

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA
CZWARTA SEKCJA

SPRAWA GORZELIK I INNI przeciwko POLSCE¹

SKARGA nr 44158/98

WYROK – 20 grudnia 2001 r.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Czwarta Sekcja) zasiadając jako Izba złożona z następujących sędziów:

Pan. G. RESS, *przewodniczący*,
Pan. A. PASTOR RIDRUEJO,
Pan. L. CAFLISCH,
Pan. J. MAKARCZYK,
Pan. V. BUTKEVYCH,
Pan. J. HEDIGAN,
Pani. S. BOTOCHAROVA, *sędziowie*
i Pan V. BERGER, *kanclerz Sekcji*,

Obradując na posiedzeniach zamkniętych w dniach 17 maja i 5 grudnia 2001 r., wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w ostatnim z wyżej wymienionych terminów:

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: Jerzego Gorzelika, Rudolfa Kołodziejczyka i Erwina Sowę („skarżący”) w dniu 18 czerwca 1998 r.

2. Skarżący, którym przyznano pomoc prawną byli reprezentowani przed Trybunałem przez pana S. Walidudę, prawnika praktykującego we Wrocławiu (Polska). Rząd polski („Rząd”) był reprezentowany przez swojego

¹ Ten wyrok stanie się prawomocny w okolicznościach wskazanych w art. 44 ust. 2 Konwencji. Może podlegać poprawkom edytorskim.

pełnomocnika, pana Krzysztofa Drzewickiego z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, któremu towarzyszyli pani R. Kowalska, pan K.W. Czaplicki i pan D. Rzemieniewski.

3. Skarżący zarzucali, że władze polskie arbitralnie odmówiły zarejestrowania ich stowarzyszenia pod nazwą Związek Ludności Narodowości Śląskiej. Zarzucili naruszenie art. 11 Konwencji.

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

5. Skarga została przydzielona Czwartej Sekcji Trybunału (art. 52 ust. 1 Regulaminu Trybunału). W ramach Sekcji Izba, która rozpoznawała sprawę (art. 27 ust. 1 Konwencji) została utworzona zgodnie z art. 26 ust. 1 Regulaminu Trybunału.

6. Decyzją z dnia 17 maja 2001 r. po rozprawie w kwestii dopuszczalności i meritum (art. 54 ust. 4) Izba uznała skargę za dopuszczalną.

7. Dnia 1 listopada 2001 r. Trybunał zmienił skład swoich Sekcji (art. 25 ust. 1), ale sprawa ta pozostała w Izbie utworzonej w ramach dawnej Sekcji Czwartej.

FAKTY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

8. W nieokreślonym dniu skarżący (wszyscy określają siebie Ślązakami), wraz ze 180 innymi osobami postanowili utworzyć stowarzyszenie pod nazwą Związek Ludności Narodowości Śląskiej. Założyciele przyjęli statut stowarzyszenia. Skarżący zostali wybrani do Komitetu Założycielskiego i zostali upoważnieni do przeprowadzenia rejestracji stowarzyszenia.

9. Dnia 11 grudnia 1996 r. skarżący, działając w imieniu Komitetu Założycielskiego Związku Ludności Narodowości Śląskiej, złożyli wniosek o rejestrację ich stowarzyszenia w Sądzie Wojewódzkim w Katowicach. Oparli się, *inter alia*, na art. 8 (2) ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (dalej powoływanej jako ustawa o stowarzyszeniach). Przedłożyli statut stowarzyszenia wraz z innymi dokumentami wymaganymi przez ustawę o stowarzyszeniach. Odpowiednie części statutu stowarzyszenia brzmią:

„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.

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.

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”.

Paragraf 15, 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”;

Paragraf 30 stanowi:

„Związek jest organizacją śląskiej mniejszości narodowej.”

10. W nieokreślonym, późniejszym dniu Sąd Wojewódzki w Katowicach, zgodnie z art. 13 (2) ustawy o stowarzyszeniach, doręczył wojewodzie katowickiemu kopię wniosku skarżących wraz z kopiami stosownych załączników.

11. Dnia 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 do zarejestrowania stowarzyszenia, główne tezy tej argumentacji są 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. Brak 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 Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (poniżej ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej) uprawnia do uzyskania uprawnień 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, Kaszubów, Mazurów; stanowiłoby to powrót do podziałów plemiennych z okresu sprzed powstania państwa polskiego. ...

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

12. W dniu 13 marca 1997 r. skarżący złożyli odpowiedź na te argumenty. Stwierdzili, że to, 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 już w końcu I wojny światowej Ślązacy zostali uznani za odrębną grupę; ponadto Ślązacy zawsze starali się o zachowanie tożsamości i zawsze stanowili odrębną grupę, bez względu na to, czy Górny Śląsk należał do Niemiec, czy do Polski. W konsekwencji, jakiegokolwiek porównanie ich z 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 etnicznych wyraźnie stanowi, że „deklaracja, że osoba należy do mniejszości nie powinna być kwestionowana czy weryfikowana przez władze publiczne”.

13. Dnia 9 kwietnia 1997 r. wojewoda katowicki złożył pismo procesowe do sądu. Podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko. Dnia 14 kwietnia 1997 r. przedłożył dwa listy z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (datowane odpowiednio 4 lutego 1997 r. i 10 kwietnia 1997 r. i adresowane do Departamentu Spraw Obywatelskich Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach). Odpowiednie części listu z dnia 4 lutego 1997 r. brzmią:

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

Odpowiednie części listu z dnia 10 kwietnia 1997 r. brzmią następująco:

„...Odpowiedź Komitetu Założycielskiego na zgłoszone uwagi do wniosku o rejestrację [w ich piśmie z dnia 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.”

14. Dnia 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 jakikolwiek 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].”

15. Dnia 23 maja 1997 r. Sąd Wojewódzki w Katowicach przeprowadził posiedzenie wyjaśniające w celu uzyskanie uwag i wyjaśnień stron oraz rozstrzygnięcia spornej kwestii.

16. Dnia 27 maja 1997 r. skarżący wystąpili do Sądu utrzymując, 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 dnia 16 czerwca 1997 r. wojewoda katowicki przedłożył Sądowi swoje ostateczne stanowisko sprzeciwiając się rejestracji stowarzyszenia.

17. 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, bądź 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 dnia 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

górnosławskich, organizowaniu manifestacji i akcji protestacyjnych oraz imprez sportowych i turystycznych, oraz szkół i innych placówek oświatowych, prowadzeniu działalności gospodarczej oraz współpracy z innymi organizacjami.

Reasumując, zarzut organu nadzorującego dotyczący 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.

Można wszakże przyjąć dla potrzeb niniejszego postępowania, że od wyboru zainteresowanej osoby zależy jej narodowość, a że tubylczy Ślązacy stanowią mniejszość na Górnym Śląsku, to wie każdy, kto przebywał na tym terenie przez jakiś czas i chce dostrzec ten fakt. Zresztą organ nadzorujący, choć rozdziera szaty nad tym, że założyciele odważyli się powołać rejestrowo stowarzyszenie, faktu istnienia 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.”

18. Dnia 2 lipca 1997 r. wojewoda katowicki złożył apelację do Sądu Apelacyjnego w Katowicach wnosząc o uchylenie postanowienia pierwszej instancji i zwrotu 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 brakiem wyjaśnienia 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 swobodnego 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, niepolська 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 wypadku chwalebnym i godnym wsparcia jest podejmowanie działań zmierzających do odrodzenia kultury śląskiej, propagowanie wiedzy o Śląsku czy zapewnianie opieki socjalnej członkom 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 przyświecają założycielom Związku. W istocie celem tym jest bowiem obejście przepisów ustawy z dnia 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, zgodnie z art. 58 § 1 kodeksu cywilnego, czynnością nieważną.

Usankcjonowanie praw „śląskiej mniejszości narodowej” stanowi uprzywilejowanie grupy założycieli Związku wobec 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. „

19. Sąd Apelacyjny w Katowicach przeprowadził rozprawę apelacyjną w dniu 24 września 1997 r. 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 wnosił 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 miał prawo skorzystać z ustawowego uprawnienia wynikającego z art. 5 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP.

Wbrew stanowisku tego sądu ocenienie, 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 ten 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, zamieszkaniami 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. 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 świadczą 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. Krakowiacy czy Mazurzy] są postrzegani w znaczeniu regionalnym; również na arenie międzynarodowej Polska, podobnie jak Niemcy, Francja, jest postrzegana jako państwa jednolite narodowo, mimo istniejących wyodrębnionych grup etnicznych (np. mieszkańcy Lotaryngii i Alzacji we Francji, czy Bawarii w Niemczech).

No 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 tego w wątpliwość, że istnieją jako mniejszości narodowe, na przykład: 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 w toku 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 Ślżzaków, wyrażająca w odmowie deklaracji przynależności narodowej, daje podstawę do uznania wszystkich Ślżzaków (w ogromnej większości mieszkających tu od pokoleń i deklarujących swą polskość) za odrębny naród. Stałoby się to bowiem wbrew wiadomej wnioskodawcom 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 ...”

20. Dnia 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 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 oczywistym, 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, czy wtedy gdy jego działalność była nielegalna, stowarzyszenie mogło być rozwiązane.

Jednakże Sąd Apelacyjny, zamiast ocenić wymogi formalne rejestracji, 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.”

21. Dnia 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 paragrafie 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 przynależenia do mniejszości narodowej jest nierozzerwalnie związany z obiektywnymi kryteriami istotnymi dla tożsamości narodowej. Oznacza to, że dany naród musi istnieć, zanim jednostka wybierze przynależność do niego. 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”.

22. Dnia 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.

23. Dnia 18 marca 1998 r. skład trzech sędziów zasiadając jako Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego oddalił kasację skarżących. Właściwe 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 dnia 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 nierozdzielnie 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. Nie istniejąca mniejszość narodowa korzystałaby bowiem z uprawnień przysługujących mniejszościom narodowym. Przede wszystkim dotyczy to uprawnień wynikających z ordynacji wyborczej do Sejmu. Chodzi tu 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 zarejestrowanie list okręgowych 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 Konstytucyjny 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 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 ustaje z powodu wysunięcia przez komisję rewizyjną wniosku o pozbawienie członkostwa ze względu na niespełnienie statutowych wymogów członkostwa (§ 15). Wobec tego, że naród śląski nie istnieje, 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.

Nieistniejący naród mógłby korzystać z przywilejów przysługujących tylko mniejszościom narodowym, co stanowi naruszenie porządku publicznego. 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 stosunku 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. PRAWO KRAJOWE

1. Przepisy konstytucyjne

24. Art. 12 Konstytucji (która została przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. i weszła w życie w dniu 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.”

25. 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 brzmi:

„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 Rzeczypospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.”

2. Prawo z dnia 7 kwietnia 1989 r. o stowarzyszeniach (ze zmianami)

26. Art. 1 prawa, w wersji obowiązującej w omawianym okresie, przewidywał:

„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 wypowiedania 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 brzmiał w stosownej części:

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

[podpunkty 2-4 zostały skreślone dnia 20 sierpnia 1997 r.]

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 obowiązki członków,”

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. 16 przewiduje:

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

27. 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.”

3. Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (uchylona po wejściu w życie ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej)

28. Art. 3 ustawy (poniżej powoływanej jako „Ordynacja wyborcza z 1993 r.”) stanowi:

„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 mówi:

„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:

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.”

4. 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 wchodzi odpowiednie przepisy ustawy.

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

5. Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych

30. W dniu 1 lutego 1995 r. Polska podpisała Konwencję Ramową o ochronie mniejszości narodowych (ETS Nr 157), ratyfikowaną w dniu 20 grudnia 2000 r. Konwencja weszła w życie 1 kwietnia 2001 r.

31. Konwencja Ramowa 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 mogącej uzyskać ogólne poparcie wszystkich państw członkowskich Rady Europy.

32. Liczne państwa złożyły zastrzeżenia ustalające definicje mniejszości narodowej dla celów Konwencji. 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

I. RZEKOME NARUSZENIE ARTYKUŁU 11 KONWENCJI

33. Skarżący zarzucają, że władze polskie arbitralnie odmówiły zarejestrowania ich stowarzyszenia o nazwie Związek Ludności Narodowości Śląskiej. Zarzucają 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.”

A. Czy miała miejsce ingerencja

34. Wszyscy, którzy stawili się przed Trybunałem przyjęli, że odmowa zarejestrowania stowarzyszenia skarżących stanowiła ingerencję w wolność stowarzyszania się. Trybunał zajmuje takie samo stanowisko.

B. Czy ingerencja była uzasadniona

35. Taka ingerencja będzie naruszać art. 11, chyba że była „przewidziana przez prawo”, zmierzała do jednego lub wielu uzasadnionych celów na gruncie paragrafu 2 tego artykułu i była „niezbędna w demokratycznym społeczeństwie” dla ich osiągnięcia.

1. Przewidziana przez prawo

(a) Twierdzenia stron

i. Skarżący

36. Skarżący zaprzeczają, że ingerencja w ich prawo do zrzeszania się była „przewidziana przez prawo”. Utrzymują, że na podstawie prawa o stowarzyszeniach i przepisów konstytucyjnych, sądy mogły odmówić zarejestrowania stowarzyszenia tylko, jeżeli uznały, że statut stowarzyszenia był niezgodny z prawem. Takie stwierdzenie nie mogło jednak mieć charakteru ogólnego. Sądy były zobowiązane powołać się na konkretne przepisy prawne, które były lub mogły być naruszone przez kwestionowany statut stowarzyszenia. Według twierdzeń skarżących, ani sądy rozpoznające ich sprawę, ani Rząd nie powołali żadnych takich przepisów.

ii. Rząd

37. Według twierdzeń Rządu nie mogło być wątpliwości co do faktu, że zastosowana ingerencja była „przewidziana przez prawo”. Sądy oparły swoje postanowienia na licznych przepisach prawa krajowego, a w szczególności na art. 14 i 16 prawa o stowarzyszeniach. Ten pierwszy art. przewidywał, że sąd powinien odmówić zarejestrowania stowarzyszenia, jeżeli nie spełniało ono wymogów ustanowionych w tej ustawie. Ponadto przepisy konstytucyjne zakazywały rejestracji stowarzyszeń, których cele lub działalność były sprzeczne z nimi lub ustawami.

W końcu Rząd wskazał, że przepisy ustanawiające warunki rejestracji stowarzyszeń były wystarczająco jasne i precyzyjne, aby umożliwić danej osobie określenie jej postępowania i w konsekwencji spełniały kryterium „przewidywalności prawa” dla celów Konwencji.

(b) Ocena Trybunału

38. Trybunał odnotowuje, że Sąd Najwyższy i Sąd Apelacyjny w Katowicach, odmawiając zarejestrowania stowarzyszenia skarżących, oparły się na licznych przepisach prawa krajowego, a w szczególności na art. 32 Konstytucji, art. 5 i 58 kodeksu cywilnego i art. 8, 10, (1) (4) i 14 prawa o stowarzyszeniach (patrz punkty 19 i 23 powyżej). W związku z tym Trybunał uznaje, że ingerencja była „przewidziana przez prawo”.

2. „Uzasadniony cel”

(a) Twierdzenia stron

i. Rząd

39. Rząd wskazał, że zastosowana ingerencja zmierzała do uzasadnionego celu zapobieżenia nieporządkowi i ochrony praw i wolności innych.

Rząd twierdzi, że skarżący – w celu obejścia przepisów prawa wyborczego – wykorzystali legalną procedurę przewidzianą dla rejestracji stowarzyszeń, aby uzyskać status mniejszości narodowej. Nie powinno to, zdaniem Rządu, być drogą, którą osoby mogły dochodzić uznania ich za mniejszość narodową.

40. Rząd dalej podkreśla, że właściwe sądy podjęły swoje postanowienia – zarejestrowanie stowarzyszenia skarżących jako organizacji mniejszości narodowej powodowałoby poważne konsekwencje dla porządku prawnego państwa. Umożliwiłoby to Ślązakom – którzy nie byli narodem, lecz jedynie jedną z kilku odrębnych etnicznie grup Polaków – dochodzić niektórych przywilejów zagwarantowanych w prawie polskim dla prawdziwych mniejszości narodowych. Przede wszystkim stowarzyszenie skarżących nieuchronnie nabyłoby specjalne prawa przewidziane w ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r. Na podstawie tej ustawy komitety wyborcze zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych miały prawo do zwolnienia z 5% progu głosów wymaganego do uczestniczenia w podziale miejsc w parlamencie.

41. Rząd dalej twierdzi, że władze musiały także wziąć pod uwagę niekorzystne konsekwencje, polegające na tym że rejestracja stowarzyszenia skarżących powodowałaby powstanie uprawnień dla innych grup etnicznych w Polsce. Gdyby etniczna grupa Ślązaków nabyła status mniejszości narodowej przez procedurę rejestracji ich stowarzyszenia, zasada równości wobec prawa zostałaby naruszona. Inne grupy etniczne obywateli polskich, na przykład górale, Kaszubi czy Mazurzy, byłyby ewidentnie dyskryminowane.

ii. Skarżący

42. Skarżący uważają, że twierdzenia Rządu były oparte na daleko idących przypuszczeniach i hipotezach, a nie na dowodach z dokumentów przedłożonych przez założycieli Związku Ludności Narodowości Śląskiej przed sądami polskimi.

Utrzymują, że nie było niczego w statucie stowarzyszenia co sugerowałoby, że członkowie w rzeczywistości dochodzili uzyskania prawnego uznania za mniejszość narodową w celu skorzystania z przywilejów gwarantowanych przez polskie prawo dla mniejszości.

Ponadto w opinii skarżących antycypowanie sytuacji, w której członkowie innej grupy mniejszości etnicznej byłiby dyskryminowani uzależnione jest od

dotatkowych przesłanek. Po pierwsze, takie mniejszości musiałyby zadeklarować swoje aspiracje podobne do aspiracji Związku Ludności Narodowości Śląskiej. Po drugie, ich aspiracje musiałyby być tłumione. Tylko w takich okolicznościach ktokolwiek mógł mówić o naruszeniu zasady równości wobec prawa.

43. W konkluzji skarżący zwrócili się do Trybunału o odrzucenie twierdzenia Rządu, że ingerencja zmierzała do utrzymania zasady równości wobec prawa i zapobiegania dyskryminacji innych grup etnicznych czy regionalnych.

(b) Ocena Trybunału

44. Trybunał zauważa, że zarówno Sąd Najwyższy jak i Sąd Apelacyjny uznały, że dopuszczenie rejestracji stowarzyszenia skarżących byłoby sprzeczne z prawem, przede wszystkim, dlatego że nazwa stowarzyszenia, która w ich opinii wiązała się z nieistniejącym narodem, byłaby myląca dla społeczeństwa. Sądy uznały także, że rejestracja Związku jako organizacji mniejszości narodowej wywołałaby poważne konsekwencje dla innych grup etnicznych w Polsce (patrz punkty 19 i 23 powyżej).

Zaskarżony środek był słusznie podjęty dla „zapobiegania nieporządkowi” i „ochrony praw innych”, które są uzasadnionymi celami, o których mowa w art. 11 Konwencji.

3. „Niezbędna w demokratycznym społeczeństwie”

(a) Twierdzenia stron

i. Skarżący

45. Skarżący utrzymują, że odmowa zarejestrowania ich stowarzyszenia nie była niezbędna dla osiągnięcia celów, do których rzekomo dążyły władze. Według ich twierdzeń argumenty powołane przez Rząd, i wcześniej przez inne władze krajowe, nie odpowiadają koncepcji „naglącej potrzeby społecznej” jak to interpretował Trybunał.

Nie było też zachowanej rozsądnej proporcji pomiędzy zastosowanymi środkami i celami, do których dążono. W związku z tym skarżący podkreślają, że odmowa zarejestrowania ich stowarzyszenia była uzasadniona jedynie tym, że proponowana nazwa zawierała wyrażenie „narodowość”. Ten termin w opinii władz nie mógł być zastosowany do Ślązaków, jako że rzekomo są oni tylko mniejszością etniczną. Jednakże jest to opinia arbitralna, ponieważ polskie ustawodawstwo nie definiuje terminów mniejszość etniczna i narodowa oraz nie przewiduje procedury dochodzenia przez mniejszości uznania prawnego.

46. W związku z tym skarżący mocno krytykują władze za użycie procedury ustanowionej dla rejestracji stowarzyszeń do przesądzenia kwestii,

czy Ślázacy to mniejszość, zamiast rozstrzygnąć, czy stowarzyszenie spełniało warunki wymagane przez prawo o stowarzyszeniach i czy statut stowarzyszenia był zgodny z prawem, jak stanowił art. 14 i 16 ustawy.

47. Opierając się na orzecznictwie Trybunału dotyczącym tego zagadnienia, skarżący dalej twierdzą, że to, co powinno być istotne przy podjęciu postanowienia w sprawie, to treść programu określającego intencje założycieli. Nie było niczego w statucie stowarzyszenia co sugerowało, że zamierzali stanąć do wyborów parlamentarnych. Nie było dowodów wskazujących, że ich prawdziwe intencje były inne od deklarowanych lub niezgodne z zasadami demokratycznego państwa i zasadami prawa.

48. Skarżący dodają, że gdyby późniejsza działalność stowarzyszenia została uznana za niezgodną z porządkiem prawnym lub zapisami statutu, władze dysponowały uprawnionymi środkami, aby zapewnić przestrzeganie prawa. Władze mogły, na przykład, odwołać się do środków, takich jak unieważnienie niezgodnej z prawem uchwały wydanej przez stowarzyszenie lub rozwiązanie stowarzyszenia zgodnie z art. 29 prawa o stowarzyszeniach.

49. W świetle powyższego skarżący uważają, że zarzucana ingerencja w ich prawo do zrzeszania się nie była niezbędna w demokratycznym społeczeństwie dla zapobieżenia nieporządkowi i dla ochrony praw innych osób.

ii. Rzqd

50. Rząd uznał, że wyjątki ustanowione w art. 11 Konwencji powinny być interpretowane ściśle oraz, że tylko wyjątkowe powody uzasadniały ograniczenia wolności zrzeszania się. Podkreślił jednak, że państwo miało pewien margines swobody uznania w tym zakresie oraz, że musiało być przekonane, że cele i działalność stowarzyszenia była zgodna z prawem krajowym.

51. W konsekwencji, kontynuował Rząd, władze musiały podjąć kroki w celu sprawienia, by nazwa stowarzyszenia skarżących nie była myląca dla społeczeństwa i nie wzbudzała zbędnych kontrowersji wśród innych członków społeczeństwa.

52. Rząd przyznał, że jednostka ma prawo wyboru, czy chce należeć do grupy mniejszościowej. To jednak nie mogło obdarzyć grupy, o której mowa, statusem mniejszości narodowej. Poza tym, jak to słusznie stwierdził Sąd Najwyższy i Sąd Apelacyjny, wybór musi odnosić się do istniejących narodów czy narodowości. Nie jest tak w wypadku Ślázaków, którzy tworzą wyłącznie grupę etniczną.

53. Rząd dodał, że Konstytucja RP i inne ustawy nie ustanawiają jakiegokolwiek szczególnej procedury, w drodze której mniejszość może dochodzić uznania prawnego, ale jest to możliwe poprzez procedurę rejestracji stowarzyszenia. W toku takiego postępowania sądy badały, jak to

miało miejsce w tej sprawie, czy dana grupa spełniała wymogi konieczne do uznania jej za mniejszość.

Poza tym, niektóre mniejszości narodowe – jak Niemcy, Białorusini, Ukraińcy, Litwini, Słowacy i Czesi – byli uznani formalnie w umowach dwustronnych o dobrym sąsiedztwie i współpracy, które Polska zawarła w ostatnich latach.

54. W konkluzji, uwzględniając okoliczności towarzyszące odmowie zarejestrowania stowarzyszenia skarżących, Rząd przypisał dużą wagę faktowi, że skarżący odmówili zmiany – nawet nieznacznej – najbardziej kontrowersyjnych zapisów statutu ich stowarzyszenia oraz nazwy ich organizacji. Gdyby skarżący wykreślili lub zmienili sporny § 30 statutu, ich stowarzyszenie zostałoby zarejestrowane bez jakichkolwiek trudności.

W opinii Rządu nie było nieproporcjonalnym żądać od skarżących skreślenia tego jednego zapisu, szczególnie, że cele stowarzyszenia mogły zostać osiągnięte bez niego.

Na tej podstawie Rząd konkluduje, że ingerencja w prawo skarżących do zrzeszania się nie mogła być uważana za na tyle poważną, że stanowiłaby naruszenie art. 11.

(b) Ocena Trybunału

i. Zasady ogólne wynikające z orzecznictwa Trybunału

55. Trybunał przypomina, że prawo do tworzenia stowarzyszenia jest właściwe dla prawa ustanowionego w art. 11, nawet jeśli ten przepis czyni wyraźne odwołanie tylko do tworzenia związków zawodowych.

Najbardziej istotnym aspektem prawa do wolności zrzeszania się jest to, że obywatele powinni móc tworzyć ciała prawne, aby działać zbiorowo na polu wzajemnych interesów. Bez tego to prawo nie miałoby praktycznego znaczenia.

Sposób, w jaki ustawodawstwo krajowe chroni wolność zrzeszania się oraz sposób, w jaki władze państwowe stosują właściwe przepisy, w praktyce pokazuje stan rozwoju demokracji w danym kraju.

Państwa są uprawnione do badania, czy cele i działalność stowarzyszenia są zgodne z krajowym porządkiem prawnym, ale muszą czynić to w sposób zgodny z ich zobowiązaniami na gruncie Konwencji i podlegający kontroli Trybunału (patrz *Sidiropoulos i Inni przeciw Grecji*, wyrok z 10 lipca 1998 r., *Reports of Judgments and Decisions* 1998-IV, str. 1614-15, § 40).

56. Konwencja wymaga, aby każda ingerencja w wykonywanie prawa do wolności zrzeszania się była oceniona miarą tego, co „niezbędne w demokratycznym społeczeństwie”. Jedynym rodzajem konieczności, który może uzasadniać taką ingerencję jest zatem ten, który wywodzi się z demokratycznego społeczeństwa (patrz *Zjednoczona Partia Komunistyczna*

Turcji i Inni przeciw Turcji, wyrok z 30 stycznia 1998 r., *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I, str. 21, § 45).

57. Termin „niezbędny” w art. 11 nie posiada elastyczności wyrażen takich jak „potrzebny” lub „pożądany”. Dodatkowo pluralizm, tolerancja i otwartość światopoglądowa są cechami „demokratycznego społeczeństwa”. Ale interesy jednostki muszą czasami być podporządkowane interesom grupy, choć demokracja nie oznacza, że zdanie większości musi zawsze przeważać; musi zostać zachowana równowaga, która zapewnia sprawiedliwe i właściwe traktowanie mniejszości i unika jakiegokolwiek nadużycia pozycji dominującej (patrz *Young, James i Webster przeciw Zjednoczonemu Królestwu*, wyrok z 1 sierpnia 1981 r., *Series A* rr 44, str. 25, § 63; *Chassagnou i Inni przeciw Francji* [GC], nr 25088/95, 28331/95 i 28443/95, ECHR 1999-III, str. 65, §112).

58. W konsekwencji wyjątki ustalone w art. 11 muszą być ściśle ograniczone; tylko przekonujące i konieczne powody mogą uzasadnić ograniczenia wolności zrzeszania się.

Dlatego rozstrzygając, czy istnieje konieczność w rozumieniu art. 11 ust. 2, państwa mają tylko ograniczony margines swobody uznania, który spotyka się z rygorystycznym nadzorem Trybunału. Ten nadzór obejmuje zarówno prawo jak i decyzje wydane na jego podstawie, włączając te wydane przez niezawisłe sądy (patrz *Partia Socjalistyczna i Inni przeciw Turcji*, wyrok z 25 maja 1998 r., *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III, str. 1253, § 50).

Zadaniem Trybunału nie jest zastępowanie własnym poglądem poglądu odpowiednich władz krajowych, lecz raczej poddanie ocenie na gruncie art. 11 decyzji wydanych podczas wykonywania tego uznania. Nie znaczy to, że Trybunał musi ograniczyć się do ustalenia, czy pozwane państwo wykonywało swoje uznanie rozsądnie, starannie i w dobrej wierze. Musi także spojrzeć na zaskarżoną ingerencję biorąc pod uwagę sprawę jako całość oraz rozstrzygnąć, czy była ona proporcjonalna do uzasadnionego celu, do którego dążono oraz, czy powody powołane przez władze krajowe dla uzasadnienia jej były właściwe i wystarczające.

Czyniąc to Trybunał musi także upewnić się, czy władze krajowe stosowały standardy zgodne z zasadami ujętymi w art. 11, a ponadto, czy oparły swoje decyzje na możliwej do zaakceptowania ocenie stosownych faktów (patrz *Zjednoczona Partia Komunistyczna Turcji i Inni przeciw Turcji*, wyrok cytowany powyżej w § 47).

59. W związku z tym Trybunał przypomina, że wolność stowarzyszania się nie jest absolutna. W niektórych sprawach Trybunał zaakceptował to, że potrzeba ochrony praw konwencyjnych może prowadzić państwa do ograniczania innych praw czy wolności, również ustanowionych w Konwencji (patrz *mutatis mutandis, Otto-Praminger-Institut przeciw Austrii*, wyrok z 20 września 1994 r., *Series A* nr 295-A, str. 18 i 19, §§ 47 i 50).

Wyważanie sprzecznych interesów i praw jednostki jest trudnym zadaniem. Może obejmować rozważanie kwestii politycznych i socjologicznych, co do których opinie w demokratycznym społeczeństwie zwykle różnią się znacząco.

W tej sferze Państwa - Strony muszą mieć szeroką swobodę uznania, ponieważ ze względu na swą wiedzę o kraju, są w zasadzie bardziej właściwe niż Europejski Trybunał do oceny, czy istnieje „nagła potrzeba społeczna” mogąca uzasadnić ingerencję w jedno z praw zagwarantowanych w Konwencji (patrz *mutatis mutandis*, *Handyside przeciw Zjednoczonemu Królestwu*, wyrok z 7 grudnia 1976 r. *Series A* nr 24, str. 22, § 48).

60. Dalej w związku z tym Trybunał stwierdził, że charakter i surowość zaskarżonych środków są czynnikami, które muszą być brane pod uwagę podczas oceniania proporcjonalności ingerencji (patrz, *mutatis mutandis*, *Okçuoğlu przeciw Turcji* [GC] nr 24246/94, ECHR 1999-IV, § 49 *in fine*).

Trybunał ponadto zaakceptował stosowanie w niektórych sprawach radykalnych, czy nawet drastycznych środków, włączając w to natychmiastowe i trwałe rozwiązanie organizacji i konfiskatę jej majątku, gdy jest to uzasadnione na podstawie art. 11 (patrz *Partia Socjalistyczna i Inni przeciw Turcji*, wyrok cytowany powyżej, § 51 i *Refah Partisi i Inni przeciw Turcji*, nr 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, §§ 81 i kolejne, ECHR 2001).

ii. Zastosowanie powyższych zasad do omawianej sprawy

61. Trybunał odnotowuje, że polskie władze uzasadniając swoją odmowę zarejestrowania stowarzyszenia skarżących pod nazwą Związek Ludności Narodowości Śląskiej argumentowały, że zarówno zamierzona nazwa, jak i niektóre zapisy statutu Związku, które charakteryzowały Ślązaków jako mniejszość narodową sugerowały, że ich prawdziwą intencją było obejście przepisów ordynacji wyborczej (patrz punkty 19 i 23 powyżej).

Nadały one także znaczną wagę faktowi, że po uznaniu członków Związku za mniejszość narodową w procesie rejestracji stowarzyszenia, automatycznie nabyliby nienależne im i prawnie wymagalne roszczenie specjalnych przywilejów zagwarantowanych dla mniejszości narodowych na mocy właściwych przepisów (patrz punkty 19, 23 i 40 powyżej). W związku z tym, władze stanowczo twierdziły – co zostało odrzucone przez skarżących – że Ślązacy nie są ani narodem, ani mniejszością narodową, ale po prostu jedną z kilku grup etnicznych obywateli polskich. Uważały natomiast, że nazwa wybrana przez skarżących dla ich stowarzyszenia byłaby zwodnicza dla społeczeństwa i sprzeczna z prawem. W szczególności powołały zasadę równości wobec prawa, utrzymując, że rejestracja stowarzyszenia skarżących w sposób sugerowany przez nich byłaby dyskryminująca dla innych grup etnicznych (patrz punkty 19, 23 i 41 powyżej).

62. Trybunał zauważa, że nie jest jego zadaniem wyrażanie opinii na temat, czy Ślązacy są mniejszością narodową. Sformułowanie takiej definicji stanowiłoby najtrudniejsze zadanie, zwłaszcza że żadna umowa międzynarodowa – nawet Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych Rady Europy – nie definiuje pojęcia mniejszość narodowa.

Prawo polskie w omawianym czasie także nie definiowało tego terminu. Podczas wyborów parlamentarnych posługiwano się pojęciem zarejestrowanych stowarzyszeń mniejszości narodowych, dla których prawo wyborcze przewidywało liczne przywileje (patrz pkt 28 powyżej). Jednak nie było procedury prawnej na poziomie krajowym, zgodnie z którą narodowość czy inna mniejszość mogła dochodzić uznania (patrz punkty 45 *in fine* i 53).

W konsekwencji grupy, które nie były uznane za mniejszości narodowe w umowach dwustronnych o dobrym sąsiedztwie powołanych w punkcie 53, mogły wyłącznie uzyskać uznanie „niebezpośrednio” poprzez procedurę rejestracji stowarzyszeń.

63. Chociaż Trybunał uważa, że ta próżnia w prawie jest przyczyną prawnej niepewności jednostek, szczególnie że osoby twierdzące, że należą do mniejszości, aby zostać uznane za taką mniejszość muszą korzystać z procedury nie przeznaczonej do tego celu, a jednocześnie dają pewien stopień swobody władzom, to nie twierdzi jednak, że ten fakt sam w sobie ma konsekwencje dla praw skarżących na podstawie art. 11. Trybunał uważa, że główna kwestia leży w innym aspekcie sprawy.

64. Chodzi o to, czy skarżący byli pozbawieni możliwości utworzenia stowarzyszenia dla celów wymienionych w paragrafie 7 statutu stowarzyszenia – na przykład dla pobudzania i umacniania „świadomości narodowej Ślązaków” (patrz pkt 9 powyżej) – choć byli przygotowani na kompromis w punktach szczególnie wrażliwych dla państwa.

Te punkty dotyczyły, jak zostało już wspomniane, nazwy stowarzyszenia i treści § 30 statutu stowarzyszenia (patrz punkty 11, 13, 16 i 18).

Dalej zauważono, że właściwe władze miały prawo do uzasadnionych obaw. Paragraf 30 statutu stowarzyszenia mówił, że „Związek jest organizacją śląskiej mniejszości narodowej”. Trzy zasadnicze słowa w tym zdaniu, tj. „organizacja”, „narodowa” i „mniejszość” są dokładnie tymi, które znajdują się w art. 5(1) ordynacji wyborczej do Sejmu, ustanawiającej warunki zwolnienia z progu głosów wymaganych przy uczestniczeniu w podziale miejsc w parlamencie (patrz pkt 28 powyżej).

Ta zbieżność wraz z nazwą proponowaną dla stowarzyszenia przez skarżących, sprawia wrażenie, że w przyszłości członkowie stowarzyszenia mogliby, poza zajmowaniem się celami wyraźnie wymienionymi w programie, aspirować do wystartowania w wyborach.

65. W związku z tym Trybunałowi pozostaje zaznaczyć, że skarżący mogli z łatwością rozwiązać wątpliwości wyrażane przez władze, w

szczegółności przez nieznaczną zmianę nazwy ich stowarzyszenia i przez zrezygnowanie lub wniesienie poprawek do jednego zapisu statutu stowarzyszenia (patrz pkt 16 powyżej). Te zmiany nie miałyby, zdaniem Trybunału, szkodliwych konsekwencji dla istnienia Związku jako stowarzyszenia i nie uniemożliwiałyby członkom osiągnięcie celów, które sobie wyznaczyli.

66. Trybunał musi także przypomnieć, że pluralizm i demokracja są, z natury rzeczy, oparte na kompromisie, który wymaga różnych ustępstw od jednostek i grup jednostek. Obywatele muszą czasami być przygotowani na ograniczenie niektórych z ich wolności, aby zapewnić większą stabilność kraju jako całości. Szczególnie, jeśli chodzi o system wyborczy, który ma pierwszorzędną wagę dla każdego demokratycznego państwa.

Trybunał w związku z tym uważa, że w szczególnych okolicznościach tej sprawy, było rozsądnym ze strony władz działać tak, jak to uczyniły w celu chronienia systemu wyborczego państwa, systemu który jest niezbędnym elementem właściwego funkcjonowania „demokratycznego społeczeństwa” w rozumieniu art. 11.

Nie było zatem naruszenia tego przepisu.

Z tych przyczyn Trybunał jednogłośnie

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

Sporządzono w języku angielskim i ogłoszono na piśmie w dniu 20 grudnia 2001 r., zgodnie z art. 77 ust. 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Vincent BERGER
Kancierz

Georg RESS
Przewodniczący

* Teksty cytowanych pism i postanowień odpowiadają treści oryginalnych dokumentów.