

PIOTR JANIAK

ORCID: 0000-0002-6364-2217

Uniwersytet Wrocławski

piotr.janiak@uwr.edu.pl

Udział w wystąpieniach wolnościowych jako przesłanka uznania za osobę represjonowaną z powodów politycznych w orzecznictwie sądów administracyjnych

Słowa kluczowe: osoba represjonowana, wystąpienie wolnościowe, postępowanie administracyjne, Szef Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych, Prezes Instytutu Pamięci Narodowej

PARTICIPATION IN OPPOSITION ACTIVITIES AS A PREMISE FOR RECOGNITION AS A PERSON REPRESSED FOR POLITICAL REASONS IN THE JURISPRUDENCE OF ADMINISTRATIVE COURTS

Abstract

The subject of the analysis is the regulations of the Act of 20 March 2015 on anti-communist opposition activists and persons repressed for political reasons, which relate to the possibility for an individual to obtain the status of a person repressed for political reasons due to his or her participation in the period from 1 January 1956 to 31 July 1990 in opposition activities for the regaining of Poland's independence and sovereignty or respect for political human rights in Poland. The main method of research was the empirical research method, which consisted in the analysis of the jurisprudence of the voivodship administrative courts and the Supreme Administrative Court in Poland, and its aim was to discern how these courts interpreted the legal regulations under analysis. In the initial period of their application, the divergences in the jurisprudence concerned the possibility of recognising record materials in the resources of the Institute of National Remembrance as documents created with the participation of the applicant within the meaning of Article 4 of the Act. Currently, this issue is not in doubt, which is the result of a normative change. An issue that is not uniformly understood in the jurisprudence of the courts is the distribution of the burden of proof in

the proceedings conducted by the Head of the Office for War Veterans and Victims of Oppression in which a decision is issued confirming the status of a repressed person.

Keywords: repressed person, opposition activities, administrative proceedings, President of the Institute of National Remembrance, Head of the Office for War Veterans and Victims of Oppression

W preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹ jest mowa o wdzięczności Narodu Polskiego dla przodków za „walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami”² oraz o pamięci „gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”³. Wyrazem doceniania szczególnych zasług dla Polski tych jej obywateli, którzy w latach 1956–1989 z narażeniem własnego życia, wolności, majątku lub praw pracowniczych angażowali się w działalność antykomunistyczną zmierzającą do odzyskania suwerenności i niepodległości ojczyzny lub byli z tych powodów represjonowani, są regulacje ustawy z dnia 20 marca 2015 roku o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych⁴. Jedną spośród przesłanek warunkujących możliwość uznania danej osoby za represjonowaną z powodów politycznych wiąże się z jej udziałem w wystąpieniu wolnościowym na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce. Kilkuletni okres obowiązywania wskazanej regulacji pozwala poddać analizie zarówno sposób rozumienia tej przesłanki w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i niektórych innych regulacji stosowanych w procedurze potwierdzenia statusu osoby represjonowanej, co stanowi cel niniejszego opracowania.

Pojęcie „osoby represjonowanej z powodów politycznych” jest terminem prawnym, zdefiniowanym przez ustawodawcę w treści art. 3 u.d.o.a. Wskazano w nim zamknięty katalog zdarzeń, sytuacji, które legitymują daną osobę jako represjonowaną z powodów politycznych; prawodawca nie przewidział możliwości przyznania wymienionych uprawnień z innych tytułów — oznacza to, że z wielu różnorodnych przejawów walki, sprzeciwu, oporu społecznego względem dawnego ustroju, jak również z szerokiego zakresu ingerencji organów władzy, w wymiarze indywidualnym czy ogólnym, tylko niektóre z nich kwalifikują się do przyznania omawianego statusu, a w konsekwencji — uzyskania uprawnień,

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; zob. B. Banaszak, *Prawne znaczenie Preambuly do Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 49–56.

² Walka o niepodległość była kluczowa dla polskich tradycji ustrojowych — P. Tuleja, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 24.

³ W zgodnej opinii komentatorów stanowi to odniesienie do czasów po drugiej wojnie światowej — M. Piechowiak, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 144.

⁴ Dz. U. z 2023 r., poz. 388 z późn. zm., dalej: u.d.o.a.

które są z nim związane⁵. Dla przykładu, takie działania służb bezpieczeństwa, jak choćby wezwania na przesłuchania (nawet wielokrotne), spełniają definicję represji w znaczeniu potocznym, ale nie — w prawnym⁶.

Jak stanowi art. 3 pkt 3 u.d.o.a., jedną z przesłanek pozytywnych uzyskania statusu osoby represjonowanej z powodów politycznych jest udział jednostki w wystąpieniu wolnościowym na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości⁷ i suwerenności⁸ lub respektowania politycznych praw człowieka⁹ w Polsce w okresie od dnia 1 stycznia 1956 do dnia 31 lipca 1990 roku, jeśli w związku z tym: 1) na skutek działania, w tym niejawnego, wojska, milicji lub organów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu¹⁰, poniosła śmierć, doznała uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia na okres dłuższy niż siedem dni¹¹; 2) była inwigilowana przez organy bezpieczeństwa państwa i podjęto wobec niej bezprawne działanie polegające na

⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 25 marca 2021 roku, IV SA/Wa 2775/20, LEX nr 3313903; zob. K. Stopka, *Świadczenia dla działaczy opozycji antykomunistycznej i osób represjonowanych z powodów politycznych*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 3, s. 129–140.

⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 4 września 2019 roku, IV SA/Wa 347/19, LEX nr 3013690; według słownika języka polskiego represje oznaczają „surowe środki odwetu” — *Słownik języka polskiego*, t. 3: R–Ż, red. M. Szymczak, Warszawa 1981, s. 47.

⁷ Niepodległość to odrębny byt państwowy Rzeczypospolitej — L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2023, s. 73.

⁸ Choć definiowanie suwerenności może budzić kontrowersje, to powszechnie wyodrębnia się jej dwie cechy, to znaczy: cało- i samowładność. Pierwsza z nich odnosi się do sfery wewnętrznej; stwarza możliwość swobodnego kształtowania stosunków prawnych o charakterze wewnętrznym, to znaczy takim, który odnosi się zarówno do zwierzchnictwa personalnego (wynikającego z więzi obywatelstwa), jak i terytorialnego (kształtującego obowiązujące prawo na terytorium, nad którym zbiorowy podmiot suwerenności sprawuje władzę). Druga cecha związana jest z niezależnością władz od innych państw i podmiotów międzynarodowych — P. Uziębło, *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 584.

⁹ Wolności i prawa polityczne to „grupa uprawnień jednostki, które zapewniają jej możliwość czynnego udziału w rządzeniu i współrządzeniu państwem, to jest — udziału w różnego rodzaju bezpośrednich lub pośrednich procesach podejmowania lub wpływania na treść ostatecznych decyzji państwowych (publicznych)” — M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, [w:] R. Balicki, O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, M. Kłopotcka-Jasińska, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, A. Śledzińska-Simon, J. Węgrzyn, K. Wygoda, *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 256.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r., poz. 102.

¹¹ Wyrok WSA w Lublinie z 26 października 2021 roku wskazał, że kwalifikacji skutków uszkodzeń ciała, powodujących rozstrój zdrowia na okres dłuższy niż siedem dni (art. 3 pkt 3 lit. a u.d.o.a.), powinien dokonywać lekarz na podstawie badań osoby pokrzywdzonej. Ocena ta powinna następować zatem na podstawie obiektywnych objawów, a nie subiektywnych odczuć i obserwacji członków rodziny lub innych uczestników zdarzenia. Uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia na okres dłuży niż siedem dni — jak podkreślił Sąd — nie jest równoznaczny z czasem gojenia się obrażeń, występowania subiektywnych dolegliwości, długością leczenia czy niezdolnością do pracy (II SA/Lu 522/21, LEX nr 3287027).

popęnieniu na jej szkodę przestępstwa lub wykroczenia¹²; 3) była pozbawiona możliwości wykonywania swojego zawodu¹³; 4) została z nią rozwiązana umowa o pracę; 5) została relegowana z uczelni wyższej lub innej szkoły¹⁴; 6) była objęta zakazem publikacji przez Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk¹⁵, wojewódzki lub miejski urząd kontroli prasy, publikacji i widowisk albo Główny Urząd Kontroli Publikacji i Widowisk lub okręgowy urząd kontroli publikacji i widowisk przez okres dłuższy niż jeden rok¹⁶.

Ustawodawca stanowi o „udziale” danej osoby w wystąpieniu wolnościowym. Nie spełnia przesłanki „udziału” ograniczenie się przez jednostkę do solidaryzowania się na przykład ze strajkującymi. Należy bowiem dokonać dystynkcji pomiędzy uczestnictwem (udziałem), o którym mowa w przepisie, od popie-

¹² NSA w wyroku z 9 marca 2022 roku uznał, że wpisanie nazwiska inwigilowanego przez organy bezpieczeństwa państwa uczestnika protestów studenckich z marca 1968 roku do wykazu osób proponowanych do przymusowego wcielenia do służby wojskowej, w sytuacji, gdy jako student korzystał on z odroczenia z służby wojskowej, a dodatkowo zwolniony był z jej odbywania z uwagi na uzyskanie orzeczenia o niezdolności do służby wojskowej w czasie pokoju, nie nosi wobec jednostki znamion przestępstwa lub wykroczenia. Sąd wskazał, że choć wykaz, o którym mowa, był bezprawny, gdyż stanowił formę represji, to nie stał się podstawą wcielenia skarżącego do zasadniczej służby wojskowej. Przesłankę popełnienia przestępstwa lub wykroczenia na szkodę jednostki w rozumieniu art. 3 pkt 3 lit b. u.d.o.a. wypełnia tylko faktyczne (a nie potencjalne) powołanie jednostki do wojska i odbycie przez nią służby wojskowej, od której była ona zwolniona (III OSK 732/21, LEX nr 3323752).

¹³ W wyroku z 23 maja 2018 roku WSA w Rzeszowie wskazał, że przesłanka ta zostanie zrealizowana nie tylko w przypadku pozbawienia jednostki uprawnień do wykonywania zawodu, lecz także w sytuacji faktycznego uniemożliwienia jego wykonywania (II SA/Rz 314/18, LEX nr 2504569).

¹⁴ W wyroku z 14 listopada 2019 roku WSA w Gliwicach stanął na stanowisku, że dla realizacji przesłanki, o której mowa, nie wystarcza sam związek relegowania z uczelni wyższej z określonym wystąpieniem wolnościowym, lecz konieczne jest wystąpienie związku pomiędzy udziałem konkretnej osoby w wystąpieniu wolnościowym a jej relegowaniem z uczelni, to znaczy, że relegowanie było skutkiem udziału studenta w wystąpieniu wolnościowym (II SA/Gl 1117/19, LEX nr 2754994); zob. A. Cwiakała-Małys, M. Durbajło-Mrowiec, *Autorytarne sterowanie szkołą wyższą jako determinanta zarządzania i finansowania szkolnictwa wyższego w PRL*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 1, s. 374–358.

¹⁵ Jego rolą była kontrola wszystkich publikacji (zwłaszcza prasy, książek, przedstawień teatralnych i estradowych, audycji radiowych i telewizyjnych). Celem jego działalności było przeciwdziałanie rozpowszechnianiu informacji, które uznawano za wrogie ustrojowi i sojuszm międzynarodowym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ujawniających tajemnice państwa, jak również występujących przeciwko dobremu obyczajom — K. Popiński, *Ideologiczne i polityczne uwarunkowania władzy komunistycznej w PRL. Cele władzy i metody ich osiągania*, [w:] *Wolność przede wszystkim. Sprzeciw, bunt, opozycja PRL–NRD*, red. K. Hartmann, Görlitz–Wrocław 2013, s. 43.

¹⁶ Zob. T. Mielczarek, *Prasa w enuncjacjach programowych i praktyce politycznej PZPR w latach 1956–1989*, „Kieleckie Studia Bibliologiczne” 2001, t. 6, s. 113–142; K. Kamińska-Chełminiak, *Współpraca cenzorów z Urzędem Bezpieczeństwa i Służbą Bezpieczeństwa w Polsce w latach 1945–1989 — wybrane zagadnienia*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 3, s. 201–223.

rania czy solidaryzowania się, które nie może być uznane za udział¹⁷. Ponadto wymienione w art. 3 pkt 3 u.d.o.a. przesłanki jednoznacznie wskazują, że pomiędzy pierwszym i drugim elementem tego przepisu musi zachodzić związek przyczynowo-skutkowy. Oznacza to, że śmierć, doznanie uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, czy też rozwiązanie umowy o pracę, lub inne wskazane w przepisie działania represyjne, muszą być skutkiem tego, że osoba brała udział w wystąpieniu wolnościowym na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce¹⁸. Sam udział w wystąpieniu wolnościowym nie przesądza o realizacji przesłanki pozwalającej uznać jednostkę za represjonowaną z przyczyn politycznych, jak również wskazane w przepisie formy represji nie pozwalają uzyskać wskazanego statusu, jeśli nie stanowią one konsekwencji udziału jednostki w wystąpieniach wolnościowych. Podkreśla się przy tym, że pojęcie represji politycznych jest rozumiane przez ustawodawcę dużo wężiej niż powszechnie. W art. 3 u.d.o.a. wymienia się enumeratywnie okoliczności, jakie muszą zaistnieć wobec osoby, aby przyznać jej status represjonowanego. Poczucie osobistej krzywdy, doznanej traumy, cierpienia czy utrudnień życiowych nie zostały uznane przez prawodawcę za przesłankę umożliwiającą nabycie statusu, o którym mowa¹⁹. Co więcej, przywołany przepis stanowi o represjach, które *de facto* miały miejsce, a nie o potencjalnych represjach, jakie mogłyby wystąpić²⁰.

W jednym z orzeczeń uznano, że choć skarżąca wraz z innymi członkami rodziny podlegała niezwykle dolegliwym represjom ze strony aparatu bezpieczeństwa i innych organów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach osiemdziesiątych i prowadzono wobec niej w sposób ciągły i niezwykle uciążliwy inwigilację oraz podejmowano w związku z tym wobec niej bezprawne działania, to jednak nie stwierdzono, aby brała ona udział w jakimkolwiek wystąpieniu wolnościowym w latach osiemdziesiątych, które odbywały się na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania praw politycznych człowieka w Polsce, co stoi na przeszkodzie uznania jej za osobę represjonowaną z przyczyn politycznych w rozumieniu u.d.o.a.²¹ Sama okoliczność zwolnienia z pracy, czy też powtarzania roku nauki, bądź wcielenia do czynnej służby wojskowej nie uzasadnia uznania jednostki za osobę represjonowaną z przyczyn politycznych, jeśli nie zostanie wykazane, że miało to miejsce w warunkach określonych w art. 3 u.d.o.a.²² Jak stwierdzono w jednym z judykatów, wykładnia literalna tego przepisu prowadzi do jednoznacznej konkluzji, że przyznanie jednostce statusu osoby represjonowanej z powodów politycznych może uzasadniać

¹⁷ Wyrok WSA w Białymstoku z 16 stycznia 2020 roku, II SA/Bk 624/19, LEX nr 2775495.

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 15 stycznia 2020 roku, IV SA/Wa 2142/19, LEX nr 3019743.

¹⁹ Wyrok NSA z 20 lutego 2024 roku, III OSK 3288/21, CBOSA.

²⁰ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8 października 2019 roku, II SA/Bd 562/19, LEX nr 2734358.

²¹ Wyrok NSA z 28 listopada 2019 roku, II OSK 2864/18, LEX nr 3065789.

²² Wyrok WSA w Lublinie z 7 grudnia 2017 roku, II SA/Lu 806/17, LEX nr 2596000.

skutek w postaci rozwiązania umowy o pracę, lecz wyłącznie z tego powodu, że w okresie od dnia 1 stycznia 1956 do 31 lipca 1990 roku dana osoba brała udział w wystąpieniu wolnościowym na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania prawa człowieka w Polsce²³.

Ocena przesłanki udziału w wystąpieniu wolnościowym następuje z uwzględnieniem znaczenia terminu „wystąpienie” w języku polskim. Pojęcie to oznacza „publiczne zabranie głosu” i „zorganizowane działanie przeciwko czemuś”. W konsekwencji zasadą jest, że wystąpienie musi wiązać się z zewnętrzną manifestacją sprzeciwu przeciwko jakiemuś zjawisku lub działaniu osób. Wystąpienie jest publicznym okazywaniem uczuć, postawy jednostki lub grupy wobec kogoś lub czegoś, uzewnętrznieniem swoich poglądów lub opinii na ważne sprawy polityczne i społeczne²⁴. Okoliczność, że prawodawca nie precyzuje tego pojęcia i nie wskazuje konkretnych zdarzeń mieszających się w zakresie jego desygnatów, powoduje, że pojęcie to nie może być rozumiane wąsko²⁵. Uznaje się przy tym, że jest nim wyłącznie forma świadomej partycypacji danej osoby w przedsięwzięciu zorganizowanym na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania praw człowieka, która choć nieprzypadkowa, nie musiała być związana z pełniejszym zaangażowaniem przybierającym formę działalności politycznej. Zakres desygnatów tego pojęcia obejmuje także wiele działań mających charakter organizacyjny, przygotowawczy itp. Wystąpienie jest ze swej natury pewnym procesem, niekiedy wieloetapowym i wymagającym różnorodnych działań. W tym zakresie należy uwzględnić szczególny charakter działalności opozycyjnej oraz związanych z nią wystąpień wolnościowych. Działalność, o której mowa, aby mogła odnieść zamierzony skutek, częstokroć opiera się na wielu mniejszych czynnościach, które składają się na pewną całość i nie zawsze może być rozumiana wyłącznie jako bezpośredni, publiczny udział w strajku lub manifestacji. Należy mieć na względzie, że każde wystąpienie, aby mogło dojść do skutku, wymaga odpowiedniego zaplecza i nie można przyjąć, że osoby działające w ramach tego zaplecza nie działały na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce²⁶. Każdorazowo jednak działania o charakterze organizacyjnym, przygotowawczym, o których mowa, powinny być ściśle związane z jakimś większym przedsięwzięciem, stanowiąc jego niezbędny etap/element²⁷.

²³ Wyrok WSA we Wrocławiu z 7 listopada 2018 roku, IV SA/Wr 296/18, LEX nr 2586865.

²⁴ Wyrok NSA z 11 kwietnia 2019 roku, II OSK 1039/18, LEX nr 2675769; w wyroku tym Sąd uznał, że „wygłoszenie opinii o niesprawiedliwości systemu politycznego PRL na sympozjum prawniczym może być zakwalifikowane jako publiczne zamanifestowanie poglądu na rzecz respektowania politycznych praw człowieka”.

²⁵ Wyrok WSA w Lublinie z 13 listopada 2018 roku, II SA/Lu 387/18, LEX nr 2613707.

²⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 5 listopada 2021 roku, II SA/Kr 525/21, LEX nr 3274061.

²⁷ Wyrok WSA w Lublinie z 1 lipca 2021 roku, II SA/Lu 183/21, LEX nr 3208823.

Podkreśla się, że nie chodzi w tej aktywności jedynie o postawę ukierunkowaną na ochronę innej osoby bądź grupy osób, pomimo że zasługuje ona na uznanie i szacunek. Prawodawca uzależnia status „osoby represjonowanej z przyczyn politycznych” od szczególnego rodzaju działalności, która ma charakter zorganizowany i jest nakierowana na realizację celu w postaci walki o suwerenność narodu i odzyskanie niepodległości. Wyłącznie takie działanie zmierzające bezpośrednio do tego celu może przemawiać za uznaniem, że przesłanka ta została zrealizowana²⁸. Nie można przyjmować, że każde zachowanie, które wskazuje na brak akceptacji działań podejmowanych przez ówczesne władze i wyrażające niezadowolenie z powodu braku poszanowania praw politycznych człowieka, może być uznane za indywidualne wystąpienie o charakterze wolnościowym w rozumieniu u.d.o.a. Przyjęcie takiej interpretacji prowadziłoby do uznania, że tego rodzaju wystąpienia były udziałem większej części społeczeństwa niezadowolonej z panującego ustroju, braku demokracji oraz poszanowania praw i wolności obywatelskich²⁹. W wyroku WSA w Rzeszowie z 22 kwietnia 2021 roku uznano, że rozmaite przejawy poglądów politycznych, w tym mocno krytyczne wypowiedzi dotyczące ówczesnego ustroju politycznego, nie wyczerpują znamion działań podejmowanych na rzecz odzyskania niepodległości czy suwerenności. Przygotowana przez jednostkę praca magisterska mająca zawierać antykomunistyczne i niepodległościowe treści, jako opracowanie sporządzone dla potrzeb uzyskania tytułu zawodowego, nie wyczerpywała znamion działań niepodległościowych w rozumieniu u.d.o.a. Choć sama praca mogła służyć zademonstrowaniu poglądów politycznych i opozycyjnych wobec ówczesnego ustroju komunistycznego jej autora, to jej sporządzenie nie mogło w jakikolwiek sposób doprowadzić do odzyskania przez Polskę niepodległości³⁰.

Za udział w wystąpieniu wolnościowym uznano między innymi odmowę służby w jednostce zmilitaryzowanej, podkreślając, że nie może być nim przecież wyłącznie branie udziału na przykład w strajku czy demonstracji ulicznej. Odmowa służby w jednostce zmilitaryzowanej (zakładzie karnym, który stał się ośrodkiem odosobnienia internowanych działaczy opozycji) stanowiła przejaw patriotycznej postawy i akt wyjątkowej cywilnej odwagi, sprzeciw wobec tak zwanej władzy ludowej, realnie zagrożony uwięzieniem. Ocen w tym zakresie należy dokonywać przez pryzmat ówczesnych, bezprawnych, antydemokratycznych działań władz PRL i rzeczywistości 1981 roku — po ogłoszeniu stanu wojennego internowani zostali działacze ogólnopolskich struktur związkowych, opozycjoniści, działacze partyjni, a także szeregowi członkowie „Solidarności”. Zdarzyć się mogło, że strażnik ośrodka dla internowanych był zmuszony dozorować i pozbawić wolności osoby z własnego środowiska (sąsiadów, kolegów, członków rodziny). Władza stanu wojennego liczyła na bezwarunkowe podporządkowanie, któremu

²⁸ Wyrok NSA z 31 stycznia 2023 roku, III OSK 1901/21, LEX nr 3487283.

²⁹ Wyrok WSA w Łodzi z 22 listopada 2022 roku, II SA/Łd 447/22, LEX nr 3450115.

³⁰ II SA/Rz 1421/20, LEX nr 3185130.

skarżący się sprzeciwił, a w konsekwencji — zaprotestował indywidualnie, lecz jednoznacznie przeciw jej bezprawnym działaniom³¹.

W jednym z orzeczeń sąd wykluczył możliwość uznania za przejawy „wystąpienia wolnościowego” działań skarżącego podejmowanych w ramach działalności partyjnej w PRL, w łonie Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) w postaci odmowy wykonania poleceń partyjnych, poruszania tematyki rozlicznych wynaturzeń, do jakich miało dochodzić w partii, a wreszcie „rzucenia legitymacji partyjnej”. W uzasadnieniu podkreślono, że u.d.o.a. odnosi się do działalności antykomunistycznej, a nie nakierowanej na usprawienie, czy też wzmocnienie, „władzy ludowej” lub walkę ze zjawiskami patologii i ideologicznych wypaczeń na różnych szczeblach władz partyjnych³².

Poza przesłankami pozytywnymi uznania jednostki za represjonowaną z przyczyn politycznych ustawodawca w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 u.d.o.a. statuuje przesłankę negatywną, stanowiąc, że status ten nie przysługuje osobie, która była pracownikiem, funkcjonariuszem lub żołnierzem organów bezpieczeństwa państwa, chyba że przedłoży dowody, że przed dniem 31 lipca 1990 roku, bez wiedzy przełożonych, czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności lub respektowania politycznych praw człowieka w Polsce i co do której w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu nie zachowały się dokumenty wytworzone przez nią lub przy jej udziale, w ramach czynności wykonywanych przez nią w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji przez organy bezpieczeństwa państwa. Ustawodawca uznał zatem brak w archiwum IPN dokumentów, które bezpośrednio świadczyłyby o współpracy zainteresowanego z aparatem bezpieczeństwa, za cechę relewantną uzyskania statusu osoby represjonowanej z przyczyn politycznych³³.

Status osoby represjonowanej z powodów politycznych potwierdza, w drodze decyzji administracyjnej, Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych³⁴, po stwierdzeniu przez Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu³⁵, że wobec osoby ubiegającej się o ten status nie zaistniała przesłanka negatywna. Stwierdzenie, o którym mowa, przybiera postać decyzji administracyjnej o charakterze deklaratoryjnym³⁶, którą należy dołączyć do wniosku o potwierdzenie statusu osoby represjonowanej. Akt deklaratoryjny potwierdza istniejące prawa lub obowiązki

³¹ Wyrok WSA w Opolu z 30 czerwca 2022 roku, II SA/Op 67/22, LEX nr 3370554.

³² Wyrok WSA we Wrocławiu z 12 lutego 2019 roku, IV SA/Wr 483/18, LEX nr 3012781.

³³ Wyrok NSA z 2 marca 2023 roku, III OSK 7122/21, LEX nr 3509176.

³⁴ Dalej jako: Szef UdSKiOR; zob. M.G. Jarentowski, *Legislacyjne aspekty ustroju centralnych organów administracji rządowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 5, s. 6–19.

³⁵ Dalej jako: Prezes IPN.

³⁶ Wyrok NSA z 29 września 2021 roku, III OSK 1333/21, LEX nr 3340477.

jego adresata, zaś skutek przyznania jednostce owych praw wynika z mocy ustawy. Organ, wydając decyzję, potwierdza lub odmawia potwierdzenia określonych faktów na podstawie dokumentów znajdujących się w jego zasobie archiwalnym³⁷. Charakterystyczne dla postępowania przed Prezesem IPN jest ograniczenie postępowania dowodowego wyłącznie do odnalezienia w jego archiwach dokumentacji, która pozwala na zakwalifikowanie jej według kryteriów z art. 4 u.d.o.a.³⁸, organ nie bada faktów opisanych w dotyczących jednostkę dokumentach³⁹, jak również ich oryginalności⁴⁰. Jego rolą nie jest ustalenie, czy wynikająca z dokumentów współpraca miała rzeczywiście miejsce — nie jest on zatem uprawniony do oceny w oparciu o całokształt dokumentów znajdujących się w jego zasobach, czy jednostka wywiązywała się ze swojego zobowiązania, czy w tamtej rzeczywistości jej działania bądź zaniechania odpowiadały pojęciu współpracy z służbami bezpieczeństwa. Intencją ustawodawcy przy ustanawianiu kryteriów z art. 4 u.d.o.a. było uniemożliwienie nabycia statusu osoby represjonowanej jednostkom, które współdziałały z organami bezpieczeństwa państwa poprzez przekazywanie im informacji, czy też pomoc w ich zdobywaniu. Na potrzeby ustawy przyjęto w tym celu bardzo uproszczone, formalne kryterium ustalenia, czy tego rodzaju naganna współpraca miała w danym przypadku miejsce, czy też nie, skupiając się wyłącznie na wnioskach wynikających z dokumentacji znajdującej się w zasobach archiwalnych. Konsekwencją tego było dopuszczenie przez ustawę wyłącznie uproszczonego postępowania dowodowego, które ogranicza się do kwerendy archiwum⁴¹. O formalnych charakterze postępowania prowadzonego przez Prezesa IPN, które dotyczy wyłącznie obecności w zasobach określonej kategorii dokumentów, świadczy użyty przez ustawodawcę wobec tych dokumentów zwrot „zachowały się”⁴². Wynika to z założenia, że osoby, które mają uzyskać status osoby represjonowanej z przyczyn politycznych, powinny być poza wszelkimi podejrzeniami o współpracę z organami bezpieczeństwa państwa⁴³. Niedopuszczalne jest posłużenie się w postępowaniu przed Prezesem IPN innymi dowodami niż dokumenty znajdujące się w archiwum IPN⁴⁴ — w postępowaniu tym można mówić zatem o „zamkniętym katalogu dowodów”⁴⁵.

Niekiedy w orzecznictwie kontestuje się możliwość uznawania niejako *a priori*, że odnalezione w archiwum IPN dokumenty przesadzają o konieczności wydania negatywnego dla jednostki rozstrzygnięcia. Zwraca się uwagę na to,

³⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 10 listopada 2020 roku, IV SA/Wa 1534/20, LEX nr 3114171.

³⁸ Wyrok NSA z 18 października 2022 roku, III OSK 5613/21, LEX nr 3423338.

³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 19 grudnia 2019 roku, IV SA/Wa 426/19, LEX nr 3021757.

⁴⁰ Wyrok NSA z 22 października 2019 roku, II OSK 2964/17, LEX nr 2744623.

⁴¹ Wyrok NSA z 17 maja 2022 roku, III OSK 1596/21, LEX nr 3347520.

⁴² Wyrok WSA w Warszawie z 5 września 2019 roku, IV SA/Wa 587/19, LEX nr 3013881.

⁴³ Wyrok WSA w Warszawie z 8 lipca 2021 roku, IV SA/Wa 526/21, LEX nr 3573164.

⁴⁴ M. Jaśkowska, *Prawo do prawdy w prawie administracyjnym i potrzeba poszerzenia ustawowego zakresu jego ochrony w czasach postprawdy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 10, s. 22.

⁴⁵ Wyrok NSA z 18 października 2022 roku, III OSK 5613/21, LEX nr 3423338.

że Prezes IPN, stwierdzając bądź nie realizację warunków, o których mowa, nie wydaje zaświadczenia, lecz decyzję administracyjną, co wynika zresztą *explicite* z treści ustawy (zob. art. 5 ust. 3 pkt 2 u.d.o.a.). Oznacza to, że obowiązkiem tego organu jest analiza dokumentów pod kątem tego, czy spełniają one określone cechy. Gdyby organ miał zatem ograniczać się wyłącznie do potwierdzenia istnienia lub nieistnienia dokumentów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.o.a., w zupełności wystarczającą formą działania tego organu byłoby zaświadczenie⁴⁶. Decyzyjny tryb rozstrzygania o tym, czy jednostka spełnia warunki, o których mowa w art. 4 u.d.o.a., nie pozwala na ograniczenie kompetencji Prezesa IPN tylko do „informowania o treści dokumentów” znajdujących się w archiwum Instytutu, według kryteriów wymienionych w art. 4 u.d.o.a.⁴⁷

Organ nie może ograniczyć się do ustalenia, że w archiwum zachowały się jakiegokolwiek dokumenty dotyczące jednostki, lecz konieczna jest ich analiza w celu wykazania, że powstały w warunkach związanych z jej działaniem „w ramach czynności wykonywanych przez nią w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji przez organy bezpieczeństwa państwa”⁴⁸. Ustawa wymaga zatem, by udział jednostki wypełniał znamiona pojęcia „tajny współpracownik” oraz „pomocnik przy operacyjnym zdobywaniu informacji”⁴⁹.

W początkowym okresie obowiązywania u.d.o.a. sądy administracyjne podważały niekiedy możliwość uznania za dokumenty, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 o.d.o.a. pomocy ewidencyjnych (dzienniki rejestracyjne, inwentarze archiwalne, karty ewidencyjne i Zintegrowany System Kartotek Operacyjnych organów bezpieczeństwa państwa). Wskazywano, że zapisy ewidencyjne mogą co najwyżej świadczyć o pewnym prawdopodobieństwie współpracy (dowody pośrednie), co nie jest wystarczającą przesłanką odmowy potwierdzenia statusu osoby represjonowanej⁵⁰. Uznawano, że dokumenty w postaci adnotacji ewidencyjnych, a zatem takich, które są związane z wewnętrznym systemem organizacji urzędu bezpieczeństwa i wytworzone w ramach tego systemu, same w sobie nie stanowią wystarczającej podstawy do oceny, że zostały wytworzone przy udziale wnioskodawcy⁵¹. W wyroku WSA w Warszawie z dnia 5 września 2019 roku wskazano:

Z powołanych przez Prezesa IPN dokumentów wynika wprawdzie, że skarżący został zarejestrowany jako TW, oraz że w skład dokumentów podlegających zniszczeniu wchodziła jegoteczka personalna i teczka pracy, ale wbrew twierdzeniu organu, z zapisów w rejestrach i ewidencjach nie można wyprowadzić wniosku, że spełnione zostały kryteria określone

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 24 września 2021 roku, IV SA/Wa 823/21, LEX nr 3310185.

⁴⁷ Wyrok NSA z 13 lutego 2018 roku, II OSK 1703/17, LEX nr 2471009.

⁴⁸ Wyrok NSA z 25 maja 2020 roku, II OSK 3122/19, LEX nr 3099475.

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 28 listopada 2019 roku, IV SA/Wa 3259/18, LEX nr 3059354.

⁵⁰ Wyrok NSA z 22 października 2019 roku, II OSK 1831/19, LEX nr 2744635.

⁵¹ Wyrok WSA w Warszawie z 14 listopada 2018 roku, IV SA/Wa 974/18, CBOSA.

w art. 4 ust. 2 ustawy. W sprawie nie ujawniono wszak w zasobach archiwalnych IPN żadnego dokumentu sporządzonego bądź podpisanego przez skarżącego, ani też nie zachował się żaden dokument, którego treść pozwalałaby na dokonanie takich ustaleń w zakresie wytworzenia dokumentów przy udziale skarżącego w ramach czynności wykonywanych przez niego w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji przez organy bezpieczeństwa państwa. Powoływane przez organ dokumenty w postaci zapisów ewidencyjnych (rejestrów) zostały natomiast sporządzone przez osoby prowadzące takie ewidencje i rejestry, najpewniej w ramach wykonywanych przez nie obowiązków pracowniczych, natomiast brak jest dowodów, które świadczyłyby o tym, że dokumenty te zostały wytworzone przy udziale skarżącego, a nadto, iż stało się to w ramach czynności wykonywanych przez niego w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji przez organy bezpieczeństwa państwa. Aby przyjąć twierdzenie, że określone dokumenty zostały wytworzone przy udziale osoby figurującej w tej dokumentacji jako osoba współpracująca z organami bezpieczeństwa Państwa, stanowisko takie powinno wskazywać na konkretne fakty i okoliczności je uzasadniające, a nie tylko na twierdzenie, że w praktyce SB nie tworzyła „pozornych” TW lub informatorów. Postępowanie IPN w tego rodzaju sprawach, gdy nie zachowały się żadne dokumenty wytworzone osobiście przez osoby ubiegające się o potwierdzenie statusu działacza opozycji, powinno być szczególnie wnikliwe, a oceny powinny wskazywać na merytoryczną, indywidualną ocenę ujawnionej dokumentacji⁵².

Spotkać można było także przeciwne zapatrywanie, zgodnie z którym dokonując wykładni pojęcia dokumentu, o którym mowa w art. 4 pkt 2 u.d.o.a. (obecnie art. 4 ust. 1 pkt 2), należało mieć na względzie treść art. 7 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu⁵³, z którego wynika, że dokumentami w rozumieniu ustawy są między innymi

wszelkie nośniki informacji, niezależnie od formy przechowywania informacji, w tym w szczególności: akta, kartoteki, rejestry, pliki komputerowe, pisma, mapy, plany, filmy i inne nośniki obrazu, nośniki dźwięku i wszelkich innych form zapisu, a także kopie, odpisy i inne duplikaty tych nośników informacji.

Skoro zatem przepis art. 4 u.d.o.a. odnosi się do dokumentów znajdujących się w archiwum IPN, nie można kwestionować jako dokumentu określonych zapisów ewidencyjnych b. SB, a odnoszących się do faktu zarejestrowania jednostki jako tajnego współpracownika organów bezpieczeństwa państwa⁵⁴.

Ustawą z dnia 12 kwietnia 2019 roku o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw⁵⁵ dodano do art. 4 u.d.o.a. ustęp 2, który uznaje pomoce ewidencyjne, takie jak dzienniki rejestracyjne, inwentarze archiwalne, karty ewidencyjne i Zintegrowany System Kartotek Operacyjnych organów bezpieczeństwa państwa, jeżeli potwierdzają fakt rejestracji jej w charakterze tajnego

⁵² IV SA/Wa 587/19, LEX nr 3013881.

⁵³ Dz. U. z 2023 r., poz. 102.

⁵⁴ Wyrok NSA z 26 września 2019 roku, II OSK 3835/18, LEX nr 2748824.

⁵⁵ Dz. U. poz. 992; nowelizacja weszła w życie 12 czerwca 2019 roku.

informatora lub pomocnika organów bezpieczeństwa państwa, za dokumenty wytworzone przy udziale osoby, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.o.a.

Jak już wskazano, status osoby represjonowanej z powodów politycznych potwierdza w drodze decyzji administracyjnej Szef UdSKIOR. Postępowanie w tym przedmiocie toczy się według reguł procesowych zadekretowanych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁶ z odpowiednimi modyfikacjami wynikającymi z u.d.o.a. Dowodami w postępowaniu mogą być między innymi dokumenty podpisywane przez wnioskodawcę w czasie strajków, świadkowie jego działalności, fotografie⁵⁷.

Problematycznym zagadnieniem w postępowaniu, o którym mowa, jest rozkład ciężaru dowodu. Bez wątplenia wynika to między innymi z faktu, że kwestia rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym sama w sobie jest zagadnieniem spornym⁵⁸. Ustawodawca wymaga dołączenia do wniosku o potwierdzenie statusu osoby represjonowanej dowodów potwierdzających realizację przesłanek pozytywnych, jak również decyzji Prezesa IPN, o której była już mowa (alternatywnie — dokumentu potwierdzającego nadanie Krzyża Wolności i Solidarności). W wyroku z 28 listopada 2019 roku Naczelny Sąd Administracyjny wskazał:

Dopuszczenie możliwości przedstawiania przez stronę dowodów mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy skutkuje przeniesieniem na nią ciężaru wskazania konkretnych faktów i zdarzeń, potwierdzających podnoszoną przez nią okoliczność. Podkreślenia bowiem wymaga, że pomimo istnienia w postępowaniu administracyjnym zasady prawdy obiektywnej, nakładającej na organ prowadzący postępowanie obowiązek wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, to jednak ciężar przeprowadzenia dowodu powinien spoczywać na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne. Podjęte powyżej rozważania kierują do wniosku, że ciężar dowodu w niektórych sytuacjach będzie rozłożony na oba podmioty uczestniczące w postępowaniu, a przede wszystkim na stronę. Dotyczy to w szczególności tych spraw, gdy nieudowodnienie określonej czynności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony. Organy administracji nie są przy tym zobowiązane do poszukiwania środków dowodowych służących poparciu twierdzeń strony. Nie można bowiem w takim przypadku założyć, że przy bierności strony, cały ciężar dowodzenia faktów mających przemawiać przeciwko ustaleniom poczynionym przez organy administracji spoczywał na tych organach⁵⁹.

W innym judykacie Sąd wskazał, że „to na stronie postępowania administracyjnego ciąży obowiązek udowodnienia okoliczności, na podstawie których wywodzi korzystne dla siebie skutki prawne”⁶⁰.

Zaprezentowany sposób rozumienia konsekwencji prawnych regulacji obligujących stronę do przedłożenia dowodów potwierdzających realizację przez nią

⁵⁶ Dz. U. z 2023 r., poz. 775 z późn. zm.

⁵⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z 9 listopada 2023 roku, II SA/Sz 685/23, LEX nr 3629846.

⁵⁸ Zob. D. Gregorczyk, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 2, cz. 4: *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. Martysz, Warszawa 2021, s. 239–259.

⁵⁹ II OSK 2864/18, LEX nr 3065789.

⁶⁰ Wyrok NSA z 29 września 2020 roku, II OSK 1452/20, LEX nr 3075574.

przesłanek pozwalających uznać ją za osobę represjonowaną (art. 5 ust. 3 pkt 1 u.d.o.a.) nie wydaje się prawidłowy. Należy zwrócić uwagę, że w u.d.o.a. nie wyrażono charakterystycznej dla prawa cywilnego reguły, zgodnie z którą „ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne”⁶¹, choć spotykać ją można w innych regulacjach prawa administracyjnego⁶². Należy uznać, że poddanie postępowania w przedmiocie potwierdzenia statusu osoby represjonowanej reżimowi k.p.a. nakłada na organ obowiązek ustalenia prawdy obiektywnej (art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.) i podejmowania rozstrzygnięcia na podstawie wszechstronnie wyjaśnionego stanu faktycznego, przy zastosowaniu wszystkich środków dowodowych⁶³. Oznacza to zatem, że spoczywający na stronie obowiązek dostarczenia dowodów, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1 u.d.o.a., nie zwalnia organu prowadzącego postępowanie od powinności ich uzupełnienia, zwłaszcza gdy dostarczone przez nią dowody lub wnioski dowodowe wskazują konkretne obszary, które powinny zostać zbadane lub uzupełnione⁶⁴.

Sam ustawodawca przewiduje możliwość zwrócenia się przez Szefa UdSKIOR do Prezesa IPN o przekazanie informacji o treści zgromadzonych przez IPN dokumentów dotyczących warunków uznania wnioskodawcy za osobę represjonowaną (art. 5 ust. 5 u.d.o.a.). Ponadto Szef UdSKIOR może zwrócić się do właściwej wojewódzkiej rady konsultacyjnej do spraw działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych z powodów politycznych o zaopiniowanie wniosku o potwierdzenie statusu osoby represjonowanej z powodów politycznych (art. 5 ust. 6 u.d.o.a.). Opinia, o której mowa, nie jest dla Szefa UdSKIOR wiążąca i to do niego należy ostateczna ocena materiału dowodowego⁶⁵.

W wyroku WSA w Gdańsku z 20 października 2021 roku wskazano, że nieodnalezienie w IPN dokumentów potwierdzających doznane przez wnioskodawcę represje nie uzasadnia odmowy przyznania mu żądanych uprawnień. Nie wszystkie dokumenty dotyczące badanego okresu są dostępne i znajdują się w zasobach archiwalnych, zaś ocena dokonana przez Szefa UdSKIOR powinna być całościowa i uwzględniać ustrojowo-polityczne uwarunkowania badanego okresu. Dowody i informacje uzyskane w zaświadczeniu z IPN nie są jedynymi środkami dowodowymi, jakie organ może wykorzystać w postępowaniu. Żaden przepis

⁶¹ Taką regułę wyraża art. 6 z dnia 23 kwietnia 1964 roku. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r., poz. 1610 z późn. zm.).

⁶² Zob. na przykład art. 66 ust. 2 z dnia 8 lutego 2023 roku o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, Dz. U. z 2024 r., poz. 261.

⁶³ Wyrok WSA w Szczecinie z 27 lutego 2020 roku, II SA/Sz 896/19, LEX nr 3010018.

⁶⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z 27 stycznia 2023 roku, IV SA/Wr 424/22, LEX nr 3490174; zob. M. Podleśny, *Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010 s. 643–649; A. Skóra, *Zasada prawdy materialnej i prawdy formalnej w postępowaniu administracyjnym. Ujęcie dogmatyczne, logiczne i aksjologiczne*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 977–986.

⁶⁵ Wyrok WSA w Opolu z 12 września 2019 roku, II SA/Op 197/19, LEX nr 2721434.

u.d.o.a. nie ogranicza bowiem w ten sposób postępowania dowodowego i nie zwalnia organu od przeprowadzenia wyczerpującego postępowania wyjaśniającego przy zastosowaniu reguł ogólnych ujętych w art. 7, art. 77 czy art. 80 k.p.a.⁶⁶ Podobnie w wyroku WSA w Łodzi z 23 października 2019 roku wskazano, że otrzymanie przez organ w trybie art. 5 ust. 5 u.d.o.a. informacji, zgodnie z którą w zasobie archiwalnym IPN nie odnaleziono dokumentów potwierdzających spełnienie przez wnioskodawcę warunków, o których mowa w art. 3 u.d.o.a., nie zwalniało go z obowiązku dalszego poszukiwania dowodów mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, w tym zwłaszcza wystąpienia do właściwej wojewódzkiej rady konsultacyjnej do spraw działaczy opozycji antykomunistycznej oraz osób represjonowanych w trybie art. 5 ust. 6 u.d.o.a.⁶⁷

Specyfika postępowania w sprawie uznania jednostki za represjonowaną z powodów politycznych przejawia się w tym, że nabycie tego statusu uwarunkowane jest realizacją przesłanek pozytywnych (jedna z nich powiązana jest z udziałem w wystąpieniach wolnościowych, których skutkiem było doznanie przez jednostkę jednej z form represji w rozumieniu u.d.o.a.) oraz brakiem wystąpienia przesłanek negatywnych. Te ostatnie podlegają ocenie innego organu, to znaczy Prezesa IPN w odrębnym postępowaniu administracyjnym, w którym ogranicza się zakres postępowania dowodowego w stosunku do tego, jaki wynika z regulacji k.p.a. Takie ograniczenie nie obowiązuje w postępowaniu przed Szefem UdSKIOR.

Ocena realizacji przez organy administracji przesłanek, o których mowa, powinna następować z uwzględnieniem dorobku orzeczniczego sądownictwa administracyjnego. Do czasu nowelizacji treści art. 4 u.d.o.a. spornym zagadnieniem była możliwość uznania „pomocy ewidencyjnych” za dokumenty wytworzone przy udziale jednostki ubiegającej się o otrzymanie statusu osoby represjonowanej. Zagadnieniem, które obecnie budzi wątpliwości w orzecznictwie, jest rozkład ciężaru dowodu w postępowaniu przed Szefem UdSKIOR — w tym przypadku ingerencja ustawodawcy wydaje się zbędna. Czas pokaże, czy uda się wypracować jednolite podejście judykatury do tej kwestii, co byłoby niezwykle pożądane, zważywszy na jej doniosłość praktyczną.

Bibliografia

- Balicki R., Hałub-Kowalczyk O., Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., Kłopocka-Jasińska M., Ławniczak A., Masternak-Kubiak M., Śledzińska-Simon A., Węgrzyn J., Wygoda K., *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.
- Banaszak B., *Prawne znaczenie Preambuly do Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.

⁶⁶ II SA/Gd 488/21, LEX nr 3251869.

⁶⁷ Wyrok WSA w Łodzi z 23 października 2019 roku, II SA/Łd 427/19, LEX nr 2741081.

- Ćwiąkała-Małys A., Durbajło-Mrowiec M., *Autorytarne sterowanie szkołą wyższą jako determinantą zarządzania i finansowania szkolnictwa wyższego w PRL*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 1.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2023.
- Jarentowski M.G., *Legislacyjne aspekty ustroju centralnych organów administracji rządowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 5.
- Jaśkowska M., *Prawo do prawdy w prawie administracyjnym i potrzeba poszerzenia ustawowego zakresu jego ochrony w czasach postprawdy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 10.
- Kamińska-Chelminiak K., *Współpraca cenzorów z Urzędem Bezpieczeństwa i Służbą Bezpieczeństwa w Polsce w latach 1945–1989 — wybrane zagadnienia*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 42, 2020, nr 3, s. 201–223.
- Konstytucja RP. Tom I. Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Mielczarek T., *Prasa w enunciacjach programowych i praktyce politycznej PZPR w latach 1956–1989*, „Kieleckie Studia Bibliologiczne” 6, 2001, t. 6.
- Podleśny M., *Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 643–649.
- Popiński K., *Ideologiczne i polityczne uwarunkowania władzy komunistycznej w PRL. Cele władzy i metody ich osiągania*, [w:] *Wolność przede wszystkim. Sprzeciw, bunt, opozycja PRL–NRD*, red. K. Hartmann, Görlitz-Wrocław 2013.
- Skóra A., *Zasada prawdy materialnej i prawdy formalnej w postępowaniu administracyjnym. Ujęcie dogmatyczne, logiczne i aksjologiczne*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 977–986.
- Słownik języka polskiego, t. 3. R–Ż, red. M. Szymczak, Warszawa 1981.
- Stopka K., *Świadczenia dla działaczy opozycji antykomunistycznej i osób represjonowanych z powodów politycznych*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 3.
- System prawa administracyjnego procesowego*, t. 2, cz. 4. *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. Martysz, Warszawa 2021.
- Uziębło P., *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010.