

RADA EUROPY
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

SPRAWA GORZELIK I INNI przeciwko POLSCE¹

(Skarga nr 44158/98)

WYROK – 17 lutego 2004 r.

W sprawie Gorzelik i Inni przeciwko Polsce,
Europejski Trybunał Praw Człowieka, zasiadając jako Wielka Izba złożona
z sędziów:

Pan L. WILDHABER, przewodniczący,

Pan C.L. ROZAKIS,

Pan J.- P. COSTA,

Pan G. RESS,

Pan G. BONELLO,

Pan P. KÛRIS,

Pani V. Strážnická,

Pan C. BIRSAN,

Pan J. CASADEVALL,

Pan B. ZUPANČIČ,

Pani H.S. GREVE,

Pan E. LEVITS,

Pan A. KOVLER,

Pan A. MULARONI,

Pani E. STEINER,

Pan S. PAVLOVSKI,

Pan L. GARLICKI, sędziowie

oraz Pan P. J. MAHONEY, Kanclerz ,

¹ Wyrok niniejszy jest prawomocny, ale może podlegać poprawkom edytorskim.

obradując za zamkniętymi drzwiami 2 lipca 2003 r. oraz 28 stycznia 2004 r. wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w ostatnim z wymienionych dni.

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 44158/98) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesionej do Europejskiej Komisji Praw Człowieka („Komisja”) na podstawie dawnego art. 25 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) przez trzech obywateli polskich – pana Jerzego Gorzelika, pana Rudolfa Kołodziejczyka i pana Erwina Sowę („skarżący”) 18 czerwca 1998 r.

2. Skarżący, którym przyznano pomoc prawną, byli reprezentowani przed Trybunałem przez pana S. Walidudę, prawnika praktykującego we Wrocławiu, w Polsce. Rząd polski („Rząd”) był reprezentowany przez pełnomocnika, pana Krzysztofa Drzewickiego z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

3. Skarżący zarzucali naruszenie art. 11 Konwencji polegające na tym, że odmówiono im zarejestrowania stowarzyszenia pod nazwą „Związek Ludności Narodowości Śląskiej”.

4. Skarga została przekazana do Trybunału 1 listopada 1998 r., kiedy Protokół nr 11 do Konwencji wszedł w życie (art. 5 § 2 Protokołu nr 11).

5. Skarga została następnie przydzielona do Czwartej Sekcji Trybunału. Na mocy decyzji z 17 maja 2001 r., podjętej po rozprawie w kwestii dopuszczalności i meritum (art. 54 § 4 Regulaminu Trybunału), Izba Czwartej Sekcji („Izba”) złożona z następujących sędziów: pan G. Ress, Przewodniczący, pan A. Pastor Ridruejo, pan L. Caflish, pan J. Makarczyk, pan V. Butkevych, pan J. Hedigan i pani S. Botoucharowa, sędziowie a także pan V. Berger, Kanclerz Sekcji, uznała skargę za dopuszczalną.

6. 20 grudnia 2001 r. Izba wydała wyrok, w którym jednogłośnie uznała, że nie miało miejsca naruszenie art. 11 Konwencji.

7. 20 marca 2002 r. skarżący wystąpili, na podstawie art. 43 Konwencji oraz art. 73 Regulaminu Trybunału, o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby.

8. 10 lipca 2002 r., zgodnie z przepisami art. 27 §§ 2 i 3 Konwencji i art. 24 Regulaminu Trybunału, został utworzony panel Wielkiej Izby. 1 lipca 2002 r. pan J. Makarczyk, sędzia narodowy z Polski, zasiadający w pierwotnym składzie Izby (art. 27 § 3 Konwencji i art. 24 § 2 (d)), zrezygnował z zasiadania w Trybunale. Następnie 16 czerwca 2003 r. wyłączył się ze sprawy (art. 23 § 7 Konwencji i art. 26 § 3 i 28). Został on zastąpiony przez pana L. Garlickiego, jego następcę w charakterze sędziego wybranego z Polski.

10. Skarżący i Rząd złożyli swoje memoriały.

11. Rozprawa publiczna przed Wielką Izbą w Budynku Praw Człowieka odbyła się w Strasburgu 2 lipca 2003 r. (art. 59 § 3).

Przed Trybunałem stawili się:

w imieniu Rządu

Pan K. DRZEWICKI, pełnomocnik,

Pani R. KOWALSKA, radca,

Pan K.W. CZAPLICKI,

Pani M. KOSICKA,

Pani D. GŁOWACKA-MAZUR,

Pan D. RZEMIENIEWSKI,

Pani R. HLIWA, doradcy;

w imieniu skarżących

Pan S. WALIDUDA, radca,

Pani M. KRYGIEL-BARTOSZEWICZ,

Pan D. TYCHOWSKI, doradcy.

Jeden ze skarżących, pan J. Gorzelik, także był obecny.

Trybunał wysłuchał wystąpień panów Walidudy, Drzewickiego i pani Kowalskiej. Pan Gorzelik złożył także krótkie oświadczenie w odpowiedzi na pytanie postawione przez Trybunał.

FAKTY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

12. Skarżący urodzili się odpowiednio w 1971, 1940 i 1944 roku. Pan Gorzelik i pan Sowa mieszkają w Katowicach, w Polsce. Pan Kołodziejczyk mieszka w Rybniku, w Polsce.

Ogólne tło

13. Śląsk jest regionem historycznym położonym obecnie w południowo-zachodniej Polsce. Pierwotnie był polską prowincją, która w 1335 r. przeszła w posiadanie korony czeskiej. Potem, w 1526 r., razem z koroną weszła do domu Habsburgów. W 1742 r. została przejęta przez Prusy na podstawie Traktatu Berlińskiego.

Po I wojnie światowej, traktat wersalski z 1919 r. zapewnił przeprowadzenie plebiscytu, aby ustalić, czy Górny Śląsk powinien pozostać w Niemczech czy przejść do Polski. Wynik plebiscytu w 1921 r. był korzystny dla Niemiec, z wyjątkiem wysuniętej najdalej na wschód części Górnego Śląska. Po powstaniu

zbrojnym Polaków, w 1922 r., Liga Narodów zgodziła się na podział terytorium; większa część regionu przemysłowego, obejmująca Katowice przeszła do Polski.

W następstwie układu monachijskiego z 1938 r. większość Czeskiego Śląska została podzielona pomiędzy Niemcy i Polskę. Po podboju Polski przez Niemcy w 1939 r. cały polski Śląsk został zaanektowany przez Niemcy.

Po II wojnie światowej, pomiędzy Polską i Czechosłowacją została przywrócona granica sprzed 1938 r. Zachodnią granicę Polski przesunięto na rzeki Odrę i Nysę Łużycką. W efekcie cały dawny Śląsk niemiecki na wschód od Nysy Łużyckiej został inkorporowany do Polski, podczas gdy tylko mała część Dolnego Śląska na zachód od Nysy pozostała w dawnej wschodnio-niemieckiej Saksonii.

14. Według niektórych językoznawców, nawet gdy język polski jest względnie wolny od regionalizacji językowej, możliwe jest zidentyfikowanie przynajmniej dwóch jego odmian regionalnych: kaszubskiej i śląskiej². Na rozprawie jeden ze skarżących, pan Gorzelik, opisał śląski jako język nadal nie skodyfikowany i będący hybrydą czeskiego, niemieckiego i polskiego.

15. W Polsce między 2 maja a 8 czerwca 2002 r. został przeprowadzony spis, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań. Jego celem było zgromadzenie danych dotyczących rozmieszczenia ludności, czynników demograficznych i socjalnych, zatrudnienia, poziomu życia i zamieszkiwania. Spis dotyczył także kwestii odnoszących się do obywatelstwa i narodowości. Jedno z pytań dotyczące narodowości podawało następującą definicję narodowości:

„Narodowość to deklarowana (oparta na subiektywnym odczuciu) cecha indywidualna każdego człowieka, wyrażająca jego związek emocjonalny, kulturowy lub genealogiczny (ze względu na pochodzenie rodziców) z określonym narodem. „

Zgodnie z raportem z wyników spisu sporządzonym przez Główny Urząd Statystyczny 36.983.700 osób (96,74% populacji) zadeklarowało narodowość polską. 417.500 osób (1,23% populacji) zadeklarowało niepolską narodowość, w tym 173.200 osób zadeklarowało, że są „Ślązakami”.

Postępowanie w sprawie rejestracji stowarzyszenia skarżących

Postępowanie pierwszej instancji

16. W niesprecyzowanym dniu skarżący, którzy określają siebie „Ślązakami”, wraz z 190 innymi osobami postanowili utworzyć stowarzyszenie pod nazwą „Związek Ludności Narodowości Śląskiej”. Założyciele przyjęli statut stowarzyszenia. Skarżący zostali wybrani do tymczasowego Komitetu Założycielskiego i upoważnieni do przeprowadzenia rejestracji stowarzyszenia.

17. 11 grudnia 1996 r. skarżący, działając w imieniu Komitetu Założycielskiego Związku Ludności Narodowości Śląskiej, złożyli wniosek o rejestrację stowarzyszenia w Sądzie Wojewódzkim w Katowicach. Oparli się, *inter alia*, na

² Źródło: Dr John A. Dunn, „The Slavic Languages in the Post-Modern Era”, www.arts.gla.ac.uk.

art. 8 (2) ustawy z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach („*Prawo o stowarzyszeniach*”). Przedłożyli statut stowarzyszenia wraz z innymi dokumentami wymaganymi przez tę ustawę.

18. Ogólne postanowienia statutu stowarzyszenia brzmią, w odpowiedniej części:

„1. Stowarzyszenie nosi nazwę „Związek Ludności Narodowości Śląskiej” (i zwane jest w dalszej części „Związkiem”).

2. Terenem działania Związku jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej; na obszarze tym związek może zakładać Oddziały Terenowe.

...

6 (1). Związek może przystąpić do organizacji krajowych i międzynarodowych, o ile ich cele są zbieżne z celami związku.

...”

19. Cele stowarzyszenia i sposoby ich osiągnięcia zostały opisane następująco:

„7. Celem Związku jest:

- (1) Rozbudzanie i ugruntowanie świadomości narodowej Ślązaków;
- (2) Odrodzenie kultury śląskiej;
- (3) Propagowanie wiedzy o Śląsku;
- (4) Ochrona praw etnicznych osób narodowości śląskiej;
- (5) Opieka socjalna nad członkami związku.

8. Związek realizuje swoje cele poprzez:

- (1) Organizowanie prelekcji, seminariów, badań naukowych, kursów, spotkań, bibliotek, klubów itp.;
- (2) Organizowanie imprez oświatowych i kulturalnych dla członków Związku i innych osób;
- (3) Prowadzenie działalności popularyzatorskiej, wydawniczej i propagandowej;
- (4) Propagowanie godeł oraz barw śląskich i górnośląskich;
- (5) Organizowanie manifestacji i akcji protestacyjnych;
- (6) Organizowanie imprez sportowych, ... i innych form turystyki;
- (7) Organizowanie szkół i innych placówek oświatowych;
- (8) Współpracę z innymi organizacjami;
- (9) Prowadzenie działalności gospodarczej mającej na celu wypracowanie środków na działalność statutowo- programową z uwzględnieniem tworzenia podmiotów gospodarczych i współpracy z innymi podmiotami;
- (10) Tworzenie innych podmiotów, w tym prawnych, służących realizacji celów Związku;
- (11) Inną działalność.”

20. Paragrafy 9 i 10 odnosiły się do członkostwa. Brzmiały następująco:

„9. Członkowie związku dzielą się na członków zwyczajnych i wspierających.

10. Członkiem zwyczajnym może być każda osoba fizyczna lub prawna, która złoży pisemne oświadczenie o przynależności do narodowości śląskiej.

... „

21. Paragraf 15 statutu stowarzyszenia, w odpowiedniej części, brzmi:

„Członkostwo w związku ustaje na skutek:

...

2. (a) podjęcia przez Zarząd Główny decyzji o pozbawieniu członkostwa w oparciu o umotywowany wniosek Komisji Rewizyjnej;
- (b) powodem wysunięcia przez Komisję Rewizyjną wniosku o pozbawienie członkostwa może być niespełnienie statutowych wymogów członkostwa lub nieprzestrzeganie obowiązków członka określonych w § 14.”

22. Paragraf 30 stanowił:

„Związek jest organizacją śląskiej mniejszości narodowej.”

23. Następnie Sąd Wojewódzki w Katowicach, zgodnie z art. 13 (2) *Prawa o stowarzyszeniach*, doręczył wojewodzie katowickiemu kopię wniosku skarżących wraz z kopiami stosownych załączników.

24. 27 stycznia 1997 r. wojewoda katowicki, działając za pośrednictwem Wydziału Obywatelskiego, przedłożył sądowi swoje uwagi w sprawie wniosku. Uwagi te zawierały obszerną argumentację przeciwko dopuszczeniu zarejestrowania stowarzyszenia, główne tezy tej argumentacji były następujące:

„(i) Nie można powiedzieć, że istnieje pojęcie Ślązaka, jako przedstawiciela osobnej, ukształtowanej „narodowości śląskiej”. Przyjęto uznawać nazwę Ślązak jako określenie przedstawiciela regionalnej grupy etnicznej, a nie jako narodowości. Potwierdza to pierwszy punkt paragrafu 7 statutu Związku, który dopiero zakłada „rozbudzenie i ugruntowanie świadomości narodowej Ślązaków”. ...

(ii) Jednostkowe badania socjologiczne, na które powołują się założyciele, jako na dowód istnienia „narodowości śląskiej” są sprzeczne z szeregiem innych opracowań naukowych, (...). W socjologii polskiej zwykło się rozróżniać dwa pojęcia ojczyzny, tj. ojczyzny małej i ojczyzny ideologicznej. W języku niemieckim różnice pojęciowe wyrażane są różnymi terminami Heimat (mała ojczyzna) i Vaterland (ojczyzna ideologiczna). Cytowane przez założycieli badania (...) dotyczą samoidentyfikacji mieszkańców Górnego Śląska, stąd pojawia się termin Ślązak wskazujący na wyprzedzenie przez identyfikację regionalną identyfikacji z ojczyzną ideologiczną. ...

(iii) Statut Związku stanowiąc w § 10, że członkiem zwyczajnym może być każda osoba narodowości śląskiej, nie określa jednocześnie, jakie są kryteria uznania kandydata na członka za spełniającego ten warunek. Braku określenia w statucie jednoznacznych kryteriów przyjęcia na członka jest sprzeczny z art. 10 (1) i (4) *Prawa o stowarzyszeniach*. Ponadto niedopuszczalny jest zapis § 15 (2) (b) uniemożliwiający wysunięcie przez Komisję Rewizyjną wniosku o pozbawienie członkostwa z powodu niespełnienia statutowych wymogów członkostwa. ...

(iv) Paragraf 30 statutu stowarzyszenia, który nazywa Związek organizacją śląskiej mniejszości narodowej jest mylący i nie odpowiada rzeczywistości. Nie ma podstaw do uznania Ślązaków za mniejszość narodową. Uznanie ich za taką mniejszość sprzeczne jest z treścią art. 67 § 2 i 81 § 1 [starej] Konstytucji, która gwarantuje wszystkim obywatelom

polskim równe prawa. W szczególności, rejestracja organizacji mniejszości narodowej zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 28 maja 1993 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu³ Rzeczypospolitej Polskiej* (Ordynacja wyborcza z 1993 r.) uprawnia do uzyskania przywilejów w podziale mandatów poselskich. Podobne ułatwienia i gwarancje państwa dotyczą także, na przykład, nauki języka ojczystego, dostępu do środków masowego przekazu

i inne. Rejestracja Związku jako organizacji śląskiej mniejszości narodowej postawiłaby w gorszej pozycji inne grupy etniczne, np. Krakowiaków, Górali, Mazurów; stanowiłoby to powrót do podziałów plemiennych z okresu sprzed powstania państwa polskiego. ...

(v) Proponujemy wprowadzić do statutu zmiany uwzględniającej powyższe uwagi, a w szczególności korektę mylącej nazwy stowarzyszenia, jednoznacznego określenia kryteriów członkostwa oraz usunięcie zapisu § 30, co naszym zdaniem powinno warunkować rejestrację stowarzyszenia.”

25. 13 marca 1997 r. skarżący złożyli odpowiedź na te argumenty. Stwierdzili, że fakt, iż większość Polaków nie uznaje istnienia narodu śląskiego nie oznacza, że nie ma takiego narodu. Zacytowali różne publikacje naukowe i posuwając się dalej wyjaśnili, że fakt, iż Ślązacy stanowili odrębną grupę został uznany już w końcu pierwszej wojny światowej; ponadto Ślązacy zawsze dochodzili zachowania swojej tożsamości i zawsze stanowili odrębną grupę, bez względu czy Górny Śląsk należał do Niemiec czy do Polski. W konsekwencji, jakiegokolwiek porównanie pomiędzy nimi i Krakowiakami czy Góralami było całkowicie nieuzasadnione, ponieważ tamte grupy ani nie uważały się za mniejszości narodowe, ani nie były tak postrzegane w przeszłości. Wreszcie skarżący zacytowali list Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, który został opublikowany przez prasę

i który wyjaśniał, że ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych⁴ wyraźnie stanowi, że „deklaracja, że osoba należy do mniejszości nie powinna być kwestionowana, ani weryfikowana przez władze publiczne”.

26. 9 kwietnia 1997 r. wojewoda katowicki złożył pismo procesowe do sądu. Podtrzymał w nim swoje wcześniejsze stanowisko. 14 kwietnia 1997 r. przedłożył dwa listy z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (datowane odpowiednio 4 lutego 1997 r. i 10 kwietnia 1997 r. adresowane do Departamentu Spraw Obywatelskich Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach). Odpowiedni fragment listu z 4 lutego 1997 r. brzmi:

„Podzielam wątpliwości co do zasadności uznania części mieszkańców Śląska za mniejszość narodową i w związku z powyższym proponuję: przedłożyć uwagi sądowi,

³ Sejm jest niższą izbą polskiego parlamentu.

⁴ Ostatecznie ustawa nigdy nie została przyjęta przez parlament. Nowa ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych w Rzeczypospolitej Polskiej („ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych z 2002 r.”) została przedłożona parlamentowi 11 stycznia 2002 r.

włączając swoje wątpliwości oraz wystąpić do sądu o zgodę na przystąpienie do postępowania sądowego w charakterze zainteresowanego.

Proponujemy, aby oprzeć się na fakcie, że Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych nie została ratyfikowana przez Polskę i w związku z tym jej przepisy nie obowiązują w prawie krajowym. ...

Pozwolę sobie zauważyć, że ani względy historyczne, ani też etnograficzne nie uzasadniają poglądu jakoby ludność Śląska mogła być uznana za mniejszość narodową.”

Odpowiedni fragment listu z 10 kwietnia 1997 r. brzmi następująco:

„...Odpowiedź Komitetu Założycielskiego na zgłoszone uwagi do wniosku o rejestrację [w ich piśmie z 13 marca 1997 r.] nie wnosi nowych elementów i nie zmienia oceny stanu prawnego; [w szczególności] ... Konwencja Ramowa nie jest obowiązującym w Polsce prawem.

Na powyższe stanowisko nie ma również wpływu interpretacja kwestii przynależności narodowej [interpretacja ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych] zawarta w pismach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Poczucie przynależności narodowej rzeczywiście należy do osobistych swobód obywatelskich, które jednak same w sobie nie rodzą żadnych skutków prawnych. [przeciwnie] Tworzenie organizacji mniejszości narodowych jest faktem prawnym, który w konsekwencji rodzi skutki prawne m.in. wynikające z preferencji określonych w ordynacji wyborczej do Sejmu RP.

W tej sytuacji kwestia rejestracji stowarzyszenia „Związek Ludności Narodowości Śląskiej” mogłaby być rozpatrywana po formalnym stwierdzeniu istnienia takiej narodowości.”

27. 28 kwietnia 1997 r. skarżący przedłożyli dalsze pisma procesowe do sądu. Krytykowali argumentację Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wskazując, że to ostatnie nie podało żadnej podstawy prawnej przemawiającej za odrzuceniem ich wniosku. W szczególności władze nie wykazały, że jakkolwiek z zapisów statutu stowarzyszenia był niezgodny z prawem, jak stanowi art. 1 (2) *Prawo o stowarzyszeniach*, „prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach może podlegać ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy, niezbędnym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo ochrony praw i wolności innych osób”. Wreszcie skarżący stwierdzili, że nie zmieniają statutu w sposób proponowany przez władze, w szczególności w odniesieniu do nazwy stowarzyszenia i treści paragrafu 30. Zgodzili się jednakże zmienić paragraf 10 statutu i sformułowali go następująco:

„Każdy, kto jest obywatelem polskim i złożył pisemne oświadczenie, że jest narodowości śląskiej może zostać członkiem zwyczajnym [Związku].”

28. 23 maja 1997 r. Sąd Wojewódzki w Katowicach przeprowadził posiedzenie wyjaśniające w celu uzyskania stanowiska i wyjaśnień stron oraz

rozstrzygnięcia spornej kwestii. Protokół z tego posiedzenia w stosownej części brzmiał:

„Pełnomocnicy [Wojewody] oświadczyli, że wykreślenie paragrafu 30 ze statutu stowarzyszenia nie będzie wystarczające i zażądali także zmiany nazwy stowarzyszenia.

Przywołali argumenty przedstawione w piśmie złożonym w sprawie.

Pełnomocnicy wnioskodawców oświadczyli, że paragraf 30 jest wzorowany na podobnym przepisie znajdującym się w statucie Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców Województwa Katowickiego. ...

Przewodniczący nakłania pełnomocników [stron] do dokonania pewnych ustępstw w swoich stanowiskach.

Przewodniczący zaproponował tymczasowemu Komitetowi Założycielskiemu, aby, na przykład, wykreślił paragraf 30 statutu. Jednakże pełnomocnicy Komitetu stanowczo odmówili wykreślenia tego postanowienia.

Pełnomocnicy [Wojewody] także usztywnili swoje stanowisko w ten sposób, że zażądali nie tylko wykreślenia paragrafu 30, ale także zmiany nazwy stowarzyszenia.

Obie strony rozpoczęły polemikę na temat tego, czy Ślązacy powinni, czy też nie powinni być uznani za naród lub narodowość. ...

Pełnomocnicy [Wojewody] spierali się z wnioskodawcami, twierdząc, że nie ma podstaw do przypisywania im narodowości śląskiej.

[posiedzenie zostało zamknięte, a następnie otwarte]

W tym momencie pełnomocnik [Wojewody] oświadcza, że jeżeli wnioskodawcy usuną paragraf 30 ze statutu stowarzyszenia, [Wojewoda] nie będzie sprzeciwiał się rejestracji stowarzyszenia.

J. Gorzelik zareagował gwałtownie na tę propozycję, ale Przewodniczący powiedział mu, aby ją przemysłał.

W związku z powyższym, [wnioskodawcy] poprosili o wyznaczenie terminu, w którym będą mogli odnieść się na piśmie do tej sugestii i rozważyć propozycję [Wojewody].

Sąd postanowił udzielić [wnioskodawcom] terminu dziesięciu dni, w którym odniosą się do propozycji [Wojewody]. ...”

29. 27 maja 1997 r. skarżący wnieśli do sądu pismo, w którym utrzymywali, że w toku wyżej wymienionego posiedzenia władze „*de facto* uznały, że naród śląski istnieje, w szczególności przez zaakceptowanie nazwy stowarzyszenia i niektórych zapisów statutu (i.e. paragraf 7 (1) i (4) i paragraf 10)”. Podkreślili jednak, że nalegania władz na skreślenie paragrafu 30 były „nieuzasadnione i nielogiczne” i w konsekwencji odmówili zamiany lub skreślenia tego zapisu.

Następnie 16 czerwca 1997 r. wojewoda katowicki przedłożył sądowi swoje ostateczne stanowisko, sprzeciwiające się rejestracji stowarzyszenia.

30. Dnia 24 czerwca 1997 r. sędzia jednoosobowo na posiedzeniu *in camera* jako Sąd Wojewódzki w Katowicach uwzględnił wniosek skarżących i zarejestrował stowarzyszenie o nazwie „Związek Ludności Narodowości Śląskiej”. Uzasadnienie tego postanowienia brzmi, w stosownej części:

„...Pomiędzy Komitetem Założycielskim a organem nadzorującym [stronami] wywiązała się polemika co do określenia pojęcia „narodowość” i „mniejszość narodowa”. Ostatecznie organ nadzorujący w piśmie procesowym ... zajął negatywne stanowisko co do rejestracji Związku.

Sąd Wojewódzki ustalił i zważył, co następuje: wniosek jest uzasadniony [i jako taki powinien być uwzględniony].

W preambule do ustawy *Prawo o stowarzyszeniach* ustawodawca gwarantuje kardynalne prawo, jakim jest prawo do wolności zrzeszania się i umożliwiania obywatelom równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań.

Zasada wolności zrzeszania się jest przyrodzonym prawem człowieka. [z tych przyczyn] Przepis art. 1 (1) *Prawa o stowarzyszeniach* nie ustanawia prawa do zrzeszania się, lecz jedynie określa sposób i granice jego realizacji, co jest zgodne z naszymi zobowiązaniami międzynarodowymi.

Stosownie do art. 1 (2) *Prawa o stowarzyszeniach*, prawo do zrzeszania się w stowarzyszeniach może podlegać ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy bądź to w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, albo w interesie porządku publicznego, albo dla ochrony zdrowia lub moralności publicznej, albo dla ochrony praw i wolności innych osób. Żadne inne ograniczenia nie mogą być nałożone na wykonanie prawa do zrzeszania się.

Dopiero w swoim piśmie procesowym z 16 czerwca 1997 r. organ nadzorujący wysunął tezę, iż rejestracja stowarzyszenia ograniczałaby prawa i wolności innych osób, gdyż spowoduje nierówne traktowanie innych wspólnot regionalnych i prowadzić będzie do pomniejszania ich praw i wolności.

Zarzut ten jest chybiony. W świetle bowiem treści statutu Związku brak podstaw do uznania, aby rejestrowane stowarzyszenie godziło w swej przyszłej działalności w prawa i wolności innych osób.

W myśl paragrafu 7 statutu celem Związku jest rozbudzanie i ugruntowanie świadomości narodowej Ślązaków, odrodzenie kultury śląskiej, propagowanie wiedzy o Śląsku i opieka socjalna nad członkami Związku. Żaden, ale to żaden z tych celów nie jest skierowany przeciwko prawom i wolnościom innych osób. Również sposoby realizacji tych celów nie godzą w prawa i wolności innych osób, skoro polegać mają na organizowaniu prelekcji, seminariów, badań naukowych, kursów, spotkań, bibliotek i klubów, organizowaniu imprez oświatowych i kulturalnych dla członków Związku i innych osób, prowadzeniu działalności popularyzatorskiej, wydawniczej i propagandowej, propagowaniu godeł i barw śląskich i górnośląskich, organizowaniu manifestacji i akcji protestacyjnych oraz imprez sportowych i turystycznych, szkół i innych placówek oświatowych, prowadzeniu działalności gospodarczej oraz współpracy z innymi organizacjami.

Reasumując, zarzut organu nadzorującego co do naruszania przez Związek praw i wolności innych osób, należało stanowczo odrzucić. Godzi się też wskazać, iż zarzut ten postawiony jest niejako na wyrost, gdyż dopiero praktyka mogłaby wykazać, czy i w jakim zakresie działalność stowarzyszenia wymagałaby ochrony praw i wolności innych osób.

Co się zaś tyczy pojęć „narodowości śląskiej” i „śląskiej mniejszości narodowej”, to problematyka związana z ustaleniem właściwego znaczenia tych pojęć nie może być przedmiotem szczegółowego badania sądu rejestrowego.

Sąd rejestrowy bowiem ma rozpoznać sprawę niezwłocznie, a rozstrzygnięcie powinno nastąpić nie później niż w ciągu „miesiąca od dnia złożenia wniosku”, art. 13 (1) *Prawa o stowarzyszeniach*. Rozważanie zatem przez sąd rejestrowy tak skomplikowanej problematyki (o charakterze międzynarodowym) nie jest możliwe.

Wszakże można przyjąć dla potrzeb niniejszego postępowania, że od wyboru osoby zależy jej narodowość, a że tubylczy Ślązacy stanowią mniejszość na Górnym Śląsku, to każdy wie kto tylko przebywał na tym terenie przez jakiś czas i kto chce dostrzec ten fakt. Zresztą organ nadzorujący, choć rozdziera szaty nad tym, że założyciele odważyli się powołać rejestrowo stowarzyszenie, faktu pozostawania mniejszości etnicznych tubylców nie kwestionuje.

Gdy zatem Komitet Założycielski wypełnił swoje obowiązki przewidziane w przepisach art. 8 (4), 12 i 16 *Prawa o stowarzyszeniach* w związku z art. 13 (2) i 516 kodeksu postępowania cywilnego postanowiono jak w sentencji.”

Postępowanie apelacyjne

31. 2 lipca 1997 r. wojewoda katowicki złożył apelację do Sądu Apelacyjnego w Katowicach, wnosząc o uchylenie postanowienia pierwszej instancji i zwrot sprawy sądowi pierwszej instancji oraz sporządzenie opinii biegłego w celu ustalenia znaczenia terminu „naród” i „mniejszość narodowa”. W swojej apelacji zarzucił, że sąd pierwszej instancji naruszył art. 1 (1) i 2 *Prawa o stowarzyszeniach* oraz niesprecyzowane przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Uzasadnienie apelacji brzmi, w stosownej części:

„[Sąd pierwszej instancji] formalnie uznał i prawnie usankcjonował istnienie odrębnego narodu śląskiego stanowiącego „śląską mniejszość narodową”.

Zdaniem wnoszącego apelację podjęcie tak precedensowego i istotnego, również w skali międzynarodowej orzeczenia, nie może i nie powinno odbyć się bez rozstrzygnięcia fundamentalnego problemu, jakim jest zdefiniowanie pojęć „naród” oraz „mniejszość narodowa”. Stanowisko Sądu Wojewódzkiego, który kwestię tę całkowicie pomija, z uwagi li tylko na ograniczenie czasowe, wynikające z ustawowego terminu rejestracji stowarzyszenia, jest równoznaczne z niedopuszczalnym uproszczeniem procedury i nie wyjaśnieniem wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, co samo w sobie stanowi podstawę apelacji.

Wnoszący apelację przyznaje, że pojęcia „narodu” i „mniejszości narodowej” nie są w prawie polskim zdefiniowane. Fakt ten nie usprawiedliwia jednak stanowiska Sądu Wojewódzkiego, który w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia stwierdza, iż jedynie „od wyboru zainteresowanej osoby zależy jej narodowość”.

Skarżący nie kwestionuje prawa swobody indywidualnego wyboru przynależności do mniejszości narodowej, jednak, aby wyboru takiego dokonać, musi obiektywnie istnieć „naród”, z którym dana osoba się utożsamia.

Zaskarżone postanowienie sankcjonuje tezę, iż do kreowania „narodów” czy też „narodowości” wystarczającymi są subiektywne odczucia zainteresowanych osób. Z tezą taką zgodzić się nie można, biorąc chociażby pod uwagę społeczne reperkusje, jakie podobne myślenie może wywołać.

W tej sytuacji przed rejestracją Związku Ludności Narodowości Śląskiej koniecznym jest rozstrzygnięcie, czy istnieje naród śląski jako odrębna, niepolska nacja i czy w związku z tym dopuszczalne jest prawne kreowanie śląskiej mniejszości narodowej.

W ocenie wnoszącego apelację brak jest obiektywnych przesłanek wskazujących na istnienie odrębnej narodowości śląskiej. Gdyby jednak kwestia ta nastroczała jakiegokolwiek wątpliwości ... w pełni zasadnym jest wniosek o przeprowadzenie w niniejszym postępowaniu dodatkowego dowodu w postaci opinii biegłego.

W zaskarżonym postanowieniu Sąd Wojewódzki skoncentrował się głównie na zbadaniu zgodności z prawem statutowych celów rejestrowanego związku oraz środków, za pomocą których cele te mają być realizowane.... Wnoszący apelację celów tych w większości nie kwestionuje. W każdym bowiem przypadku chwalebnym i godnym wsparcia jest podejmowanie działań zmierzających do odrodzenia kultury śląskiej, propagowanie wiedzy o Śląsku czy zapewnianie opieki socjalnej nad członkami stowarzyszenia. Godzi się jednak zauważyć, że powyższe cele w pełni mogą być realizowane bez kwestionowanego przez uczestnika postępowania § 30 ... Nic też nie stało na przeszkodzie, aby członkowie założyciele uzupełnili statut istniejącego Ruchu Autonomii Śląska o wyżej wymienione cele, skoro rekrutują się oni z wpływowych kręgów tego stowarzyszenia.

Fakt, iż założyciele Związku Ludności Narodowości Śląskiej działania takiego nie podejmują, lecz kreują nowe stowarzyszenie, w którym określają się jako „śląska mniejszość narodowa” wyraźnie wskazuje na prawdziwe cele, jakie założycielom Związku przyświecają. W istocie celem tym jest bowiem obejście przepisów ustawy z 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, ustanawiających 5 i 7-procentowe progi wyborcze.

Czynność prawna mająca na celu obejście przepisów prawa, a czynnością taką jest z pewnością uchwalenie statutu stowarzyszenia – jest stosownie do art. 58 § 1 kodeksu cywilnego, czynnością nieważną.

Usankcjonowanie praw „śląskiej mniejszości narodowej” – stanowi uprzywilejowanie grupy założycieli Związku w stosunku do innych środowisk i grup regionalnych oraz etnicznych. Będzie miało to miejsce chociażby na gruncie przepisów prawa wyborczego. Stan taki jest sprzeczny z art. 67 ust. 2 Konstytucji RP. ...”

32. 24 września 1997 r. Sąd Apelacyjny w Katowicach przeprowadził rozprawę apelacyjną. Prokurator Apelacyjny w Katowicach był obecny na rozprawie i wystąpił do sądu o dopuszczenie go do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta po stronie wojewody katowickiego. Wniosek został uwzględniony. Sąd następnie wysłuchał składającego apelację prokuratora (który wniósł o uchylenie postanowienia pierwszej instancji i oddalenie wniosku skarżących) oraz przedstawiciela skarżących. Tego samego dnia sąd uchylił postanowienie

pierwszej instancji i oddalił wniosek skarżących o rejestrację ich stowarzyszenia. Uzasadnienie tego postanowienia brzmi, w stosownej części:

„... Rejestrując stowarzyszenie pod nazwą „Związek Ludności Narodowości Śląskiej” Sąd Wojewódzki zaaprobował postanowienie § 30 statutu, że Związek jest organizacją śląskiej mniejszości narodowej. Należy zatem przyznać rację skarżącemu, że na tej podstawie Związek, jako zarejestrowana organizacja mniejszości narodowej, będzie miała prawo skorzystać z ustawowego uprawnienia wynikającego z art. 5 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP. ...

Wbrew stanowisku tego sądu dokonanie oceny, czy Ślązacy stanowią w społeczeństwie polskim mniejszość narodową było możliwe bez potrzeby powoływania dowodu z opinii biegłych.

Stosownie bowiem do art. 228 § 1 kodeksu postępowania cywilnego nie wymagają dowodu fakty powszechnie znane, a więc takie, które powinny być znane każdemu rozsądnemu i mającemu doświadczenie życiowe obywatelowi. Za powszechnie znane uważa się np. wydarzenia i procesy historyczne, ekonomiczne, polityczne i socjologiczne.

Pozostaje poza sporem, że nie ma obecnie jednej, powszechnie uznawanej w stosunkach międzynarodowych, prawnej definicji zarówno mniejszości narodowej, jak i narodowości. ...

Za grupę etniczną uznaje się natomiast grupę mającą odrębny język, swoistą kulturę, poczucie więzi grupowej i świadomość odrębności od innych grup oraz własną nazwę.

W polskiej literaturze etnograficznej XIX i XX wieku Ślązakami określano autochtoniczną ludność pochodzenia polskiego zamieszkującą obszar Śląska – krainy geograficzno-historycznej; współcześnie zaś wobec zmian politycznych i społecznych termin Ślązacy jest odnoszony również do ludności napływowej zamieszkującej od kilku pokoleń te tereny i identyfikującej się z nowym regionem zamieszkania oraz do ludności niemieckojęzycznej związanej ze Śląskiem urodzeniem, zamieszkaniem i tradycją (Encyklopedia opublikowana przez Państwowe Wydawnictwo Naukowe w 1996 r.). ...

Wnioskodawcy wywodzą swoje prawa z zawartej w tej Konwencji [Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych] zasady, że każda osoba należąca do mniejszości narodowej ma swobodę decydowania o tym, czy należy lub nie do mniejszości. ... Powołując się na tendencje europejskie wnioskodawcy zapominają jednakże, iż mniejszość narodowa, do której chce się przynależeć, musi obiektywnie istnieć. Musi bowiem istnieć jakieś społeczeństwo, wyróżnione na podstawie obiektywnych kryteriów, z którym ta osoba chce się identyfikować. Nie można bowiem określać swojej tożsamości narodowej w oderwaniu od podstawowej przesłanki, jaką jest istnienie określonego narodu.

Z powołanej wyżej definicji „narodu” wynika, że jego kształtowanie się następuje w procesie historycznym i to liczącym wiele stuleci, a także, że najważniejszym elementem, który konstytuuje naród jest samoidentyfikacja, a więc świadomość narodowa ukształtowana na gruncie istniejącej kultury w żyjącym na określonym terytorium społeczeństwie.

Z całą pewnością Ślązacy należą do grupy regionalnej o bardzo dużym poczuciu tożsamości, również kulturowej i nie można negować także ich regionalnej odrębności.

To wszystko nie wystarczy jednak do przyjęcia, że stanowią odrębny naród. Nigdy bowiem w powszechnej świadomości nie byli postrzegani jako odrębny naród i nigdy do tej pory nie próbowali określić swojej tożsamości w kategoriach narodowych. Wręcz przeciwnie, historia Śląska wskazuje jednoznacznie, że rodzimi mieszkańcy, mimo że przez kilka stuleci ich ziemie znajdowały się poza obszarem państwa polskiego i pod silnym wpływem germanizacyjnym, zachowali swoją odrębność kulturową i język, przynależne etnicznie do pnia kultury polskiej. Są zatem Ślązakami w rozumieniu regionalnym, a nie narodowym. Górny Śląsk w swym ludowym rdzeniu pozostawał polski i świadczył o tym niewątpliwie trzy zrywy powstańcze. Rola ludu śląskiego w budowaniu i utrwalaniu polskości Śląska, mimo pozostawania przez kilka wieków w oderwaniu od ojczyzny, jest niepodważalna.

Narodem jest się nadto wtedy, kiedy grupa ludzi, która uważa siebie za odrębny naród jest akceptowana i postrzegana jako naród przez innych. W powszechnym odczuciu obywateli Rzeczypospolitej, tak Ślązacy, jak i społeczności innych grup regionalnych oraz wspólnot opartych na poczuciu odrębności [tj. Górale czy Mazurzy] są postrzegani w znaczeniu regionalnym; również na arenie międzynarodowej Polska, podobnie jak Niemcy czy Francja są postrzegane jako państwa jednolite narodowo, mimo istniejących w nich wyodrębnionych grup etnicznych (np. mieszkańcy Lotaryngii i Alzacji we Francji, czy Bawarii w Niemczech).

Na ogół w socjologii panuje zgodność co do tego, że Ślązacy stanowią grupę etniczną i że ludność rodzima ma pewne cechy narodowości, ale jeszcze nie w pełni wykształcone. To świadczy o tym, ... że budzenie się tożsamości narodowej wśród istniejącej wspólnoty regionalnej znajduje się na bardzo wczesnym etapie. Naród istnieje bowiem wówczas, jeśli nie ma wątpliwości co do praw do jego istnienia ... Mniejszości narodowe stanowią tylko niewielką część społeczeństwa polskiego, bo około 3 - 4%. Należą do nich i nikt nigdy nie poddawał w wątpliwość tego, że istnieją mniejszości narodowe, które tworzą: Niemcy, Ukraińcy, Białorusini, Litwini, Słowacy, Czesi, Żydzi, Romowie, Ormianie i Tatarzy.

W funkcjonującej w Polsce tradycji, pojęcie mniejszości narodowej jest nadawane tym grupom, które mają swoją większość poza granicami kraju, inaczej mówiąc, mniejszość to taka grupa etniczna, która ma wsparcie w większości poza granicami kraju. Nadto w tradycji tej nasze społeczeństwo nie było skłonne do uznawania za mniejszości narodowe tych grup, które miały wprawdzie odrębność kulturową, lecz nie miały przynależności państwowej. Dlatego m.in. przez długi czas Romów uznawano za grupę etniczną, a nie narodową. ...

To założenie wnioskodawców, że o przynależności do narodu decyduje wyłącznie wybór znalazło odbicie w zmienionym w toku postępowania § 10 statutu Związku. Prowadziłoby zaś ono w konsekwencji do tego, że założone cele stowarzyszenia mogłyby być realizowane przez grupę jego członków w ogóle nie związanych ze Śląskiem, a deklarujących przynależność do niego wyłącznie i tylko ze względów koniunkturalnych. Nie ulega zaś wątpliwości, że taka grupa członków nie może realizować zadań statutowych organizacji mniejszości narodowej. ...

Uzasadniając wniosek, założyciele Związku powołali się również na badania socjologiczne przeprowadzone w 1994 r. na obszarze województwa katowickiego, które

wykazały, że 25% pytanych o samoidentyfikację etniczno-regionalną mieszkańców regionu odpowiedziało, że czują się Ślązakami. Jednakże jak wynika z [materiałów zgromadzonych podczas innych badań socjologicznych w 1996 r., które zostały przedłożone przez skarżących w toku postępowania apelacyjnego] w dwa lata później liczba takich osób spadła do 12,4% oraz że przeważająca większość badanych mieszkańców województwa identyfikowała się jako Polacy (tj. 81,9% w tym 18,1 jako Polacy- Ślązacy, a 3,5 % jako Niemcy, w tym 2,4% jako Niemcy - Ślązacy).

W świetle tych badań nie można przyjąć, że ta nieugruntowana (mająca tendencję spadkową) własna, odrębna tożsamość niewielkiej grupy Ślązaków, wyrażająca się w odmowie deklaracji przynależności narodowej, daje podstawę do uznania wszystkich Ślązaków (w ogromnej większości mieszkających tu od pokoleń i deklarujących swą polskość) za odrębny naród. Stałoby się to bowiem wbrew wiadomej wniioskodawcom woli większości.

Należy zatem przyznać rację skarżącemu, że wniosek o zarejestrowanie stowarzyszenia mniejszości narodowej nie mógł być uwzględniony z powodu sprzeczności statutu z prawem tj. art. 5 kodeksu cywilnego. Zmierzał bowiem do zarejestrowania organizacji mniejszości narodowej, która za taką nie może być uznana i do obejścia w związku z tym przepisów ordynacji wyborczej ustanawiającej tzw. progi wyborcze, a także innych szczególnych przepisów prawa stwarzających dla mniejszości narodowych szczególne preferencje. Prowadzić by to mogło w konsekwencji do przyznania takiej zarejestrowanej organizacji nienależnych jej uprawnień. Postawiłoby nadto tę organizację w pozycji uprzywilejowanej kosztem innych organizacji regionalnych i etnicznych.

Z tych względów i na podstawie art. 14 *Prawa o stowarzyszeniach* oraz art. 58 kodeksu cywilnego i art. 386 § 1 kodeksu postępowania cywilnego w związku z art. 13 kodeksu postępowania cywilnego i art. 8 prawa o stowarzyszeniach apelacja podlegała uwzględnieniu.”

Postępowanie przed Sądem Najwyższym

33. 3 listopada 1997 r. skarżący złożyli skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego. Zarzucili, że Sąd Apelacyjny w Katowicach błędnie zinterpretował właściwe przepisy *Prawa o stowarzyszeniach* i że zaskarżone postanowienie narusza art. 84 Konstytucji, art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 11 Konwencji. Ich argumenty mogą być podsumowane następująco:

„Zasadniczą kwestią, który miał rozstrzygnąć Sąd Apelacyjny było, czy statut stowarzyszenia spełnił ustawowe wymogi, ponieważ odmowa zarejestrowania stowarzyszenia mogła być uzasadniona wyłącznie jeśli działalność wskazana w statucie stowarzyszenia była zakazana przez prawo. Było oczywiste, że nie było tak w tej sprawie i obawa sądu, że rejestracja stowarzyszenia będzie w przyszłości prowadzić do dyskryminacji wobec innych narodowych lub etnicznych mniejszości oparta była wyłącznie na spekulacji. W każdym razie, ustawa o stowarzyszeniach [w art. 8(2), 25 i kolejne] ustanawia różne środki, w drodze których działalność stowarzyszenia może być

nadzorowana przez właściwy organ władzy państwowej, a w przypadku, gdyby jego działalność była nielegalna, stowarzyszenie mogło być rozwiązane.

Jednakże Sąd Apelacyjny, zamiast ocenić wymogi formalne rejestracji wpierv zdecydował, że zasadniczym zagadnieniem w postępowaniu było ustalenie, czy naród śląski istnieje. W konsekwencji poszedł dalej i stworzył swoją własną arbitralną i kontrowersyjną definicję „narodu” i „mniejszości narodowej” i ostatecznie stwierdził, że nie ma „narodu śląskiego”. Uczynił to bez jakiegokolwiek starania o uzyskanie opinii biegłego na temat tak istotnego zagadnienia:”

34. 27 listopada 1997 r. wojewoda katowicki złożył pismo procesowe w odpowiedzi na kasację skarżących. Stosowne argumenty mogą być podsumowane następująco:

„Odmowa zarejestrowania stowarzyszenia skarżących była całkowicie uzasadniona. W toku postępowania przed sądem pierwszej instancji wojewoda zaproponował, aby skarżący zmienili § 30 statutu stowarzyszenia i zastąpili nazwę stowarzyszenia skreślając słowo „narodowości”. Żądania te były oparte na art. 10 (1) (1) ustawy o stowarzyszeniach, który stanowi, że statut stowarzyszenia powinien pozwalać przedmiotowemu stowarzyszeniu odróżniać się od innych stowarzyszeń. Oznacza to, że nazwa stowarzyszenia nie powinna być myląca. Ponieważ wymogi ustanowione w wyżej wymienionym § nie zostały spełnione, odmowa zarejestrowania stowarzyszenia skarżących była uzasadniona na gruncie art. 14 (19).

Należy podkreślić, że nawet w raporcie wyjaśniającym do Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych jest jasno powiedziane, że subiektywny wybór jednostki przynależności do mniejszości narodowej jest nierozdzielnie związany z obiektywnymi kryteriami istotnymi dla tożsamości narodowej. Oznacza to, że dany naród musi istnieć zanim jednostka dokona wyboru o przynależności do tego narodu. W tym stanie rzeczy wniosek założycieli o zarejestrowanie stowarzyszenia należy traktować jako nie do końca przemyślaną, mało zrozumiałą próbę wykorzystania odrębności regionalnej do partykularnych celów politycznych.”

35. 28 listopada 1997 r. Prokurator Apelacyjny w Katowicach złożył pismo w odpowiedzi na kasację skarżących. Stwierdził, *inter alia*, iż jasne było, że treść statutu stowarzyszenia była sprzeczna z prawem, ponieważ dosłownie stwierdzała, że Związek był stowarzyszeniem mniejszości narodowej i przez to ignorowała fakt, że Ślązacy, nie mogli być uważani za mniejszość tego rodzaju. Ślązacy będąc wyłącznie grupą etniczną nie mogli korzystać z praw należnych mniejszościom narodowym, w szczególności tym, o których mowa w ordynacji wyborczej.

36. 18 marca 1998 r. skład trzech sędziów, zasiadając jako Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego oddalił kasację skarżących. Odpowiednie części uzasadnienia tego postanowienia brzmią następująco:

„[...] niezbędną przesłanką rejestracji stowarzyszenia jest zgodność statutu z całym porządkiem prawnym obowiązującym w Polsce, w tym także z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. W niniejszej sprawie Sąd Apelacyjny nie miał zastrzeżeń co do zgodności z prawem celów stowarzyszenia, lecz odmówił jego rejestracji wyłącznie

z powodu posługiwania się w statucie określeniami dotyczącymi narodu śląskiego i śląskiej mniejszości narodowej. Sąd Najwyższy podziela ten pogląd [pogląd Sądu Apelacyjnego]. Mniejszość narodowa jest pojęciem prawnym (art. 35 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 lutego 1997 r.), choć nie jest zdefiniowana ani w prawie polskim, ani w powołanych w kasacji Konwencjach. Jednakże raport wyjaśniający do Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych z 1995 r. jednoznacznie stwierdza, że subiektywny wybór narodu przez człowieka jest zawsze nierozzerwalnie związany z obiektywnymi kryteriami istotnymi dla tożsamości narodowej. Oznacza to, iż subiektywna deklaracja przynależności do określonej grupy narodowościowej zakłada uprzednią społeczną akceptację istnienia takiej grupy narodowościowej. ...

Jednostka ma więc prawo do subiektywnego wyboru narodowości. Jak jednakże trafnie podniósł Sąd Apelacyjny, nie prowadzi to wprost do powstania nowego, odrębnego narodu lub mniejszości narodowej. Wybór narodowości musi bowiem odnosić się do ukształtowanej w procesie historycznym i społecznie akceptowanej grupy narodowej.

W powszechnej świadomości społecznej było i jest przekonanie o istnieniu grupy etnicznej Ślązaków, która jednakże nigdy nie była uważana za odrębną grupę narodową i nie pretendowała do tego. ...

Zarejestrowanie stowarzyszenia, które w § 30 statutu określa się jako organizacja śląskiej mniejszości narodowej, stanowiłoby naruszenie prawa. Nieistniejąca « mniejszość narodowa » korzystałaby bowiem z uprawnień przysługujących mniejszościom narodowym. Przede wszystkim dotyczy to uprawnień wynikających z ordynacji wyborczej do Sejmu ... Chodzi o zwolnienie z warunku uzyskania co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju, niezbędnego do uczestniczenia w podziale mandatów w okręgach wyborczych ... [lub] uprzywilejowanie w zgłaszaniu list ogólnopolskich, wystarcza im bowiem zarejestrować listy okręgowe w co najmniej pięciu okręgach, zamiast w co najmniej połowie okręgów wyborczych. Według uchwały Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni Ordynacji wyborczej do Sejmu RP, ... przewidziane w tych przepisach uprawnienia przysługują komitetom wyborczym zarejestrowanych mniejszości narodowych, a w razie wątpliwości w tym zakresie [czy komitet wyborczy reprezentuje mniejszość narodową] Państwowa Komisja Wyborcza może żądać udokumentowania tego faktu.

Przyjąć należy, iż najprostszą formą udokumentowania istnienia mniejszości narodowej jest okazanie statutu potwierdzającego tę okoliczność. Wprawdzie Konstytucja z 1997 r. pozbawiła wykładnię ustaw, dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny⁵, mocy powszechnie obowiązującej, ale z uwagi na walory argumentacji Trybunału i wymogi praktyki trzeba uznać, że nadal statut będzie podstawowym dowodem na potwierdzenie istnienia mniejszości narodowej.

[Ponadto] przyznanie Ślązakom, będącym grupą etniczną, uprawnień mniejszości narodowej naruszałoby także przewidzianą w art. 32 Konstytucji z 1997 r. zasadę

⁵ Patrz pkt. 42-43 powyżej.

równości wobec prawa. Inne mniejszości etniczne nie posiadałyby bowiem tych uprawnień, które przysługiwałyby Ślązakom.

Statut stowarzyszenia narusza także art. 10 (1) (4) *Prawa o stowarzyszeniach*. Zgodnie z tym przepisem, statut określa sposób nabycia i utraty członkostwa, przyczyny utraty członkostwa, prawa i obowiązki członków. W niniejszej sprawie w odniesieniu do nabycia członkostwa stanowi, że członkiem zwyczajnym stowarzyszenia może być każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie, która złoży pisemne oświadczenie o przynależności do narodowości śląskiej (§ 10), zaś w odniesieniu do jego utraty stanowi się między innymi, że członkostwo w związku ustaje z powodu wysunięcia przez komisję rewizyjną wniosku o pozbawienie członkostwa ze względu na niespełnienie statutowych wymogów członkostwa (§ 15). Wobec nieistnienia narodu śląskiego konsekwencją tych regulacji jest fakt, iż nikt nie mógłby, zgodnie z prawem, zostać członkiem stowarzyszenia ...

Ponadto należy wyraźnie stwierdzić, iż odmowa zarejestrowania tego stowarzyszenia nie narusza zobowiązań Polski. Zarówno bowiem Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych ..., jak i Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, nie przewidują nieograniczonej wolności stowarzyszania się. Dopuszczają one wprowadzenie ograniczeń tej wolności, które są konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia i moralności publicznej albo praw i wolności innych osób.

Stanowi naruszenie porządku publicznego kreowanie nieistniejącego narodu, który mógłby korzystać ze związanych z tym przywilejów przysługujących tylko mniejszościom narodowym. Jest to jednocześnie naruszenie praw innych osób i to nie tylko stanowiących mniejszości narodowe, ale wszystkich obywateli Rzeczypospolitej. Przyznanie bowiem pewnej grupie osób określonych przywilejów oznacza, że sytuacja pozostałych członków społeczeństwa ulega stosownemu pogorszeniu.

W szczególności widoczne jest to w odniesieniu do prawa wyborczego. Jeśli część osób może zostać posłami do Sejmu w sposób uprzywilejowany, to oznacza to, iż inni kandydaci do tego organu muszą pokonać wyższy próg wyborczy, niż gdyby tych przywilejów nie było.

Zważyć także trzeba, że podstawowe cele stowarzyszenia mogą być realizowane bez zakwestionowanych postanowień statutu, a także jego nazwy. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. zrównuje bowiem prawa mniejszości etnicznych z prawami mniejszości narodowych w zakresie wolności zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji, rozwoju własnej kultury, tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych, instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej (art. 35). ...”

II. WŁAŚCIWE PRAWO I PRAKTYKA KRAJOWA ORAZ MIĘDZYNARODOWA

A. Przepisy konstytucyjne

37. Art. 12 Konstytucji, która została przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r. i weszła w życie 17 października 1997 r. stanowi:

„Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.”

Art. 13 Konstytucji brzmi:

„Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.”

Art. 32 Konstytucji stanowi:

„1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.”

Art. 35 Konstytucji stanowi:

„1. Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury.

2. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.”

Art. 58 Konstytucji, proklamujący prawo do wolności stowarzyszania się, brzmi:

„1. Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się.

2. Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd.

3. Ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami.”

38. Rozdział III Konstytucji zatytułowany „Źródła praw” odnosi się do relacji pomiędzy prawem krajowym i umowami międzynarodowymi.

Art. 87 § 1 stanowi:

„Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.”

Art. 91 stanowi:

„1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.”

B. Prawo o stowarzyszeniach

39. Art. 1 *Prawa o stowarzyszeniach*, brzmi w stosownej części:

„1. Obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami Konstytucji oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach.

2. Prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach może podlegać ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy, niezbędnym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo ochrony praw i wolności innych osób.

3. Stowarzyszenia mają prawo wypowiedzania się w sprawach publicznych.”

Art. 2 stanowi, w stosownej części:

„1. Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych.

2. Stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności.”

Art. 8, w wersji obowiązującej w omawianym okresie, brzmi w stosownej części:

„1. Stowarzyszenie podlega obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, o ile przepis ustawy nie stanowi inaczej.

2. Rejestracja stowarzyszenia należy do właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia - rejestrowego sądu wojewódzkiego, zwanego dalej „sądem rejestrowym”.

3. Stosowanie wobec stowarzyszenia środków określonych w ustawie [tj. tych wymienionych w art. 25, 26, 28 i 29 *Prawa o stowarzyszeniach*] należy do właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia sądu wojewódzkiego, zwanego dalej „sądem”.

4. Do postępowania sądowego w sprawach rozpoznawanych przez sąd rejestrowy lub sąd stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym, ze zmianami wynikającymi z niniejszej ustawy.

5. Nadzór nad działalnością stowarzyszeń należy do [wojewody właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia] - zwanych dalej „organami nadzorującymi”.

Właściwa część art. 10 stanowi:

„1. Statut stowarzyszenia określa w szczególności:

1) nazwę stowarzyszenia, odróżniającą je od innych stowarzyszeń, organizacji i instytucji,

4) sposób nabywania i utraty członkostwa, przyczyny utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków,

2. Stowarzyszenie, które zamierza tworzyć terenowe jednostki organizacyjne, jest obowiązane określić w statucie strukturę organizacyjną i zasady tworzenia tych jednostek.”

Art. 12 brzmi następująco:

„Komitet założycielski składa do sądu rejestrowego wnioski o rejestrację wraz ze statutem, listą założycieli, zawierającą imiona i nazwiska, datę i miejsce urodzenia, miejsce zamieszkania oraz własnoręczne podpisy założycieli, protokół z wyboru komitetu założycielskiego, a także informację o adresie tymczasowej siedziby stowarzyszenia.”

Art. 13 mówi:

„1. Wniosek o zarejestrowanie stowarzyszenia sąd rejestrowy rozpoznaje niezwłocznie, a rozstrzygnięcie powinno nastąpić nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku.

2. Sąd rejestrowy doręcza organowi nadzorującemu odpis wniosku o rejestrację wraz z załącznikami wymienionymi w art. 12. Organ ten ma prawo wypowiedzieć się w sprawie wniosku w terminie 14 dni licząc od dnia jego doręczenia, a także przystąpić, za zgodą sądu, do postępowania jako zainteresowany.”

Art. 14 brzmi:

„Sąd rejestrowy odmawia zarejestrowania stowarzyszenia, jeżeli nie spełnia ono warunków określonych w ustawie.”

Art. 16 stanowi:

„Sąd rejestrowy wydaje postanowienie o zarejestrowaniu stowarzyszenia po stwierdzeniu, że jego statut jest zgodny z przepisami prawa i założyciele spełniają wymagania określone ustawą.”

40. Rozdział 3 ustawy zatytułowany „Nadzór nad stowarzyszeniami” przewiduje w art. 25 i następnych, różne formy monitorowania działalności stowarzyszeń i ustanawia warunki rozwiązania stowarzyszenia.

Na podstawie art. 25 właściwy organ nadzorujący jest uprawniony do występowania do zarządu stowarzyszenia o dostarczenie we wskazanym terminie odpisów uchwał wydanych przez walne zgromadzenie stowarzyszenia lub żądać od władz stowarzyszenia przedstawienia „niezbędnych wyjaśnień”.

W wypadku, kiedy takie żądanie nie zostanie spełnione, sąd, na podstawie art. 26 i na wniosek organu nadzorującego, może nałożyć na stowarzyszenie grzywnę.

Na podstawie art. 28 organ nadzorujący w razie stwierdzenia, że działalność stowarzyszenia jest niezgodna z prawem lub narusza postanowienia statutu w sprawach, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2, może wystąpić o ich usunięcie lub

udzielić ostrzeżenia lub wystąpić do sądu o zastosowanie środka określonego w art. 29.

Art. 29 stanowi we właściwej części:

„1. Sąd, na wniosek organu nadzorującego lub prokuratora, może:

- 1) udzielić upomnienia władzom stowarzyszenia,
- 2) uchylić niezgodną z prawem lub statutem uchwałę stowarzyszenia,
- 3) rozwiązać stowarzyszenie, jeżeli jego działalność wykazuje rażące lub uporczywe naruszanie prawa albo postanowień statutu i nie ma warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem.”

C. Ordynacja wyborcza z 1993 r.⁶

41. Art. 3 Ordynacji wyborczej z 1993 r. stanowił:

„1. W podziale mandatów [w Sejmie] w okręgach wyborczych uwzględnia się wyłącznie okręgowe listy kandydatów na posłów tych komitetów wyborczych, których listy otrzymały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju [Polski].

2. Okręgowe listy kandydatów na posłów komitetów wyborczych, o których mowa w art. 77 ust. 2 (koalicja wyborcza), uwzględnia się w podziale mandatów w okręgach wyborczych, jeżeli ich listy otrzymały co najmniej 8% ważnie oddanych głosów w skali kraju [Polski].”

Art. 4 przewiduje:

„W podziale mandatów pomiędzy ogólnopolskie listy kandydatów na posłów uwzględnia się wyłącznie listy tych komitetów wyborczych, których okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały co najmniej 7% ważnie oddanych głosów w skali kraju [Polski].”

Art. 5 stanowił⁷:

„1. Komitety wyborcze zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych mogą korzystać ze zwolnienia list tych komitetów z jednego z warunków, o jakich mowa w art. 3 ust. 1 albo w art. 4, jeżeli złożą Państwowej Komisji Wyborczej oświadczenie w tej sprawie najpóźniej w 5 dniu przed dniem wyborów.

2. Państwowa Komisja Wyborcza potwierdza niezwłocznie otrzymanie oświadczenia, o którym mowa w ust. 1. Oświadczenie jest wiążące dla komisji wyborczych.”

Art. 91 w stosownej części przewiduje:

⁶ Niniejsza ustawa została uchylona 31 maja 2001 r. tj., w dniu wejścia w życie ustawy z 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej („Ordynacja z 2001 r.”).

⁷ Art. 134 Ordynacji wyborczej z 2001 r. ustanawia podobne odstępstwo od progu wyborczego. Przepis niniejszy jest sformułowany w podobny sposób.

„2. Do zgłoszenia listy ogólnopolskiej uprawniony jest komitet wyborczy, który zarejestrował listy okręgowe w co najmniej połowie okręgów wyborczych bądź spełnia warunki określone w art. 79 ust. 3.

3. Komitet wyborczy organizacji mniejszości narodowych uprawniony jest do zgłoszenia listy ogólnopolskiej, jeżeli zarejestrował listy okręgowe w co najmniej 5 okręgach wyborczych lub spełnia warunki określone w art. 79 ust. 3.”

D. Uchwała interpretacyjna Trybunału Konstytucyjnego z 30 kwietnia 1997 r.

42. 23, 29 i 30 kwietnia 1997 r. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 5, 91(3), 79(3) i 84(4) Ordynacji wyborczej z 1993 r. W uchwale Trybunał Konstytucyjny odniósł się, między innymi, do następującej kwestii:

„ ... czy sformułowanie „potwierdza niezwłocznie otrzymanie oświadczenia”, użyte w art. 5(2) ustawy – Ordynacja wyborcza z 1993 r., oznacza, że w celu takiego potwierdzenia Państwowa Komisja Wyborcza bada, czy komitet wyborczy, który złożył oświadczenie o jakim mowa w art. 5 (1), jest rzeczywiście komitetem wyborczym zarejestrowanej organizacji mniejszości narodowej i w związku z tym może żądać przedłożenia przez ten komitet dokumentów innych niż wymienione w art. 81(5.1) Ordynacji wyborczej, na przykład statutu organizacji. ...”

43. Trybunał Konstytucyjny uznał co następuje:

„...Państwowa Komisja Wyborcza, wykonując swoje obowiązki na podstawie art. 5(2) Ordynacji wyborczej z 1993 r., ma obowiązek zbadania, czy oświadczenie zostało złożone przez upoważniony podmiot, a więc komitet wyborczy jednej lub więcej zarejestrowanej organizacji mniejszości narodowej, w razie wątpliwości ma prawo zażądać niezbędnych dokumentów potwierdzających takie upoważnienie.”

Dalej Trybunał wyjaśnił, że:

„Trzeba przede wszystkim podkreślić, że u podstaw regulacji przewidzianej w art. 5(1) Ordynacji wyborczej leży wyrównanie szans obywateli polskich należących do mniejszości narodowych w zakresie ich udziału w organach przedstawicielskich. Jednakże przewidziana w tym przepisie możliwość skorzystania przez komitety wyborcze zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych ze zwolnienia z progów wyborczych stanowi odstępstwo od zasady równości prawa wyborczego w znaczeniu materialnym. W praktyce otrzymanie zwolnienia oznacza, że komitet wyborczy, który ogłosił daną listę mniejszości narodowych, uczestniczy w podziale mandatów w okręgu lub w skali kraju, mimo nie przekroczenia przez jego listę odpowiedniego progu. Rozwiązanie to daje wyraz takiemu rozumieniu zasady równości, które prowadziłoby do wyrównania szans Oznacza to uprzywilejowanie komitetów wyborczych zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych w porównaniu z innymi komitetami wyborczymi. Przepisy dotyczące takiego uprzywilejowania, jako stanowiące wyjątek od zasady równości, nie mogą być interpretowane rozszerzająco.

Po wtóre, art. 5(1) przyznaje przywilej zwolnienia z progów wyborczych jedynie liście komitetu wyborczego zarejestrowanej lub zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowej i tylko ten komitet upoważnia do składania odpowiednich oświadczeń Państwowej Komisji Wyborczej. Podkreślić należy zarówno wskazanie na „zarejestrowane organizacje mniejszości narodowych”, jak i działające w ich imieniu komitety wyborcze. Przywilej ten odnosi się bowiem do tak zorganizowanych i działających organizacji „mniejszości narodowych”. ... [O]bowiązkiem tego podmiotu jest udokumentowanie swojej legitymacji do dokonania tej czynności. W praktyce oznaczać to będzie obowiązek przedłożenia Państwowej Komisji Wyborczej takich dokumentów, które jednoznacznie wskazywać będą, że komitet wyborczy, składający oświadczenie, jest podmiotem upoważnionym do jego złożenia, a więc komitetem wyborczym nie jakiegokolwiek organizacji, lecz zarejestrowanej lub zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowej.

Zgodnie z art. 5(2) Państwowa Komisja Wyborcza potwierdza niezwłocznie otrzymanie oświadczenia, o którym mowa w ustępie 1, a więc tylko takiego oświadczenia, które zostało złożone przez upoważniony podmiot. W związku z tym ma obowiązek zbadania, czy oświadczenie zostało złożone przez taki podmiot, a w razie wątpliwości ma prawo żądać niezbędnych dokumentów potwierdzających jednoznacznie upoważnienie podmiotu do jego złożenia. Jest to bowiem czynność rodząca skutki prawne i dlatego może uzasadniać potrzebę określonego badania. W przypadku nie przedstawienia takich dokumentów, Państwowa Komisja Wyborcza nie może potwierdzić otrzymania oświadczenia,

o którym mowa w art. 5(1). Istotnym warunkiem ważnego złożenia takiego oświadczenia – poza złożeniem go w odpowiednim terminie właściwej komisji wyborczej – jest bowiem złożenie go przez upoważniony podmiot. Państwowa Komisja Wyborcza nie bada natomiast treści oświadczenia, za którą ponosi odpowiedzialność komitet wyborczy.

Odrębnym zagadnieniem jest to jakie dokumenty Państwowa Komisja Wyborcza uzna za potwierdzające upoważnienie komitetu wyborczego do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 5(1). ... Przyjąć zatem należy, że Państwowa Komisja Wyborcza może zażądać przedstawienia odpowiednich dokumentów, jak np. statutu partii, które pozwolą jednoznacznie stwierdzić, iż składającym oświadczenie jest komitet wyborczy zarejestrowanej lub zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowej.”

E. Kodeks cywilny

29. Art. 5 kodeksu cywilnego brzmi:

„Nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony [prawnej].”

Art. 58 we właściwej części stanowi:

„1. Czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na

miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzą odpowiednie przepisy ustawy.

2. Nieważna jest czynność prawna sprzeczna z zasadami współżycia społecznego.”

F. Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych

45. W omawianym okresie Polska podpisała Konwencję Ramową o Ochronie Mniejszości Narodowych (ETS Nr 157); data podpisania miała miejsce 1 lutego 1995 r. Polska ratyfikowała Konwencję 20 grudnia 2000 r. Konwencja weszła w życie 1 kwietnia 2001 r.

46. Konwencja nie zawiera definicji pojęcia „mniejszość narodowa”. Jej raport wyjaśniający wspomina, że postanowiono przyjąć podejście pragmatyczne, oparte na uznaniu, że na tym etapie było niemożliwe uzgodnienie definicji, będącej w stanie uzyskać ogólne poparcie wszystkich państw członkowskich Rady Europy.

47. Liczne państwa złożyły zastrzeżenia ustalające definicje „mniejszości narodowej” dla celów Konwencji Ramowej. Polska w momencie składania instrumentu ratyfikacyjnego złożyła następujące zastrzeżenie:

„Biorąc pod uwagę fakt, że Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych nie zawiera definicji pojęcia mniejszości narodowych, Rzeczypospolita Polska deklaruje, że rozumie ten termin jako mniejszości narodowe zamieszkujące na terytorium Rzeczypospolitej polskiej, które są jednocześnie polskimi obywatelami”.

PRAWO

DOMNIEMANE NARUSZENIE ARTYKUŁU 11 KONWENCJI

48. Skarżący zarzucają, że władze polskie arbitralnie odmówiły zarejestrowania ich stowarzyszenia o nazwie „Związek Ludności Narodowości Śląskiej”. Zarzucają oni naruszenie art. 11 Konwencji, który stanowi:

„1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.

2. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.”

49. W swoim wyroku z 20 grudnia 2001 r. Izba uznała, że w tej sprawie nie miało miejsca naruszenie art. 11. Izba uznała, że odmowa zarejestrowania

stowarzyszenia skarżących, która była spowodowana koniecznością ochrony państwowego systemu wyborczego przeciwko potencjalnemu zamiarowi skarżących żądania nienależnych przywilejów na podstawie Ordynacji wyborczej, była uzasadniona na gruncie ust. 2 tego przepisu (patrz paragrafy 64 i następne wyroku Izby).

50. Skarżący w swoim piśmie z 20 marca 2002 r. wystąpili o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby. Podkreślili, że odmowa zarejestrowania stowarzyszenia nie mogła – jak to się zdarzyło w ich sprawie – być opartą wyłącznie na wrażeniach czy przypuszczeniach dotyczących przyszłych działań stowarzyszenia. Skrytykowali konkluzję Izby, że paragraf 30 statutu stowarzyszenia, według którego Związek był „organizacją śląskiej mniejszości narodowej” sprawiał wrażenie, że stowarzyszenie mogło następnie aspirować do udziału w wyborach i korzystania z przywilejów na podstawie Ordynacji wyborczej. W odniesieniu do tego skarżący przekonywali, że takie stwierdzenie nie było poparte jakimikolwiek dowodami wykazującymi, że rzeczywiście było to ich intencją, ale także, że rejestracja stowarzyszenia nie przyznawała im automatycznie żadnych tego rodzaju przywilejów, ponieważ wobec braku w Polsce jakiejkolwiek definicji pojęcia „mniejszość narodowa”, kwestię tę pozostawiano do rozstrzygnięcia Państwowej Komisji Wyborczej.

51. Rząd całkowicie zgodził się z ustaleniami i konkluzjami Izby oraz uznał, że argumenty skarżących powinny zostać odrzucone.

A. Czy miała miejsce ingerencja

52. Zarówno przed Izbą, jak i przed Wielką Izbą, strony zgodziły się, że miała miejsce ingerencja w korzystanie z prawa skarżących do wolności stowarzyszania się w rozumieniu ust. 2 art. 11. W związku z tym, Trybunał również odnotowuje, że głównym zagadnieniem leżącym u podstaw zarzutu skarżących jest odmowa zarejestrowania ich stowarzyszenia jako „organizacji śląskiej mniejszości narodowej” (patrz pkt. 22, 48 i 50 powyżej).

B. Czy ingerencja była uzasadniona

53. Zaskarżone ograniczenie nie będzie uzasadnione na gruncie art. 11, chyba że było ono „przewidziane przez prawo”, zmierzało do jednego lub więcej uzasadnionych celów powołanych w ust. 2 tego art. i było „konieczne w demokratycznym społeczeństwie” dla osiągnięcia tych celów.

(a) „Przewidziane przez prawo”

Wyrok Izby

54. Izba stwierdzając, że odmowa zarejestrowania stowarzyszenia skarżących była oparta na licznych przepisach prawnych, włączając art. 32 Konstytucji, art. 5 i 58 kodeksu cywilnego oraz art. 8, 10(1) i (4) oraz 14 *Prawa o stowarzyszeniach*, uznała, że ograniczenie wolności skarżących do stowarzyszania się było „przewidziane przez prawo” (patrz paragraf 38 wyroku Izby).

(1) *Twierdzenia stron przed Wielką Izbą*

(i) *Skarżący*

55. Skarżący zakwestionowali konkluzję Izby. Twierdzili, po pierwsze i najważniejsze, że zostali pozbawieni prawa do utworzenia stowarzyszenia nie dlatego, że nie spełnili wymogów rejestracji ustanowionych w *Prawie o stowarzyszeniach*, czy ponieważ ich cele, czy sposoby ich realizacji były niezgodne z prawem, lecz wyłącznie dlatego, że władze uważały, że nie ma w Polsce śląskiej mniejszości narodowej.

56. Opinia ta, podkreślili skarżący, była całkowicie arbitralna. Oparta na czysto politycznych, pozaprawnych czy faktycznych podstawach. Dlatego też, w rzeczywistości, nie było możliwości ustalenia, czy dana grupa stanowiła czy nie stanowiła mniejszości narodowej, ponieważ w prawie polskim nadal nie ma procedury,

w drodze której mniejszość mogłaby dochodzić uznania prawnego ani też przepisów definiujących pojęcie „narodowej”, czy „etnicznej” mniejszości. Skarżący twierdzili, że luka w prawie czyniła dla nich niemożliwym ustalenie, jak stworzyć stowarzyszenie zrzeszające członków należących do grupy mniejszości pragnącej osiągać wspólne cele.

Skarżący odnotowali także, że Izba uznała już, że brak jakiegokolwiek tego rodzaju kryterium prawnego pozostawiał władzom swobodę i powodował, że sytuacja jednostek była niepewna. W ocenie skarżących swoboda uznania pozo- stawiona władzom była szczególnie nieograniczona, a zasady, które stosowano były nieprzewidywalne.

57. Co więcej, władze wykorzystywały procedurę rejestracji stowarzyszenia na gruncie *Prawa o stowarzyszeniach* jako sposób na odmówienie im statusu mniejszości. Ponadto procedura ta nie mogła funkcjonować jako instrument służący rozstrzygnięciu, czy mniejszość narodowa istniała czy nie. Była to procedura czysto formalna i mogła służyć tylko celom, dla których została stworzona, tj. rozstrzygnięciu, czy rejestracja była dopuszczalna na podstawie art. 14 *Prawa o stowarzyszeniach* i czy, jak stanowi art. 16, statut stowarzyszenia był zgodny z prawem, a członkowie spełniali wymogi statutowe.

58. Skarżący twierdzili, że spełnili wszystkie te warunki. W konsekwencji władze miały obowiązek, na podstawie *Prawa o stowarzyszeniach*, zarejestrować stowarzyszenie i, jak słusznie stwierdził Sąd Wojewódzki w Katowicach, nie było podstaw prawnych do odmówienia im rejestracji. Jednakże, zamiast skoncentrować się na wymogach rejestracji, sądy wyższej instancji zaangażowały się w spekulacje na temat tego, czy skarżący zamierzali startować w wyborach i prowadziły sprawę jako spór w sprawie istnienia narodowości śląskiej. Wobec braku jakiegokolwiek prawnej definicji pojęcia „mniejszość narodowa” lub kryterium rozstrzygającego, co mogło warunkować „mniejszość narodową”, takie podejście pozbawiło skarżących możliwości przewidzenia, jakie reguły prawne zostaną zastosowane w ich sprawie.

(ii) Rząd

59. Rząd całkowicie zgodził się z opinią Izby oraz dodał, że właściwe przepisy były dostatecznie jasne, precyzyjne i dostępne, aby umożliwić skarżącym pokierowanie ich postępowaniem. W konsekwencji przepisy spełniły standard „przewidywalności prawa” na gruncie Konwencji.

60. Na rozprawie przed Wielką Izbą Rząd przyznał, że ustawodawstwo polskie, w wersji obowiązującej w omawianym okresie, nie definiowało, w szczególności dla celów Ordynacji wyborczej, pojęć mniejszość narodowa i etniczna. To, w ocenie Rządu, nie zmieniało sytuacji, ponieważ nie można było powiedzieć, że państwo miało obowiązek ustanowić taką definicję. Fakt, że niektóre państwa wybrały – czy to w ich ustawodawstwie, czy deklaracjach do Konwencji Ramowej – przedłożenie opisowych lub enumeratywnych definicji mniejszości nie oznacza, że państwo polskie musiało postąpić tak samo.

61. Rzeczywiście, w Polsce narodowe i etniczne mniejszości mogły być i były identyfikowane przez odniesienie do różnych źródeł prawa, takich jak traktaty bilateralne o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy zawarte z Niemcami, Litwą, Ukrainą i innymi państwami sąsiadującymi. Były także uznane w instrumentach prawnych, konkretnym przykładem był oficjalny raport w sprawie wykonywania Konwencji Ramowej przedłożony przez Rząd Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy w 2002 r. Ustawa z 2002 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych, która obecnie znajduje się w parlamencie także zawierała listę mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce.

Wszystkie te dokumenty stanowiły podstawy do ustalenia istnienia mniejszości narodowych, ale żaden z nich nie wymieniał Ślązaków.

62. Rząd następnie wskazał, że na gruncie Ordynacji wyborczej z 1993 r. i obecnej Ordynacji z 2001 r. istniały dwa inne sposoby uznawania mniejszości narodowej dla potrzeb Ordynacji wyborczej. Po pierwsze, sąd rozpatrujący wniosek o rejestrację stowarzyszenia reprezentującego mniejszość narodową badał, czy mniejszość ta ma niezbędne przymioty. Po drugie, po otrzymaniu oświadczenia na podstawie Ordynacji wyborczej z 1993 r. od komitetu wyborczego zarejestrowanej organizacji mniejszości narodowej, Państwowa Komisja Wyborcza miała obowiązek rozstrzygnąć, czy oświadczenie zostało złożone przez właściwy organ oraz było poparte wystarczającymi dowodami.

63. Konkludując Rząd uznał, że chociaż w prawie polskim nie było definicji mniejszości narodowej ani szczególnej procedury nabywania takiego statusu, kombinacja obowiązujących zasad dostarczyła skarżącym dostatecznych wskazań dotyczących warunków uznawania za mniejszość narodową oraz rejestrowania stowarzyszenia takiej mniejszości.

(2) Ocena Trybunału

(i) Zasady ogólne

64. Trybunał przypomina, że wyrażenie „przewidziane przez prawo” wymaga po pierwsze, aby zakwestionowany środek posiadał podstawę w prawie

krajowym. Odnosi się to także do jakości przedmiotowego prawa wymagając, aby było ono dostępne dla zainteresowanych osób oraz sformułowane z dostateczną precyzją, aby umożliwić tym osobom – o ile to konieczne, po skorzystaniu z właściwej porady – przewidzenie w stopniu, który jest rozsądny w danych okolicznościach, konsekwencje, jakie dane działanie może wywołać i ułatwić pokierowanie swoim postępowaniem.

Jednakże, logiczną konsekwencją zasady, że prawo musi nadawać się do powszechnego stosowania jest, że brzmienie ustaw jest nie zawsze precyzyjne. Potrzeba uniknięcia nadmiernej sztywności oraz dochowania kroku zmieniającym się okolicznościom oznacza, że wiele ustaw nieuchronnie redagowane jest w sposób, w większym lub mniejszym stopniu, niesprecyzowany. Interpretacja i stosowanie takich postanowień zależy od praktyki (patrz *Rekvenyi przeciwko Węgrom* [GC], nr 25390/94, ECHR 1999-III, § 34 i jako ostatni przykład, *Refah Partisi (the Welfare Party) przeciwko Turcji* [GC], nr 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98, do publikacji w ECHR 2003- ..., § 57, i dalsze).

65. Zakres pojęcia „przewidywalności” zależy w znacznym stopniu od treści przedmiotowego instrumentu, dziedziny regulacji, dla której jest on zaprojektowany oraz liczby i statusu tych, do których jest adresowany.

Trzeba także brać pod uwagę, że nawet jasno zredagowany przepis prawny może, przy jego stosowaniu, wymagać interpretacji prawnej, ponieważ zawsze będzie istniała konieczność wyjaśniania punktów budzących wątpliwości oraz zastosowania ich do szczególnych okoliczności. Margines wątpliwości w związku z rozgraniczeniem faktów nie czyni sam przez się przepisu prawnego nieprzewidywalnym w jego zastosowaniu. Także sam fakt, że taki przepis posiada więcej niż jedną interpretację nie oznacza, że nie spełnia on wymogu „przewidywalności”

w rozumieniu Konwencji. Funkcja orzekania powierzona sądom służy właśnie rozproszeniu takich wątpliwości interpretacyjnych, jakie powstają w związku ze zmianami w codziennej praktyce (cf. *Refah Partisi (the Welfare Party) przeciwko Turcji* i *Rekvenyi przeciwko Węgrom*, cytowane powyżej).

(ii) Zastosowanie powyższych zasad do omawianej sprawy

66. Powracając do okoliczności omawianej sprawy, Trybunał zauważa, że argumenty skarżących odnoszące się do rzekomej nieprzewidywalności prawa polskiego nie dotyczą przepisów prawnych, na których rzeczywiście oparta była odmowa zarejestrowania ich stowarzyszenia, tj. art. 32 Konstytucji i różnych przepisów *Prawa o stowarzyszeniach* i kodeksu cywilnego (patrz pkt. 32, 36, 54 i 55-58 powyżej).

Trybunał odnotowuje w związku z tym, że *Prawo o stowarzyszeniach* powierza sądom kompetencję do rejestrowania stowarzyszeń (art. 8), a w związku z tym badania, *inter alia*, zgodności z prawem statutu stowarzyszenia (art. 16), włącznie z prawem do odmowy rejestracji, jeżeli uzna, że wymagania *Prawa o stowarzyszeniach* nie zostały spełnione (art. 14) (patrz pkt 39 powyżej).

W przedmiotowej sprawie sądy polskie odmówiły rejestracji, ponieważ uważały, że stowarzyszenia skarżących nie można zasadnie określać mianem „organizacji mniejszości narodowej”, które to określenie dawało im dostęp do przywilejów wyborczych nadanych w art. 5 Ordynacji wyborczej z 1993 r. (patrz pkt 41 powyżej), ponieważ ludność Śląska nie stanowiła „mniejszości narodowej” w rozumieniu prawa polskiego.

Skarżący skrytykowali brak jakiegokolwiek definicji mniejszości narodowej czy jakiegokolwiek procedury, zgodnie z którą taka mniejszość mogła uzyskać uznanie w rozumieniu prawa krajowego. Skarżący przyznali, że luka w prawie, uniemożliwiła im przewidzenie, jakie kryterium powinni spełnić, aby uzyskać rejestrację stowarzyszenia oraz pozostawiała władzom nieograniczone uznanie w tym zakresie (patrz pkt. 56-58 powyżej).

67. Nie do Trybunału należy wyrażanie opinii w sprawie trafności metod wybranych przez ustawodawcę zainteresowanego państwa w celu uregulowania danej dziedziny. Jego zadanie jest ograniczone do rozstrzygnięcia, czy przyjęte sposoby oraz skutki, jakie one wywołują są zgodne z Konwencją.

W związku z argumentem skarżących, że prawo polskie nie przewidywało żadnej definicji „mniejszości narodowej”, Trybunał zauważa po pierwsze, że jak to słusznie wskazała Izba, bardzo trudno byłoby sformułować taką definicję. W szczególności, pojęcie to nie zostało zdefiniowane w żadnym międzynarodowym traktacie, włączając Konwencję Ramową Rady Europy (patrz paragraf 62 wyroku Izby oraz pkt 46 powyżej i na przykład art. 2 art. Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych NZ, art. 39 Konwencji Praw Dziecka NZ; Deklaracja NZ w sprawie praw osób należących do mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych i językowych z 1992 r.).

Podobnie, w zależności od kraju czy krajów, różni się praktyka dotycząca oficjalnego uznawania przez państwa mniejszości narodowych, etnicznych lub innych w ramach populacji. Wybór tego, jaką formę uznania należy przyjąć, czy powinna ona być implementowana przez międzynarodowe traktaty lub dwustronne porozumienia, czy inkorporowana do konstytucji lub ustawy szczególnej musi być, z natury rzeczy, pozostawiony głównie zainteresowanemu państwu, ponieważ będzie on zależał od szczególnych okoliczności w kraju.

68. Chociaż wydaje się być powszechnie podzielanym europejskim poglądem, że, jak stanowi Preambuła Konwencji Ramowej, „burzliwe wydarzenia europejskiej historii udowodniły, iż ochrona mniejszości narodowych jest niezbędna dla stabilizacji, bezpieczeństwa demokratycznego i pokoju na tym kontynencie” oraz, że ich poszanowanie jest warunkiem *sine qua non* społeczeństwa demokratycznego, nie można powiedzieć, że państwa - strony są zobowiązane na mocy prawa międzynarodowego do przyjęcia w ich ustawodawstwie określonej koncepcji mniejszości narodowej lub wprowadzenia procedury oficjalnego uznawania grup mniejszościowych.

69. W Polsce zasady mające zastosowanie do narodowych lub etnicznych mniejszości nie znajdują się w jednym dokumencie, lecz są rozproszone w różnych instrumentach, włączając w to konstytucję, ordynację wyborczą oraz porozumienia

międzynarodowe. Gwarancje konstytucyjne odnoszą się zarówno do mniejszości narodowych jak i etnicznych. Konstytucja nie różnicuje mniejszości narodowych i etnicznych, jeśli chodzi o ich tożsamość religijną, językową i kulturalną, zachowanie, utrzymanie oraz rozwój ich języka, zwyczajów tradycji i kultury oraz tworzenie instytucji edukacyjnych i kulturalnych (patrz pkt 37 powyżej). W przeciwieństwie do tego ordynacja wyborcza wprowadza specjalne przywileje tylko na rzecz „zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych” (patrz pkt 41 powyżej). Ordynacja nie wskazuje, jakie kryterium mniejszość narodowa musi spełnić, aby uzyskać rejestrację jej organizacji.

Jednakże Trybunał uważa, że brak w ustawodawstwie krajowym wyraźnej definicji koncepcji „mniejszości narodowej” nie oznacza, że państwo polskie naruszyło swój obowiązek ukształtowania prawa w dostatecznie precyzyjnej formie. Nie znajduje też jakiegokolwiek naruszenia z powodu faktu, że państwo polskie chętniej wybrało uznawanie mniejszości w porozumieniach międzynarodowych z państwami sąsiedzkimi niż na podstawie szczególnej procedury wewnętrznej. Trybunał uznaje, z powodów wyjaśnionych powyżej, że w rozpatrywanej dziedzinie trudne mogłoby być sformułowanie prawa o wysokim stopniu precyzji. Mogłoby być nawet niepożądanym formułowanie sztywnych reguł. Państwo polskie nie może zatem być krytykowane za wykorzystanie jedynie generalnych, ustawowych kategoryzacji mniejszości i pozostawianie interpretacji oraz stosowania tych pojęć praktyce.

70. W konsekwencji Trybunał nie uważa, że pozostawienie władzom uznania przy rozstrzyganiu o mającym zastosowanie kryterium w odniesieniu do koncepcji „zarejestrowanego stowarzyszenia mniejszości narodowych” było, podkreślając art. 5 Ordynacji wyborczej z 1993 r., jak zarzucili skarżący, równoznaczne z przyznaniem im nieograniczonej, arbitralnej władzy uznaniowej. Jeśli chodzi o procedurę rejestracji była ona zarówno nieunikniona, jak i zgodna z funkcją orzeczniczą powierzoną sądom krajowym, którym pozostawiono zadanie interpretowania pojęcia „mniejszość narodowa”, jako odrębnego od „mniejszości etnicznej” w rozumieniu Konstytucji oraz ocenę, czy stowarzyszenie skarżących kwalifikowało się jako „organizacja mniejszości narodowej” (patrz pkt 65 powyżej).

71. Na podstawie właściwej praktyki, Sąd Najwyższy i Sąd Apelacyjny wzięły pod uwagę wszystkie przepisy ustawowe odnoszące się do stowarzyszeń oraz mniejszości narodowych oraz czynniki społeczne i inne czynniki prawne, włączając wszelkie konsekwencje prawne, jakie zarejestrowanie stowarzyszenia skarżących w formie zaproponowanej mogło powodować (patrz pkt. 32 i 36 powyżej).

W przeciwieństwie do tego co zarzucili skarżący nie wydaje się, że sądy te niepotrzebnie przenieśli procedurę rejestracji do sporu wokół koncepcji narodowości śląskiej. To raczej stwierdzenie z paragrafu 30 statutu stowarzyszenia sprawiało, że konieczne było rozpatrzenie tego zagadnienia w tym postępowaniu (patrz pkt. 22, 25 i 28 powyżej). Skarżący, redagując ten paragraf musieli być świadomi, że sądy

nie będą miały innej możliwości, jak dokonać interpretacji pojęcia „mniejszość narodowa” w świetle jego zastosowania do omawianej sprawy.

Mając na względzie powyższe Trybunał jest przekonany, że prawo polskie, które miało zastosowanie w przedmiotowej sprawie zostało sformułowane z dostateczną precyzją (w rozumieniu ust. 2 art. 11), aby umożliwić skarżącym pokierowanie ich postępowaniem.

(b) Uzasadniony cel

(1) Wyrok Izby

72. Izba uznała, że władze polskie chciały uniknąć sytuacji, w której stowarzyszenie posługiwało się nazwą, którą opinia publiczna mogła postrzegać za myłą, gdyż związana ona była z nieistniejącym narodem. Izba uznała także, że władze działały w celu ochrony innych, podobnych grup etnicznych, których prawa mogły zostać naruszone przez fakt rejestracji stowarzyszenia. W konsekwencji Izba uznała, że ingerencja w prawo skarżących prowadziła do uzasadnionego celu w rozumieniu art. 11, to znaczy „zapobieganiu nieporządkowi” i „ochronie praw innych” (patrz paragraf 44 wyroku Izby).

(2) Twierdzenia stron przedstawione Wielkiej Izbie

(i) Skarżący

73. Skarżący podkreślili, że bezspornym było, iż wszystkie cele ich stowarzyszenia, jak je wymieniono w paragrafie 7 statutu stowarzyszenia, były zgodne z prawem. Nazwa wybrana dla stowarzyszenia nie mogła być postrzegana jako mogąca wywoływać „nieporządek” i z tego powodu uzasadniająca podjęcie środków dla „zapobiegania nieporządkowi”, zwłaszcza że władze w końcu zaakceptowały nazwę i nalegały jedynie na skreślenie paragrafu 30 statutu.

74. Następnie twierdzili, że fakt, iż paragraf ten stanowił, iż „Związek jest organizacją śląskiej mniejszości narodowej” sam w sobie nie narusza praw innych grup etnicznych, w szczególności w związku z ordynacją wyborczą. Ten pojedynczy przepis, przy braku z ich strony jakichkolwiek prób wystartowania w wyborach lub dochodzenia statusu mniejszości w rozumieniu Ordynacji wyborczej z 1993 r. i wobec braku jakichkolwiek tego rodzaju celów w statucie stowarzyszenia nie mógł w żaden sposób naruszać praw i wolności innych.

W konkluzji skarżący poprosili Wielką Izbę do stwierdzenia, że ograniczenie ich prawa do wolności stowarzyszania zostało zastosowane bez jakiegokolwiek uzasadnionego celu w rozumieniu art. 11.

(ii) Rząd

75. Rząd nie zgodził się i w całości podzielił konkluzję Izby oraz powtórzył swoje argumenty przedstawione Izbie przypominając, że władze miały uzasadniony cel, odmawiając zarejestrowania stowarzyszenia skarżących jako organizacji mniejszości narodowej. Gdyby władze dopuściły do rejestracji, miałyby to poważne

konsekwencje dla krajowego porządku prawnego, ponieważ umożliwiłoby skarżącym żądanie przywilejów zarezerwowanych dla rzeczywistych mniejszości narodowych. Stanowiłoby to także dyskryminację innych grup etnicznych w zakresie prawa wyborczego.

(3) Ocena Trybunału

76. Uzasadniając zaskarżone postanowienia sądy krajowe wyraźnie powołały się na konieczność ochrony krajowego porządku prawnego oraz praw innych grup etnicznych przed przewidywaną próbą stowarzyszenia skarżących obejścia przepisów Ordynacji wyborczej z 1993 r. czy innych ustaw przyznających szczególne prawa mniejszościom narodowym (patrz pkt. 32 i 36 powyżej).

W tych okolicznościach, Wielka Izba uważa, że skarżący nie przedłożyli żadnych argumentów, które usprawiedliwiałyby odejście od rozstrzygnięcia Izby, według którego omawiana ingerencja zmierzała do zapobieżenia nieporządkowi oraz ochrony praw innych. Rzeczywiście można było powiedzieć, że ponieważ zaskarżone środki miały rzekomo służyć zapobieganiu możliwemu nadużyciu ordynacji wyborczej przez to stowarzyszenie lub przez inne organizacje w podobnej sytuacji, służyło ono ochronie istniejących instytucji demokratycznych oraz procedur w Polsce.

(c) „Konieczne w demokratycznym społeczeństwie”

(1) Wyrok Izby

77. Izba uznała, że odmowa zarejestrowania stowarzyszenia bez wykreślenia kwestionowanego paragrafu 30 statutu stowarzyszenia odpowiadała kryterium „konieczności”, ponieważ nastąpiła w celu ochrony systemu wyborczego w państwie, który był niezbędnym elementem właściwego funkcjonowania „demokratycznego społeczeństwa” w rozumieniu art. 11 (patrz pkt 66 wyroku Izby).

(2) Twierdzenia stron przed Wielką Izbą

(i) Skarżący

78. Skarżący nie zgodzili się z Izbą i podkreślili, że odmowa była środkiem skrajnym, który stanowił wyprzedzające, nieuzasadnione ograniczenie ich wolności do stowarzyszania się i nie dała się pogodzić z zasadami rządzącymi w demokratycznym społeczeństwie. Była ona całkowicie oparta na nieuzasadnionych podejrzeniach odnoszących się do ich prawdziwych intencji i na spekulacjach dotyczących ich przyszłych działań. W opinii skarżących zawsze istniało hipotetyczne ryzyko, że konkretne stowarzyszenie mogło naruszać prawo lub angażować się w działalność niezgodną z celami, jakie ogłosiło. Ale sama możliwość, że tak się stanie nie mogła uzasadnić nałożenia na ich działalność zapobiegawczego, blankietowego zakazu.

79. Zasadniczym argumentem wysuniętym przez władze była rzekoma potrzeba ochrony systemu wyborczego przed możliwą próbą skarżących doma-

gania się statusu mniejszości narodowej w wyborach parlamentarnych oraz specjalnych przywilejów na podstawie ordynacji wyborczej. W oczach władz sama taka ewentualność stała się pewnikiem.

Przyjmując takie stanowisko władze pominęły oczywisty fakt, że tylko seria wydarzeń i decyzji – z których żadna nie była choć trochę prawdopodobna – umożliwiałaby skarżącym skorzystanie z tych przywilejów. Po pierwsze, musieliby chcieć wystartować w wyborach. Po drugie, musieliby powołać „komitet wyborczy zarejestrowanego stowarzyszenia mniejszości narodowej”. Biorąc pod uwagę, że statut ich stowarzyszenia nie przewidywał takiej formy działalności władze mogły im przeszkodzić na tym etapie, opierając się na art. 28 i 29 *Prawa o stowarzyszeniach*. Następnie komitet musiałby przedłożyć Państwowej Komisji Wyborczej oświadczenie na podstawie art. 5 Ordynacji wyborczej z 1993 r., Komisja musiałaby wnikliwie zbadać to oświadczenie, aby upewnić się, że zostało ono złożone przez ciało uprawnione do składania takich oświadczeń. W przypadku wątpliwości Komisja mogła zażądać, aby komitet przedstawił dodatkowe dowody.

W konsekwencji, Państwowa Komisja Wyborcza miałaby ostateczną możliwość uwzględnienia lub odrzucenia ich żądania przywilejów na podstawie Ordynacji wyborczej z 1993 r., co było oczywiste nie tylko na podstawie art. 5, ale także na podstawie ogólnych przepisów ordynacji, które zobowiązywały Komisję do poszanowania i przestrzegania tych postanowień.

80. Skarżący twierdzili, że odwoływanie się do tak drastycznych środków jak zapobieżenie samemu istnieniu stowarzyszenia nie było niezbędne. Na podstawie *Prawa o stowarzyszeniach* władze miały wiele skutecznych narzędzi prawnych, aby regulować działalność istniejących, działających stowarzyszeń. Mogły upominać ich funkcjonariuszy, uchylać wydane przez stowarzyszenie uchwały niezgodne z prawem lub nawet je rozwiązać na podstawie art. 29. W przeciwieństwie do prewencyjnego zakazu rejestracji, wynikającego z antycypowania szczególnego scenariusza, takie środki mogły być traktowane jako dopuszczalne w rozumieniu art. 11, ponieważ ich zastosowanie zależało od rzeczywistego postępowania i działań stowarzyszenia.

Stosownie do tego bez potrzeby odwoływania się do odmowy rejestracji, władze mogły skutecznie korygować lub zakończyć działalność stowarzyszenia, jeżeli potrzeba „zapobiegania nieporządkowi” czy „ochrony praw innych” rzeczywiście powstała.

81. W świetle powyższego skarżący stwierdzili, że zaskarżone ograniczenie było nieproporcjonalne do powoływanych przez władze celów i zatem nie mogło być traktowane jako konieczne w demokratycznym społeczeństwie.

(ii) Rzqd

82. Rząd utrzymywał, że nie było intencją władz zastosowanie prewencyjnego ograniczenia prawa skarżących do swobodnego stowarzyszania się z innymi osobami w celu podtrzymywania odrębności Ślązaków czy promowania kultury śląskiej. Ich głównym celem było uprzedzenie prawdopodobnej próby

wykorzystania rejestracji stowarzyszenia jako środka prawnego dla uzyskania specjalnego statusu na podstawie ordynacji wyborczej.

Władze nie działały, jak uważali skarżący, opierając się na bezzasadnych przypuszczeniach odnośnie do ich skrywanych intencji, lecz na podstawie obiektywnej oceny właściwych faktów oraz konsekwencji prawnych rejestracji stowarzyszenia określającego się jako organizacja mniejszości narodowej.

83. Dlatego też, zasadniczym punktem spornym pomiędzy skarżącymi i władzami nie była zamierzona nazwa stowarzyszenia – ponieważ władze ostatecznie były gotowe ją zaakceptować – lecz treść paragrafu 30 statutu stowarzyszenia, który odpowiadał brzmieniu art. 5 Ordynacji wyborczej z 1993 r. To ten zapis statutu stowarzyszenia, a nie jego nazwa, byłby następnie decydujący dla Państwowej Komisji Wyborczej rozstrzygającej, czy stowarzyszenie stanowiło „zarejestrowaną organizację mniejszości narodowej”. Można zakładać, że jeżeli stowarzyszenie zostałoby zarejestrowane jako organizacja „ludności narodowości śląskiej”, ale ze skreślonym ze statutu spornym paragrafem, skarżący nie mogliby skorzystać

z przywilejów wyborczych przewidzianych dla mniejszości narodowych. Według Rządu skarżący byli całkowicie świadomi tego skutku, ponieważ w innym razie zaakceptowaliby propozycję wojewody skreślenia paragrafu 30.

84. Rząd dodał, że na podstawie tego zapisu skarżący nieuchronnie uzyskaliby jako zarejestrowane stowarzyszenie bezwarunkowe prawo do korzystania

z uprzywilejowanego traktowania na podstawie Ordynacji wyborczej z 1993 r. W konsekwencji władze musiały działać natychmiast, zanim takie ryzyko stało się rzeczywiste, ponieważ w okresie wyborów wszelkie środki dostępne na podstawie *Prawa o stowarzyszeniach* byłyby nieadekwatne i spóźnione.

85. W rzeczywistości na podstawie prawa polskiego stowarzyszenie mogło być rozwiązane wyłącznie wtedy, kiedy jego działalność ujawniała notoryczne i powtarzające się łamanie prawa lub statutu stowarzyszenia. Od początku żaden z celów zadeklarowanych w statucie stowarzyszenia nie powodował wątpliwości, co do jego zgodności z prawem; pierwszorzędny cel, którym było uzyskanie statusu mniejszości nie był wyraźnie wyartykułowany. Poza tym, gdyby skarżący lub inni członkowie stowarzyszenia wystartowali w przyszłości w wyborach nie byłoby żadnego środka prawnego uniemożliwiającego im skorzystanie z przywilejów na podstawie ordynacji wyborczej.

86. Startowanie w wyborach, uzasadnione korzystanie z prawa politycznego, nie mogło być uważane za działalność niezgodną z prawem w rozumieniu *Prawa o stowarzyszeniach*. Na tym etapie Państwowa Komisja Wyborcza nie miałaby prawa odrzucić oświadczenia stwierdzającego, że skarżący utworzyli komitet wyborczy zarejestrowanej organizacji mniejszości narodowej, ponieważ ich statut potwierdzałby to oficjalnie swoją treścią, a w szczególności treścią paragrafu 30. Komisja byłaby właściwa jedynie do oceny, czy oświadczenie zostało złożone przez uprawnioną osobę prawną.

87. W sumie Rząd uważał, że ograniczenie nałożone na korzystanie z prawa skarżących do swobodnego stowarzyszania się było konieczne w demokratycznym społeczeństwie, ponieważ odpowiadało „naglącej potrzebie społecznej” i było proporcjonalne do zamierzonego uzasadnionego celu.

(3) Ocena Trybunału

(i) Zasady ogólne

88. Prawo do wolności stowarzyszania się ustanowione w art. 11 obejmuje prawo do tworzenia stowarzyszeń. Zdolność do tworzenia ciał prawnych w celu zbiorowego działania w dziedzinie wspólnych interesów jest jednym z najistotniejszych aspektów wolności stowarzyszania się, bez którego to prawo pozbawione byłoby jakiegokolwiek znaczenia (patrz *Sidiropoulos i inni przeciwko Grecji*, z 10 lipca 1998 r., *Reports of Judgments and Decisions* 1998-IV, str. 1614, § 40).

W istocie poziom demokracji w danym kraju może być sprawdzany na podstawie tego, jak ta wolność jest gwarantowana w ustawodawstwie krajowym oraz jak władze stosują ją w praktyce (ibid.). W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie potwierdzał bezpośredni związek pomiędzy demokracją, pluralizmem i wolnością stowarzyszania się oraz ustanowił zasadę, że jedynie przekonujące i nieodparte powody mogą uzasadniać ograniczenie tego prawa. Wszelkie takie ograniczenia są poddawane rygorystycznej kontroli Trybunału (patrz, między innymi, *United Communist Party of Turkey and Others przeciwko Turcji*, z 30 stycznia 1998 r., *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I, str. 20 i dalsze, §§ 42 i dalsze; *Socialist Party and Others przeciwko Turcji*, z 25 maja 1998 r., *Reports of Judgments and Decisions* 1998-II, str. 1255 i dalsze oraz §§ 41 i dalsze; *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others przeciwko Turcji*, cytowany powyżej, §§ 86 i dalsze).

(α) Zasada demokracji i pluralizmu

89. Jak wielokrotnie stwierdzono w wyrokach Trybunału nie tylko demokracja polityczna jest podstawową cechą europejskiego porządku publicznego, ale Konwencja została zaprojektowana w celu promowania i podtrzymywania idei i wartości społeczeństwa demokratycznego. Demokracja, podkreślał Trybunał, jest jedynym modelem politycznym przewidzianym w Konwencji i jedynym zgodnym z nią. Na mocy brzmienia 2 ust. art. 11 oraz tak samo art. 8, 9 i 10 Konwencji, jedyna konieczność, mogąca uzasadnić ingerencję w którekolwiek z praw przewidzianych w tych artykułach to ta, której można przypisać pochodzenie od „demokratycznego społeczeństwa” (patrz, na przykład, *United Communist Party of Turkey and Others przeciwko Turcji*, §§ 43-45 i *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others przeciwko Turcji*, §§ 86-89, cytowane powyżej).

90. Odwołując się do znamion „demokratycznego społeczeństwa” Trybunał przywiązywał szczególną wagę do pluralizmu, tolerancji i otwartości umysłowej.

W tym kontekście Trybunał uznał, że chociaż interesy indywidualne muszą czasami być podporządkowane interesom grup, demokracja nie oznacza po prostu, że opinie większości muszą zawsze zwyciężać: musi być równowaga, która zapewnia sprawiedliwe i właściwe traktowanie mniejszości oraz unikanie jakiegokolwiek nadużywania pozycji dominującej (patrz *Young, James and Webster przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, z 13 sierpnia 1981, *Series A* nr 44, str. 25, § 63 i *Chassagnou and Others przeciwko Francji* [GC], nr 25088/95 i 28443/95, ECHR-1999-III, str. 65, § 112).

91. Ponadto mając na względzie, że implementacja zasady pluralizmu jest niemożliwa, jeśli stowarzyszenie nie jest w stanie swobodnie wyrażać swoich idei i opinii, Trybunał uznał także, że poszanowanie opinii i swoboda wypowiedzi w rozumieniu art. 10 Konwencji jest jedną z przesłanek swobody stowarzyszania się (patrz, na przykład, *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others przeciwko Turcji*, cytowany powyżej, § 88).

92. Chociaż w kontekście art. 11 Trybunał często odwoływał się do kluczowej roli odgrywanej przez partie polityczne przy zapewnianiu pluralizmu i demokracji, stowarzyszenia tworzone w innych celach, włączając te dotyczące ochrony kultury, dziedzictwa duchowego, dążące do różnych celów socjo-ekonomicznych, proklamujące czy nauczające religii, poszukujące tożsamości etnicznej lub przejawiające świadomość mniejszościową są także istotne dla właściwego funkcjonowania demokracji. Pluralizm jest bowiem zbudowany na rzeczywistym uznaniu i poszanowaniu różnorodności i dynamice tradycji kulturalnych, etnicznej oraz kulturalnej tożsamości, przekonań religijnych, artystycznych, literackich i socjo-ekonomicznych idei i koncepcji. Zharmonizowane interakcje osób i grup o różnych tożsamościach są podstawą osiągnięcia spójności społecznej. Jest całkowicie naturalne, że tam gdzie społeczeństwo obywatelskie funkcjonuje w zdrowy sposób, uczestnictwo obywateli w procesie demokratycznym jest w znacznym stopniu osiągnięte poprzez przynależność do stowarzyszeń, w których obywatele mogą wzajemnie integrować się i dążyć kolektywnie do wspólnych celów.

93. Trybunał uznaje, że swoboda stowarzyszania się jest szczególnie ważna dla osób należących do mniejszości, włączając mniejszości narodowe i etniczne oraz że, jak stanowi Preambuła do Konwencji Ramowej Rady Europy, „pluralistyczne i prawdziwe demokratyczne społeczeństwo powinno nie tylko szanować etniczną, kulturalną, językową i religijną tożsamość każdej osoby, należącej do mniejszości narodowej, lecz także tworzyć odpowiednie warunki pozwalające im wyrażać, zachowywać i rozwijać tożsamość”. Co więcej, tworzenie stowarzyszenia w celu wyrażania i promowania swojej tożsamości może być instrumentem pomagającym mniejszości zachować i utrzymywać jej prawa.

(β) Możliwość nałożenia ograniczeń oraz kontrola Trybunału

94. Wolność stowarzyszania się nie jest jednakże absolutna i należy zaakceptować, że jeżeli stowarzyszenie poprzez swoje działania czy zamierzenie, które wyraźnie lub w drodze implikacji zadeklarowało w swoim programie, naraża instytucje państwa lub prawa i wolności innych, państwo na podstawie

art. 11 ma prawo do ochrony tych instytucji lub osób. Wynika to zarówno z ust. 2 art. 11, jak i z pozytywnego zobowiązania państwa, na podstawie art. 1 Konwencji, do zagwarantowania praw i wolności osób podlegających jego jurysdykcji (cf. *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others przeciwko Turcji*, cytowany powyżej, § § 96-103).

95. Tym niemniej takie uprawnienie musi być wykorzystywane wstrzeźliwie, ponieważ wyjątki od zasady wolności stowarzyszania się interpretuje się ściśle i jedynie przekonujące i przymuszające powody mogą uzasadnić ograniczenia tej wolności. Jakakolwiek ingerencja musi odpowiadać „naglącej potrzebie społecznej”, dlatego też pojęcie „konieczny” nie daje takiej dowolności jak wyrażenia takie jak „użyteczny” czy „pożądany” (patrz *Young, James and Webster przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* i *Chassagnou and Others przeciwko Francji*, cytowane powyżej).

96. Przede wszystkim to władze krajowe oceniają, czy w interesie ogólnym istniała „nagląca potrzeba społeczna” nałożenia danego ograniczenia. Chociaż jednak Konwencja pozostawia władzom pewną swobodę uznania, ich ocena podlega kontroli Trybunału odnoszącej się zarówno do prawa jak i do stosujących to prawo, włączając decyzje wydane przez niezależne sądy.

Gdy Trybunał przeprowadza swoją kontrolę, jego zadaniem nie jest zastępowanie swoimi opiniami poglądów władz krajowych – które mogą lepiej niż międzynarodowy trybunał decydować, zarówno o polityce ustawodawczej, jak i środkach jej implementacji – lecz kontrola, na podstawie art. 11, decyzji wydanych przez władze w ramach wykonywania władzy uznaniowej. Nie oznacza to, że Trybunał musi ograniczyć się do upewnienia, czy pozwane państwo wykonywało swoje decyzje rozsądnie, ostrożnie i w dobrej wierze; Trybunał musi przyrzeć się zaskarżonej ingerencji w świetle sprawy jako całości i rozstrzygnąć, czy była ona „proporcjonalna do zamierzonego uzasadnionego celu” oraz czy przyczyny podane przez władze krajowe dla uzasadnienia ingerencji są „istotne i wystarczające”. Czyniąc to Trybunał musi uzyskiwać przekonanie, że władze krajowe zastosowały standardy, które były zgodne z zasadami zawartymi w art. 11, a ponadto, że władze oparły swoje decyzje na możliwej do przyjęcia ocenie właściwych faktów (patrz *mutatis mutandis*, *United Communist Party of Turkey and Others przeciwko Turcji*, §§ 46-47 i *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others przeciwko Turcji*, § 100, cytowany powyżej).

(ii) Zastosowanie powyższych zasad do przedmiotowej sprawy

(a) Nagląca potrzeba społeczna

97. Trybunał po pierwsze rozstrzygnie, czy można było powiedzieć, że w tamtym czasie istniała „nagląca potrzeba społeczna” podjęcia zaskarżonego środka – to znaczy odmowy zarejestrowania stowarzyszenia z określeniem w paragrafie 30 statutu stowarzyszenia (patrz pkt 22 powyżej) – w celu osiągnięcia zamierzonego uzasadnionego celu.

Zasadniczym powodem, który spowodował ingerencję w korzystanie przez skarżących z wolności stowarzyszania się było zablokowanie ich przewidywanej próby dochodzenia szczególnych przywilejów, wynikających z Ordynacji wyborczej z 1993 r., w szczególności zwolnienia z 5% progu głosów normalnie wymaganych, aby uzyskać miejsca w parlamencie oraz uzyskania pewnych korzyści w związku z rejestracją list wyborczych (patrz pkt. 32, 36 i 41 powyżej).

Skarżący ze swojej strony twierdzili, że zaskarżone ograniczenie było przedwczesne oraz że władze oparły swoje decyzje na bezpodstawnych przypuszczeniach dotyczących ich prawdziwych intencji oraz na spekulacji o ich przyszłej działalności. Skarżący podkreślili, że uczestnictwo w wyborach nie było jednym z ich celów wymienionych w statucie stowarzyszenia (patrz pkt. 78-79 powyżej).

98. Prawdą jest, że zamierzenia skarżących nie mogły zostać zweryfikowane przez odwołanie się do postępowania stowarzyszenia w praktyce, ponieważ nie zostało ono nigdy zarejestrowane. Jest także prawdą, że cel zdobycia reprezentacji w parlamencie nie był wyraźnie sformułowany w statucie stowarzyszenia oraz że jakakolwiek nie zadeklarowana intencja skorzystania z przywilejów wyborczych zależałaby od kombinacji przyszłych zdarzeń (patrz pkt. 19, 32, 36 i 41-43 powyżej).

99. W związku z tym był spór pomiędzy stronami, co do reperkusji rejestracji na gruncie prawa polskiego w odniesieniu do nabywania przywilejów wyborczych. Skarżący twierdzili, że rzeczywista – i ostateczna – kompetencja do uznania lub odrzucenia ich wniosku o przyznanie przywilejów na podstawie art. 5 Ordynacji wyborczej z 1993 r. powierzona została Państwowej Komisji Wyborczej (patrz pkt 79 powyżej). Rząd stwierdził, że Komisja nie miałaby podstaw do odrzucenia oświadczenia stowarzyszenia notyfikującego, że utworzyło „komitet wyborczy zarejestrowanej organizacji mniejszości narodowej”, ponieważ wynikałoby to ze statusu prawnego, z którego korzystałoby stowarzyszenie, potwierdzonego przez dowód w formie statutu ich zarejestrowanego stowarzyszenia, a w szczególności z paragrafu 30 tego statutu (patrz pkt 86 powyżej).

100. Trybunał chciałby przypomnieć, że przede wszystkim do władz krajowych, głównie sądów, należy rozstrzyganie problemów interpretacji ustawodawstwa krajowego, zaś rola Trybunału jest ograniczona do rozstrzygnięcia, czy skutki tej interpretacji są zgodne z Konwencją (patrz, między innymi źródłami, *Waite and Kennedy przeciwko Niemcom* [GC], nr 26083/94, ECHR 1999-I, §54).

101. Rozpatrując konsekwencje prawne rejestracji stowarzyszenia ze stwierdzeniem w jego statucie, że było ono „organizacją śląskiej mniejszości narodowej” Sąd Najwyższy ewidentnie oparł się na przypuszczeniu, że gdyby członkowie stowarzyszenia wystartowali w wyborach, Państwowa Komisja Wyborcza nie miałaby innej możliwości, jak tylko przyjąć ich oświadczenie na podstawie art. 5 Ordynacji wyborczej z 1993 r. (patrz pkt 36 powyżej). Takie odczytanie obowiązujących przepisów prawa krajowego, ograniczające rolę Państwowej Komisji Wyborczej do kontrolowania kwestii formalnych i technicznych, bez prawa do badania kryteriów merytorycznych, takich jak istnienie lub nie „mniejszości narodowej” nie może, w ocenie Trybunału, być

traktowane jako arbitralne. Na podstawie prawa polskiego, zgodnie z wiążącą wykładnią polskiego Sądu Najwyższego, procedura przed Państwową Komisją Wyborczą nie mogła – po zarejestrowaniu stowarzyszenia – zmierzać do uniemożliwienia jego członkom nabycia specjalnego statusu wyborczego (patrz pkt. 36 i 42-43 powyżej).

Gdyby dokonano rejestracji, decyzja skarżących – członków stowarzyszenia – o udziale w wyborach w charakterze kandydatów byłaby, jak to wskazał Rząd (patrz pkt 86 powyżej), niczym więcej jak uzasadnionym korzystaniem z praw politycznych. W konsekwencji Trybunał nie jest przekonany, że jakkolwiek drastyczny środek dostępny na podstawie *Prawa o stowarzyszeniach*, taki jak uchylenie uchwały o wysunięciu kandydatów w wyborach czy rozwiązanie stowarzyszenia, które mogło być zastosowane jedynie, jeżeli „taka uchwała była niezgodna z prawem lub przepisami statutu stowarzyszenia” lub gdy „jego działalność wykazuje rażące lub uporczywe naruszanie prawa albo postanowień statutu” (patrz pkt 40 powyżej), miałyby zastosowanie jako dający możliwość uniknięcia szczególnych szkód, których władze próbowały uniknąć.

102. Trybunał zgodnie z tym prowadzi dalsze rozważania przy założeniu, które było podstawą wyroku polskiego Sądu Najwyższego, według którego, na podstawie prawa polskiego, rejestracja stowarzyszenia skarżących, jako „organizacji mniejszości narodowej” mogła sama w sobie spowodować łańcuch zdarzeń zależnych tylko od swobodnych działań stowarzyszenia lub jego członków, który mógł doprowadzić do nabycia przywilejów wyborczych. Innymi słowy ryzyko, że stowarzyszenie i jego członkowie mogą dochodzić przywilejów wyborczych było nieodłączne każdej decyzji, która zezwalała im na utworzenie stowarzyszenia bez uprzedniej zmiany paragrafu 30 statutu stowarzyszenia.

103. W takiej sytuacji odpowiednią chwilą na zapobieżenie ryzyku wystąpienia szkody, a przez to zapewnienia, że prawa innych osób lub organów uczestniczących w wyborach parlamentarnych nie zostaną faktycznie naruszone, był moment rejestracji stowarzyszenia. Trybunał nie podziela zatem wyводу skarżących o zaskarżonym środku, jako jednym z wcześniejszych ograniczeń poprzedzających jakiegokolwiek działania, które stowarzyszenie mogło lub nie podjąć w przyszłości i które mogły być także kontrolowane przez władze poprzez sprawowanie nadzoru na podstawie art. 25 i 26 *Prawa o stowarzyszeniach*. W rzeczywistości narzucanie, że warunkiem rejestracji stowarzyszenia było usunięcie z paragrafu 30 statutu stowarzyszenia odwołania do „organizacji mniejszości narodowej” nie było niczym więcej niż wykonywaniem przez polskie sądy słusznej kontroli zgodności z prawem tego instrumentu, włączając uprawnienie do odrzucania jakiegokolwiek dwuznacznych czy mylących klauzul, które mogą prowadzić do nadużycia prawa – w razie, gdyby ta klauzula stwarzała niemożliwą do powstrzymania zdolność stowarzyszenia i jego członków do korzystania z przywilejów wyborczych, do których nie byli uprawnieni (patrz uzasadnienie Sądu Najwyższego cytowane w pkt 36 powyżej).

W konsekwencji Trybunał zgadza się, że władze krajowe, a w szczególności sądy krajowe nie przekroczyły swojego marginesu swobody uważając, że istniała

nagląca potrzeba społeczna uregulowania swobodnego prawa stowarzyszenia w chwili rejestracji do określania siebie jako „organizacji mniejszości narodowej”, w celu ochrony instytucji demokratycznych oraz procedury wyborczej w Polsce, a zatem w terminologii Konwencji, zapobiegania nieporządkowi i dla ochrony praw innych (patrz pkt 76 powyżej).

(β) Proporcjonalność środka

104. Pozostaje Trybunałowi ocenić, czy w świetle negatywnych skutków, jakie miała odmowa rejestracji stowarzyszenia z zapisem, który ustanawiał je „organizacją śląskiej mniejszości narodowej”, było to proporcjonalne do zamierzonego i uzasadnionego celu.

Skarżący podkreślili szczególną surowość ingerencji, która, w ich opinii, stanowiła zapobiegawczy zakaz blankietowy nałożony na ich stowarzyszenie. Prekonowywali także, że nie było konieczne podejmowanie takiego drastycznego środka, ponieważ mogły one korygować ich przyszłe działania, korzystając ze środków przeznaczonych do regulowania działalności stowarzyszeń na podstawie *Prawa o stowarzyszeniach* (patrz pkt 80 powyżej).

Rząd utrzymywał, że władze nie działały w celu zakazania utworzenia stowarzyszenia zachowującego śląską tożsamość kulturową, lecz w celu uniemożliwienia skarżącemu potencjalnej próby uzyskania, poprzez rejestrację stowarzyszenia, szczególnego statusu prawnego. Dalej Rząd stwierdził, że mechanizm ustanowiony przez *Prawo o stowarzyszeniach* dla monitorowania działalności stowarzyszeń nie byłby wystarczający, aby uniemożliwić im skorzystanie z przywilejów na podstawie ordynacji wyborczej (patrz pkt. 82-86 powyżej).

105. Trybunał na podstawie autorytatywnej interpretacji prawa polskiego dokonanej przez polski Sąd Najwyższy, odrzucił już argument skarżących, że przepisy w sprawie regulowania działalności stowarzyszeń w *Prawie o stowarzyszeniach* dostarczałyby alternatywnego, mniej uciążliwego środka dla uniknięcia przyszłego nadużywania przywilejów wyborczych przez stowarzyszenie skarżących (patrz pkt. 101 i 103, pierwszy subrozdział powyżej). Trybunał nie zgadza się jednak, że poprzez swój wpływ na skarżących zaskarżony środek był radykalny; poszedł tak daleko, że uniemożliwił stowarzyszeniu nawet rozpoczęcie jakiejkolwiek działalności.

Jednakże stopień ingerencji na podstawie ust. 2 art. 11 nie może być traktowany abstrakcyjnie i musi być oceniany zgodnie ze szczególnym kontekstem sprawy. Mogą być także sprawy, w których wybór środka, którym dysponują władze w celu odpowiedzenia na „nagłą potrzebę społeczną” w związku z dostrzeżonymi szkodliwymi konsekwencjami, połączonymi z istnieniem lub działalnością stowarzyszenia, jest w sposób nieunikniony ograniczony.

W omawianej sprawie, odmowa nie była całkowita, bezwarunkowa, skierowana przeciwko kulturalnym i praktycznym celom, które stowarzyszenie chciało realizować, lecz spowodowana wyłącznie wzmianką w statucie stowarzyszenia, dotyczącą szczególnego określenia stowarzyszenia. Zaplanowana była dla przeciwdziałania konkretnemu, chociaż tylko potencjalnemu, nadużyciu przez stowa-

rzyszenie jego statusu bycia zarejestrowanym. W żadnym razie nie stanowiła zaprzeczenia odrębnej etnicznej i kulturalnej tożsamości Ślązaków czy braku poszanowania głównego celu stowarzyszenia, którym było „rozbudzanie i ugruntowanie świadomości narodowej Ślązaków” (patrz pkt 19 powyżej). Przeciwnie, we wszystkich swoich postanowieniach władze konsekwentnie uznawały istnienie śląskiej mniejszości etnicznej oraz jej prawo do stowarzyszania się w celu realizowania wspólnych celów (patrz pkt. 32 i 36 powyżej). Wszelkie kulturalne i inne działania, które stowarzyszenie i jego członkowie chcieli podejmować mogły być realizowane, gdyby stowarzyszenie wyraziło wolę zrezygnowania z nalegania na utrzymanie określenia ujętego w paragrafie 30 statutu stowarzyszenia.

Tak jak Izba, Wielka Izba z trudem dostrzega jakiekolwiek praktyczne cele tego paragrafu w związku z proponowaną działalnością stowarzyszenia, inną niż przygotowanie gruntu dla umożliwienia stowarzyszeniu i jego członkom skorzystania z przywilejów wyborczych przyznanych w art. 5 (1) Ordynacji wyborczej z 1993 r. „zarejestrowanym organizacjom mniejszości narodowych” (patrz także paragraf 64 wyroku Izby). Sporne ograniczenie dotyczące utworzenia stowarzyszenia dotyczyło głównie określenia, które stowarzyszenie mogło wykorzystać w prawie – z którym mogło się nazywać „mniejszością narodową” – raczej niż w związku z jego zdolnością do „kolektywnego działania w dziedzinie wspólnych interesów” (patrz pkt 88 powyżej). Jako takie ograniczenie nie ingerowało w rdzeń czy istotę wolności stowarzyszania się.

W konsekwencji, dla celów art. 11 oraz wolności stowarzyszania się, którą gwarantuje, przedmiotowa ingerencja nie może być uważana za nieproporcjonalną do założonego celu.

Konkluzja Trybunału

106. Trybunał konkluduje zatem, że to nie wolność skarżących do stowarzyszania się *per se* została ograniczona przez państwo. Władze nie uniemożliwiły im utworzenia stowarzyszenia w celu wyrażania i promowania odrębnych cech mniejszości, lecz uniemożliwiły im utworzenie organu prawnego, który poprzez rejestrację na podstawie *Prawa o stowarzyszeniach* oraz opis siebie, jakiego dokonał w paragrafie 30 statutu stowarzyszenia, w sposób nieuchronny byłby uprawniony do szczególnego statusu na podstawie Ordynacji wyborczej z 1993 r. Mając to na uwadze władze krajowe były uprawnione do uważania, że zaskarżona ingerencja nie była nieproporcjonalna do zamierzonego uzasadnionego celu, odmowa zarejestrowania stowarzyszenia skarżących może być traktowana jako „konieczna w demokratycznym społeczeństwie” w rozumieniu art. 11 § 2.

Nie miało zatem miejsca naruszenie art. 11 Konwencji.

Z TYCH PRZYCZYŃ TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE

Uznaje, że nie miało miejsca naruszenie art. 11 Konwencji.

Sporządzono w języku angielskim i francuskim oraz ogłoszono na publicznej rozprawie w Budynku Praw Człowieka w Strasburgu 17 lutego 2004 r.

Paul MAHONEY
Kancierz

Luzius WILDHABER
Przewodniczący

* * *

Zgodnie z art. 45 § 2 Konwencji i art. 74 § 2 Regulaminu Trybunału, wspólne zgodne zdanie p. Costa i p. Zupančič, do których przyłączył się p. Kovler zostało dołączone do tego wyroku.

WSPÓLNE ZGODNE ZDANIE SĘDZIÓW COSTA I ZUPANČIČ, DO KTÓRYCH PRZYŁĄCZYŁ SIĘ SĘDZIA KOVLER

1. Po wielu wahaniach zdecydowaliśmy się przyłączyć do naszych kolegów z Wielkiej Izby stwierdzając, że Polska odmawiając zarejestrowania stowarzyszenia o nazwie „Związek Ludności Narodowości Śląskiej” nie naruszyła art. 11 Konwencji w omawianej sprawie.

2. Wolność stowarzyszania się jest jedną z najbardziej fundamentalnych wolności politycznych, a sądy w państwach, które zapewniają wartości demokratyczne chronią je, przyznając im zwykle status konstytucyjny (przykłady obejmują: we Francji *Conseil d'État*, wyrok z 11 lipca 1956 r., *Amicale des Annamites de Paris*, decyzja Rady Konstytucyjnej nr 71- 44 z 16 lipca 1971 r.; Stany Zjednoczone, wyroki Sądu Najwyższego takie jak: *In re Primus*, 436 US 412 (1978) i *Roberts v. United States Jaycees*, 468 US 609 (1984).

3. Sam Europejski Trybunał Praw Człowieka widzi wolność stowarzyszania się jako zasługującą na szczególną ochronę i uważamy, że ograniczenia ustanowione w ust. 2 art. 11 Konwencji muszą być wąsko interpretowane (patrz, między innymi źródłami, *United Communist Party of Turkey and Others przeciwko Turcji*, wyrok z 30 stycznia 1998 r., § 46; *Sidiropoulos and Others przeciwko Grecji*, wyrok z 10 lipca 1998 r., § 40, w obu sprawach Trybunał stwierdził jednogłośnie, że miało miejsce naruszenie art. 11).

4. Czego zatem dotyczy omawiana sprawa? Dotyczy ona stowarzyszenia, które zostało utworzone z nazwą „Związek Ludności Narodowości Śląskiej” i którego cele, jak to zostało powiedziane w statucie obejmowały: rozbudzenie i ugruntowanie świadomości narodowej Ślązaków, odrodzenie kultury śląskiej, propagowanie wiedzy o Śląsku, ochronę praw etnicznych osób narodowości śląskiej. Statut stowarzyszenia przyznawał Związkowi wiele środków, za pomocą

których mogło realizować swoje cele, jednakże bez wyraźnego przyznania prawa do wystawiania kandydatów do wyborów. Wreszcie paragraf 10 statutu stowarzyszenia stanowi: Członkiem zwyczajnym może być każda osoba fizyczna lub prawna, która złoży pisemne oświadczenie o przynależności do narodowości śląskiej, a art. 30 dodaje: Związek jest organizacją śląskiej mniejszości narodowej. Ważnym jest, aby odnotować te punkty, ponieważ za pozornie nieszkodliwymi celami, jak zwykłego stowarzyszenia, Związek widział siebie w praktyce jako wcielenie „narodowej” śląskiej mniejszości i jest to ten czynnik, który pomaga wyjaśnić ograniczenie nałożone przez władze pozwanego państwa.

5. Skarżący dochodzili zarejestrowania stowarzyszenia. Na gruncie polskiego *Prawa o stowarzyszeniach* decyzja o zarejestrowaniu lub odmowie rejestracji jest podejmowana przez sąd okręgowy, właściwy dla obszaru, w którym stowarzyszenie ma swoją siedzibę, w tym wypadku Sąd Wojewódzki w Katowicach. Sąd Wojewódzki zgodził się na rejestrację. Jednakże na skutek apelacji wojewody (któremu na podstawie *Prawa o stowarzyszeniach* powierzone zostało prawo do nadzorowania) Sąd Apelacyjny zmienił postanowienie i oddalił wniosek o rejestrację Związku. Sąd Najwyższy oddalił kasację skarżących od wyroku Sądu Apelacyjnego. Po wykorzystaniu środków krajowych skarżący skierowali swoje kroki do Strasburga.

6. Zarówno Sąd Apelacyjny jak i Sąd Najwyższy oparły swoje uzasadnienia na okolicznościach kryjących się za przejawami (praktyka, której nie jesteśmy, co do zasady przeciwni, przestrzegając oczywiście, że nie prowadzi ona do oskarżeń na podstawie przypuszczalnych intencji). Sądy uznały, że dla celów prawa krajowego i międzynarodowego nie istniała śląska mniejszość narodowa (jednakże stwierdziły, że nie ma definicji mniejszości narodowej w żadnym międzynarodowym instrumencie, nie ma nawet w Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych, którą Polska podpisała i ratyfikowała). Stwierdziły także, że poprzez wybór nazwy i niektórych paragrafów w statucie stowarzyszenia, głównie paragrafów 10 i 30 cytowanych powyżej, Związek faktycznie dążył do ustanowienia siebie reprezentacją rzekomej mniejszości narodowej. Wreszcie sądy były przekonane, że celem wnioskowanej rejestracji i w jej automatycznej konsekwencji byłoby możliwe powołanie się stowarzyszenia na art. 5 Ordynacji wyborczej z 1993 r., innymi słowy uzyskanie „korzyści” w wyborach, ponieważ uzyskałoby niepodważalne prawo do miejsc w parlamencie bez osiągnięcia progu, który listy wyborcze były normalnie obowiązane osiągnąć.

7. Jest oczywiście miejsce na wątpliwości dotyczące różnych punktów.

8. Odpowiednio do tego nie będziemy zmierzać do kwestionowania argumentu o nieistnieniu „narodu śląskiego”, czy opinii Sądu Apelacyjnego, według której, aby stanowić mniejszość narodową grupa musi być związana z większością poza granicami Polski, tak jak Niemcy, Ukraińcy, Litwini czy inni. Jest to wybór polityczny i kwestia, której międzynarodowy Trybunał bez naruszenia zasady subsydiarności nie może dyktować Układającej się Stronie. Poza nią nawet, jeśli Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej wydał dwa sławne wyroki dotyczące polskiego Górnego Śląska w 1926 r. i 1928 r.

(*Niemcy przeciwko Polsce*, z 25 maja 1926 r., Series A nr 7 i z 26 kwietnia 1928 r., Series A nr 15), kwestie odnoszące się do mniejszości narodowych mają charakter kompleksowy i nadal nieco niejasny.

9. Bardziej sporną jest jednakże opinia, że prawdziwą intencją Związku było zdobycie korzyści wyborczych (w każdym razie wydaje się to być prawdopodobne przynajmniej z akt), a przede wszystkim kwestia, że automatyczną konsekwencją rejestracji organizacji mniejszości narodowej było uzyskanie zwolnienia z wymogu „progu” wyborczego. Art. 5 Ordynacji wyborczej z 1993 r., który został zacytowany w paragrafie 41 wyroku, nie jest pozbawiony dwuznaczności. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że daje on Państwowej Komisji Wyborczej uprawnienie do udzielenia odmowy zwolnienia. Sąd Najwyższy był wyczulony na tę możliwość interpretacji. Uznał, że nie, bo Komisja Wyborcza jest zmuszona do przyznania zwolnienia, jeżeli wnioskujący komitet wyborczy był zarejestrowaną organizacją mniejszości narodowej i przestrzega oficjalnej wykładni wydanej w związku z tym przez polski Trybunał Konstytucyjny w jego uchwale z 30 kwietnia 1997 r. (przyczożona w paragrafach 42 i 43 wyroku). Wprawdzie Sąd Najwyższy otwarcie stwierdził (patrz pkt 36 powyżej), że decyzje Trybunału Konstytucyjnego nie mają już dłużej powszechnej mocy wiążącej, podkreślił jednak przekonujący charakter uzasadnienia Trybunału Konstytucyjnego oraz że jest to czynnik, który nie może być zlekceważony.

10. W tym punkcie naszej analizy, musimy przyznać, że byłoby arogancją podważać interpretację dwóch najwyższych sądów w Polsce; tu zasada subsidiarności wymaga wstrzemięźliwości. Uciszyliśmy nasze pierwotne wahania w tej kwestii: trzeba przyjąć, że rejestracja pozwoliłaby Związkowi nabyć przywileje wyborcze, które Konstytucja i prawo zastrzegają wyłącznie dla „narodowych” mniejszości i że takie przywileje naruszają konstytucyjną zasadę równości wobec prawa.

11. Jak zatem przedmiotowa decyzja może być pogodzona z decyzjami Trybunału w dwóch innych porównywalnie niedawnych sprawach? W jednej z nich, *Sidiropoulos przeciwko Grecji*, która była już cytowana, skarżący utworzyli macedońskie stowarzyszenie i Trybunał uznał, że odmowa zarejestrowania przez greckie władze sądownicze naruszyła art. 11 Konwencji. W innej sprawie, zakończonej wyrokiem 2 października 2001 r., (*Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden przeciwko Bułgarii*, nr 29221/95 i 29225/95, ECHR 2001 IX) Trybunał także stwierdził naruszenie art. 11, wynikające z zakazu pokojowych zgromadzeń. Ale czy jest rolą Trybunału traktować „mniejszość śląską” bardziej surowo, a „mniejszość macedońską” z większą pobłażliwością?

12. To oczywiście nie podlega kwestii. W wyroku *Sidiropoulos* Trybunał uznał, że w tych okolicznościach sprawy stowarzyszenie nie przedstawiało rzeczywistego zagrożenia dla porządku publicznego lub integralności terytorialnej Grecji. Podobnie w sprawie *Stankov* Trybunał oparł się na tezie, że nie istniało przewidywalne ryzyko, że planowane spotkanie będzie prowadziło do aktów przemocy, podżegania do przemocy czy odrzucenia zasad demokracji. Najważniejsza dla Trybunału będzie zatem faktyczna ocena, wbrew ryzyku pojawienia

się krytycyzmu kazuistycznego (co, naszym zdaniem, jest nieuchronne), który często go spotyka. Ostatecznie, decydującym czynnikiem dla nas w przedmiotowej sprawie był fakt, że stowarzyszenie nie tylko istniałoby, ale i było zarejestrowane, gdyby zmieniło swoją nazwę oraz wprowadziło poprawki do paragrafów 10 i 30 statutu stowarzyszenia, jak było o to proszone przez wojewodę, sprawującego funkcje nadzorcze (patrz paragraf 24 wyroku). Chociaż pozbawiłoby to je korzyści wyborczych przewidzianych dla mniejszości narodowych, pozwoliłoby nabyć pełną zdolność prawną jako stowarzyszeniu. Wracamy zatem do punktu początkowego tego zdania: w praktyce środki, które zaskarżyli skarżący stanowią nie tak bardzo rzeczywistą ingerencję w ich wolność stowarzyszania się, jak raczej próbę uniknięcia ze strony władz krajowych nieprzewidzianych konsekwencji – które naruszałyby zasadę równości – korzystania z tej wolności.

13. Z tych wszystkich względów byliśmy w stanie zaakceptować stwierdzenie, że „to nie wolność skarżących do stowarzyszania się *per se* została ograniczona przez państwo” (patrz paragraf 106 wyroku). Rzeczywiście, w związku z tym wydaje się nam, że *Ch'are Shalom ve Tsedek przeciwko Francji*, wyrok z 27 czerwca 2000 r. mógłby mieć związek, *mutatis mutandis* (patrz paragrafy 83 i 84 wyroku). Na koniec, pomimo naszych pierwotnych zastrzeżeń, byliśmy w stanie zgodzić się z większością w tej bardzo drażliwej sprawie, co całkowicie uzasadnia jej rozpatrzenie przez Wielką Izbę Trybunału.