980 roku). Jest autorem prac z hydromechaniki i mechaniki gruntów, zwanej od jego nazwiska cebertyzacją. Zajmował się również zagadnieniami dotyczącymi konserwacji zabytków, między innymi zabytków w Wenecji. Był bezpartyjnym posłem na sejm PRL I kadencji. Zasiadał w Komisji Spraw Zagranicznych. Był działa-

wojewoda uznał, że „polityczna i ideowa działalność Romualda Adama Cebertowicza oraz jego ścisły związek z ustrojem komunistycznym” przesądza o tym, że z uwagi na symbolizowanie komunizmu przez tę osobę jego postać jako patrona obiektu użyteczności publicznej jest niedopuszczalna w świetle przepisów art. 1 u.z.p.k.

Natomiast, jak to w uzasadnieniu relacjonuje sąd, w ocenie starosty powiatu zgierskiego oraz lokalnej społeczności nazwisko Cebertowicz kojarzone jest wyłącznie z „cebertyzacją”. Upamiętnienie osoby profesora Romualda Adama Cebertowicza w nazwie szkoły w żaden sposób nie propaguje komunizmu, a w świadomości lokalnej społeczności profesor Cebertowicz funkcjonuje jako wybitny naukowiec, niestrudzenie dążący do odbudowy kraju ze zniszczeń wojennych oraz rozwoju polskiej nauki i techniki. Dla młodzieży jest wybitnym przykładem, jak wiele można osiągnąć, nawet jeśli pochodzi się z małej miejscowości. Życie i praca naukowa profesora Romualda Adama Cebertowicza w żaden sposób nie potwierdza propagowania systemu komunistycznego, a w społecznym odbiorze profesor Cebertowicz jest symbolem patrioty i wybitnego naukowca. Sąd przychylił się do tych argumentów i uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze, orzekając między innymi, że propagowanie danej idei lub systemu politycznego poprzez używanie symboli może mieć miejsce tylko wtedy, gdy znaczenie jest jasne i czytelne dla opinii społecznej.

Sprawa Dziopaka<sup>57</sup> dotyczyła natomiast nadania nowo projektowanemu rondu imienia Ryszarda Dziopaka — wieloletniego dyrektora Fabryki Samochodów Małolitrażowych w Bielsku-Białej, uważanego też za jej twórcę<sup>58</sup>. W tej sprawie także opinia wystawiona przez IPN oparta była na fakcie rozwijania przez

czem komunistycznego aparatu partyjnego, wieloletnim członkiem KW PZPR w Gdańsku. Był także działaczem ZBoWiD, przewodniczącym Wojewódzkiego Komitetu Frontu Jedności Narodu w Gdańsku oraz przewodniczącym towarzystwa Przyjaźni Polsko-Radzieckiej w Gdańsku. Zmarł w 1971 roku (jak zauważono w wyroku WSA, prawidłowo winno być: w 1981 roku) w Łodzi.

<sup>57</sup> Sprawa ta była przedmiotem orzekania WSA w Gliwicach, który wyrokiem z dnia 16 października 2017 roku (sygn. IV SA/Gl 781/17) oddalił skargę wniesioną na rozstrzygnięcie nadzorcze, a następnie, w wyniku skargi kasacyjnej, w sprawie tej orzekał NSA, który wydał wyrok w dniu 17 kwietnia 2018 roku (sygn. II OSK 658/18).

<sup>58</sup> Dziennikarska relacja opisująca kulisy i przebieg lokalnego odbioru stanowiska IPN w sprawie tego patronatu: J. Drost, *Rondo im. Ryszarda Dziopaka. Ostry spór o patrona*, <https://dziennikzachodni.pl/rondo-im-ryszarda-dziopaka-ostry-spor-o-patrona/ar/11763210/2?najstarsze> (dostęp: 4.12.2020). Dla badacza państwa i prawa istotną wartością badawczą może mieć przedstawienie w tym artykule stanowiska osób zasiadających w organach samorządowych: ówczesny prezydent Bielska-Białej wyraził opinię, że „gdyby nie jego umiejętności menadżerskie i silna osobowość, bylibyśmy małym, zapyziałym miasteczkiem”, natomiast pełnomocnik prezydenta miasta, a dawniej pracownik FSM, charakteryzował ideową postawę Dziopaka następująco: „nie utrudniał działalności związkowej w fabryce — pierwsze numery »Solidarności Podbeskidzia« były drukowane w FSM bez żadnej cenzury, związkowcy mieli do dyspozycji samochód i nikt nie zmuszał pracowników do przynależności partyjnej. Nie stworzyliby tej fabryki, gdyby nie był w partii. Nie ma dwóch zdań. Jak ktoś nie rozumie tych spraw, to może mieć teraz inne spojrzenie, ale nie będzie to zgodne z prawdą” — *ibidem*.

patrona obiektu użyteczności publicznej istotnej działalności społecznej w okresie PRL-u. Przyjmując bezrefleksyjnie treść opinii, Wojewoda Śląski stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 31 stycznia 2017 roku nr XXV/469/2017 w sprawie nadania nazwy rondu upamiętniającej tę postać. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego wskazano (powtarzając tezy opinii), że Ryszard Dziopak był działaczem Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, członkiem Komitetu Wojewódzkiego PZPR, w latach 1972–1981 „z ramienia PZPR posłem na Sejm PRL” i „nomenklaturowym dyrektorem”, a ponadto, że był odwołany na skutek protestów robotniczych w 1981 roku. W skardze na to zarządzenie, poza zarzutami natury formalnej, podniesiono także zarzuty merytoryczne pod adresem oceny zawartej w rozstrzygnięciu, które było wydane na podstawie opinii mającej prejudycjalne znaczenie dla rozstrzygnięcia nadzorczego, które swą warstwą merytoryczną, w ocenie powiatu skarżącego, było naruszeniem art. 1 ust. 1 u.z.p.k. Jak zrelacjonowano w uzasadnieniu cytowanego tu wyroku, zdaniem skarżącej nie można zgodzić się z tym, że bycie członkiem Komitetu Wojewódzkiego PZPR albo posłem na Sejm PRL z ramienia PZPR (do dnia 31 grudnia 1989 roku) oznacza automatycznie, bez względu na inne ewentualne zasługi czy dokonania, że dana osoba nie będzie mogła zostać uhonorowana poprzez nadanie jej imienia budowli, obiektowi czy urządzeniu użyteczności publicznej, w tym ulicom, mostom, placom, domom kultury, teatrom itp. W tym zakresie dokonana przez organ nadzoru wykładnia art. 1 cytowanej ustawy jest ze wszech miar nieprawidłowa. W skardze kasacyjnej jednostka samorządu terytorialnego podniosła zarzut, że wojewoda, wydając rozstrzygnięcie, oparł się na merytorycznej wymowie opinii IPN, która pomija fakty historyczne wskazujące na zasługi Ryszarda Dziopaka dla Bielska-Białej, oraz nie uwzględnił faktów, które zostały mu zakomunikowane przez gminę — chodziło o pisemne stanowisko przewodniczącego Rady Miejskiej, w którym wskazano takie zasługi. Przed podjęciem uchwały została ponadto dokonana przez przedstawicieli jednostki samorządu terytorialnego kwerenda w Oddziałowym Biurze Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów Instytutu Pamięi Narodowej w Katowicach i stwierdzono, że ze zgromadzonej tam dokumentacji dotyczącej Ryszarda Dziopaka nie wynika, aby współpracował on ze służbami bezpieczeństwa PRL. Zarzucono też wojewodzie oparcie jego działania na całkowicie niezgodnej ze stanem faktycznym i prawdą historyczną informacji IPN o rzekomym „odwołaniu” Dziopaka ze stanowiska dyrektora i to „na skutek protestów robotniczych w 1981 r.”.

Zdaniem NSA organ nadzoru, podejmując zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze, nie wyjaśnił wszystkich istotnych elementów mających znaczenie dla oceny prawidłowości przyjętej uchwały, a samo rozstrzygnięcie obarczone jest wadą uzasadniającą uwzględnienie skargi. Natomiast potraktowanie przez WSA w tej sprawie opinii instytutu jako niezaskarżalnej, jak również nadanie tej opinii charakteru wiążącego, pozostawałoby w sprzeczności z regulacjami dotyczącymi nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, gdyż faktycznym organem



nadzoru byłby wtedy Instytut Pamięci Narodowej, a nie wojewoda. Jak stwierdził sąd, obowiązki Instytutu Pamięci Narodowej jako organu współdziałającego w zakresie postępowania wyjaśniającego i obowiązki wojewody zmierzające do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia nadzorczego nie są tożsame. Z orzeczenia tego wynika więc, że to na wojewodzie, jako organie stwierdzającym nieważność uchwały, spoczywa obowiązek poczynienia ustaleń faktycznych w zakresie niezbędnym do zastosowania przepisu prawa materialnego ustawy i tym samym merytorycznego załatwienia sprawy.

Uchylając zarówno rozstrzygnięcie nadzorcze, jak i wyrok WSA zapadły w tej sprawie, NSA orzekł, że organ nadzoru, podejmując zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze, nie wyjaśnił wszystkich istotnych elementów mających znaczenie dla oceny prawidłowości przyjętej uchwały, a samo rozstrzygnięcie obarczone jest wadą uzasadniająca uwzględnienie skargi. Natomiast jeżeli chodzi o ocenę postępowania WSA, NSA uznał, że WSA wadliwie zastosował konstrukcję prawną oddalenia wniesionej skargi w trybie art. 151 p.p.s.a.<sup>59</sup> w zw. z art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. Sąd pierwszej instancji nie przeprowadził bowiem w tym zakresie właściwej kontroli legalności aktu nadzoru, u czego podstaw leżało przyjęcie przez sąd, że opinia Instytutu Pamięci Narodowej wydana w tej sprawie jest wiążąca dla wojewody.

## Kontekst faktów historycznych

Opisana sprawa nazwy ronda w Bielsku-Białej bezpośrednio wiąże się z kontekstem faktów historycznych, a ściślej ich oceny w postępowaniu dowodowym w sprawach dotyczących zastosowania przepisów u.z.p.k. W zakresie dokonywania wykładni przepisów ustawy i subsumpcji pod nie stanu faktycznego kluczowa jest odpowiedź na pytanie, co przesądza o tym, że dane wydarzenie symbolizuje komunizm lub inny ustrój totalitarny. Podobnie jak w omówionym przypadku oceny życiorysu danej osoby tutaj także zastosowanie mają podobne mechanizmy wykonywania prawa, z których podstawowe jest rzetelne ustalenie stanu faktycznego w odniesieniu do kontekstu lokalnej bądź powszechnej świadomości istnienia danego faktu historycznego lub jego określonej oceny.

Odnosząc się do wątpliwości interpretacyjnych związanych z określeniem „wydarzenie symbolizujące komunizm”, M. Makowska i M. Makowski postulują doprecyzowanie pojęcia używanego w ustawie, co ich zdaniem wymagałoby zmiany zarówno art. 1 ust. 2, jak i art. 5a ust. 1. Zamiast „dat i wydarzeń symbolizujących ustrój” dokładniejsze byłoby wskazanie dat i wydarzeń, które w tym ustroju, z powodów ideologicznych, upamiętniano lub obchodzono jako święta

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 (dalej: p.p.s.a.).



(por. opinia do projektu ustawy Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego z dnia 7 czerwca 2017 roku, znak: PK I BP 0280.114.2017). Autorzy ilustrują to spostrzeżenie przykładem: wydarzeniem symbolizującym komunizm może być nie tylko rewolucja październikowa, ale też, w innym znaczeniu, na przykład sfałszowanie wyników referendum w 1946 roku albo stłumienie protestów Poznańskiego Czerwca 1956 roku<sup>60</sup>.

Z tego względu zasadnicze znaczenie ma prawidłowe przeprowadzenie postępowania dowodowego, w ramach którego organ nadzoru powinien przeprowadzić rekonstrukcję intencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, aby poznać i móc ocenić uwarunkowania faktyczne leżące u podstaw nadania określonej nazwy. Przykładem może być tu sprawa, w której dokonano oceny historycznego znaczenia i roli 9 Zaodrzańskiego Pułku Piechoty w kontekście tego, czy formację tę można uznać za symbol komunizmu lub „innego ustroju totalitarnego”.

WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 17 stycznia 2019 roku<sup>61</sup>, uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego odniósł się do faktu nieuwzględnienia przez niego całości materiału dowodowego. W ocenie sądu treść uchwały o nadaniu rondy nazwy 9 Zaodrzańskiego Pułku Piechoty wskazuje intencje, jakie przyświecały Radzie Miasta Piły przy wyborze nazwy ronda. Z uzasadnienia uchwały nie wynika, aby Rada Miasta miała na celu uczczenie sformowania tego oddziału przez władze Związku Sowieckiego, co samo w sobie nie może stanowić o propagowaniu przez daną nazwę komunizmu w rozumieniu art. 1 ustawy z 2016 roku o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego. Rada skupiła się na opisanu dokonań pułku, zwłaszcza w kontekście lokalnym. Tym sposobem ustawodawca lokalny chciał uczcić pamięć żołnierzy, którzy brali udział w odbudowie Piły po wojnie. Sąd zwrócił uwagę, że w uzasadnieniu tym skarżąca wskazała, że organ nadzorczy zupełnie pominął w swoich rozważaniach treść uzasadnienia do uchwały w przedmiocie nadania tej nazwy, w którym opisano kontekst historyczny nadania takiej nazwy. Wykazano w tym uzasadnieniu, że nazwa ta odwołuje się do tradycji lokalnych oraz osób zasłużonych dla ziemi pilskiej. 9 Zaodrzański Pułk Piechoty został przeniesiony do Piły w 1949 roku, gdzie stacjonował w zachowanych do dziś koszarach. Oprócz realizacji programu szkolenia wojskowego uczestniczył wówczas aktywnie w podnoszeniu Piły ze zniszczeń wojennych. Jednostka ta stworzyła również podwaliny pod rozwój infrastruktury wojskowej miejscowego garnizonu. W 1957 roku, rozkazem Ministra Obrony Narodowej, 9 Pułk Piechoty rozformowano, część kadry i żołnierzy przeniesiono do rezerwy, pozostałych skierowano do innych jednostek i instytucji, w tym do funkcjonującej od 1948 roku Oficerskiej Szkoły Samochodowej w Pile oraz jednostek lotniczych. W Pile do dziś mieszka grupa żołnierzy 9 Zaodrzańskiego Pułku

<sup>60</sup> M. Makowska, M. Makowski, *op. cit.*

<sup>61</sup> Sygn. II SA/Po 843/18.

Piechoty z różnych okresów jego działalności, w tym Honorowy Obywatel Miasta Piły pułkownik Franciszek Leszczyszyn. W 2011 roku na miejscowym cmentarzu został pochowany pułkownik dyplomowany Bolesław Bryś — były dowódca jednostki oraz wieloletni zastępca Komendanta Wyższej Oficerskiej Szkoły Samochodowej w Pile. To właśnie z uwagi na wymienione postacie oraz wkład 9 Zaodrzańskiego Pułku Piechoty w odbudowę miasta i tworzenie nowej społeczności upamiętniono nazwą jednostki jedno z ważniejszych rond w Pile. W treści uzasadnienia wskazano też, że nadanie tej nazwy nastąpiło na wniosek Związku Żołnierzy Wojska Polskiego, który widział potrzebę uhonorowania 9 Zaodrzańskiego Pułku Piechoty w obecnych realiach ustrojowych. Sąd przytacza fakt, że wątpliwości dotyczących działalności jednostki nie mieli członkowie Zespołu do spraw Nazewnictwa Ulic, działającego przy Prezydencie Miasta Piły, który pozytywnie zaopiniował nazwę ronda i w kontekście oceny fachowości tego gremium spostrzegł, że w składzie zespołu znajdują się między innymi historycy.

Ocena faktów historycznych dokonywanych przez organ nadzoru, a także przez organ opiniodawczy, działające w zakresie kompetencji przyznanych im przepisami ustawy o zakazie propagowania komunizmu, powinna być pozbawiona wszelkiej instrumentalizacji faktów. Ocena działalności samorządu terytorialnego następuje w myśl u.s.g.<sup>62</sup> w odniesieniu do kryterium legalności działania. Legalność działania organu oceniana powinna być w kontekście, czy dana nazwa lub pomnik rzeczywiście symbolizuje komunizm lub inny ustrój totalitarny. Nie może stanowić oceny lojalności politycznej, bo takiej z ustrojowych względów nie może być w przypadku decentralizacji terytorialnej, której formą jest samorząd terytorialny. Ocena dokonywana w trakcie wykonywania kompetencji nadzorczych nie powinna dążyć do podciągnięcia tych faktów pod szablon automatyzmu myślenia, motywowany na przykład celami politycznymi<sup>63</sup> czy organizacyjnymi. Rolą historyka, poza odkrywaniem rzeczywistości historycznej, jest także między innymi wyjaśnienie owej rzeczywistości w kontekście obiektywnie zauważalnych faktów. A to w odniesieniu do nazwy ulicy nie powinno następować w oderwaniu od lokalnego kontekstu faktów i ich znaczeń dla lokalnych społeczności.

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.

<sup>63</sup> Jan Jeżewski zauważa, że rażącym następstwem upartyjnienia administracji publicznej jest zatarcie granicy między sferą działalności politycznej a administracyjnej. Zdaniem autora partyjność, która wdarła się do samorządu terytorialnego w Polsce, jest dysfunkcją osłabiającą więzi wspólnotowe i — jak zauważa — prowadzi do degeneracji interesu publicznego; *idem*, *Idea demokracji w przekształceniach ustrojowych samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 77, 2015, z. 3, s. 76–77.

## Konkluzje

Dokonanie prawidłowej wykładni przepisów art. 1 u.z.p.k. oraz na tej podstawie odpowiedniej subsumpcji w kontekście oceny, czy można uznać, że określona nazwa obiektu użyteczności publicznej lub pomnik w rzeczywistości symbolizuje komunizm, czy też ustrój totalitarny, jest czynnikiem przesądającym o legalności działania organu nadzoru, który dokonuje oceny, wykonując kompetencje określone ustawą o zakazie propagowania komunizmu.

Aby uznać, że mamy do czynienia z symbolem w rozumieniu przepisów u.z.p.k., należy wykazać jednoznacznie związek asocjacyjny między nazwą lub treściami kodowanymi przez pomnik a ustrojem totalitarnym lub komunizmem traktowanym jako ustrój totalitarny. Wymaga to wnikliwej analizy stanu faktycznego w odniesieniu do oceny faktów historycznych lub też roli, jaką odgrywała dana osoba lub organizacja, czy też kulturowych konotacji symbolicznych, na przykład daty wydarzenia lub faktu historycznego. Oznacza to także wyeliminowanie automatyzmu oceny. Ocena powinna zawsze następować w odniesieniu do tego, czy w kontekście powszechnej świadomości co do faktów bądź znaczeń można uznać, że określona osoba lub wydarzenie historyczne niesie symboliczne treści, uosabiające komunizm traktowany jako ustrój lub inny ustrój totalitarny. Niezależnie od tego, czy będzie to rozpatrywane w kontekście lokalnym, czy szerszym — społecznym.

Jeżeli chodzi o desygnaty identyfikacji symbolu, można więc wyróżnić: kontekst świadomości społecznej istnienia desygnatu, kontekst daty, kontekst osoby oraz kontekst faktów historycznych. Wzięcie ich pod uwagę pozwoli na dokonanie rzetelnej analizy stanu faktycznego, którego ocena następuje w przypadku realizacji kompetencji określonych przepisami u.z.p.k.

Lokalny lub szerszy kontekst społeczny i kulturowy oceny symbolicznego znaczenia danej nazwy lub pomnika powinien być oceniany w odniesieniu do aktualnych realiów świadomości społecznej. To zaś wiąże się z kwestią aksjologicznych podstaw regulacji ustawy o zakazie propagowania komunizmu i kontestacji działań nadzorczych przez organy gmin, które skarżyły powszechnie rozstrzygnięcia nadzorcze wydane na podstawie przepisów tej ustawy. Jak zauważa M. Jabłoński, jednym z zagrożeń idei *Rechtsstaat* jest problem oderwania prawa administracyjnego od wartości, w tym rozpowszechnienie przekonania o oderwaniu prawa od realiów życia społecznego, opresyjności prawa oraz wrażenie istnienia prawa dla samego prawa. „Złe” (wadliwe, niskiej jakości) prawo administracyjne, w społecznym mniemaniu nieuzasadnione aksjologicznie lub wręcz wartościami przeciwnymi, dość łatwo zostaje pozbawione posłuchu, przestaje być przestrzegane, a jego skuteczność opiera się wyłącznie na coraz dotkliwszych sankcjach i utrzymaniu kosztownych systemów kontroli i nadzoru, co zresztą

wzbudza społeczną niechęć<sup>64</sup>. Dlatego też istotne jest, aby prawodawstwo nie zawierało nieuzasadnionych istotnymi racjami społecznymi intruzywnych regulacji, a gdyby praktyka wykonywania przepisów mogła doprowadzić do intruzywnych działań nadzorczych — by przewidziane były procedury miarkowania wartości i kontekstu oceny.

Symbolizowanie to przenoszenie treści symbolicznych, czyli określonego desygnatu znaczeniowego. To zaś może zachodzić tylko w określonym środowisku społecznym, więc aby działanie organu nadzoru nie było instrumentalną realizacją celów pozaprawnych, na przykład politycznych lub organizacyjnych, polegających na tym, by określony organ miał pole do działania, ocena nazwy ulicy, powinna następować w odniesieniu do aktualnego stanu świadomości społecznej, przy poszanowaniu uwarunkowań społecznych, wizerunkowych i ekonomicznych posługiwania się określoną nazwą i przy zachowaniu szacunku do kategorii tożsamości, która jest wartością istotną dla mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego.

## Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, materiały niepublikowane w opracowaniu T. Kawki, Wrocław 1948.
- Błaś A., *Zakresy swobody administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2013.
- Drost J., *Rondo im. Ryszarda Dziopaka. Ostry spór o patrona*, <https://dziennikzachodni.pl/rondo-im-ryszarda-dziopaka-ostry-spor-o-patrona/ar/11763210/2?najstarsze>.
- Jabłoński M., *Prawo administracyjne a wartości państwa demokratycznego — kilka refleksji na temat doświadczeń przeszłości i wyzwań przyszłości*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
- Jeżewski J., *Idea demokracji w przekształceniach ustrojowych samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 77, 2015, z. 3.
- Kałużna J., *Dekomunizacja przestrzeni publicznej w Polsce — zarys problematyki*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2018, nr 2.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1978.
- Lipowicz I., *Prawo administracyjne wobec nowych potrzeb społecznych*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
- 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*, <https://sip.lex.pl/#!/commentary/587745908/579883/makowska-marta-makowski-marcin-zakaz-propagowania-komunizmu-lub-innego-ustroj-totalitarnego...?keyword=M.%20Makowska,%20M.%20Makowski&cm=SFIRST>.
- Mała encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1974.

<sup>64</sup> M. Jabłoński, *Prawo administracyjne a wartości państwa demokratycznego — kilka refleksji na temat doświadczeń przeszłości i wyzwań przyszłości*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego...*, s. 333.

- Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 8, Warszawa 2004.
- Nowak A.J., *Symbol, znak, sygnał*, Lublin 1994.
- Pakuła A., *Interes publiczny i tzw. apolityczność administracji publicznej. Od wartości do antywartości*, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016.
- Pirvelli M., *Duch miejsca a topofilia*, [w:] *Pamięć, przestrzeń, tożsamość*, red. S. Kaprański, Warszawa 2010.
- Słownik biograficzny działaczy polskiego ruchu robotniczego*, t. 1, red. F. Tych, Warszawa 1978.
- Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/uzus;2579302.html>.
- Tabernacka M., *Kwestia (nie)pomijalności organów administracji publicznej w kontekście obowiązywania przepisów dotyczących nazw ulic*, „Prawo” 331, 2020.
- Tabernacka M., *Wizerunek i tożsamość podmiotów sfery publicznej*, [w:] *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, red. M. Tabernacka, A. Szadok-Bratuń, Warszawa 2012.
- Tabernacka M., *Zasady korzystania z przestrzeni publicznej oraz z przestrzeni o statusie publicznej dostępności*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Topp I., *Słowa niemodne? Kultura, symbol, tradycja*, Wrocław 2014.
- Tuan Y.F., *Topofilia: Study of Environmental Perception, Attitudes and Values*, Englewood Cliffs 1974.
- Uzus językowy*, <https://poradnia-jezykowa.uni.lodz.pl/warto-wiedziec/varia/>.
- Waszczuk I., *Mieszkańcy ul. 15 Lutego nie chcą zmiany nazwy ulicy w Tucholi*, <https://plus.pomorska.pl/mieszkanicy-ul-15-lutego-nie-chca-zmiany-nazwy-ulicy-w-tucholi/ar/12046428#!>.