



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 15-04-2021 r.

VII.613.5.2021.MAW

**Pan  
mł. insp. Krzysztof Łaskiewicz  
Pełnomocnika Komendanta  
Głównego Policji ds. Ochrony  
Praw Człowieka**

**ePUAP**

Szanowny Panie Inspektorze,

**Rzecznik Praw Obywatelskich z niepokojem obserwuje coraz częstsze ingerencje funkcjonariuszy polskiej Policji w wolność zgromadzeń osób młodych.**

Od początku roku kilkakrotnie już Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował ingerencje w tego rodzaju sprawach. W styczniu br. Rzecznik podjął interwencję w sprawie nastolatka, członka Młodzieżowego Strajku Klimatycznego, który podczas demonstracji używał przez chwilę urządzenia nagłaśniającego. Upomniany przez policjantów, odłożył megafon. Mimo to policja zawiadomiła w sprawie sąd rodzinny o jego demoralizacji. Kolejną sprawą, w której Rzecznik podjął interwencję, jest sprawa uczennicy, która wzięła udział w manifestacji w Poznaniu i zabrała na niej głos – na początku i na końcu odbywanego zgromadzenia. Policja miała na tej podstawie uznać, że młoda kobieta jest organizatorką zgromadzenia publicznego. Prowadzone wobec niej postępowanie ma zmierzać do postawienia młodej obywatelce zarzutów z art. 52 § 2 pkt 2 Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 281). Postępowanie w podobnej sprawie zostało wszczęte również w związku z zarzutem organizacji zgromadzenia publicznego przez młodą osobę w Oleśnicy. W tym przypadku postępowanie to zmierza do postawienia Jej zarzutów z art. 165 § 1 Kodeksu karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444). Jak wynika z ostatnich doniesień

medialnych<sup>1</sup>, Dolnośląskie Centrum Praw Człowieka we Wrocławiu poinformowało, że wrocławska policja prowadzi postępowanie wobec osoby 17-letniej w celu ukarania jej za to, że w czasie proekologicznego protestu siedziała na chodniku.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę na to, że **również osoby niepełnoletnie w Rzeczypospolitej Polskiej mają prawo do demonstrowania swoich poglądów, szczególnie w sprawach o doniosłym znaczeniu społecznym i w tym zakresie korzystają z gwarantowanej konstytucyjnie wolności słowa (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP), a także udziału w pokojowych zgromadzeniach publicznych (art. 57 Konstytucji RP). Podobne gwarancje zawiera Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526) – art. 13 ust. 1 tej Konwencji gwarantuje dziecku prawo do swobodnej wypowiedzi, art. 15 ust. 1 Konwencji gwarantuje wolność pokojowych zgromadzeń dzieci.**

Powyższe kwestie mają szczególne znaczenie w kontekście oceny prawnej zgromadzeń publicznych odbywanych w czasie ogłoszonego przez władze publiczne stanu epidemii. Zgromadzenia te uznawane są przez Policję za nielegalne i z tego właśnie powodu w odniesieniu do demonstrantów podejmowane są działania sankcyjne. Tymczasem Rzecznik Praw Obywatelskich od wielu miesięcy informuje i stoi na stanowisku, że wprowadzone przepisami rządowych rozporządzeń wykonawczych zakazy i ograniczenia wolności pokojowych zgromadzeń publicznych są niekonstytucyjne<sup>2</sup>. Opinię Rzecznika w przedmiocie niekonstytucyjności ograniczeń konstytucyjnej wolności zgromadzeń publicznych w drodze rozporządzeń wykonawczych jest podzielana w orzecznictwie sądowym (zob. np. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2020 r. sygn. akt VI ACz 339/20; wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1250/20; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 marca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1459/20). Oznacza to, że podejmując w tym zakresie działania Policja bez legalnie ustanowionej

---

<sup>1</sup> J. Urbańska-Jaworska, *Policja chce ukarania przez sąd 17-latkę za "naruszenie ładu i porządku publicznego poprzez siedzenie na chodniku"*, (wroclaw.wyborcza.pl, 31.03.2021r.), dostęp: <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,26930569,przed-sad-za-siedzenie-na-chodniku-adwokat-nie-moglem-uwierzyc.html>

<sup>2</sup> Zob. szerzej S. Trociuk, *Prawa i wolności w czasie epidemii*, Warszawa 2021, s. 65-76.

podstawy prawnej ingeruje w konstytucyjnie chronione wolności. **Podejście do zgromadzeń publicznych w pandemii jest szczególnie ważne z perspektywy udziału w nich osób nieletnich. Policja bowiem ocenia to wówczas jako przejaw demoralizacji osoby niepełnoletniej i kieruje sprawy do sądów rodzinnych, chociaż osoby nieletnie realizują jedynie swoją wolność konstytucyjną, która nie została skutecznie, a więc w sposób legalny ograniczona, co potwierdza powołane orzecznictwo sądowe.**

Osobno należy rozważyć ostatnią sprawę protestu osoby małoletniej we Wrocławiu. Z doniesień medialnych wynika, że osoba niepełnoletnia została oskarżona o to, że naruszyła ład i porządek publiczny poprzez siedzenie na chodniku, tj. o czyn z art. 51 § 1 k.w. Na wstępie należy rozważyć, czy siedzenie na chodniku wypełnia czyn określony we wskazanym artykule, tj. czy czynność siedzenia na chodniku „zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym”. Warto odnieść się w tym miejscu do orzecznictwa Sądu Najwyższego, tj. wyroku z dnia 22 maja 2019 r., sygn. akt IV KK 219/18, dotyczącego pojęcia „zakłócania” spokoju lub porządku publicznego. Sąd Najwyższy wskazał, że przedmiotem ochrony, określonym w art. 51 k.w., jest prawo obywateli do niezakłóconego spokoju i porządku publicznego oraz niezakłócony spoczynek nocny, które to nie powinny być zakłócone jakimikolwiek zachowaniami wykraczającymi poza ogólnie, czy też zwyczajowo przyjęte normy społecznego zachowania się. Użycie przez ustawodawcę określenia "zakłócenie" wskazuje, że chodzi o wywołanie gdzieś niepokoju, zamieszania naruszającego ustalony porządek, normy współżycia społecznego czy też naturalny bieg spraw, co w efekcie powoduje oburzenie, podenerwowanie lub zgorszenie. Zdaniem Rzecznika siedzenie na chodniku nie wypełnia wskazanych znamion, bowiem nie wykracza poza ogólnie, czy też zwyczajowo przyjęte normy społecznego zachowania się, nie powoduje także oburzenia, podenerwowania lub zgorszenia. Z kolei analizując potencjalne zakłócenie porządku publicznego poprzez siedzenie na chodniku należy wskazać, że zachowanie to musiałoby wywołać stan, który w danym miejscu, czasie i okolicznościach, zgodnie z przyjętymi zwyczajami i obowiązującymi przepisami, uważa się za nienormalny i który, w obiektywnym odbiorze, odczuwany jest jako utrudnienie lub uniemożliwienie powszechnie akceptowanego sposobu zachowania się w miejscach dostępnych dla bliżej nieokreślonej liczby osób. Zdaniem

Rzecznika siedzenie na chodniku nie jest zatem zachowaniem nienormalnym, które utrudnia lub uniemożliwia powszechnie akceptowane sposoby zachowania.

Osobno należy wskazać sprawę rozważyć w kontekście korzystania przez osobę małoletnią z wolności zgromadzeń poprzez formę protestu jaką jest siedzenie. Forma ta jest powszechnie znaną pokojową formą protestu, wykorzystywaną przez studentów podczas strajków okupacyjnych (*sit-in*). W ostatnim czasie taką formę protestu przyjęły na przykład akcje solidarnościowe z zatrzymanymi osobami na Białorusi.

Przyjęcie zatem, że osoba ta uczestniczyła w pokojowym proteście siedzącym prowadzić musi do wniosku, iż ochrona jej praw powinna być szersza, korzystała bowiem ona z konstytucyjnie chronionego prawa człowieka. W tym miejscu warto odnieść się do obowiązującego w Polsce standardu wynikającego z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Już w 1989 roku w sprawie *G przeciwko Republice Federalnej Niemiec* (skarga nr 13079/87) uznano, że protest siedzący stanowi formę pokojowej manifestacji. W wskazanej sprawie uczestnicy protestu blokowali drogę na dwadzieścia minut co godzinę. Trybunał wskazał że pokojowe zgromadzenie nie obejmuje demonstracji, podczas której organizatorzy i uczestnicy mają gwałtowne zamiary, które powodują zamieszki. W sprawie *Hakim Aydin przeciwko Turcji* (skarga nr 4048/09), Trybunał zbadał czy doszło do nieproporcjonalnego naruszenia praw osoby, która demonstrowała swoje poglądy poprzez m.in. siedzenie na placu. Skarżący został aresztowany przez policję. Trybunał uznał, że demonstracja ta miała charakter pokojowy, ponadto zastosowanie środka karnego w tej sytuacji nie miało podstaw prawnych (*not prescribed by law*). Analizując możliwość ograniczenia prawa wynikającego z art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (wolność zgromadzeń) należy zatem przeprowadzić test proporcjonalności.

Badając opisaną wyżej sprawę osoby małoletniej siedzącej na chodniku, na wstępie należy zbadać czy korzystała ona z wolności zgromadzeń publicznych. Mając na względzie trwający w tym czasie i miejscu strajk okupacyjny aktywistów ekologicznych, można uznać, że jej zachowanie miało na celu wyrażenie poparcia dla ich działań lub misji, która im przyświecała. Kolejnym krokiem jest zbadanie czy działania podjęte przez policję miały odpowiednią podstawę prawną. Tutaj należy odpowiednio zbadać, czy art. 51 k.w. jest podstawą wystarczającą do ograniczenia wolności zgromadzeń, nie taki był bowiem cel

ustawodawcy tworzącego wskazany przepis. Dodatkowo, w świetle wprowadzonych przepisów ograniczających wolność zgromadzeń w związku ze stanem pandemii, należy zbadać czy regulacje te zostały wprowadzone w odpowiedni sposób. Ograniczenia praw i wolności człowieka mogą bowiem zostać uregulowane jedynie na poziomie ustawy. Rozporządzenie, które zakazuje organizacji lub udziału w zgromadzeniu, bądź ogranicza możliwość zgromadzeń do udziału pięciu osób zdaniem Rzecznika wykracza poza określoną kompetencję ustawową i prowadzi do naruszenia istoty prawa, a tym samym jest niezgodne z konstytucją.

Następnie należy przeanalizować, czy działanie policji miało na celu ochronę jednego z celów określonych w ustępie 2 art. 11 Europejskiej Konwencji, tj. interesu bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Wniesienie przez policję wniosku o ukaranie można zinterpretować jako próbę ochrony porządku publicznego. W tym miejscu należy jednakże przeprowadzić kluczowy aspekt testu proporcjonalności, tj. zbadać czy działanie to było niezbędne w społeczeństwie demokratycznym. Zdaniem Rzecznika, nawet jeżeli uznamy, że siedzenie na chodniku może naruszać porządek publiczny, to zastosowanie wobec takiego czynu sankcji o charakterze karnym (art. 51 k.w.) nie jest proporcjonalne. Tym samym ingerencja w realizację wolności tej osoby była nadmierna a sankcja nałożona przez funkcjonariuszy policji zbędne i pozbawione podstaw.

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627), przedstawiam wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, prosząc o uwzględnienie ich w toku prowadzonych czynności. Będę wdzięczny za upowszechnienie stanowiska Rzecznika w działaniach szkoleniowych i edukacyjnych prowadzonych w odniesieniu do funkcjonariuszy policji. Z tego względu proszę uprzejmie o poinformowanie mnie o podjętych w tym zakresie działaniach.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/