

Naczelny Sąd Administracyjny
00-011 Warszawa, ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ III

Dnia 25 października 2021 r.
Sygn. akt III OSK 2074/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu


RPW/741442/2021 P
Data: 2021-10-28

ZAD MIASTA ŁÓDZI
AMENT ORGANIZACJI URZĘDU
OBŁUGI MIESZKAŃCÓW
Zadzania kontaktami z mieszkańcami

28-10-2021

Oddział ds. Informacyjno-Kancelaryjnej
Obsługi Mieszkańców
90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104

zał. podpis

r.pr. Łukasz Gajewski
Rada Miejska w Łodzi
ul. Piotrkowska 104
90- 926 Łódź

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej przesyła w załączeniu orzeczenie z uzasadnieniem z dnia 24 września 2021 r. w sprawie skargi kasacyjnej Wojewody Łódzkiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 12 sierpnia 2019 r. sygn. akt III SA/Łd 491/19 w sprawie ze skargi Miasta Łódź.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Kierownik Sekretariatu
z upoważnienia

Marta Bielska

sekretarz sądowy

Sygn. akt III OSK 2074/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 września 2021 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący sędzia NSA Wojciech Jakimowicz

Sędziowie: sędzia NSA Olga Żurawska-Matusiak
sędzia del. WSA Mariusz Kotulski (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 24 września 2021 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Wojewody Łódzkiego

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

z dnia 12 sierpnia 2019 r. sygn. akt III SA/Łd 491/19

w sprawie ze skargi Miasta Łódź

na zarządzenie zastępcze Wojewody Łódzkiego

z dnia 20 marca 2019 r. nr PNIK-I.4102.3.2019

w przedmiocie nadania nazwy zespołowi szkół

I. oddala skargę kasacyjną,

II. zasądza od Wojewody Łódzkiego na rzecz Miasta Łódź kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałemMarta Bielska

sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z dnia 12 sierpnia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 491/19 w sprawie ze skargi Miasta Łódź na zarządzenie zastępcze Wojewody Łódzkiego z dnia 20 marca 2019 roku nr PNIK-I.4102.2019 w przedmiocie nadania nazwy zespołowi szkół uchylił zaskarżone zarządzenie zastępcze oraz zasądził od Wojewody Łódzkiego na rzecz Miasta Łódź zwrot kosztów postępowania.

Wyrok powyższy zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym:

Zarządzeniem zastępczym z 20 marca 2019 r. Wojewoda Łódzki na podstawie art. 6 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1103), zwanej dalej u.z.p.k., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1389), zwanej dalej ustawą zmieniającą, nadał Zespołowi Szkół Ekonomii i Usług im. Natalii Gąsiorowskiej w Łodzi nazwę Zespół Szkół Ekonomii i Usług w Łodzi.

W uzasadnieniu aktu Wojewoda podniósł, że nazwa Zespołu Szkół Ekonomii i Usług im. Natalii Gąsiorowskiej w Łodzi wypełnia dyspozycję art. 1 u.z.p.k., gdyż nazwa szkoły upamiętnia osobę propagującą komunizm w rozumieniu przepisów niniejszej ustawy. Wskazał także, że nazwa przedmiotowej szkoły nie została przez organ gminy zmieniona, a obowiązek jej zmiany wynika z opinii IPN z 13 marca 2019 r., w której potwierdzono niezgodność nazwy Zespołu Szkół Ekonomii i Usług im. Natalii Gąsiorowskiej w Łodzi z ustawą o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych (...).

Skargę na powyższe zarządzenie zastępcze wniosło Miasto Łódź, domagając się jego uchylenia. Zarządzeniu temu zarzucono naruszenie art. 6 ust. 1, 2 i 3 u.z.p.k.

W uzasadnieniu strona skarżąca podniosła, że nazwa Zespołu Szkół Ekonomii i Usług im. Natalii Gąsiorowskiej nie jest nazwą symbolizującą ani propagującą komunizm. Do uznania danej osoby za symbolizującą komunizm konieczny jest nie tylko jej związek z danym systemem politycznym, ale również powszechne kojarzenie danej postaci z tym systemem. Nazwa zespołu szkół tylko wtedy symbolizuje

komunizm, gdy w odbiorze społecznym jest powszechnie kojarzona z tym systemem, co w zaskarżonym zarządzeniu zastępczym nie zostało w żaden sposób wykazane. Organ nadzoru uznał nazwę zespołu szkół za symbolizującą komunizm jedynie z tego powodu, że patronka tego zespołu szkół miała określone poglądy i należała do określonych organizacji. Pomiął przy tym całkowicie kwestię rozpoznawalności tej postaci w społeczności lokalnej, czy szerzej w społeczeństwie. Zdaniem strony skarżącej, organ administracji nie wykazał, że nazwa Zespołu Szkół Ekonomii i Usług im. Natalii Gąsiorowskiej jest nazwą symbolizującą czy propagującą komunizm, co skutkowało wydaniem zaskarżonego zarządzenia zastępczego z naruszeniem art. 6 u.z.p.k. Do wykazania, że dana nazwa symbolizuje lub propaguje komunizm, nie wystarczy wykazanie związku określonej osoby z tym systemem politycznym. Niezbędne jest również wykazanie, że dana osoba należy do symboli całkowicie rozpoznawalnych dla członków wspólnoty lokalnej, których znaczenie jest oczywiste. Prof. dr hab. Natalia Gąsiorowska współtworzyła po 1945 r. Instytut Historyczny Uniwersytetu Łódzkiego, którego była pierwszym kierownikiem, co jednocześnie oznaczało współtworzenie nowo powstającego Uniwersytetu Łódzkiego w powojennej, zdominowanej przez Związek Sowiecki rzeczywistości. W 1961 r. w dowód uznania przyznano jej doktorat honoris causa Uniwersytetu Łódzkiego. Strona skarżąca wniosła nadto o odmowę zastosowania przez sąd art. 6c u.z.p.k. z uwagi na jego sprzeczność z Konstytucją RP oraz EKSL, ewentualnie o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o zgodność art. 6c u.z.p.k. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 11 EKSL.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Łódzki wniósł o jej oddalenie podtrzymując stanowisko zajęte w zaskarżonym zarządzeniu zastępczym. W uzasadnieniu organ administracji podniósł, że art. 6 ust. 1 u.z.p.k. nie miał w niniejszej sprawie zastosowania. Z przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego (...) nie wynika obowiązek przeprowadzania przez wojewodę szczególnych badań na społeczności lokalnej, czy dana nazwa propaguje komunizm. Ponadto takie badania społeczności byłyby obarczone od samego początku błędem wynikającym z braku zrozumienia wśród nieokreślonej społeczności metod i skutków działania propagandy, a także z istnienia wśród społeczności pewnych idei zrodzonych na skutek istnienia tej propagandy.

W uzasadnieniu powołanego na wstępie wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał że, wniesiona skarga zasługiwała na uwzględnienie, bowiem

organ nadzoru nie wykazał, że Natalia Gąsiorowska jest osobą symbolizującą komunizm. Naruszył tym przepis art.6 ust.2 i 3 ustawy gdyż co najmniej przedwcześnie przyjęto, że spełnione zostały przesłanki określone w tym przepisie.

W motywach podjętego ww. rozstrzygnięcia Sąd I instancji podkreślił, że organ nadzoru nie ocenił czy opinia IPN spełnia wymogi opinii, lecz przytoczył ją prawie w całości w zaskarżonym zarządzeniu i przyjął, że Natalia Gąsiorowska jest osobą symbolizującą komunizm, a decydujące znaczenie ma jej polityczna i ideowa działalność oraz jej ścisły związek z ustrojem komunistycznym. Konkluzja organu nadzoru ma charakter ogólnikowy i nie zawiera szerszego uzasadnienia. Sąd zarzucił organowi brak wyjaśnienia dlaczego podziela stanowisko IPN wyrażone w opinii, a więc brak oceny zgromadzonego materiału dowodowego.

Przede wszystkim Sąd nie zgodził się z poglądem organu nadzoru, że dla uznania, iż Natalia Gąsiorowska jest osobą symbolizującą komunizm decydujące znaczenie ma ścisły związek jej działalności z ustrojem komunistycznym. Zaznaczono bowiem, że ustawodawca nie objął zakresem art.1 ustawy osób, których działalność była związana z ustrojem komunistycznym, ale jedynie osoby symbolizujące komunizm. Pojęcie "związania" z ustrojem komunistycznym jest dużo szersze od pojęcia "symbolizowania" komunizmu. W przepisie art.1 ust.1 ustawy dekomunizacyjnej nie użyto sformułowania "związania" z ustrojem komunistycznym ani nawet go nie zdefiniowano, lecz przyjęto pojęcie "symbolizowania" ustroju komunistycznego i tylko to ostatnie pojęcie objęte jest zakresem art.1 ust.1 ustawy. Działalność konkretnej osoby (np. patrona szkoły, ulicy, placu i.t.p.) mogła być związana z ustrojem komunistycznym, lecz nie symbolizowała tego ustroju. W takim przypadku osoba ta nie jest objęta zakresem art.1 ustawy. W sytuacji zatem, gdy w art.1 ust.1 ustawy dekomunizacyjnej nie użyto sformułowania "związania" danej osoby z ustrojem komunistycznym, to nie można uznać, że samo związanie działalności Natalii Gąsiorowskiej z tym ustrojem oznacza, iż jest ona osobą symbolizującą komunizm.

Dalej Sąd I instancji wskazał, że w zaskarżonym zarządzeniu przyjęto, iż decydujące znaczenie dla uznania nazwy zespołu szkół za niezgodną z art.1 ustawy ma polityczna i ideowa działalność Natalii Gąsiorowskiej. Sformułowanie to jest bardzo lakoniczne i nie zawiera szerszego uzasadnienia. Można założyć, że organowi nadzoru chodziło o to, że Natalia Gąsiorowska była członkiem Komunistycznej Partii Polski w okresie międzywojennym oraz członkiem PZPR od 1949r. Przynależność do wymienionych organizacji nie jest wystraszająca dla uznania, że dana osoba

symbolizowała komunizm. Jak przyjęto w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdyby ustawodawca chciał zrównać symbolizowanie komunizmu z pewnymi faktami historycznymi np. z przynależnością do określonych organizacji takich jak np. KPP lub PZPR, to stwierdziłby to wprost w przepisie stanowiąc np., że członkowie tych organizacji nie mogą być patronami szkół, ulic, placów itp. W art.1 ustawy nie ma jednak takiego sformułowania, lecz jest mowa o osobach "symbolizujących" komunizm. Prowadzi to do wniosku, że przynależność do KPP lub PZPR nie oznacza, iż członek tych organizacji jest automatycznie osobą symbolizującą komunizm (por. wyrok NSA z 7 grudnia 2018 r. sygn. II OSK 2425/18 i z 7 grudnia 2018 r., sygn. II OSK 2645/18). Dodać należy, że z opinii IPN nie wynika aby Natalia Gąsiorowska pełniła w KPP lub w PZPR jakieś funkcje partyjne. W szczególności w PZPR nie była członkiem Komitetu Wojewódzkiego PZPR, Egzekutywy KW PZPR, Komitetu Centralnego PZPR, jak również nie pełniła żadnej innej funkcji partyjnej.

Następnie Sąd zaznaczył, że w zaskarżonym zarządzeniu podniesiono, iż Natalia Gąsiorowska uczestniczyła w komisjach ministerialnych, których celem było wypracowanie nowych zasad nauczania historii i nowych podręczników, pracowała w Zakładzie Historii Partii przy KC PZPR w Warszawie oraz była przewodniczącą Rady Naukowej Pracowni Historii Stosunków Polsko – Radzieckich PAN. Wymienione okoliczności nie zostały szerzej omówione ani w opinii IPN, ani w zaskarżonym zarządzeniu. W szczególności nie zostało wyjaśnione jak wymienione okoliczności rzutują na przypisanie Natalii Gąsiorowskiej przymiotu symbolu ustroju totalitarnego. Zarówno w opinii IPN, jak i w zarządzeniu z 20 marca 2019 r., brak jest rozważań w tym zakresie. Skoro kwestie te nie zostały wyjaśnione przez organ nadzoru to nie można uznać, że wymienione okoliczności świadczą o tym, iż Natalia Gąsiorowska jest osobą symbolizującą komunizm.

W ocenie Sądu, organ nadzoru nie wziął pod uwagę, że Natalia Gąsiorowska większość swojego życia poświęciła pracy naukowej. Wykładała ona historię na wyższych uczelniach już w okresie międzywojennym, a także po 1945 r. Po wojnie organizowała ona Uniwersytet Łódzki i była pierwszym kierownikiem Instytutu Historycznego UŁ. Przyczyniła się także do utworzenia Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Łodzi i była jej rektorem, a także pracowała naukowo na Uniwersytecie Warszawskim będąc kierownikiem dwóch katedr. Za zasługi dla Uniwersytetu Łódzkiego uczelnia ta przyznała jej w 1961 r. tytuł honoris causa UŁ. Przedmiotem jej badań naukowych była historia społeczno – gospodarcza, dzieje przemysłu i klasy robotniczej okręgu łódzkiego

oraz przejście ziem polskich od gospodarki feudalnej do wielkokapitalistycznej. Natalia Gąsiorowska poświęciła się pracy naukowej (głównie badaniu dziejów ruchu robotniczego), a nie działalności komunistycznej. Nie była ona członkiem jakichkolwiek organów władzy komunistycznej. Z całą pewnością nie była ona działaczką komunistyczną, lecz profesorem wyższej uczelni. Dodano też, iż Natalia Gąsiorowska w 1911r. była więziona przez władze carskie w X Pawilonie Cytadeli Warszawskiej zaś w czasie II wojny światowej wykładała na tajnych kompletach w ramach Wolnej Wszechnicy Polskiej.

Zdaniem WSA w Łodzi, organ nadzoru nie ustalił, czy osoba Natalii Gąsiorowskiej stanowi symbol komunizmu dla społeczności lokalnej, a więc dla mieszkańców Łodzi. Żadne ustalenia w tym zakresie nie zostały poczynione. Nie zostało zatem wyjaśnione czy nazwa Zespołu Szkół Ekonomii i Usług im. Natalii Gąsiorowskiej kojarzy się mieszkańcom Łodzi jednoznacznie z komunizmem. Należy zaznaczyć, że nie symbolizują komunizmu nazwy (nazwiska), które w odbiorze społecznym nie są kojarzone w ogóle z komunizmem. Ponieważ przepisy ustawy dekomunizacyjnej należy wyklądać ściśle, Wojewoda podejmując działania na podstawie art. 6 ust. 2 i 3 u.z.p.k. powinien wykazać, że symboliczny charakter danej nazwy znajduje odzwierciedlenie w odbiorze społecznym.

Sąd I instancji wskazał, że w niniejszej sprawie zarówno opinia IPN jak i zaskarżone zarządzenie zastępcze nie odnoszą się do kwestii rozpoznawalności osoby Natalii Gąsiorowskiej w przeszłości i obecnie w Łodzi co ma zasadnicze znaczenie w zakresie symbolizowania komunizmu. Żadnych ustaleń ani rozważań w tym zakresie nie przeprowadził Wojewoda w zarządzeniu zastępczym, ani IPN w opinii z 13 marca 2019 r. Tymczasem nie może symbolizować komunizmu osoba, która aktualnej społeczności tego miasta nie kojarzy się z komunizmem. O symbolizowaniu komunizmu lub propagowaniu komunizmu w przypadku Zespołu Szkół im. Natalii Gąsiorowskiej można by mówić gdyby osoba ta była w tym kontekście rozpoznawana przez wielu przeciętnych obywateli miasta Łodzi i szerzej w Polsce. Kwestię tę jednak pominięto zarówno w opinii IPN jak i w zaskarżonym zarządzeniu pozostawiając ją niewyjaśnioną i nieocenioną. Zdaniem Sądu oznacza to, że opinia IPN i zarządzenie zastępcze są niekompletne i pomijają kwestie istotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Na koniec zaznaczono, iż w Warszawie jest ulica Natalii Gąsiorowskiej. Zarządzeniem zastępczym z dnia 9 listopada 2017 r. Wojewoda Mazowiecki zmienił nazwę tej ulicy na ulicę Władysława Pobóg – Malinowskiego. Zarządzenie to zaskarżyło

Miasto Warszawa i wyrokiem z dnia 29 maja 2018r., sygn. II SA/Wa 2077/17 WSA w Warszawie je uchylił. Następnie NSA wyrokiem z dnia 7 grudnia 2018r., sygn. II OSK 2425/18 NSA oddalił skargę kasacyjną Wojewody Mazowieckiego. Analiza obu wymienionych wyroków wskazuje, że skarga została uwzględniona, gdyż opinia IPN jest ogólnikowa i nie daje podstawy do uznania, że Natalia Gąsiorowska symbolizuje ustrój komunistyczny, zaś organ nadzoru nie wyjaśnił dlaczego podziela stanowisko IPN, a więc nie dokonał oceny zgromadzonego materiału dowodowego.

Podsumowując, zdaniem Sądu I instancji, zebrany materiał dowodowy nie jest kompletny i nie został w sposób rzetelny oceniony. Zarówno opinia IPN jak i zaskarżone zarządzenie są ogólnikowe i nie wyjaśniają dlaczego Natalii Gąsiorowskiej przypisano przymiot osoby symbolizującej komunizm bo nie jest tutaj wystarczający fakt, że jej działalność była związana z ustrojem komunistycznym. Nie dokonano także żadnych ustaleń w kwestii rozpoznawalności Natalii Gąsiorowskiej jako symbol komunizmu w społeczności lokalnej. Naruszył tym przepis art.6 ust.2 i 3 u.z.p.k., gdyż co najmniej przedwcześnie przyjęto, że spełnione zostały przesłanki określone w tym przepisie.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Wojewoda Łódzki, zaskarżając go w całości i na podstawie art.174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwanej dalej "p.p.s.a." – zarzucił mu naruszenie:

1. prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a mianowicie:

a. błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1389), zwanej dalej: ustawą o zmianie u.z.p.k. polegające na przyznaniu zasadniczego znaczenia pojęciu symbol w sytuacji, gdy ustawa obok „symbolizowania” równie ważne znaczenie przyznaje pojęciu „propagowaniu ustroju totalitarnego w inny sposób”;

b. błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 6 ust. 2 i 3 u.z.p.k. w związku art. 2 ustawy o zmianie u.z.p.k. przez:

- wyprowadzenie z treści ww. przepisów istnienia konieczności przeprowadzenia postępowania dowodowego w celu stwierdzenia, że dana nazwa stanowi symbol komunizmu dla społeczności lokalnej, a więc mieszkańców Łodzi, w sytuacji gdy taki wymóg nie wynika z tych przepisów,

- niewłaściwe zastosowanie ww. przepisów i uchylenie zarządzenia zastępczego w sytuacji, gdy z zebranego materiału w sprawie, w szczególności z treści opinii Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z dnia 13 marca 2019 r. znak: BUWIII-940-16(II)/19 wynika, że nazwa Zespołu Szkół Ekonomii i Usług w Łodzi im. Natalii Gąsiorowskiej w Łodzi propaguje komunizm;

2. przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 148 p.p.s.a. w zw. z art. 133 § 1 p.p.s.a. przez nieuwzględnienie wszelkich okoliczności wynikających z akt sprawy, przez przyjęcie, że organ nadzoru nie ocenił czy opinia IPN spełnia wymogi opinii i nie wyjaśnił dlaczego podziela stanowisko IPN wyrażone w opinii, a więc organ nie ocenił zgromadzonego materiału dowodowego, w sytuacji gdy w zaskarżonym rozstrzygnięciu ocena taka została dokonana, co w rezultacie mogło mieć istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, gdyż Sąd I instancji uchylił zaskarżony akt.

Mając powyższe na uwadze strona skarżąca kasacyjnie wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy w całości do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Łodzi, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi w całości, zasądzenie na rzecz strony skarżącej kasacyjnie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa radcy prawnego, według norm przepisanych oraz o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Uzasadniając skargę kasacyjną, Wojewoda Łódzki m.in. wskazał, że Sąd I instancji dokonując wykładni art. 2 ustawy o zmianie zasadnicze znaczenie nadał pojęciu osoby „symbolizującej” komunizm (str. 11 uzasadnienia wyroku). Propagowanie ustroju komunistycznego może jednak nastąpić nie tylko poprzez symbol, ale również w inny sposób. Jeżeli zatem sąd uznał, że dana osoba nie symbolizuje komunizmu, to obowiązkiem sądu było dokonanie oceny czy dana nazwa (osoba) propaguje komunizm w inny sposób niż symbol. Sąd badając zgodność z prawem aktu nadzoru nie powinien abstrahować od zgodności z prawem działania lub zaniechania organu jednostki samorządu terytorialnego, którego ten akt nadzoru dotyczy. W istocie bowiem akt nadzoru dotyczy stwierdzenia braku legalności aktu lub zaniechania. Może się bowiem zdarzyć, że np. przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego organ nadzoru naruszył odpowiednio stosowane przepisy, to jednak rozstrzygnięcie takie pomimo pewnych wadliwości odpowiada prawu. Sąd administracyjny powinien w pierwszej kolejności dokonać oceny legalności działania bądź zaniechania organu jednostki samorządu terytorialnego a następnie przejść do oceny samego aktu nadzoru. Nie da się bowiem

oceniać legalności aktu nadzoru bez uprzedniej oceny legalności działań jednostki samorządu terytorialnego. W sytuacji bowiem uchylecia aktu nadzoru pomimo, gdy jego sentencja odpowiada prawu to przywrócony zostanie stan niezgodności z prawem.

Podkreślono, że w ocenie organu nadzoru, z przepisów ustawy o zakazie propagowania totalitaryzmu nie wynika obowiązek przeprowadzania przez wojewodę szczególnych badań na społeczności lokalnej, czy dana nazwa propaguje komunizm. Takie badania społeczności byłyby także obarczone od samego początku błędem wynikającym z braku zrozumienia wśród niekreślonej społeczności technik propagandy, a także z istnienia wśród społeczności pewnych idei zrodzonych na skutek istnienia tej propagandy. Z pewnością dlatego ustawodawca powierzył szczególną rolę w tym zakresie IPN. Po za tym w przypadku imienia nadanego szkole „społeczność”, o której pisał Sąd pierwszej instancji to przede wszystkim społeczność uczniowska, bo to ona ma się identyfikować z osobą patrona. Jest to społeczność szczególna. Są to osoby niepełnoletnie, które przychodząc do tej szkoły mogą nie znać jeszcze osoby patrona lub nie mieć wiedzy na temat komunizmu. Swoje poglądy na temat tego ustroju społeczność ta osiągnie dopiero w trakcie nauki w danej szkole.

Nadanie imienia prof. Natalii Gąsiorowskiej (nie negując jej dorobku naukowego), w ocenie skarżącego, niewątpliwie wpisuje się w pojęcie propagowania tego ustroju. W ocenie Wojewody Łódzkiego decydujące znaczenie dla uznania nazwy szkoły za propagującą komunizm miał zatem polityczna i ideowa działalność Natalii Gąsiorowskiej oraz jej ścisły związek z ustrojem komunistycznym.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną, Miasto Łódź wniosło o oddalenie skargi kasacyjnej w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego. Uzasadniając swoje stanowisko Miasto wskazało, że zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej dotyczące nie odniesienia się przez sąd do kwestii „propagowania ustroju komunistycznego w inny sposób” są chybione z dwóch powodów. Po pierwsze trudno wyobrazić sobie propagowanie ustroju komunistycznego przez nazwę, która jednocześnie nie mogłaby zostać uznana za symbolizującą ten ustrój. Jak wskazano cytując orzecznictwo sądownoadministracyjne „propagowanie (...) danej idei lub systemu politycznego poprzez używanie symboli może mieć miejsce tylko wtedy, gdy znaczenie tych symboli jest jasne i czytelne dla opinii społecznej. Aby zatem można było mówić o symbolach komunizmu i jego propagowaniu przy pomocy tych symboli - patroni ulic objęci tą regulacją musieliby kojarzyć się mieszkańcom (członkom wspólnoty gminnej) jednoznacznie z tym systemem.” Po wtóre zaś w przedmiotowym zarządzeniu

zastępczym Wojewody Łódzkiego nazwa szkoły została uznana za symbolizującą komunizm, a nie za „propagującą ten ustrój w inny sposób”.

W wykonaniu zarządzenia Przewodniczącego Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej w Naczelnym Sądzie Administracyjnym z dnia 7 lipca 2021 r. - na podstawie art. 15 zys⁴ ust. 1 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842) - poinformowano strony postępowania o skierowaniu sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Łódzkiego prowadzonej pod sygn. III OSK 2074/21 na posiedzenie niejawne.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelnny Sąd Administracyjny przy rozpatrywaniu sprawy na skutek wniesienia skargi kasacyjnej związany jest granicami tej skargi, a z urzędu bierze pod rozagę tylko nieważność postępowania w wypadkach określonych w § 2, z których żaden w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego orzeczenia determinują zakres kontroli dokonywanej przez Naczelnny Sąd Administracyjny. Sąd ten, w odróżnieniu od wojewódzkiego sądu administracyjnego, nie bada całokształtu sprawy, lecz tylko weryfikuje zasadność zarzutów postawionych w skardze kasacyjnej.

Podstawy, na których można oprzeć skargę kasacyjną zostały określone w art. 174 p.p.s.a. Przepis art. 174 pkt 1 p.p.s.a. przewiduje dwie postacie naruszenia prawa materialnego, a mianowicie błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Przez błędną wykładnię należy rozumieć niewłaściwe zrekonstruowanie treści normy prawnej wynikającej z konkretnego przepisu, natomiast przez niewłaściwe zastosowanie, dokonanie wadliwej subsumcji przepisu do ustalonego stanu faktycznego. Również druga podstawa kasacyjna wymieniona w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. – naruszenie przepisów postępowania – może przejawiać się w tych samych postaciach, co naruszenie prawa materialnego, przy czym w wypadku oparcia skargi kasacyjnej na tej podstawie skarżący powinien nadto wykazać istotny wpływ wytkniętego uchybienia na wynik sprawy. Jednocześnie podkreślić należy, że w sytuacji, gdy strona wnosząca skargę kasacyjną zarzuca wyrokowi Sądu I instancji naruszenie przepisów prawa materialnego, jak i naruszenie przepisów postępowania, w pierwszej kolejności trzeba

odnieć się do zarzutu naruszenia przepisów postępowania, bowiem dopiero wówczas, gdy zostanie przesądzone, że stan faktyczny przyjęty przez Sąd I instancji za podstawę orzekania jest prawidłowy albo nie został dostatecznie podważony, można przejść do oceny zasadności zarzutów prawa materialnego.

W niniejszej sprawie strona skarżąca oparła skargę kasacyjną na obu podstawach: naruszeniu prawa materialnego oraz naruszeniu przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a.).

Odnosnie zarzutu naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a., to wskazać należy, że nie może on służyć kwestionowaniu ustaleń i oceny przyjętego w sprawie stanu faktycznego. Obowiązek wydania wyroku na podstawie akt sprawy oznacza jedynie zakaz wyjścia poza materiał znajdujący się w tych aktach oraz powinność uwzględnienia przez sąd stanu faktycznego istniejącego w momencie wydania kontrolowanego aktu. Przepis art. 133 § 1 p.p.s.a. mógłby zostać naruszony, gdyby Sąd I instancji na przykład przesłuchał świadków lub oparł swe rozstrzygnięcie na materiale innym niż ten, który zawarty jest w aktach sprawy. Tymczasem podstawą orzekania przez Sąd I instancji w niniejszej sprawie był materiał dowodowy zgromadzony i przedstawiony przez organ administracyjny w ramach przedmiotowego postępowania. Nie można zatem zarzucić Sądowi I instancji, że orzekł w sposób oderwany od materiału dowodowego zawartego w aktach sprawy i ustaleń dokonanych w zaskarżonym akcie administracyjnym

Przechodząc do meritum sprawy wskazać trzeba, że istota sporu sprowadza się do zweryfikowania poprawności oceny Sądu I instancji odnośnie do zajętego przez Wojewodę stanowiska, iż nazwa szkoły upamiętnia osobę symbolizującą komunizm w związku z czym niedokonanie jej zmiany przez Gminę w trybie art. 6 ust. 1 u.z.p.k. uzasadniało skorzystanie przez organ nadzoru z kompetencji przyznanej mu na mocy art. 6 ust. 2 u.z.p.k.

Dokonując wykładni przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu w tym zakresie należy odwołać się do Konstytucji, w której w art. 171 stanowi się, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności oraz, że organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Na gruncie przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu postępowanie nadzorcze uruchamiane jest przez wojewodę, który w następstwie analizy stanu faktycznego dochodzi do wniosku, że może być spełniona dyspozycja art.6 ust.1 u.z.p.k. Wojewoda w celu potwierdzenia niezgodności nazwy z wymogami

ustawy ma obowiązek wystąpić do IPN o przedstawienie stosownej opinii art.6 ust. 3 u.z.p.k. Jak wskazuje się w orzecznictwie NSA opinia IPN nie ma charakteru wiążącego. Przypisanie opinii IPN wiążącego charakteru w procedurze nadzorczej pozostawałoby w sprzeczności z postanowieniami ustawy zasadniczej określającymi ustrojową funkcję nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Taki swoisty dualizm organów nadzoru skutkowałby wadliwością samego rozstrzygnięcia nadzorczego – formalnie wydanego przez wojewodę, ale materialnie przez IPN. W konsekwencji tych działań jest wydanie przez organ nadzoru stosownego zarządzenie zastępczego, przy czym podkreślić należy, że jest to akt organu nadzoru, a nie organu sporządzającego opinię. Zatem opinia IPN, jako niewiążąca, jest jedynie ustawowo określonym elementem postępowania przed organem nadzoru, a więc jej treść nie zwalnia organu nadzoru od dokonania oceny, czy dana nazwa jest nazwą symbolizująca lub propagująca komunizm. W systemie prawa administracyjnego, w przypadku współdziałania organów administracji, opinia jest uważana za współdziałanie o najniższym stopniu związania. Ten sposób rozumienia terminu "opinia" musiał być uwzględniony przez racjonalnego ustawodawcę, co oznacza, że stanowiąc w art. 6 ust. 3 u.z.p.k., że wydanie zarządzenia zastępczego wymaga opinii IPN, a nie, że np. wydanie takiego zarządzenia wymaga uzgodnienia z IPN, ustawodawca dał wyraz temu, iż stanowisko IPN co do tego, że nazwa nie jest zgodna z art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu, nie jest dla organu nadzoru wiążące (zob. np. wyrok NSA z 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 658/18). Skoro tak, to stanowiąca podstawę zaskarżonego zarządzenia zastępczego opinia IPN nie była dla organu nadzoru wiążąca i w związku z tym podlegała ocenie, w szczególności w zakresie tego, czy i w jaki sposób osoba prof. Natalii Gąsiorowskiej symbolizuje lub propaguje komunizm.

W rozpoznawanej sprawie odmienne pozostaje bowiem postrzeganie osoby Natalii Gąsiorowskiej przez Wojewodę Łódzkiego z jednej strony, a Miastem Łodzią z drugiej strony.

Odnosząc te okoliczności sprawy do relewantnego stanu prawnego przypomnieć wypada, że dokonując wykładni art. 1 ust. 1 i 2 u.z.p.k. w aspekcie poprawności odczytania zawartego w nim zakazu nadawania ulicom, obiektom nazw upamiętniających m.in. osoby, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny ani w inny sposób taki ustrój propagujące, wskazać należy, że symbol to przedmiot albo znak zastępujący, reprezentujący, oznaczający, przywodzący

na myśl, jakieś pojęcie, czynność, przedmiot, widomy znak czegoś niewidzialnego. Tym samym, aby dana osoba, wydarzenie lub data mogły być uznane za symbol ustroju totalitarnego (np. komunizmu) musi zostać wykazane, że stanowi właśnie taki symbol. Nazwa danego obiektu symbolizuje ustrój totalitarny, jeżeli jego oznaczenie jednoznacznie jest kojarzone z danym ustrojem, jest powszechnie rozpoznawalne i na tyle wyodrębnione, że samodzielne jej używanie pozwala na identyfikację z daną ideologią. Tylko wówczas można stwierdzić, że nazwa taka symbolizuje ustrój totalitarny (wyrok NSA z 20 marca 2019 r., II OSK 3391/18).

Ustalając treść normatywną art. 1 ust. 1 - 2 u.z.p.k. warto zauważyć, że w projekcie omawianej ustawy jako cel przyświecający jej przyjęciu wskazano, m.in., że propagowanie symboliki komunizmu oraz ustrojów totalitarnych jest "demoralizujące dla społeczeństwa" (druk nr 302 Sejmu VIII kadencji). W kontekście tego celu, Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, że o naruszeniu art. 1 ust. 1 u.z.p.k. można mówić wówczas, gdy znaczenie określonych symboli jest czytelne i jednoznaczne dla opinii społecznej, a zatem dopóki osoba, wydarzenie lub data nie stanowi powszechnie rozpoznawanego symbolu komunizmu, dopóty ingerencja organu nadzoru w sferę chronionej konstytucyjnie samodzielności gminy przez organ nadzoru jest nieuprawniona. Tym samym dla ustalenia, że dana nazwa symbolizuje komunizm potrzebne jest wykazanie, że w odbiorze społecznym wywołuje ona takie skojarzenie zob. wyrok NSA z 20 października 2020 r., sygn. I OSK 3019/19).

W tym kontekście stwierdzić należy, że organ nadzoru nie wykazał, iż nazwa szkoły posiada konotacje, o których stanowi art. 1 ust. 1 u.z.p.k. Postępowanie przeprowadzone przez Wojewodę, a w szczególności uzasadnienie zarządzenia zastępczego nie wykazało, że nazwa Zespołu Szkół Ekonomii i Usług im. Natalii Gąsiorowskiej w Łodzi jest nazwą odnoszącą się do osoby symbolizującej lub propagującej komunizm. Jak wskazano wyżej nazwa danej szkoły 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. Tylko wówczas można stwierdzić, że nazwa takiej szkoły symbolizuje ustrój totalitarny. Podkreślenia wymaga, że rzeczą sądów administracyjnych jest kontrola działań organu nadzoru poprzez ustalenie, czy wykazał on, że dana nazwa symbolizuje ustrój komunistyczny. Jak już wspomniano dla ustalenia, że dana nazwa symbolizuje komunizm potrzebne jest wykazanie, że w odbiorze społecznym wywołuje ona takie skojarzenie. Opinia IPN

ze swojej istoty zawiera dane historyczne o osobie, formacji, dacie czy wydarzeniu. Natomiast weryfikacja danej nazwy w odbiorze społecznym wymaga raczej opinii kulturoznawców. Stąd też ocena organu nadzoru, zwłaszcza w przypadku nazw, które nie dotyczą zdarzeń historycznych, czy liderów komunizmu powszechnie i jednoznacznie ocenianych jako symbolizujących komunizm (ustrój totalitarny), powinna wykazywać, że poczynione ustalenia dowodzą właśnie takiego postrzegania danej osoby, formacji, czy wydarzenia. Tymczasem w przedmiotowej sprawie Wojewoda nie wykazał, że powołana nazwa szkoły symbolizuje ustrój totalitarny jakim jest komunizm.

W postępowaniu prowadzącym do wydania zarządzenia zastępczego organ nadzoru ma obowiązek dochować standardów działania organu administracji publicznej, które gwarantują wszechstronne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Aby nie zostały przekroczone granice dowolności, organ nadzoru powinien obiektywnie ocenić zebrany materiał dowodowy. Wymóg działania zgodnego z prawem, w połączeniu z zasadą zaufania obywateli do państwa, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania podejmowanych rozstrzygnięć w sposób pozwalający na ich merytoryczną weryfikację przez sąd. To organ powinien zebrać materiał dowodowy i dokonać ustaleń faktycznych niezbędnych do merytorycznego załatwienia sprawy, tak aby podjęte rozstrzygnięcie nie nosiło cech arbitralności (por. wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. II OSK 3455/18). Wymóg uzyskania opinii rozumieć więc należy jedynie w ten sposób, że wojewoda nie może wydać zarządzenia bez tej opinii, a nie, że opinia ta w istocie ma "zastąpić" zarządzenie wojewody. Inaczej rzecz ujmując wymóg uzyskania opinii IPN nie zwalnia wojewody od badania czy spełnia ona wymogi opinii tj. czy nie jest jedynie gołosłowną oceną, czy opiera się na faktach odnoszących się do konkretnej nazwy, wskazuje czy faktycznie dana nazwa symbolizuje bądź propaguje komunizm oraz czy nie jest obciążona oczywistymi i widocznymi "na pierwszy rzut oka" błędami. Zatem wbrew twierdzeniom zawartym w skardze kasacyjnej, to obowiązkiem organu nadzoru było dokonanie oceny i wykazanie, że określona osoba symbolizuje lub propaguje komunizm w inny sposób niż *symbol*. Zadaniem sądu administracyjnego jest dokonywanie kontroli prawidłowości działań organu administracyjnego, zwłaszcza w tak newralgicznym zakresie jak akty nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, które ingerują w ich konstytucyjnie chronioną samodzielność, a nie czynienie ustaleń i ocen zamiast organu nadzoru.

Samo przywołanie w opinii faktów historycznych dotyczących osoby Natalii Gąsiorowskiej nie stanowi wystarczającej podstawy do przyjęcia, że osoba ta

symbolizuje komunizm, jak przyjął to IPN w swojej opinii, a następnie zaakceptował organ nadzoru. Jak podnosi się w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdyby ustawodawca chciał zrównać symbolizowanie komunizmu z pewnymi faktami historycznymi np. z przynależnością do określonych organizacji takich jak np. KPP lub PZPR to stwierdziłby to wprost w przepisie stanowiąc np. że członkowie tych organizacji nie mogą być patronami szkół, ulic, placów itp.

W związku z tym stanowisko Sądu I instancji, że sporna nazwa szkoły nie narusza zakazu ustanowionego w art. 1 ust. 1 ustawy, czyniąc ingerencję Wojewody Łódzkiego w oparciu o art. 6 ust. 2 u.z.p.k. niezasadnioną, jest trafne. Ani Wojewoda, ani IPN w swojej opinii, nie wskazali bowiem, aby osoba Natalii Gąsiorowskiej symbolizowała lub propagowała komunizm w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.z.p.k. Czym innym jest bowiem propagowanie, a czym innym symbolizowanie danej idei (ustroju).

Symbol to przedmiot albo znak zastępujący, reprezentujący, oznaczający, przywołujący na myśl jakieś pojęcie, czynność przedmiot, widomy znak czegoś niewidzialnego (W. Kopaliński. Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, W-wa 1978, s.936). Jak zaznaczono wyżej, 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 społeczeństwu z tym systemem. Tylko wtedy, gdy symbol jest czytelny i rozpoznawalny można przyjąć, że stanowi on "znak" danej idei, czy systemu. Postaciami symbolicznymi dla komunizmu są jego współtwórcy lub prominentni działacze bowiem ich rola w tworzeniu i utrzymywaniu systemu komunistycznego jest oczywista i znana powszechnie. 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. Propagowanie danej idei lub systemu politycznego poprzez używanie symboli może mieć miejsce tylko wtedy, gdy znaczenie jest jasne i czytelne dla opinii społecznej.

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 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego 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 (wyrok NSA z 3 kwietnia 2019 r. II OSK 3079/18). Elementów tych zabrakło jednak w opinii IPN oraz uzasadnieniu zarządzenia zastępczego Wojewody Łódzkiego. Natomiast zadaniem sądu administracyjnego nie jest wyręczenie organu administracji publicznej w poszukiwaniu argumentacji, czy w uzupełnianiu braków uzasadnienia zaskarżonego aktu.

Z powyższych przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny uznał skargę kasacyjną za pozbawioną usprawiedliwionych podstaw, co skutkowało jej oddaleniem na podstawie art. 184 p.p.s.a.

O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto w punkcie II sentencji wyroku na podstawie art. 204 pkt 2 i art. 209 p.p.s.a. oraz art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800 ze zm.), z uwzględnieniem stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonego w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 19 listopada 2012 r., sygn. akt: II FPS 4/12 (publ.: LEX nr 1226661).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marta Bielska
[Signature]
sekretarz sądowy