

Ada Paprocka

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Uniwersytet Warszawski

Delegalizacja organizacji skrajnych - dotychczasowe próby i postulaty na przyszłość

Ekspertyza przygotowana w ramach projektu:
„Organizacje skrajne w demokratycznym państwie
i społeczeństwie 2012-2013”

Warszawa 2013

Otwarta
Rzeczpospolita



TRUST FOR CIVIL SOCIETY
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Redakcja merytoryczna:

**Paula Sawicka
i Aleksandra Gliszczyńska-Grabias**

ISBN 978-83-64083-36-5

Punktem wyjścia dla rozważań o delegalizacji organizacji skrajnych musi być stwierdzenie, że nieodłącznym elementem funkcjonowania demokratycznego państwa i społeczeństwa jest wolność zrzeszania się, w tym wolność tworzenia organizacji dążących do osiągnięcia celów politycznych - postulujących dokonanie zmian w systemie prawnym danego państwa oraz prezentujących poglądy na ważne kwestie społeczne. Jednocześnie jednak w wyniku doświadczeń związanych z organizacjami o charakterze antydemokratycznym - kwestionującymi podstawowe założenia ustroju państwa lub nawołującymi do nienawiści czy przemocy wobec poszczególnych grup - państwa demokratyczne wprowadzają wyraźne granice wolności działalności zrzeszeń. Wymagają od nich poszanowania podstawowych zasad systemu prawnego, a niespełnienie tego wymogu sankcjonują przymusowym rozwiązaniem organizacji (jej delegalizacją). Wynika to z założenia, że niektóre treści oraz zachowania prezentowane przez poszczególne organizacje tak dalece kłócą się z podstawowymi zasadami funkcjonowania ustroju demokratycznego, że dla jego ochrony nie powinny być reprezentowane na forum publicznym¹. Organizacje je głoszące, czy praktykujące, należy więc uznać za skrajne i zakazać ich dalszej działalności. Określenie zakresu tych treści i działań - a w konsekwencji także zakresu pojęcia organizacji skrajnych - odbywa się przy tym w przepisach wyznaczających granice wolności zrzeszania się i jest konkretyzowane w orzecznictwie organów upraw-

1 Jest to istota koncepcji „demokracji zdolnej do obrony”, która wskazuje, że demokracja, mimo iż opiera się na zasadzie pluralizmu politycznego, wolności zrzeszania się i wolności słowa, musi pozwalać na ograniczenie praw politycznych osób lub ugrupowań, które sprzeciwiają się podstawowym zasadom ustroju demokratycznego i dążą do jego obalenia. Zob. np. The „*Militant Democracy Principle*” in *Modern democracies*, red. M. Thiel, Ashgate 2009.

nionych do rozstrzygnięcia o delegalizacji poszczególnych rodzajów zrzeszeń - przede wszystkim najaktywniejszych w życiu publicznym: partii politycznych oraz stowarzyszeń.

1. Gwarancje i granice wolności zrzeszania się

Granice wolności tworzenia stowarzyszeń i partii politycznych oraz zrzeszania się w nich w polskim prawie wyznaczają w pierwszym rzędzie Konstytucja oraz akty prawa międzynarodowego.

Konstytucja RP z 1997 roku w art. 58 gwarantuje wolność zrzeszania się w różnego typu organizacjach jako jedno z podstawowych praw politycznych. Osobno reguluje status partii politycznych, uznając w art. 11 wolność ich tworzenia i działania za jedną z zasad ustroju. Wyraźnie odnosi się również do granic obu wskazanych wolności. W art. 13 Konstytucja zakazuje istnienia 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. W art. 58 ust. 2 zakazuje natomiast istnienia zrzeszeń, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą². W odniesieniu do partii politycznych formułuje także wymóg zrzeszania obywateli na zasadach równości oraz dążenia do wpływania na kształt polityki państwa jedynie metodami demokratycznymi (art. 11 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja przewiduje przy tym istnienie procedur kontroli spełniania przez poszczególne typy organizacji powyższych wymogów: w wypadku partii politycznych wprowadza tryb badania zgodności ich celów i działalności jedynie z Konstytucją³, w stosunku do innych zrzeszeń pozwala natomiast na odmowę rejestracji lub za-

2 Należy przy tym pamiętać, że wszelkie ograniczenia wolności zrzeszania się wynikające z ustaw muszą spełniać warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc być konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Nie mogą również naruszać istoty wolności zrzeszania się.

3 Art. 188 pkt 4 Konstytucji.

kazanie ich działania zarówno w sytuacji, gdy ich cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją, jak i wówczas gdy naruszają one ustawę⁴.

Ponadto wolność zrzeszania się gwarantowana jest w aktach prawa międzynarodowego, których stroną jest Polska. Największe znaczenie mają w tym zakresie przepisy Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁵ oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁶. Oba te akty gwarantują wolność zrzeszania się i ustanawiają warunki jej dopuszczalnych ograniczeń. Zgodnie z art. 11 ust. 2 Konwencji Europejskiej oraz art. 22 ust. 2 Paktu ograniczenie możliwości zrzeszania się, jakim jest w szczególności delegalizacja stowarzyszenia lub partii politycznej, może nastąpić gdy spełnione są łącznie trzy warunki:

- 1) zastosowane ograniczenie jest przewidziane przez prawo;
- 2) ma na celu ochronę bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób (w przypadku Konwencji) lub ochronę bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, porządku publicznego, ochronę zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób (w ujęciu Paktu)

oraz

- 3) jest konieczne w demokratycznym społeczeństwie dla ochrony przynajmniej jednej z wymienionych wartości.

Jednocześnie oba dokumenty przewidują, że na ich postanowienia nie mogą powoływać się osoby lub organizacje, które zmierzają do zniweczenia gwarantowanych w tych aktach praw lub wolności⁷. Odmawiają więc ochrony organizacjom, które chciałyby wykorzystać gwarancje wolności zrzeszania się w celu obalenia systemu gwarancji praw i wolności jednostki.

4 Art. 58 ust. 3 Konstytucji.

5 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 zał.).

6 Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przyjęta w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 147, poz. 962 ze zm.).

7 Art.5 Paktu oraz art. 17 Konwencji. W wypadku Paktu zakaz jest dodatkowo wzmocniony przepisem zakazującym propagandy wojennej oraz popierania w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, stanowiącego podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub przemocy (art. 20 Paktu).

Ostateczne orzeczenie o spełnieniu powyższych wymogów w konkretnych sprawach zostało powierzone organom kontrolującym przestrzeganie Paktu oraz Konwencji, a więc odpowiednio Komitetowi Praw Człowieka ONZ oraz Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka (dalej: ETPCz lub Trybunał strasburski). Dla praktyki państw europejskich zasadnicze znaczenie ma przy tym orzecznictwo Trybunału strasburskiego, który wielokrotnie orzekał o zgodności delegalizacji różnego typu stowarzyszeń oraz partii z przepisami Konwencji. W odniesieniu do organizacji kwestionujących podstawowe założenia systemu prawnego poszczególnych państw ETPCz przyjmuje, że zakazanie ich działalności dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy organizacja dąży do osiągnięcia swoich celów w sposób niezgodny z prawem, w szczególności dopuszcza użycie przemocy, lub gdy proponowana przez organizację polityka jest sprzeczna z podstawowymi zasadami demokracji - w szczególności jest skierowana na zniszczenie systemu demokratycznego lub lekceważenie praw i wolności gwarantowanych w demokracji⁸. Trybunał strasburski konsekwentnie odmawiał przy tym uznania za naruszenie Konwencji zakazów istnienia organizacji nawołujących do nienawiści w stosunku do określonych grup⁹.

W odniesieniu do części takich organizacji zastosowanie znajduje ponadto art. 4 Międzynarodowej Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej¹⁰, który nakłada na państwa obowiązek uznania za nielegalną każdej organizacji mającej na celu popieranie dyskryminacji rasowej i podleganie do niej. Przepis ten wymaga w szczególności wprowadzenia w ustawodawstwie krajowym zakazu działania takich organizacji oraz penalizacji członkostwa w nich.

8 Zob. np. wyroki ETPCz z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie Yazar i inni przeciwko Turcji, skargi nr 22723/93, 22724/93 i 22725/93, § 47 oraz wyrok ETPCz (Wielkiej Izby) z dnia 13 lutego 2003 r. w sprawie RefahPartisi i inni przeciwko Turcji, skargi nr 41342/98, 41343/98 i 41344/98, § 98-99.

9 Szerzej na temat standardów wypracowanych w orzecznictwie strasburskim zob. A. Paprocka, *Delegalizacja organizacji skrajnych - standardy Rady Europy i wnioski dla polskiej praktyki*, Warszawa 2013 - broszura wydana przez stowarzyszenie „Otwarta Rzeczpospolita” w ramach projektu „Organizacje skrajne w demokratycznym państwie i społeczeństwie 2012-2013”.

10 Przyjętej w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r. (Dz. U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187 zał.).

2. Procedury delegalizacji partii oraz stowarzyszeń skrajnych

Sposób delegalizacji organizacji w polskim prawie zależy od formy prawnej, w której ona funkcjonuje. Inaczej wygląda on dla partii politycznych, inaczej zaś dla stowarzyszeń.

W wypadku partii politycznych jedyną możliwością zakazania ich działalności z powodu głoszonych przez nie poglądów lub stosowanych metod działania jest orzeczenie o niezgodności celów lub działalności ugrupowania z Konstytucją, którego wydanie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (dalej także: Trybunał lub TK)¹¹. Wniosek o wydanie takiego orzeczenia mogą wnieść: Prezydent RP, Marszałkowie Sejmu i Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz grupa 50 posłów lub 30 senatorów¹². Zgodnie z ustawą o TK, jeśli wniosek taki dotyczy celów partii określonych w jej statucie lub programie, jest rozpoznawany w takiej samej procedurze, w jakiej Trybunał dokonuje badania zgodności aktów normatywnych z Konstytucją¹³. Jeśli natomiast przedmiotem zarzutów jest niekonstytucyjność działalności partii, Trybunał stosuje odpowiednio uregulowania procedury karnej. Może przy tym zwrócić się do Prokuratora Generalnego o przeprowadzenie dochodzenia w określonym zakresie¹⁴. Ciężar udowodnienia niezgodności celów lub działalności partii z Konstytucją spoczywa jednak każdorazowo na wnioskodawcy. Wydanie przez Trybunał orzeczenia o niezgodności celów lub działalności partii politycznej z Konstytucją skutkuje wykreśleniem ugrupowania z ewidencji partii politycznych prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie oraz jego likwidacją¹⁵.

11 Art. 188 pkt 4 Konstytucji.

12 Art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

13 Art. 56 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK).

14 Art. 55 ustawy o TK. Szerzej na temat postępowania przed TK zob. np. M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006, s. 187-195; J. Sułkowski, *Pozycja ustrojowoprawna partii politycznych w Polsce, Czechach, na Słowacji i na Węgrzech*, Łódź 2010, s. 262-264.

15 Art. 44 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924; dalej: ustawa o partiach politycznych).

Jednocześnie ustawa o partiach politycznych przewiduje możliwość zakwestionowania zgodności z ustawą zasadniczą celów lub zasad działania partii na etapie jej zgłoszenia do ewidencji¹⁶. Jeśli sąd prowadzący ewidencję poweźmie wątpliwości w tym zakresie, powinien zawiesić postępowanie i wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności celów partii z Konstytucją. Orzeczenie Trybunału jest dla sądu wiążące - w wypadku stwierdzenia niezgodności celów partii z Konstytucją obliuguje do odmowy wpisu partii do ewidencji¹⁷. Analogiczna procedura znajduje zastosowanie w sytuacji dokonywania przez partię zmian w statucie i ich zgłoszenia do ewidencji¹⁸.

W wypadku stowarzyszeń kompetencja do ich rozwiązania z uwagi na rażące lub uporczywe naruszenia prawana leży do sądu rejonowego właściwego ze względu na miejsce rejestracji organizacji. Z wnioskiem o wydanie takiego orzeczenia może wystąpić organ nadzoru (starosta właściwy ze względu na miejsce rejestracji stowarzyszenia) lub prokurator¹⁹. Rozwiązanie stowarzyszenia jest przy tym najbardziej restrykcyjnym spośród środków znajdujących się w dyspozycji sądu - w wypadku mniej rażących naruszeń prawa sąd może poprzestać na udzieleniu władzom stowarzyszenia upomnienia lub uchyleniu niezgodnej z prawem lub statutem uchwały stowarzyszenia²⁰. Ma też możliwość zobowiązania stowarzyszenia do usunięcia nieprawidłowości w określonym terminie i zawieszenia postępowania²¹. Procedura ta znajduje przy

16 Jest to więc tzw. kontrola prewencyjna (szerzej na temat możliwości wystąpienia przez sąd do Trybunału Konstytucyjnego i kształtu tej procedury zob. np. M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych Komentarz*, red. M. Granat, Warszawa 2003, s. 66-70 i 81; J. Sobczak, *Nadzór nad partiami politycznymi sprawowany przez sąd i Trybunał Konstytucyjny w procesie rejestracji*, [w:] *Konstytucyjny ustroj państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 269-278.

17 Art. 14 ust. 3 ustawy o partiach politycznych.

18 Art. 21 ustawy o partiach politycznych.

19 Możliwość złożenia takiego wniosku na prawach prokuratora ma również Rzecznik Praw Obywatelskich.

20 Art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855, ze zm.; dalej: prawo o stowarzyszeniach).

21 Art. 29 ust. 3 prawa o stowarzyszeniach. Szerzej na temat procedury delegalizacji stowarzyszeń zob. np. D. Bugajna-Sporczyk, E. Dzbeńska, I. Janson, M. Sztekier-Labuszewska, *Fundacje i stowarzyszenia. Prawo i praktyka*, Warszawa 2005, s. 445-446 oraz P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2011, s. 288-294.

tym zastosowanie zarówno do stowarzyszeń podlegających wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego, jak i stowarzyszeń zwykłych²².

Ponadto podobnie jak w wypadku partii politycznych kontrola legalności celów stowarzyszenia może odbywać się już na etapie jego rejestracji lub informowania organu nadzoru o jego utworzeniu (w wypadku stowarzyszeń zwykłych). Uznanie, że cele stowarzyszenia są niezgodne z prawem prowadzi wówczas do odmowy jego rejestracji (przy stowarzyszeniach jej podlegających) lub wydania przez sąd zakazu jego założenia (w wypadku stowarzyszeń zwykłych)²³.

3. Dotychczasowe próby przeciwdziałania aktywności organizacji skrajnych

Dotychczasowa praktyka korzystania z możliwości delegalizacji organizacji o charakterze skrajnym jest bardzo ograniczona. Zarówno w wypadku partii politycznych, jak i stowarzyszeń można wskazać jedynie pojedyncze sprawy dotyczące tej tematyki.

W latach 1997-2009 przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowano kilka postępowań dotyczących badania zgodności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją²⁴. Żadne z nich nie dotyczyło jednak dopuszczalności głoszenia przez partię określonych poglądów lub metod jej działania na forum publicznym. Stawiane w nich zarzuty związane były raczej z zasadami wewnętrznego funkcjonowania ugrupowań²⁵ oraz ich relacjami z wybranymi z ich ramienia parlamentarzystami²⁶. Za pierwsze postępowanie wymagające oceny prezentowanych przez partię w sferze publicznej treści lub metod działania można uznać dopiero

22 Art. 43 prawa o stowarzyszeniach.

23 Szerzej na temat różnic między oboma typami stowarzyszeń oraz procedury rejestracji lub informowania o utworzeniu stowarzyszenia zob. np. *Wolność zrzeszania się w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 77-84 oraz szeroko P. Suski, *Stowarzyszenia...*, s. 126-157 i 310-318.

24 Sprawy zakończone wyrokiem TK z dnia 8 marca 2000 r., sygn. akt Pp 1/99, OTKZU 2000, nr 2, poz. 58 oraz postanowieniami TK z dnia: 16 lipca 2003 r., sygn. akt Pp 1/02, OTKZU 2003, seria A, nr 6, poz. 71; 17 grudnia 2007 r., sygn. akt Pp 1/07, OTKZU 2007, seria A, nr 11, poz. 165 oraz 24 listopada 2010 r., sygn. akt Pp 1/08, OTKZU 2010, seria A, nr 9, poz. 115.

25 Sprawy o sygn. Pp 1/99 i Pp 1/02.

26 Sprawy o sygn. Pp 1/07 i Pp 1/08.

wniesioną do Trybunału w 2010 r. sprawę rejestracji nowych symboli przez Narodowe Odrodzenie Polski (dalej: NOP). Partia wystąpiła do Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o wpisanie do ewidencji czterech dodatkowych symboli: „Krzyża i Miecza”, „Orła w koronie z różgami liktorskimi i toporkiem” i „Krzyża celtyckiego” oraz „Zakazu pedałowania”. Wniosek wzbudził wątpliwości sądu, który wystąpił do TK o zbadanie zgodności celów i zasad działania NOP z Konstytucją. Sąd stwierdził, że pierwsze trzy spośród wymienionych znaków są nośnikami symboliki faszystowskiej, ostatni zaś wskazuje na głoszenie przez partię nietolerancji społecznej. Postępowanie w tej sprawie zostało jednak przez Trybunał umorzone w powodu niewystarczającego uzasadnienia przez sąd zarzutu niezgodności celów partii z Konstytucją oraz niepowołania wystarczających dowodów na poparcie tego zarzutu²⁷. Sąd wskazał bowiem jako źródło swoich wątpliwości „wiedzę powszechną”, a w odpowiedzi na wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku przedstawił jedynie wydruki ze strony internetowej NOP oraz Wikipedii. W uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu postępowania Trybunał wskazał, że co do zasady symbole partii mogą być relewantne z punktu widzenia jej celów lub zasad działania, gdyż są jednym z elementów określających tożsamość ideową ugrupowania. Ich zgodność z Konstytucją może więc być przedmiotem badania w ramach badania konstytucyjności celów i działalności partii. W związku z zaistnieniem przesłanek umorzenia postępowania Trybunał nie wypowiedział się jednak w kwestii wymowy konkretnych symboli zgłoszonych przez NOP oraz ich znaczenia dla oceny konstytucyjności celów samej partii. Wobec braku wypowiedzi ze strony TK, Sąd Okręgowy w Warszawie zdecydował o wpisaniu nowych symboli do ewidencji²⁸. Rozstrzygnięcie to było poprzedzone zasięgnięciem opinii biegłych co do znaczenia poszczególnych symboli. Zdaniem biegłych brak było jednak powodów

27 Postanowienie TK z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt Pp 1/10, OTKZU 2011, seria A, nr 3, poz. 27. Na temat tego postanowienia zob. również L. Jamróz, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2011 r. (sygn. akt Pp 1/10)*, „Przegląd Sejmowy” 2012 nr 4, s. 207-214, a także P. Tuleja, *Podstawy prawne delegalizacji partii politycznych*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, t. 1, Warszawa 2012, s. 612-616.

28 Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 25 października 2011 r., sygn. akt VII NS Rej Ew Pzm 77/09, niepubl.

do uznania, że którykolwiek ze znaków graficznych - w oderwaniu od programu politycznego partii - przedstawia treści faszystowskie lub nawołuje do nienawiści. W związku z licznymi kontrowersjami, jakie wzbudziło rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Prokurator Prokuratury Okręgowej w Warszawie zdecydowali się wnieść od niego apelację²⁹. W wydanym w jej wyniku postanowieniu³⁰ Sąd Apelacyjny w Warszawie zakwestionował prawidłowość opinii biegłych, z których korzystał sąd pierwszej instancji. Wskazał na konieczność dokonania oceny tego, czy zgłoszone do ewidencji symbole nie stoją w sprzeczności z porządkiem prawnym Rzeczypospolitej. Zwrócił w szczególności uwagę na konieczność dokonania rzetelnej oceny sposobu, w jaki w świetle historii oraz współczesnych realiów działania grup faszystowskich postrzegane są poszczególne znaki oraz zauważył, że wydzźwięk symbolu „Zakaz pedałowania” - wyrażającego ostentacyjną dezaprobatę wobec osób o orientacji homoseksualnej - wydaje się być czytelny dla każdego odbiorcy, a ocena jego zgodności z prawem nie wymaga wiedzy specjalistycznej. Ostatecznie Sąd Okręgowy w Warszawie - któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania - odmówił wpisania do ewidencji przedstawionych przez NOP symboli. Nie odniósł się jednak do kwestii znaczenia poszczególnych znaków graficznych, ani ich związku z treściami programowymi głoszonymi przez partię. Postanowienie sądu opierało się na przyjęciu - wbrew dotychczasowej praktyce - że ugrupowanie polityczne nie może domagać się wpisania do ewidencji więcej niż jednego symbolu je identyfikującego³¹. Sąd stwierdził, że wobec takiego ustalenia bezprzedmiotowa stała się ocena zgodności samych symboli zgłoszonych przez partię z polskim porządkiem prawnym i nie badał tego problemu.

29 Uprawnienie prokuratora oraz Rzecznika Praw Obywatelskich do złożenia środka odwoławczego w postępowaniu o wpis lub dokonanie zmiany wpisu w ewidencji partii politycznych wynika z art. 7 i art. 60 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) oraz art. 14 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.).

30 Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2012 r., sygn. akt I ACa 1387/11, niepubl.

31 Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2012 r., sygn. akt VII Ns Rej Ew Pzm 11/12, niepubl.

W odniesieniu do stowarzyszeń jedynym opisywanym w mediach oraz literaturze wypadkiem rozwiązania stowarzyszenia o charakterze skrajnym jest natomiast rozstrzygnięcie Sądu Rejonowego w Opolu w sprawie Obozu Narodowo-Radykalnego (dalej: ONR) w Brzegu³². Rozwiązanie tej organizacji, mającej status stowarzyszenia zwykłego, nastąpiło na wniosek Prokuratora Okręgowego w Opolu, wniesiony po serii postępowań karnych prowadzonych przeciwko członkom ONR w związku z wnoszeniem antysemitycznych oraz nacjonalistycznych okrzyków, a także wykonywaniem gestu nazistowskiego pozdrowienia³³. Incydenty te miały przeważnie miejsce podczas obchodów rocznicy wybuchu III Powstania Śląskiego oraz obchodów Święta Konstytucji 3 Maja na Górze św. Anny. Uzasadniając postanowienie o rozwiązaniu stowarzyszenia sąd wskazał w szczególności na odwoływanie się przez brzeski ONR do tradycji międzywojennego ONR - skrajnie prawicowej organizacji, która głosiła poglądy antysemityczne i nawoływała do zmian ustroju na wzór faszystowski. Stwierdził również, że tezę o nielegalności działań stowarzyszenia potwierdzają wyroki karne skazujące jego członków za przestępstwo nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych i etnicznych oraz publicznego propagowania totalitarnego ustroju państwa. Sąd odwołał się przy tym zarówno do brzmienia art. 13 Konstytucji, jak i do aktów prawa międzynarodowego gwarantujących wolność zrzeszania się. Nie dokonywał ich szczegółowej analizy, ale wskazał, że pozwalają one na rozwiązanie zrzeszenia, którego cele są niezgodne z prawem krajowym.

32 Postanowienie Sądu Rejonowego w Opolu z dnia 12 października 2009 r. (sygn. akt OP VIII NsRej. KRS 11579/07/460/M), niepubl. Wcześniej miały natomiast miejsce sytuacje, w których sądy zakazywały założenia stowarzyszeń zwykłych na etapie informowania organu nadzoru o ich utworzeniu. Trzy takie sprawy legły u podstaw wydania decyzji ETPCz z dnia 2 września 2004 r. w sprawie W.P. i inni przeciwko Polsce (skarga nr 42264/98). W decyzji tej ETPCz uznał za niedopuszczalną skargę, w której zarzucono, iż wydanie przez polskie sądy zakazów utworzenia trzech organizacji o charakterze antysemitycznym naruszało przepisy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Powodem wydania przez ETPCz takiego rozstrzygnięcia było między innymi uznanie, że powoływanie się przez członków stowarzyszenia nawołującego do nienawiści na tle narodowościowym na gwarancje wolności zrzeszania się stanowiło nadużycie prawa.

33 Zarzuty dotyczyły więc naruszenia art. 256 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.; dalej: kodeks karny).

4. Wnioski z dotychczasowych postępowań

Postępowania w obu wskazanych sprawach pozwalają na identyfikację niektórych problemów, które powstają w związku ze stosowaniem przepisów pozwalających na delegalizację organizacji skrajnych.

Sprawa rejestracji nowych symboli NOP pokazała brak przygotowania organów władzy sądowniczej, w szczególności Sądu Okręgowego w Warszawie, do dokonywania merytorycznej oceny treści, w stosunku do których powstają wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Zarówno braki formalne wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, jak i treść postanowień wydanych przez sąd pierwszej instancji wskazują na brak odpowiedniego zaplecza merytorycznego i zdolności odniesienia się przez sąd do standardów wynikających z prawa konstytucyjnego oraz aktów prawa międzynarodowego, a także dokonania głębszej analizy znaczenia posługiwania się przez partię określonymi symbolami w kontekście jej założeń programowych. Jak bowiem słusznie podkreślił w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny, symbole partii są jedną z form wyrażania przez ugrupowanie swoich poglądów³⁴. Powinny więc być interpretowane w kontekście całości kształtu programu partii.

Na tle sprawy NOP powstaje również problem ewentualnej możliwości dokonania przez Trybunał oceny zgodności z Konstytucją celów lub działań partii, które budzą wątpliwości z punktu widzenia zgodności z innymi normami systemu prawnego niż zawarte w art. 13 Konstytucji. W najnowszym orzecznictwie TK przyjął bowiem, że w związku z tym jak daleko ingerującym w wolność tworzenia i działania partii politycznych środkiem jest orzeczenie o niekonstytucyjności celów lub działalności partii, może ono nastąpić jedynie wówczas, gdy ugrupowanie narusza jeden z zakazów sformułowanych w art. 13 Konstytucji³⁵. W konsekwencji Trybunał nie może

34 Niektórzy komentatorzy wskazują jednak również, że sam Trybunał mógł wykazać większą aktywność w zakresie oceny przedstawionych mu symboli i mimo braków w uzasadnieniu wniosku Sądu rozstrzygnąć przedstawioną mu sprawę merytorycznie (np. L. Jamróz, *głosa...*, s. 212, zobacz też zdania odrębne sędziów Mirosława Granata oraz Piotra Tulei do postanowienia TK w sprawie Pp 1/10).

35 Postanowienie TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt Pp 1/08, pkt III 7.1. uzasadnienia.

orzec o niekonstytucyjności celów lub działalności partii politycznej, jeśli wnioskodawca nie powołał jako wzorca ich kontroli - samodzielnie lub w związku z innymi przepisami Konstytucji - art. 13 ustawy zasadniczej. Stanowisko to spotkało się z krytyką zarówno w łonie samego Trybunału³⁶, jak i doktryny³⁷. Nie zostało jednak dotychczas zmienione. W wypadku, gdyby Trybunał rozpatrywał sprawę symboli NOP merytorycznie - takie ograniczenie jego kognicji mogłoby prowadzić do braku możliwości oceny wszystkich podniesionych przez sąd wnioskujący zarzutów. O ile bowiem ocena konstytucyjności symboli, którym zarzucono nawiązania do ideologii faszystowskiej, mogłaby mieć miejsce z perspektywy art. 13, o tyle w wypadku znaku „Zakaz pedałowania” podstawowa wątpliwość dotyczyła nawoływania do nienawiści lub dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej, która nie mieści się w zakresie działań zakazanych przez art. 13, choć z pewnością pozostaje w sprzeczności z innymi unormowaniami Konstytucji takimi jak zasada poszanowania godności człowieka (art. 30 Konstytucji), czy zasada równości (art. 32 Konstytucji)³⁸. Jak się wydaje możliwość dokonania kontroli zgodności celów lub działalności partii również z tymi - mającymi przecież zasadnicze znaczenie dla systemu konstytucyjnego - zasadami byłaby pożądana. Wymagałaby jednak zmiany stanowiska Trybunału co do możliwości powołania w tym postępowaniu innych niż art. 13 Konstytucji wzorców.

36 Por. jednak zdanie odrębne sędzi TK Teresy Liszcz do postanowienia TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt Pp 1/08 oraz zdanie odrębne sędziego Marka Zubika do postanowienia TK z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt Pp 1/10.

37 Zob. np. P. Chybalski, glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r. (sygn. akt Pp 1/08), „Przegląd Sejmowy” 2011 nr 5, s. 151-158 oraz A. Paprocka, Konstytucja RP wobec ekstremizmu politycznego - potencjalne problemy dla orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów, [w:] „Konstytucja RP w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych” - materiały z konferencji zorganizowanej 17 października 2012 r. przez Trybunał Konstytucyjny.

38 Problem ograniczenia możliwych wzorców kontroli celów i działalności organizacji dotyczy tylko partii politycznych. W odniesieniu do stowarzyszeń - na podstawie art. 58 ust. 2 Konstytucji - przyjmuje się bowiem, że takim wzorcem może być zarówno art. 13 Konstytucji, jak i inne unormowania Konstytucji oraz ustaw (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2005 r., sygn. akt V CK 506/04, Lex nr 603190).

Jednocześnie sprawa NOP pokazała pozytywne skutki zaangażowania w problematykę zwalczania organizacji skrajnych opinii publicznej oraz organów kontroli przestrzegania prawa - Prokuratury oraz Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO). To bowiem z uwagi na aktywność organizacji pozarządowych oraz mediów³⁹ oraz podjęte w jej wyniku działania procesowe prokuratura oraz RPO, pierwotne postanowienie o rejestracji nowych symboli partii zostało uchylone. Wypowiedzi medialne wokół tej sprawy przyczyniły się także - jak się wydaje - do wzrostu świadomości zagrożeń związanych z funkcjonowaniem organizacji odwołujących się do treści nacjonalistycznych lub szerzących nienawiść wobec określonych grup społecznych. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że postępowanie w sprawie NOP zakończyło się jedynie odmową rejestracji symboli. Mimo licznych wątpliwości powstałych wokół działalności tej partii żaden z uprawnionych do tego podmiotów nie zdecydował się dotychczas na zainicjowanie wobec niej właściwej procedury delegalizacyjnej⁴⁰.

Postępowanie w sprawie rozwiązania ONR w Brzegu jest natomiast przykładem aktywnej postawy prokuratury, która zauważając związki pomiędzy przestępstwami popełnianymi przez członków organizacji a jej programem, zdecydowała się wystąpić o rozwiązanie stowarzyszenia. Samo działanie prokuratury okręgowej w Opolu w tej sprawie wydaje się być zasadne i stanowić dobry wzór dla postępowania organów ścigania w całym kraju. Przygotowane przez Prokuraturę Generalną opracowania dotyczące przestępstw nienawiści w Polsce⁴¹ wskazują bowiem, że jednym z problemów

39 Zob. np. interwencja Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego z dnia 23 listopada 2011 r. skierowana do Prokuratora Generalnego oraz teksty prasowe: „Zakaz pedałowania» zarejestrowany. »Nie nawołuje jednoznacznie do nienawiści?» Gazeta Wyborcza 22 listopada 2011 r. [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,10689459,_Zakaz_pedałowania__zarejestrowany___Nie_nawołuje.html]; »Zaskarżyć zakaz pedałowania«, Gazeta Wyborcza 23 listopada 2011 r. [http://wyborcza.pl/1,76842,10698259,Zaskarżyc___zakaz_pedałowania___.html].

40 Szerzej na temat założeń ideowych NOP zob. J. Tomasiewicz, *Przeciw demokracji. Pozaparlamentarna skrajna prawica w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie Narodowego Odrodzenia Polski* [w:] *Polityczne i prawne aspekty przemian ustrojowych po 1989 roku*, red. J. Liszka i J. Okrzesik, Bielsko-Biała 2007, s. 44-60.

41 Zob. opracowanie *Przestępstwa popełniane z pobudek rasistowskich lub ksenofobicznych*, przygotowane w listopadzie 2011 r. w Departamencie Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Generalnej (sygn. PG II P 0280/28/11).

związanych z występowaniem takich czynów - w szczególności przestępstw publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa lub nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych wyznaniowych lub ze względu na bezwyznaniowość⁴², a także publicznego znieważenia grupy ludności albo znieważenia lub naruszenia nietykalności cielesnej osoby z uwagi na jej przynależność do określonej grupy (narodowościowej, etnicznej, rasowej, czy wyznaniowej)⁴³ - jest działalność tzw. „zorganizowanych grup prześladowczych”. Cechami wyróżniającymi te grupy jest pogarda dla osób należących do innych grup etnicznych, a zazwyczaj także osób homoseksualnych. Wśród działających w Polsce „zorganizowanych grup prześladowczych” opracowanie to wymienia w szczególności Obóz Narodowo-Radykalny. Wydaje się więc, że w wypadku zebrania wystarczającego materiału dowodowego, prokuratura mogłaby zdecydować się na zainicjowanie postępowań w sprawie rozwiązania również innych niż brzeskie stowarzyszenie, organizacji związanych z ONR⁴⁴.

Jednocześnie samo uzasadnienie orzeczenia w sprawie rozwiązania ONR w Brzegu, mimo że zauważa konstytucyjny i prawnomiędzynarodowy kontekst orzekania o zakazie działalności organizacji uznanej przez sąd za skrajną, nie dokonuje szerszej analizy standardów w tym zakresie. Sąd dość zdawkowo odniósł się również do działań stowarzyszenia, które doprowadziły do jego rozwiązania powołując się przede wszystkim na postępowania karne wobec jego członków, ale nie uzasadniając szczegółowo w jakim stopniu ukarane zachowania odzwierciedlały całokształt programu oraz metod działania organizacji. Wydaje się więc, że co do zasady słuszne rozstrzygnięcie sądu, mogło jednak zawierać szersze uzasadnienie konieczności rozwiązania ugrupowania.

42 Art. 256 § 1 kodeksu karnego.

43 Art. 257 kodeksu karnego.

44 ONR działa w postaci wielu stowarzyszeń zarejestrowanych lub zgłoszonych do ewidencji stowarzyszeń zwykłych w poszczególnych regionach kraju.

5. Rekomendacje

Dotychczasowe doświadczenia płynące z postępowań przeciwko organizacjom o charakterze skrajnym w Polsce - mimo, że są bardzo ograniczone - pozwalają sformułowanie kilku rekomendacji dotyczących możliwych dalszych działań służących zapewnieniu skutecznej ochrony systemu prawnego przed działalnością organizacji skrajnych, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad dopuszczalnego ograniczania wolności zrzeszania się wynikających z Konstytucji oraz aktów prawa międzynarodowego.

Po pierwsze, zasadne wydaje się prowadzenie wśród przedstawicieli organów stosujących prawo, w tym prokuratorów i sędziów, edukacji w zakresie standardów ochrony wolności zrzeszania się oraz dopuszczalności stosowania środków wymierzonych w działalność organizacji skrajnych, a także charakteru tych organizacji - w szczególności treści lub działań, których pojawienie się powinno budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z polskim systemem prawnym. Działania te powinny uwzględniać zarówno unormowania wynikające z prawa krajowego, jak i standardy wiążące Polskę, a wypracowane w orzecznictwie organów międzynarodowych. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywać powinno orzecznictwo ETPCz. W tym kontekście przemyślenia może wymagać również konieczność ponownego odniesienia się przez Trybunał Konstytucyjny do zakresu swojej kognicji w wypadku badania zgodności celów i działalności partii politycznych z Konstytucją.

Po drugie, wydaje się, że organy prowadzące postępowania karne w sprawach przestępstw związanych z propagowaniem ustrojów niedemokratycznych lub też tzw. przestępstw z nienawiści powinny badać związki sprawców tych przestępstw i ich działań z działalnością organizacji, których są członkami lub z którymi sympatyzują. W wypadku stwierdzenia, że działalność przestępcza poszczególnych osób jest inspirowana celami danej organizacji i odzwierciedla jej metody działania, organy ścigania powinny podejmować kroki na rzecz jej rozwiązania. Do zadań tych organów, szczególnie prokuratury, w znacznym stopniu należeć powinno także zebranie i zabezpieczenie materiału dowodowego w tego typu sprawach.

Po trzecie, szczególną dbałość powinno przywiązywać się do rzetelnego i wyczerpującego uzasadniania zarówno wniosków o przymusowe rozwią-

zanie organizacji z powodu głoszonych przez nie poglądów lub podejmowanych działań, jak i orzeczeń w tym przedmiocie. Z delegalizacją każdego ugrupowania politycznego lub innej organizacji z uwagi na głoszone przez nią w sferze publicznej poglądy lub stosowane metody działania mogą wiązać się zarzuty o polityczne podłoże decyzji o rozwiązaniu organizacji oraz nieuzasadnione lub nadmierne ograniczenie wolności wyrażania przez członków zrzeszenia swoich opinii. Każdorazowo delegalizacja organizacji wiąże się także z koniecznością wyważenia wartości między wolnością zrzeszania się a dobrami chronionymi przez wydanie zakazu działalności danego stowarzyszenia czy partii. Bardzo istotna jest więc wartość perswazyjna wniosków o delegalizację i orzeczeń o niej. Powinny one w szczególności wyraźnie wskazywać jakie okoliczności przesądziły o uznaniu, że całokształt celów i działalności zrzeszenia czyni je organizacją skrajną i uzasadnia jego przymusowe rozwiązanie, a także wskazywać, że rozstrzygnięcie takie pozostaje w zgodzie z przepisami aktów gwarantujących podstawowe prawa i wolności polityczne.

Po czwarte, wydaje się, że należy zwiększać zainteresowanie opinii publicznej problematyką zagrożeń płynących z działalności organizacji skrajnych. Jak bowiem pokazały dotychczasowe doświadczenia, aktywność środków masowego przekazu oraz organizacji pozarządowych może przyczynić się zarówno do większej skuteczności działań organów państwa w sprawach dotyczących takich organizacji, jak i do wzrostu świadomości społecznej w tym zakresie. Ta ostatnia jest przy tym najskuteczniejszym środkiem zapobiegania szerzeniu się poglądów i zachowań skrajnych.

