

Definicja radykalizacji w ujęciu konstytucyjnym – uwagi na tle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego

The Constitutional Definition of Radicalisation: Remarks Based on the Case Law of the Polish Constitutional Tribunal

Abstract

The Constitutional Court plays an important role in countering radicalisation. This paper analyses the concept of radicalisation in the context of the Polish Constitution and the jurisprudence of the Polish Constitutional Court. It debates whether Article 13 of the Constitution (prohibition of certain political parties and organisations) offers enough competence for the Constitutional Court to effectively protect democratic values and the rule of law from radicalisation. It suggests that a gradation of sanctions for the violations in the context of radicalisation by political parties and organisations could be introduced.

SŁOWA KLUCZOWE: radykalizacja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny

KEYWORDS: radicalisation, Constitution of the Republic of Poland, Constitutional Court

MARIA MOULIN-STOŻEK – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie, ORCID – 0000-0001-7464-5571, e-mail: m.moulin-stozek@ujd.edu.pl

BOGUSŁAW PRZYWORA – profesor nauk prawnych, Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie, ORCID – 0000-0002-8809-3971, e-mail: b.przywora@ujd.edu.pl

ALEKSANDRA SYRYT – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID – 0000-0002-7501-0786, e-mail: ola.syryt@gmail.com

1 | Wprowadzenie

Wzrost tendencji partii politycznych i innych organizacji do formułowania treści budzących wątpliwości co do zgodności z zasadą demokracji, praworządności i prawami człowieka powoduje, że w obszarze polskiego prawa konstytucyjnego pojawia się pytanie o radykalizację. Jest to pojęcie, które, choć nie występuje w Konstytucji^[1], może być z niej zdekodowane w kontekście nieprzekraczalnych ram funkcjonowania określonych podmiotów, które chcą oddziaływać na kształtowanie władzy w Polsce.

Celem niniejszego artykułu jest próba zdefiniowania pojęcia radykalizacji w ujęciu konstytucyjnym w oparciu o treść przepisów Konstytucji i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego^[2]. Podjęcie tego tematu znajduje uzasadnienie zwłaszcza w związku z koniecznością rozpoznania mechanizmów ochrony przed radykalizacją na poziomie konstytucyjnym i oceną ich skuteczności. Partie polityczne i inne organizacje coraz częściej formułują treści i podejmują działania budzące wątpliwość co do ich zgodności z Konstytucją, przede wszystkim z art. 13^[3].

Wobec powyższego powstają następujące pytania, na które Autorzy niniejszego tekstu będą starali się odpowiedzieć:

1. co w świetle Konstytucji może być uznane za radykalizację?;
2. czy zakaz z art. 13 Konstytucji jest wystarczającą granicą dla ochrony przed radykalizacją, tj. czy obejmuje on spektrum różnych problemów związanych z radykalizacją;
3. czy konstytucyjne rozwiązania dotyczące celów i działania partii politycznych i sposób kontroli tych organizacji są skutecznymi instrumentami ochrony przed radykalizacją.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja).

² Niniejszy artykuł został napisany w ramach projektu Horyzont 2020 'De-Radicalisation in Europe and Beyond: Detect, Resolve, Re-integrate' (959198).

³ „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”.

2 | Pojęcie radykalizacji

W pierwszym rzędzie wyjaśnienia wymaga termin „radykalizacja”. Ustrojodawca ani ustawodawstwo zwykle nie regulują tego pojęcia^[4]. Komisja Europejska określa pojęcie radykalizacji określa jako złożone zjawisko, w którym jednostki lub grupy stają się nietolerancyjne w odniesieniu do podstawowych wartości demokratycznych, takich jak równość i różnorodność, przy rosnącej skłonności do używania siły do osiągnięcia celów politycznych, które negują lub podważają demokrację^[5]. W sensie socjologicznym za radykalizację uznaje się proces, w ramach którego osoba (lub grupa) osób zaczyna przyjmować skrajne i prowadzące do różnych form przemocy ideologie lub przekonania, traktując je jako własne^[6]. Procesowi temu sprzyjają różne czynniki^[7].

Zestawienie różnych ujęć radykalizacji pozwala na przyjęcie, że jest to proces, w którym jednostki stopniowo zmieniają swoje przekonania czy postawy na bardziej radykalne, a konsekwencji prowadzące do przemocy (włącznie z aktami terroryzmu). Współcześnie – z punktu widzenia ustrojowego – najczęściej mówiąc o radykalizacji mamy na myśli proces odchodzenia od demokratycznych metod działalności politycznej^[8]. Zatem radykalizację rozumie się jako proces, w ramach którego osoba (lub grupa

⁴ Zob. o wieloznaczności pojęcia „radykalizm” np. Mikołaj Rakusa-Suszczewski, „Trzy nurty badania radykalizmu społecznego” *Zoon Politikon*, nr 7 (2016): 13-33. Zob. też różne definicje radykalizmu przedstawiane przez Paul McLaughlin, *Radicalism: A Philosophical Study* (New York: Palgrave Macmillan, 2012); Judyta Bielankowska, „Radykalizmy społeczno-polityczne III RP w kontekście współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa”, [w:] *Zwierciadła bezpieczeństwa*, red. Hanna Sommer, Grzegorz Zakrzewski (Rzeszów: Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, 2022), 1-2.

⁵ Komisja Europejska, High-Level Commission Expert Group on Radicalisation (HLCERG), *Final Report* (2018). https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20180613_final-report-radicalisation.pdf. [dostęp: 24.4.2024].

⁶ DARE, *Czynniki wpływające na proces radykalizacji młodych ludzi. Wnioski z badań w projekcie „DARE”*, 5. <https://dare-h2020.civitas.edu.pl/wp-content/uploads/2021/10/DARE-Spoleczny-wymiar-radykalizacji.pdf>. [dostęp: 24.4.2024].

⁷ Zob. Maria Moulin-Stożek, *De-radicalization and Integration. Legal and Policy Framework. D4 Country Report*. Horizon 2020 project ‘De-Radicalisation in Europe and Beyond: Detect, Resolve, Re-integrate’ (959198), (2021). <https://dradproject.com/?publications=de-radicalisation-and-integration-legal-policy-framework-in-poland>. [dostęp: 24.4.2024].

⁸ Jacek Mazurczak, „Radykalizacja jako proces prowadzący do ekstremizmu i terroryzmu” *Miscellanea Anthropologica et Sociologica*, nr 2 (2020): 49. <https://czasopisma.bg.ug.edu.pl/index.php/maes/article/view/5815>. [dostęp: 24.4.2024].

osób) bezkompromisowo głosi poglądy, przyjmuje cele oraz dobiera środki do realizacji celów, przy czym mają one charakter sprzeczny z podstawowymi demokratycznymi wartościami. Chodzi tu nie tyle o ogólne słownikowe pojęcie radykalizacji, ile o jej węższy zakres związany z wpływem na ustroj demokratyczny stanowiący zagrożenie dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego i wpływających z niego wartości.

3 | Konstytucja a ochrona wartości i przeciwdziałanie radykalizacji

Poszukując konstytucyjnej definicji, należy uwzględnić to, że siła oddziaływania Konstytucji, aktu o najwyższej mocy prawnej w państwie, zależy „nie tyle od tego, czy znajdują w niej odzwierciedlenie wszystkie ważniejsze problemy prawne (bo od tego są ustawy zwykłe), ale od tego, czy znajduje zakorzenienie w wartościach, które można byłoby uznać za fundament ładu publicznego w państwie oraz czy posiada aksjologiczną perspektywę pozwalającą uniknąć «ustawowego bezprawia»”^[9]. W ten sposób możliwe jest budowanie tożsamości konstytucyjnej wyznaczonej przez określone wartości^[10].

Są one wyrażone zarówno w Konstytucji samodzielnie w przepisach^[11], jak i jako zbiór wartości (jak w art. 5 Konstytucji dotyczącym celów państwa), co sprawia, że stanowią wzorzec kontroli działania organów władzy publicznej. Ponadto, wartości można dekodować z preambuły do Konstytucji wyznaczającej aksjologiczną podstawę całego porządku prawnego RP^[12]. W wyżej wskazanym otoczeniu normatywnym należy

⁹ Zdyb Marian, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze. Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej*, 44. Zob. też Marzena Kordela, „Kodowanie wartości prawnych w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Perspektywa aksjologicznej wykładni prawa” *Poznańskie Studia Polonistyczne. Seria Językoznawcza*, nr 1 (2021): 57-70.

¹⁰ Zob. wyrok TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108.

¹¹ Np. dobro wspólne, godność, praworządność, demokracja, podział i równowaga władzy, pluralizm polityczny.

¹² Piotr Ruczkowski, „Aksjologia Konstytucji RP, czyli od wartości do prawa pozytywnego” *Political Dialogues* nr 30 (2021): 103-104.

analizować art. 13 Konstytucji^[13], stanowiący zabezpieczenie przed radykalizmami. Jego wprowadzenie było wzorowane na Ustawie Zasadniczej Niemiec oraz konstytucji Republiki Czeskiej^[14] i inspirowane doświadczeniami historycznymi.

Analizując art. 13 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK lub Trybunał) wyjaśnił, że zakaz istnienia partii jest równoznaczny z obowiązkiem sądu rejestrowego odmowy dokonania wpisu, jeżeli Trybunał, w kontroli prewencyjnej, wyda orzeczenie o sprzeczności celów partii politycznej z Konstytucją. Jest on związany z obowiązkiem niezwłocznego wykreślenia partii z ewidencji (i jej likwidacji), jeżeli TK wyda orzeczenie o sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności partii^[15]. Odmowa dokonania wpisu partii do ewidencji uniemożliwia nabycie przez ten podmiot osobowości prawnej, a wykreślenie jej wpisu oznacza utratę tej osobowości. Co więcej, nienabycie lub utarta osobowości prawnej przez partię nie wyczerpują treści „zakazu istnienia” partii. Zdaniem TK „zakaz istnienia” należy rozumieć w ten sposób, że partia, która narusza art. 13 Konstytucji, nie może funkcjonować w jakiejkolwiek formie i w jakikolwiek sposób – również bez posiadania osobowości prawnej^[16].

Zakres zakazu określonego w art. 13 Konstytucji jest szeroki. Zgodnie z intencją inicjatorów tej regulacji, jej celem było objęcie jak najszerszej grupy organizacji, włączając w to partie polityczne, związki zawodowe, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie, związki rolnicze oraz fundacje, niezależnie od tego, czy działają publicznie czy też niejawnie. Wydaje się jednak, że zakaz z art. 13 Konstytucji jest niekompletny. Nie obejmuje różnych

¹³ Także np. Bogusław Przywora, „Wzorce kontroli partii politycznych w świetle ustaleń doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – próba oceny i podsumowania”, [w:] *Ustroje, tradycje i porównania. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. M. Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. Piotr Mikuli, Andrzej Kulig, Janusz Karp, Grzegorz Kuca (Warszawa: Kancelaria Sejmu-Wydawnictwo Sejmowe, 2015), 522-530.

¹⁴ Zob. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1995, Nr 13, 43-44.

¹⁵ Szerzej zob. Maria Moulin-Stożek, Bogusław Przywora, Milena Garwol, „State security versus fundamental freedoms. Evaluating Polish legislative responses to terrorism and radicalization” *DPCE Online* (Special Issue: *Democracy, radicalisation and de-radicalisation*), nr 2 (2023). <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1960>.

¹⁶ Postanowienie TK z 24 listopada 2010 r., Pp 1/o8, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 115. Por. też zob. Jacek Majchrowski, „Status prawny partii komunistycznej w Polsce współczesnej”, [w:] *Historia et Ius, Księga pamiątkowa ku czci ks. prof. H. Karbownika*, red. Antoni Dębiński, Grzegorz Górski (Lublin: Roczniki Nauk Prawnych. 1998), 603.

problemów, które mają związek z radykalizacją, takich jak np. podżeganie do dyskryminacji lub nienawiści religijnej^[17].

Wyżej wymienione rozwiązania prawne mogą posłużyć w rekonstrukcji konstytucyjnej definicji radykalizacji. W ogólnym ujęciu można byłoby uznać, że radykalizacja jest procesem zmierzającym do zanegowania lub naruszenia wartości składających się na demokratyczne państwo prawne. By jednak rozumienie tego pojęcia było pełne, konieczne jest ustalenie, na ile w praktyce przepisy Konstytucji odnoszące się do ochrony wartości, zwłaszcza jej art. 13, może skutecznie chronić przed radykalizacją. W tym celu konieczne jest odniesienie się do działalności TK jako strażnika wartości i ochrony przed radykalizmami.

4 | Trybunał Konstytucyjny jako organ ochrony przed radykalizacją

Jedną z podstawowych kompetencji TK jest orzekanie o hierarchicznej zgodności prawa w zakresie wyznaczonym przez ustrojodawcę, dzięki czemu weryfikuje on, czy dane akty normatywne spełniają określone standardy konstytucyjne. Podczas orzekania TK interpretuje prawo (w tym Konstytucję) wyznaczając rozumienie zasad i wartości całego systemu prawnego, choć jego wykładnia nie ma waloru powszechnie obowiązującego^[18]. Nie jest to przeszkodą, by w ramach uzasadnień orzeczeń wskazywał na system wartości, na których powinno opierać się państwo. Wreszcie TK orzeka w sprawie zgodności działalności lub celów partii politycznych z Konstytucją.

W orzecznictwie TK wskazuje się, że postępowanie o zbadanie zgodności celów lub działalności partii politycznych, w ramach generalnej kompetencji TK określonej w art. 188 pkt 4 Konstytucji, może dotyczyć

¹⁷ Jarosław Sułkowski, „Komentarz do art. 13”, [w:] *Konstytucja RP.T. 1*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek (Warszawa: C.H. Beck, 2016), akapit 12.

¹⁸ Zob. postanowienie TK z 28 czerwca 2022 r., sygn. P 8/19, OTK ZU A/2022, poz. 43; Aleksandra Syryt, „Kilka uwag o rodzajach wykładni w uzasadnieniach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego”, [w:] *Księga dedykowana Profesorowi Mieczysławowi Omyle. Veritas in iurisprudencia*, red. Artur Kotowski (Warszawa: Difin, 2023), 138.

etapu rozpatrywania wniosku o wpis partii do ewidencji (art. 14 ust. 1 u.p.p.)^[19] lub wprowadzenia zmian do statutu zewidencjonowanej partii (art. 21 ust. 1 u.p.p.). Są to postępowania wpadkowe, inicjowane przez sąd podczas toczącego się przed sądem postępowania o wpis do ewidencji partii politycznych. Ponadto TK może dokonać kontroli następczej, na podstawie wniosku jednego podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 Konstytucji, gdy podmiot takie podniesie wątpliwość, czy cele partii określone w statucie partii lub jej programie są zgodne z Konstytucją^[20].

Wskazane ujęcie nie jest w pełni aprobowane przez doktrynę. Podnosi ona, że postępowanie na podstawie art. 188 pkt 4 Konstytucji dotyczy następczej kontroli celów lub działalności partii politycznej z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją. Nie jest to postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności celów zawartych w statucie partii inicjowane przez sąd rejestrowy przed wpisaniem danej partii do ewidencji lub dokonaniem zmian w statucie^[21]. Stanowisko to wynika z założenia, że skoro w art. 191 ust. 1 Konstytucji wśród podmiotów legitymowanych do uruchomienia postępowania z art. 188 pkt 4 Konstytucji nie wymieniono sądu, to instytucja z art. 14 ust. 1 i art. 21 ust. 1 u.p.p., regulująca pytanie sądu do TK w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub zasad działania partii zawartych w statucie, nie mieści się w zakresie art. 188 pkt 4 Konstytucji. Ewentualna kontrola mogłaby być dokonana na etapie rejestracji partii lub zmian statutu w trybie pytania prawnego sądu z art. 193 Konstytucji^[22]. Tymczasem TK uznał, że sąd może w trybie art. 14 lub art. 21 u.p.p. wystąpić do TK o zbadanie zgodności statutu lub działalności partii politycznych z Konstytucją i to działanie mieści się w art. 188 pkt 4 Konstytucji^[23].

Wskazana rozbieżność podaje w wątpliwość jasność i określoność mechanizmów kontroli działalności i celów partii politycznych z Konstytucją przez TK, co w konsekwencji osłabia znaczenie tego narzędzia w ochronie przed radykalizacją.

¹⁹ Ustawa z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1215, dalej: u.p.p.).

²⁰ Wyrok TK z 8 marca 2000 r., Pp 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 58.

²¹ Zob. Andrzej Mączyński, Jan Podkowik, „Komentarz do art. 188”, [w:] *Konstytucja RP. T. II*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek (Warszawa: C.H. Beck, 2016): akapit 134. Por. Leszek Garlicki, Janusz Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r.* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999), uwaga 1 do art. 56.

²² Ibidem.

²³ Wyrok TK z 8 marca 2000 r., Pp 1/99.

Partia polityczna z art. 188 pkt 4 Konstytucji jest rozumiana jako podmiot występujący w przestrzeni publicznej, który ma cechy partii politycznych z art. 11 Konstytucji. Nie musi być wpisana do ewidencji partii politycznych. Nie ma też znaczenia, czy realizuje ono swoje cele metodami demokratycznymi, bo ta okoliczność może być właśnie przedmiotem oceny TK. Uruchomienie postępowania przed TK może być elementem walki politycznej, a zatem stwierdzenie niekonstytucyjności celów lub działalności partii politycznych przez organ władzy publicznej musi opierać się na przekonujących argumentach i mieć wyraźną podstawę prawną^[24]. Musi uwzględniać rolę partii politycznych w budowaniu demokratycznego państwa i wolność zrzeszania.

Trybunał w trybie art. 188 pkt 4 Konstytucji może badać konstytucyjność celów partii politycznej, a w szczególności koncepcję państwa proponowaną przez daną partię z punktu widzenia wpływania na władzę. Cele partii politycznej być wyrażone w statucie, dokumentach programowych, a także za pomocą innych form wyrażania treści. Brak normatywności kontrolowanych treści nie jest przeszkodą w realizacji kompetencji z art. 188 pkt 4 Konstytucji^[25].

Trybunał może również kontrolować działalność partii politycznej. W tym wypadku nie ocenia on podstaw prawnych funkcjonowania partii politycznej i jej założeń programowych, ale bada sposób postępowania tego podmiotu i jego organów, w tym czynności faktyczne i prawne podejmowane w określonym celu. W art. 188 pkt 4 Konstytucji ocenie podlega partia polityczna, a nie jej członkowie^[26].

Postępowanie w sprawie kontroli zgodności z Konstytucją działalności partii politycznej ma charakter następczy, w wyniku czego może dojść do likwidacji partii politycznej. Powyższe pokazuje, że ustrojodawca przewidział szczególny mechanizm ochrony przed istnieniem organizacji mogących sprzyjać radykalizacji. Zasygnalizowane niespójności w prawie, zwłaszcza między rozwiązaniami ustawy o partiach politycznych i Konstytucją, a także podkreślenie znaczenia pluralizmu politycznego w państwie

²⁴ Granat Mirosław, „Problem badania konstytucyjności partii politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej”, [w:] *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. Aldona Domańska, Krzysztof Skotnicki (Łódź: Łódzkie Towarzystwo Naukowe, 2003), 196.

²⁵ Zob. postanowienie TK z 6 kwietnia 2011 r., Pp 1/10, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 27.

²⁶ Zob. Mączyński, Podkowik, „Komentarz do art. 188”, akapit 147.

demokratycznym, powodują, że środek z art. 188 pkt 4 Konstytucji może nie być w pełni skuteczny.

Dodatkowo istnieje spór co do tego, jakie wzorce kontroli powinny być brane pod uwagę podczas kontroli celów lub działalności partii politycznej jest Konstytucja. Nie ma wątpliwości, że mogą to być jedynie normy konstytucyjne. Jednakże w praktyce pojawia się pytanie, czy mogą być to tylko przepisy odnoszące się do partii politycznej, czy także inne przepisy Konstytucji. Andrzej Mączyński i Jan Podkowik wskazują na trzy stanowiska w tym zakresie^[27]. Pierwsze, wynikające z orzecznictwa TK, mówi, że wzorcem kontroli celów partii politycznych mogą być tylko art. 11 i 13 Konstytucji, a kontrola działalności może być dokonywana w odniesieniu do art. 13 Konstytucji^[28]. TK w sprawie o sygn. Pp 1/08 wskazał jednak, że „Chociaż inne przepisy Konstytucji mogą stanowić adekwatne wzorce oceny w sprawach partii politycznych powierzonych kognicji TK, to tylko w art. 13 Konstytucji został sformułowany zakaz istnienia partii politycznych i innych organizacji mających określone w tym przepisie cechy”^[29]. W ten sposób TK wskazał konieczną przesłankę zakazu istnienia partii politycznej, a zatem naruszenia art. 13 Konstytucji. Można z tego wywieść, że w razie naruszenia innych przepisów konstytucyjnych dana sankcja nie powinna powodować delegalizacji partii. Zatem Trybunał nie zawsze wykluczał możliwość oceny partii przez pryzmat innych niż art. 11 i art. 13 Konstytucji wzorców kontroli. Wydaje się jednak, że łączył z danymi ocenami różne skutki. Drugie stanowisko odnośnie do wzorców kontroli w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 188 pkt 4 Konstytucji polega na tym, że każda norma konstytucyjna może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu na podstawie art. 188 pkt 4 Konstytucji^[30]. W ten sposób można lepiej zbadać założenia i funkcjonowanie

²⁷ Mączyński, Podkowik, „Komentarz do art. 188”, akapit 150.

²⁸ Zob. wyrok TK z 8 marca 2000 r., Pp 1/99, a także postanowienie TK z 6 kwietnia 2011 r., Pp 1/10. Zob. także zdania odrębne do wymienionego postanowienia.

²⁹ Zob. postanowienie TK z 24 listopada 2010 r., Pp 1/08.

³⁰ Zob. Leszek Garlicki, „Komentarz do art. 188”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. Leszek Garlicki (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2007): 30, akapit 24; Piotr Uziębło, „Kilka uwag o badaniu przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją celów i działalności partii politycznych”, [w:] *Trzecia władza – sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, red. Andrzej Szmyt (Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2008), 477; Marek Zubik, „Inicjowanie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie partii politycznych”, [w:] *Prawo, język, logika. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Malinowskiego*, red.

partii politycznej, co pozwala na skuteczniejszą reakcję w razie rozwoju radykalizacji. Ostatnie podejście zakłada, że wzorcem kontroli musi być w każdym wypadku art. 13 Konstytucji, ale można go połączyć z innymi przepisami konstytucyjnymi^[31]. Dla ochrony przed radykalizacją zasadne jest przyjęcie stanowiska drugiego umożliwiającego wszechstronnie ocenić cele czy działalność partii politycznej. Jednak można też zrozumieć zachowawcze stanowisko TK, który ogranicza pole swoich analiz do przypadków określonych w art. 13 Konstytucji. W ten sposób organ ten chce ograniczyć nadużywanie instytucji z art. 188 pkt 4 Konstytucji i wykorzystywanie jej do walki politycznej, niemającej związku z wolą wyeliminowania z systemu organizacji radykalnych i działających metodami niedemokratycznymi.

5 | Kontrola konstytucyjności celów i działalności partii politycznych – uwagi z perspektywy orzecznictwa TK w poszukiwaniu definicji radykalizacji

Praktyka kontroli celów i działalności partii politycznych w orzecznictwie TK nie była znaczna (a w większości przypadkach TK umarzał postępowanie^[32]), to jednak analiza pozwala na sformułowanie refleksji, tym bardziej, że orzeczenia TK nie zapadały jednogłośnie.

Trybunał podkreślał odmiennność kontroli konstytucyjności celów partii politycznej i kontroli działalności partii politycznych wymagającą odmiennego trybu kontroli^[33]. Dotychczas jedyne merytoryczne rozstrzygnięcie TK dotyczyło zgodności z Konstytucją statutu partii politycznej w sprawie

Sławomir Lewandowski, Hanna Machińska, Jacek Petzel (Warszawa: Lexis Nexis 2013), 310; Mączyński, Podkowik, „Komentarz do art. 188”, akapit 151.

³¹ Zob. Piotr Tuleja, „Podstawy prawne delegalizacji partii politycznych”, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. I, red. Włodzimierz Wróbel, Piotr Kardas, Tomasz Sroka (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012), 616.

³² Zob. np. postanowienia TK z 17 grudnia 2007 r., Pp 1/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 165; 16 lipca 2003 r., Pp 1/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 71.

³³ Zob. uchwała TK z 6 października 1993 r., W 15/92, OTK 1993 r., cz. II, poz. 49.

o sygn. Pp 1/99^[34]. Trybunał podkreślił tu znaczenie pozycji ustrojowej i charakteru partii politycznej. Zwrócił uwagę, że jest to forma realizacji wolności zrzeszania się i współdziałania w sprawowaniu władzy. TK zaznaczył konieczność zachowania powściągliwości co do możliwości i zakresu ingerencji władz publicznych w partie polityczne. W sprawie o sygn. Pp 1/99 TK nie dopatrzył się niekonstytucyjności statutu partii. Wyrok ten wyznaczył sposób działania TK odnośnie do partii politycznych na przyszłość oraz określił sposób podejścia do możliwości ingerencji w zasadę pluralizmu politycznego i istnienie partii politycznych^[35]. Ustalenia TK można wykorzystać do rekonstrukcji definicji radykalizacji.

W sprawie o sygn. Pp 1/08, Marszałek Sejmu wystąpił z wnioskiem do TK o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją działalność partii politycznej Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej. Argumentował, że przed wyborami parlamentarnymi władze partii podjęły decyzję o uzależnieniu biernego prawa wyborczego od uprzedniego podpisania stosownej umowy oraz weksla *in blanco* wraz z deklaracją wekslową. Opuszczenie przez posłów klubu lub partii w trakcie kadencji poszczególnych organów skutkowało uruchomieniem procedury zmierzającej do wyegzekwowania należności wekslowych, niezależnie od tego, czy ustanie członkostwa nastąpiło dobrowolnie, czy na skutek decyzji władz klubu parlamentarnego lub organów partii^[36].

Trybunał podkreślił, że: „Istotą systemu partyjnego w państwie demokratycznym jest jego maksymalnie szerokie spektrum. W ramach tego spektrum dominują, co naturalne, partie głównego nurtu – zarówno centrowe, jak lewicowe i prawicowe, które na przestrzeni wielu kadencji parlamentarnych są w stanie kreować koalicje rządowe lub rządzić samodzielnie. Statuty, programy oraz działalność takich partii niemal nigdy nie zajmują uwagi organów ochrony prawa. Wolność tworzenia i działania partii politycznych przysługuje – w ramach respektowania zasady pluralizmu politycznego – w jednakowym stopniu partiom mieszczącym się w głównym nurcie politycznego spektrum jak i partiom nazywanym w debacie publicznej partiami radykalnymi bądź skrajnymi”. Trybunał zwrócił uwagę, że w pluralistycznym systemie demokratycznym musi istnieć przestrzeń dla istnienia i działalności partii radykalnych, kontestujących w debacie publicznej aktualny system, bowiem swoboda działalności

³⁴ Wyrok TK z 8 marca 2000 r., Pp 1/99.

³⁵ Wyrok TK z 8 marca 2000 r., Pp 1/99.

³⁶ Postanowienie TK z 24 listopada 2010 r., Pp 1/08.

i udziału partii mieszczących się na obrzeżach demokratycznego spektrum politycznego w debacie publicznej jest „rdzeniem” koncepcji społeczeństwa demokratycznego. W sprawie o sygn. Pp 1/o8 TK zakreślił jednak granice tolerancji dla działalności partii radykalnej, tj. nieprzekraczalne ramy jej funkcjonowania: niestosowanie przemocy, akceptacja systemu wolnych wyborów parlamentarnych oraz poszanowanie podstawowych praw i wolności człowieka. W ten sposób odniósł się pośrednio do istoty radykalizacji w rozumieniu konstytucyjnym.

Trybunał dokonał interpretacji art. 13 Konstytucji podkreślając, że wymaga zharmonizowania z takimi wartościami jak demokracja, praworządność, suwerenność Narodu, wolności i praw człowieka i obywatela, legalizm, pluralizm polityczny, wolność zrzeszania się. Podkreślił, że art. 13 Konstytucji jako wyjątek od zasady pluralizmu politycznego nie może być interpretowany rozszerzająco. W ocenie TK każde zdelegalizowanie radykalnej partii politycznej za działalność jest ostatecznym środkiem ingerencji państwa w zasadę pluralizmu politycznego. Powinien być on stosowany w przypadku absolutnej konieczności^[37].

Choć w sprawie o sygn. Pp 1/o8 postępowanie zostało umorzone, to TK w istocie dokonał merytorycznej oceny i negatywnie ocenił działalność partii politycznej polegającą na zawieraniu umów cywilnoprawnych zabezpieczonych weksłami. Uznał jednak, że delegalizacja partii w związku z jej działalnością jest możliwa tylko wtedy, gdy podstawą rozstrzygnięcia będzie art. 13 Konstytucji, samodzielnie lub w związku z innymi przepisami.

W zdaniu odrębnym do tego orzeczenia Sędzia Zbigniew Cieślak argumentował, że TK uchylił się od merytorycznego orzekania z obawy przed wynikającymi z ustawy o partiach politycznych skutkami orzeczenia o niezgodności działalności partii z Konstytucją (wykreślenie wpisu partii z ewidencji i jej likwidacja), a interpretacja i zastosowanie norm Konstytucji zostały zdeterminowane przez treść norm ustawy zwykłej, co jest niezgodne z hierarchią źródeł prawa.

W sprawie o sygn. Pp 1/10, TK umorzył postępowanie^[38] zainicjowane postanowieniem Sądu Okręgowego w Warszawie, który wystąpił do TK z wnioskiem „o zbadanie zgodności z Konstytucją celów i zasad działania partii politycznej pod nazwą Narodowe Odrodzenie Polski”. Partia ta zawnioskowała o wpisanie dodatkowych symboli graficznych. Odma-
wiając kontroli, TK uznał, że program partii wprost nie odwoływał się do

³⁷ Postanowienie TK z 24 listopada 2010 r., Pp 1/o8.

³⁸ Postanowienie TK z 6 kwietnia 2011 r., Pp 1/10.

totalitarnych metod, nie wyrażał nienawiści rasowej ani narodowościowej. Zarzuty sądu dotyczyły jedynie symboli, które chciała zarejestrować partia. Trybunał rozważył, czy symbole partii mogą stanowić przedmiot prewencyjnej kontroli zgodności z Konstytucją celów i zasad działania partii politycznej. Nowe symbole, które partia zamierza wpisać do rejestru, są relewantne z perspektywy celów lub zasad działania partii. Ocenie TK, w ramach kontroli w trybie prewencyjnym, podlegają treści, jakie wyrażają te znaki. Treści wynikające ze statutu, programu oraz innych dokumentów, w tym także z symboli graficznych partii politycznej, określają jej tożsamość ideową. Zdaniem TK symbol graficzny partii jest formą ekspresji poglądów. Nowe symbole, które partia zamierza wpisać do rejestru, są relewantne z perspektywy celów lub zasad działania partii. Badany wniosek nie spełniał jednak wymogów formalnych. Sąd nie wykazał, że kwestionowane symbole mają charakter faszystowski.

Do omawianego postanowienia TK zgłoszono zdania odrębne. Sędzia Marek Zubik argumentował, że ustrojodawca nie zawęży wzorców kontroli celów lub działalności partii politycznych do art. 11 i art. 13 Konstytucji. W procesie kontroli należy uwzględnić także choćby godność człowieka lub przepisy bezwzględnie zakazujące niektórych zachowań (np. dyskryminacji), oraz przepisy dotyczące podstawowych wartości demokratycznego państwa prawa. Sędzia Zubik podkreślił, że państwo musi być wyposażone w narzędzia umożliwiające ochronę konstytucyjnych wartości, a do nich należy efektywna kompetencja kontrolna TK. Zawężenie wzorców zniekształca mechanizm kontroli³⁹. W ocenie Sędziego Piotra Tulei, kompetencja TK do kontroli partii politycznych z uwagi na swoją specyfikę powinna być wykonywana, gdy partia polityczna zagraża demokratycznemu państwu prawnemu. Podkreślił, że nadmierna łatwość uruchamiania danej procedury może zagrażać pluralizmowi politycznemu, wolności zrzeszania i innym wolnościom i prawom politycznym. Z tego względu uzasadniony jest wąski krąg podmiotów mogących inicjować postępowanie kontrolne (art. 191 ust. 1 Konstytucji). Trybunał nie powinien być instancją kontrolną w rozstrzyganiu szczegółowych rejestrowych kwestii.

Powyższe przykłady pokazują zachowawcze działanie TK, który ma świadomość znaczenia partii politycznych w systemie prawnym i ich rolę w oddziaływaniu na sprawowanie władzy. To powoduje, że szczegółowe

³⁹ Zdanie odrębne sędziego Marka Zubika, Postanowienie TK z 6 kwietnia 2011 r., Pp 1/10.

zrekonstruowanie definicji radykalizacji w oparciu o orzecznictwo TK wydane w trybie art. 188 pkt 4 Konstytucji jest trudne.

Przez to również stopień zapewnienia bezpieczeństwa wobec radykalizacji nie jest jednoznaczny. Ochronę przed działaniami radykalnymi osłabia niespójność między ustawą o partiach politycznych a Konstytucją. W szczególności chodzi o legitymację sądu do inicjowania postępowania przed TK w trybie art. 188 pkt 4 Konstytucji, gdy art. 191 nie przewiduje dla sądu danej możliwości. Ponadto swoistym „efektem mrożącym” dla TK – w razie orzekania merytorycznego – są jednoznacznie określone skutki w art. 44 u.p.p., zgodnie z którym, „jeżeli Trybunał Konstytucyjny wyda orzeczenie o niezgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej, Sąd niezwłocznie wydaje postanowienie o wykreśleniu wpisu partii politycznej z ewidencji”. Wskazane problemy, sygnalizowane od wielu lat zarówno przez przedstawicieli doktryny prawnej, ale też przez TK (zob. sprawa o sygn. Pp 1/o8), powodują, że mechanizmy ochrony przed radykalizacją, jakimi dysponuje TK w związku z art. 13 Konstytucji mogą być nieskuteczne, a wręcz symboliczne.

6 | Wnioski

Podsumowując powyższe rozważania i podejmując próbę zdefiniowania radykalizacji w ujęciu konstytucyjnym w oparciu o treść przepisów Konstytucji i przeanalizowane powyżej orzecznictwo polskiego TK, można stwierdzić, że radykalizacja to zjawisko przejmowania i implementacji przez partie polityczne poglądów nazizmu, faszyzmu, komunizmu, nienawiści rasowej, nienawiści narodowościowej, dopuszczających stosowanie przemocy, przewidujących utajnienie struktur, nieakceptujących zasad demokratycznych (wolnych wyborów) lub podstawowych praw i wolności człowieka. Wartym podkreślenia jest ponadto, że zgodnie z orzecznictwem TK pluralizm polityczny jest jednym z filarów demokracji. Zatem istnienie partii o poglądach skrajnych, kontestujących w debacie publicznej aktualny system, ma silnie ugruntowane konstytucyjnie miejsce w debacie publicznej.

W art. 11 Konstytucji RP ustrojodawca gwarantuje wolność tworzenia i działania partii politycznej oraz precyzuje zasięg podmiotowy tej gwarancji ograniczając do obywateli polskich) oraz określa ustrojową funkcję działania partii. Natomiast w art. 13 Konstytucji RP zawężyła możliwość

korzystania z tej wolności. Z powyższego wywieść można „podwójny” status partii politycznych: zrzeszenia obywateli oraz organizacji uczestniczącej w kształtowaniu władzy. Zatem regulacje dotyczące funkcjonowania partii powinny korespondować ze standardami demokratycznego państwa prawnego, służąc realizacji zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP)^[40].

We wnioskach końcowych stwierdzamy, że zakaz z art. 13 Konstytucji RP nie jest wystarczającą granicą ochrony przed radykalizacją. Nie obejmuje różnych kwestii związanych z radykalizacją, które ujawniają się współcześnie (np. podżeganie do dyskryminacji lub nienawiści religijnej). Granice radykalizacji należy zatem rekonstruować z całego systemu konstytucyjnego, w tym z przepisów dotyczących zasad ustroju i statusu jednostki w państwie. Można również rozważyć taką zmianę treści art. 13 Konstytucji RP, by była bardziej adekwatna do dzisiejszych wyzwań związanych z radykalizacją w sferze wewnętrznej, ale także wobec zagrożeń globalnych.

W prawnym procesie przeciwdziałania radykalizacji (w tym zwłaszcza politycznej) podstawowe znaczenie przypisać należy Trybunałowi Konstytucyjnemu czuwającemu nad zapewnieniem zasad konstytucjonalizmu i praworządności, a także chroniącemu wartości konstytucyjne. Trybunał władny jest rozstrzygnąć o eliminacji z systemu prawnego norm, stanowiących zagrożenie dla demokracji, praworządności, wolności i praw człowieka i stabilności społecznej. W konsekwencji przeciwdziałania radykalizacji działania partii politycznych poprzez interpretację prawa i pełni istotną rolę w wyznaczaniu kierunków rozumienia zasad i wartości całego systemu prawnego.

Kompetencja wynikająca z art. 188 pkt 4 Konstytucji RP umożliwia TK monitorowanie działań politycznych i ich zgodności z fundamentalnymi zasadami państwa prawnego, co sprzyja utrzymaniu stabilności politycznej oraz zapewnieniu przestrzegania zasad demokratycznego funkcjonowania państwa. Można natomiast zastanowić się, na ile ograniczenie kompetencji TK w art. 188 pkt 4 Konstytucji RP jedynie do partii politycznych jest zasadne, gdyż radykalizacja jest nierzadko związana nie tyle z działalnością partii, ile z funkcjonowaniem innych prawnych form zrzeszania się jednostek. Inne organizacje nie są jednak objęte kontrolą TK. Należałoby *de lege ferenda* rozważyć wprowadzenie szerszych mechanizmów ochronnych, którymi dysponowałby TK jako strażnik wartości i demokracji w taki sposób, aby nie ograniczały idei społeczeństwa obywatelskiego.

⁴⁰ Przywora Bogusław, „Instytucja partii politycznej w Konstytucji” *Przegląd Sejmowy*, nr 3 (2021): 105.

Rola TK jest niezwykle istotna dla zachowania stabilności i funkcjonowania państwa prawnego i ochrony przed radykalizacją. Nie ma ona wyłącznie symbolicznego charakteru, ale znajduje podstawy normatywne. Wprawdzie omówione unormowania nie są spójne i jednoznaczne, to jednak TK dysponuje instrumentami do ochrony przed skrajnymi postawami i działaniami partii politycznych. Ważne jest jednak, żeby odważnie korzystać z przysługujących uprawnień. Zasadne jest więc także wprowadzenie gradacji sankcji za naruszenia partii politycznych, które nie byłoby ograniczone wyłącznie do delegalizacji.

Bibliografia

- Bielankowska Judyta, „Radykalizmy społeczno-polityczne III RP w kontekście współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa”, [w:] *Zwierciadła bezpieczeństwa*, red. Hanna Sommer i Grzegorz Zakrzewski. 63-83. Rzeszów: Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, 2022.
- DARE, *Czynniki wpływające na proces radykalizacji młodych ludzi. Wnioski z badań w projekcie „DARE”*. <https://dare-h2020.civitas.edu.pl/wp-content/uploads/2021/10/DARE-Spoeczny-wymiar-radykalizacji.pdf>.
- Garlicki Leszek, „Komentarz do art. 188”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Leszek Garlicki, t. V. 609-613. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007.
- Garlicki Leszek, Janusz Trzcinski, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r.* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999.
- Granat Mirosław, „Problem badania konstytucyjności partii politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej”, [w:] *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. Aldona Domańska, Krzysztof Skotnicki. 182-202. Łódź: Łódzkie Towarzystwo Naukowe, 2003.
- Kordela Marzena, „Kodowanie wartości prawnych w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Perspektywa aksjologicznej wykładni prawa” *Poznańskie Studia Polonistyczne. Seria Językoznawcza*, nr 1 (2021): 57-70.
- Majchrowski Jacek, „Status prawny partii komunistycznej w Polsce współczesnej”, [w:] *Historia et Ius, Księga pamiątkowa ku czci ks. prof. H. Karbownika*, red. Antoni Dębiński, Grzegorz Górski. 601-623. Lublin: Roczniki Nauk Prawnych, 1998.
- Mazurczak Jacek, „Radykalizacja jako proces prowadzący do ekstremizmu i terroryzmu” *Miscellanea Anthropologica et Sociologica*, nr 2 (2020): 45-73.

- Mączyński Andrzej, Jan Podkowik, „Komentarz do art. 188”, [w:] *Konstytucja RP.T. II*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek. 1125-1138. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- McLaughlin Paul, *Radicalism; A Philosophical Study*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- Moulin-Stożek Maria, Bogusław Przywora, Milena Garwol, „State security versus fundamental freedoms. Evaluating Polish legislative responses to terrorism and radicalization” *DPCE Online* (Special Issue *Democracy, radicalisation and de-radicalisation*), nr 2 (2023): 2087-2108. <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1960>.
- Moulin-Stożek Maria, *De-radicalization and Integration. Legal and Policy Framework. D4 Country Report. Horizon 2020 project ‘De-Radicalisation in Europe and Beyond: Detect, Resolve, Re-integrate’* (959198), (2021). <https://dradproject.com/?publications=de-radicalisation-and-integration-legal-policy-framework-in-poland>.
- Przywora Bogusław, „Instytucja partii politycznej w Konstytucji” *Przegląd Sejmowy*, nr 3 (2021): 87-110.
- Przywora Bogusław, „Wzorce kontroli partii politycznych w świetle ustaleń doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – próba oceny i podsumowania”, [w:] *Ustroje, tradycje i porównania. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. M. Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. Piotr Mikuli, Andrzej Kulig, Janusz Karp, Grzegorz Kuca. 522-530. Warszawa: Kancelaria Sejmu-Wydawnictwo Sejmowe, 2015.
- Rakusa-Suszczeński Mikołaj, „Trzy nurty badania radykalizmu społecznego” *Zoon Politikon*, nr 7 (2016): 13-33.
- Ruczkowski Pior, „Aksjologia Konstytucji RP, czyli od wartości do prawa pozytywnego” *Political Dialogues*, nr 30 (2021): 97-114. <http://dx.doi.org/10.12775/DP.2021.005>.
- Sułkowski Jarosław, „Komentarz do art. 13”, [w:] *Konstytucja RP.T. I*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek. 622-632. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Syryt Aleksandra, „Kilka uwag o rodzajach wykładni w uzasadnieniach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego”, [w:] *Księga dedykowana Profesorowi Mieczysławowi Omyle. Veritas in iurisprudentia*, red. Artur Kotowski. 122-142. Warszawa: Difin, 2023.
- Tuleja Piotr, „Podstawy prawne delegalizacji partii politycznych”, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. I, red. Włodzimierz Wróbel, Piotr Kardas, Tomasz Sroka. 603-618. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012.
- Uziębło Piotr, „Kilka uwag o badaniu przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją celów i działalności partii politycznych”, [w:] *Trzecia władza – sądy*

i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, red. Andrzej Szmyt. 471-486. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2008.

Zdyb Marian, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze. Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008.

Zubik Marek, „Inicjowanie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie partii politycznych”, [w:] *Prawo, język, logika. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Malinowskiego*, red. Sławomir Lewandowski, Hanna Machińska, Jacek Petzel. 305-322. Warszawa: Lexis Nexis 2013.

