



**DAJCIE MI CZŁOWIEKA,  
A ZNAJDZIE SIĘ PARAGRAF**

**O INSTRUMENTALNYM STOSOWANIU  
KODEKSU WYKROCZEŃ  
DO TŁUMIENIA PROTESTÓW**



Autorzy: Adam Płoszka, Marcin Sczaniecki  
Konsultacja merytoryczna: Anna Błaszczak-Banasiak, Joanna Rostkowska  
Konsultacja językowa: Marta Marchlewska-Ziomek  
Opracowanie graficzne: Marzena Pińko-Strzemecka  
Fotografie: Marcin Sczaniecki  
Grafika na okładce: Aleksandra Herzyk

ISBN 978-83-948139-7-0

**Stowarzyszenie  
AMNESTY INTERNATIONAL**

[www.amnesty.org.pl](http://www.amnesty.org.pl)

Sapieżyńska 10a,  
00-215 Warszawa

e: [amnesty@amnesty.org.pl](mailto:amnesty@amnesty.org.pl)  
t: 22 827 60 00



# Spis treści

I.	Wprowadzenie – czyli jak prawo może być nadużywane do celów z nim niezgodnych . . . . .	4
II.	Znaczenie wolności zgromadzeń – perspektywa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka . . . . .	7
III.	Znaczenie wolności zgromadzeń – perspektywa warszawskich sądów . . . . .	9
IV.	Identyfikacja praktyki nadużywania Kodeksu wykroczeń do tłumienia protestów . . . . .	11
V.	O nadużywaniu Kodeksu wykroczeń – perspektywa praktyków prawa . . . . .	14
VI.	Dane Ministerstwa Sprawiedliwości . . . . .	17
VII.	Podsumowanie oraz rekomendacje. . . . .	18

# I. Wprowadzenie – czyli jak prawo może być nadużywane do celów z nim niezgodnych

**„Dla moich przyjaciół: wszystko. Dla moich wrogów: prawo”, to zdanie byłego prezydenta Peru Óscara Benavidesa doskonale oddaje, jak prawo może być instrumentalnie nadużywane dla celów politycznych. Dzieje się tak wtedy, gdy polityka przejmuje prymat nad prawem i wartościami, które ono uosabia i chroni, w tym nad prawami człowieka<sup>1</sup>.**

By lepiej zrozumieć, na czym polega instrumentalne stosowanie prawa, warto przywołać jeden z najbardziej spektakularnych przykładów z Polski, jakim była głośna przed laty decyzja Prezydenta miasta stołecznego Warszawy o zakazie organizowania parady równości w 2005 r. Decyzja ta wydana została przy pełnej świadomości, publicznie zmanifestowanej przez prezydenta w wywiadzie prasowym. Przyznał wtedy, że procedury odwoławcze obowiązującej ówczesnie ustawy Prawo o zgromadzeniach potrwają na tyle długo, że organizatorzy nie zdołają się skutecznie od tego zakazu odwołać przed terminem planowanego zgromadzenia. Sprawa tego zakazu ostatecznie znalazła swój finał w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, który stwierdził naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>2</sup>. Pomimo tego wyroku i zmian w prawie, które zostały wprowadzone w celu jego wykonania, w następnych latach marsze równości odbywające się w licznych miastach w Polsce w dalszym ciągu były prewencyjnie zakazywane. Pretekstem do tych zakazów było potencjalne zagrożenie dla zdrowia lub życia, które mogło się wiązać z pojawieniem się kontrmanifestacji. Od organizatorów marszy wymagano także spełnienia dodatkowych wymogów, które nie miały oparcia w prawie, przerzucając na nich odpowiedzialność zapewnienia bezpieczeństwa osobom uczestniczącym<sup>3</sup>. Te przykłady pokazują, jak niebezpieczna dla praw człowieka może być instrumentalizacja prawa.

W debacie publicznej można spotkać się z różnymi nazwami używanymi na określenie przejawów instrumentalnego stosowania prawa. W ostatnich latach, także w Polsce, pewną popularność zyskało pojęcie dyskryminacyjnego legalizmu (ang. *discriminatory*

<sup>1</sup> Prawo może być nie tylko instrumentalnie stosowane, co jest przedmiotem zainteresowania tego raportu, ale także instrumentalnie stanowione. O tym szerzej: Piotr Winczorek, Instrumentalne wykorzystywanie prawa [w:] Mirosław Wyrzykowski (red.), Przekonania moralne władzy publicznej a wolność jednostki, Warszawa, 2007, s. 84-88.

<sup>2</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 maja 2007 r., w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce, skarga nr 1543/06.

<sup>3</sup> Z dokładnym omówieniem systemowych prześladowań społeczności LGBTI można zapoznać się w raporcie Amnesty International „Byliśmy traktowani jak przestępcy. Od atmosfery wrogości po nękanie osób broniących praw LGBTI”: [Bylismy-traktowani-jak-przestepcy-raport-aktywisci\\_stki-LGBTI-Amnesty-International-2022.pdf](#)



*legalism*) ukute przez Kurta Weylanda<sup>4</sup>. Pojęcia tego używa się na określenie sytuacji, w której władza w pierwszej kolejności podporządkowuje sobie instytucje państwowe, w tym prokuraturę oraz sądy, by następnie dzięki wykorzystywaniu formalnych mechanizmów władzy, w sposób całkowicie dyskrecjonalny, wspierać swoich sojuszników<sup>5</sup>, a jednocześnie nękać swoich przeciwników. Przeciwników, którymi nie zawsze muszą być przedstawiciele opozycji, równie dobrze mogą to być dziennikarze, działacze organizacji pozarządowych czy wszelkie inne osoby krytykujące władzę bądź ujawniające nieprzychylnie dla władzy informacje. W tym kontekście w sposób szczególnie ujawnia się problematyka zagwarantowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów dla ochrony przed wystąpieniem dyskryminacyjnego legalizmu.

Instrumentalne stosowanie prawa może przybrać także postać inicjowania postępowań sądowych przez władze przeciwko krytycznym wobec władzy obywatelom. Uwaga znacznej części opinii publicznej, także ze względu na toczące się prace legislacyjne na poziomie Unii Europejskiej<sup>6</sup>, w ostatnich miesiącach skoncentrowała się na zjawisku SLAPP (akronim wywodzi się z angielskiego sformułowania: *Strategic Lawsuit Against Public Participation*, które na język polski można przetłumaczyć jako strategiczne

<sup>4</sup> Kurt Weyland, "The threat from the populist left." *Journal of Democracy*, July 2013, Volume 24, Number 3. p. 18-32. Szerzej o polskim kontekście: Adam Bodnar, „Dla moich przyjaciół: wszystko. Dla moich wrogów: prawo”. *Podejście do prawa w dobie kryzysu praworządności* [w:] Krystyna Szczepanowska-Kozłowska (red.), Profesor Marek Safjan znany i nieznany. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin, Warszawa 2020, p. 37-48.

<sup>5</sup> Najlepszym tego przykładem, w kontekście Polskim jest wsparcie jakiegoś urzędu prokuratorskiego udzielił aktywistom działającym na rzecz zaostrzenia prawa antyaborcyjnego co zostało opisane szerzej: Adam Płoszka, *Publiczne eksponowanie banerów antyaborcyjnych w kontekście granic swobody ekspresji*, *Studia Iuridica*, nr 88, s. 325-349

<sup>6</sup> Komisja Europejska: *Działania UE przeciwdziałające nadużywaniu drogi sądowej (SLAPP) wobec dziennikarzy i obrońców praw*, [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-Dzia%C5%82ania-UE-przeciwdzia%C5%82ajace-naduzywaniu-drogi-sadowej-SLAPP-wobec-dziennikarzy-i-obroncow-praw\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-Dzia%C5%82ania-UE-przeciwdzia%C5%82ajace-naduzywaniu-drogi-sadowej-SLAPP-wobec-dziennikarzy-i-obroncow-praw_pl)

postępowania sądowe przeciwko udziałowi w życiu publicznym). Pojęcia tego używa się najczęściej na określenie postępowań sądowych (głównie cywilnych) inicjowanych przez prywatne (niepaństwowe) podmioty, często związane z władzą, przeciwko ich krytykom. Zasadniczym celem takich postępowań nie zawsze musi być wygrana w procesie. Chodzi raczej o uciszenie krytyków, by ci, w obawie o długie i kosztowne procesy, nie informowali opinii publicznej o ważnych zjawiskach i problemach. Polska jest niechlubnym liderem pod względem liczby tego typu postępowań<sup>7</sup>.

W polskiej rzeczywistości prawnej zjawiskiem równie groźnym, choć umykającym szerszej uwadze opinii publicznej, jest instrumentalne stosowanie przez władzę Kodeksu wykroczeń do tłumienia aktywizmu, a zwłaszcza szeroko rozumianych protestów. Postępowanie w sprawach wykroczeń tym różni się od typowych SLAPPów, że nie wymaga inwestowania dużych nakładów finansowych – jak w postępowaniach cywilnych – po to, by uciszyć krytyków, dziennikarzy czy aktywistów. W tych postępowaniach, inicjowanych na polityczne zamówienie, cały ciężar finansowy i organizacyjny bierze bowiem na siebie państwo. Umożliwia to podejmowanie na znacznie większą skalę działań zmierzających do uciszenia krytycznych głosów<sup>8</sup>.

W niniejszym raporcie dokonujemy charakterystyki problematyki nadużywania kodeksu wykroczeń do tłumienia aktywizmu obywatelskiego. W tym celu w pierwszej kolejności zarysowujemy znaczenie, jakie wolności zgromadzeń przypisuje się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz orzecznictwie sądów powszechnych, w celu zbudowania punktu odniesienia dla dalszych rozważań. Przyjmujemy wolność zgromadzeń za punkt odniesienia z tego powodu, że w praktyce po Kodeks wykroczeń szczególnie często sięgano po to, by tłumić pokojowe zgromadzenia w Polsce. Dalej opisujemy dane dotyczące praktyki nadużywania Kodeksu wykroczeń do tłumienia aktywizmu, jakie na potrzeby tego opracowania udało nam się zgromadzić z otwartych źródeł, a także analizujemy dane na ten temat pozyskane przez nas od praktyków prawa. Wreszcie przytaczamy dane uzyskane od Ministerstwa Sprawiedliwości na temat praktyki stosowania Kodeksu wykroczeń. Całość zawiera podsumowanie, któremu towarzyszą wnioski i rekomendacje skierowane pod adresem władz publicznych RP.

Poza zakresem niniejszego raportu pozostawiamy inną praktykę, ściśle powiązaną z występowaniem praktyki instrumentalnego stosowania Kodeksu wykroczeń, a mianowicie praktykę niesłusznego zatrzymywania przez policję aktywistów korzystających z wolności zgromadzeń. Osoby te są pozbawiane wolności także w związku z zarzutami popełnienia wykroczeń, często na maksymalnie dopuszczalny konstytucyjnie okres 48 godzin. Niewątpliwie takie zatrzymania nie zawsze mają charakter zasadny i legalny, co później stwierdzają sądy. Zbadanie tej problematyki wymaga jednak przeprowadzenia dodatkowych i pogłębionych badań.

<sup>7</sup> CASE 2023 report “SLAPPs: Increasingly Threatening Democracy in Europe”  
<https://www.the-case.eu/wp-content/uploads/2023/08/20230703-CASE-UPDATE-REPORT-2023-1.pdf>

<sup>8</sup> Jak wskazał adw. Radosław Baszuk w wywiadzie dla OKO Press: „U nas SLAPPy funduje obywatelom państwo, a ono ma lepsze narzędzia niż cywilne pozwy. I używa tych narzędzi: policji, prokuratury, inspektoratów, służb. Na masową skalę. To się zaczęło na przełomie 2017 i 2018 roku – przedtem jako adwokat karnista z praktyką od 25 lat niemal nie miałem do czynienia z Kodeksem wykroczeń. Od 2018 roku takich spraw wykroczeniowych sam prowadziłem ponad setkę. To pokazuje skalę zmiany.” Cyt. za: Władza zniechęca aktywnych obywateli bezsensownymi pozwami - mecenas Baszuk, OKO Press, 11 października 2021.  
<https://oko.press/wladza-zniecheca-aktywnych-obywateli-bezsensownymi-pozwami-mecenas-baszuk-na-celowniku>

## II. Znaczenie wolności zgromadzeń – perspektywa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

**Wolność zgromadzeń to jedno z podstawowych praw człowieka. Jest ona zagwarantowana przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej<sup>9</sup>, która w artykule 57 stanowi, że „każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich”. Gwarantują ją również międzynarodowe akty prawne, takie jak Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (artykuł 11), czy Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (artykuł 21).**

Jak podkreślił Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz) w wyroku w sprawie Kudrevičius i inni przeciwko Litwie, wolność pokojowych zgromadzeń jest podstawowym prawem w społeczeństwie demokratycznym i, podobnie jak swobodę wypowiedzi, należy ją traktować jako jeden z fundamentów takiego społeczeństwa. Z tego powodu nie powinno się jej interpretować w sposób restrykcyjny<sup>10</sup>. Z kolei w swoim orzeczeniu ÖZDEP przeciwko Turcji, Trybunał w Strasburgu stwierdził, że jednym z celów ochrony wolności zgromadzeń jest ochrona możliwości wyrażania opinii w sposób swobodny<sup>11</sup>.

Wolność pokojowych zgromadzeń nie może być rozpatrywana w oderwaniu od swobody wypowiedzi, która zapewnia przestrzeń dla debaty publicznej i publicznego wyrażania sprzeciwu<sup>12</sup>. ETPCz zaobserwował w tym kontekście, że związek między wolnością zgromadzeń a swobodą wypowiedzi ma szczególnie duże znaczenie w przypadku restrykcji będących reakcją na poglądy lub wypowiedzi uczestników demonstracji. Zdaniem Trybunału na istotność wolności zgromadzeń wskazuje fakt, że osoby demonstrujące zbierają się, żeby wyrazić nie tylko swoje indywidualne zdanie, ale opinię całej zbiorowości<sup>13</sup>.

Zgodnie ze strasburskim orzecznictwem, państwa nie tylko mają obowiązek powstrzymania się od wprowadzania ograniczeń dotyczących wolności zgromadzeń,

<sup>9</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>10</sup> Wyrok ETPCz z 15 października 2015 r. w sprawie Kudrevičius i inni przeciwko Litwie, skarga nr 37553/05.

<sup>11</sup> Wyrok ETPCz z 8 grudnia 1999 r. w sprawie ÖZDEP przeciwko Turcji, skarga nr 23885/94.

<sup>12</sup> Wyrok ETPCz z 7 października 2008 r. w sprawie Éva Molnár przeciwko Węgrom, skarga nr 10346/05.

<sup>13</sup> Wyrok ETPCz z 12 czerwca 2014 r. w sprawie Primov i inni przeciwko Rosji, skarga nr 17391/06.

muszą one również w sposób aktywny stwarzać warunki umożliwiające wszystkim ludziom korzystanie z niej w sposób nieskrępowany, pod warunkiem oczywiście, że wyrażanie sprzeciwu ma miejsce w sposób pokojowy. Jest to tak zwany pozytywny obowiązek państwa<sup>14</sup>. Szczególnie istotne jest zapewnienie możliwości protestowania mniejszościom oraz grupom posiadającym niepopularne poglądy, ponieważ są one bardziej narażone na wiktymizację<sup>15</sup>.

Mimo jej niezaprzeczalnej wagi, wolność zgromadzeń nie ma charakteru absolutnego i w pewnych, ściśle określonych, okolicznościach może zostać ograniczona. W każdym przypadku muszą zostać łącznie spełnione trzy przesłanki, jest to tzw. trójstopniowy test. Po pierwsze, spełniony musi być warunek legalności. Oznacza to, że ingerencja w wolność zgromadzeń musi mieć oparcie w przepisach prawa. Stosowne regulacje muszą ponadto zostać sformułowane w sposób dostatecznie jasny, tak, by każdy mógł zrozumieć ich treść oraz muszą być opublikowane w miejscu, do którego każdy ma swobodny dostęp, by wszyscy mogli się z nimi zapoznać<sup>16</sup>.

Kolejną przesłanką jest celowość, która określa, że ingerencja musi być podyktowana ochroną jednego ze ściśle określonych interesów prawnych. Zgodnie z artykułem 11 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka są to „interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwu, ochrona zdrowia i moralności lub ochrona praw i wolności innych osób”<sup>17</sup>.

Trzecią przesłanką jest konieczność ingerencji w społeczeństwie demokratycznym. Ograniczenie swobody zgromadzeń musi być niezbędne, co oznacza, że mniej restrykcyjne mechanizmy byłyby niewystarczające. Warto w tym kontekście przytoczyć wyrok ETPCz w sprawie Stankov przeciwko Bułgarii, w którym określono, że wolność zgromadzeń chroni nawet te idee, które można uznać za obraźliwe, szokujące lub niedopuszczalne dla władzy, a przyjęcie odmiennego stanowiska poważnie zagroziłoby demokracji. Muszą być one jednak wyrażone w sposób pokojowy i nie nawoływać do nienawiści<sup>18</sup>. Należy mieć w pamięci, że Trybunał w Strasburgu wielokrotnie wskazywał, że zakazanie zgromadzenia może zniechęcać do zorganizowania go lub wzięcia w nim udziału w przyszłości. Jest to tak zwany efekt mrożący, który również należy mieć na uwadze, oceniając proporcjonalność ingerencji w wolność zgromadzeń<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Wyrok ETPCz z 15 października 2015 r. w sprawie Kudrevičius i inni przeciwko Litwie, skarga nr 37553/05.

<sup>15</sup> Wyrok ETPCz z 3 maja 2007 r. w sprawie Bączkowski i inni przeciwko Polsce, skarga nr 1543/06.

<sup>16</sup> Wyrok ETPCz z 15 października 2015 r. w sprawie Kudrevičius i inni przeciwko Litwie, skarga nr 37553/05.

<sup>17</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Rzym, 4 listopada 1950 roku, art. 11 ust. 2.

<sup>18</sup> Wyrok ETPCz z 2 października 2001 r. w sprawie Stankov i United Macedonian Organisation Ilinden przeciwko Bułgarii, skargi nr 29221/95 and 29225/95.

<sup>19</sup> Wyrok ETPCz z 14 lutego 2006 r. w sprawie Christian Democratic People's Party przeciwko Mołdawii, skarga nr 28793/02.



# III. Znaczenie wolności zgromadzeń – perspektywa warszawskich sądów

Znaczenie, jakie posiada wolność zgromadzeń – już na kanwie zarzutów o popełnienie wykroczeń – zostało także dostrzeżone w orzecznictwie sądów powszechnych. Widoczne jest zwłaszcza w orzeczeniach sądów warszawskich, które ze względu na fakt, że w stolicy szczególnie często odbywają się protesty, były wielokrotnie konfrontowane z problematyką ograniczania wolności zgromadzeń.

Tym samym, jedynie tytułem przykładu warto wskazać, że Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie w swoim wyroku z 21 sierpnia 2018 r. podkreślił, że „art. 57 Konstytucji RP zapewnia każdemu prawo do organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Realizacja prawa do wolności słowa często idzie w parze z prawem do zgromadzeń, co wiąże się z opiniotwórczym charakterem zgromadzenia, które jest formą ekspresji, poprzez słowa, zachowania czy postawy. Także, stanowiąca część polskiego porządku prawnego, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w art. 11 określa i gwarantuje prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia po to, aby swoje poglądy mieć możliwość publicznie wyrażać. Ze stanowiska prezentowanego konsekwentnie w orzecznictwie TK i ETPC wynika jasno, że wolność zgromadzeń oznacza w szczególności swobodę wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, formy wyrażania poglądów oraz swobodnego ustalania przebiegu zgromadzenia. Po stronie władz publicznych istnieje natomiast odpowiadający temu prawu obowiązek podejmowania działań, które doprowadzą do urzeczywistnienia tego prawa, czyli usunięcia przeszkód, które to uniemożliwiają, a przede wszystkim zaniechania nieuzasadnionych ingerencji w tą sferę, nawet gdy demonstracja może drażnić i przeszkadzać innym”<sup>20</sup>.

W omawianej sprawie obwinieni zorganizowali spontaniczne zgromadzenie wokół Sejmu, które przebiegło w sposób pokojowy. Zdaniem sądu, ich działanie „należy traktować jako realizację konstytucyjnie zagwarantowanej wolności wyrażania opinii i pokojowego zgromadzenia się w miejscu publicznym. Zrozumiałe jest, że przedmiotowe zgromadzenie odbywało się w sąsiedztwie terenów Sejmu RP, bowiem jego uczestnikom zależało na dotarciu ze swoim protestem do parlamentarzystów. Powodem protestu były prace parlamentu i dlatego ludzie gromadzili się w tym miejscu. Celem tej demonstracji nie było zakłócanie ruchu na drodze publicznej, ale zmanifestowanie swojego stanowiska i niezgody na to, co dzieje się w parlamencie”<sup>21</sup>.

Natomiast w wyroku z 13 listopada 2019 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie wskazał, że „treścią wolności zgromadzeń jest m.in. prawo każdego do udziału w zgromadzeniu, bez względu na to czy utożsamia się on z celami

<sup>20</sup> Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z 21 sierpnia 2018 r., sygn. akt XI W 1997/17.

<sup>21</sup> Ibid.

zgromadzenia, czy sympatyzuje z innymi uczestnikami takiego zgromadzenia”<sup>22</sup>. Przedmiotowa sprawa dotyczyła osoby, przeciwko której wszczęto postępowanie z art. 52 § 3 k.w., ponieważ podczas jednej z tzw. miesięcznic smoleńskich, mimo zachowywania się w sposób pokojowy, została poproszona przez organizatora zgromadzenia o jego opuszczenie, czego nie chciała wykonać. Sąd uniewinnił obwinionego, zwracając uwagę, że „dopiero gdy uczestnik zgromadzenia rzeczywiście udaremnia zgromadzenie lub narusza przepisy ustawy prawo o zgromadzeniach, przewodniczący zgromadzenia może wystosować wobec niego żądanie opuszczenia terenu zgromadzenia”. Podkreślił również, iż „wskazane w zeznaniach przewodniczącego zgromadzenia (...) okoliczności tzn. umieszczenie na odzieży mężczyzny różnych napisów, wznoszenie okrzyków nie związanych z celem zgromadzenia (przy czym brak jest informacji, iż te okrzyki miałyby udaremniać przebieg miesięcznicy), nie stanowią podstawy do stwierdzenia, aby zaistniały przesłanki dla żądania od tego mężczyzny opuszczenia terenu przemarszu”<sup>23</sup>.

Warto przywołać również wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z 24 października 2019 r., który dotyczył sprawy rzekomego przeszkadzania w przebiegu niezakazanego zgromadzenia poprzez siedzenie na trasie przemarszu. Była to tak zwana sprawa 14 kobiet, w którą zaangażowała się Amnesty International<sup>24</sup>. Sąd orzekł, że „zachowanie obwinionych nie wyczerpało znamion wykroczenia z art. 52 § 2 pkt 1 k.w. Nie sposób uznać ich działania za zmierzające bezpośrednio do przeszkodzenia w przebiegu zgromadzenia, jak również potraktować jako etap bezpośrednio poprzedzający przeszkodzenie w przebiegu zgromadzenia (usiłowanie). Zachowanie obwinionych stanowiło przejaw pokojowej manifestacji poglądów w przestrzeni publicznej. Zachowanie to należy oceniać w perspektywie konstytucyjnie gwarantowanej wolności wyrażania poglądów, co jest podstawowym prawem człowieka (art. 54 Konstytucji RP)”<sup>25</sup>. Sąd wyraził również pogląd, że „zachowanie obwinionych nie spowodowało i nie mogło spowodować żadnego przeszkodzenia w przebiegu Marszu (...). Tak nieliczna grupa osób naprzeciwko kilkudziesięciotysięcznego Marszu nie mogła spowodować żadnego istotnego zakłócenia. Obwinione doskonale zdawały sobie z tego sprawę i ich zachowanie nie zmierzało w kierunku przeszkodzenia Marszowi - stanowiło jedynie wyraz postawy sprzeciwiającej się hasłom przedstawianym przez niektórych uczestników Marszów (...). Zachowanie obwinionych mieściło się w granicach wolności debaty publicznej oraz demokratycznego porządku prawnego. Z niespornego materiału dowodowego wynika, że uczestnicy Marszu bez żadnych utrudnień omijali z obu stron siedzące na ulicy kobiety”<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z 13 listopada 2019 r., sygn. akt V W 625/19.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Więcej na ten temat można przeczytać tutaj: <https://www.amnesty.org.pl/slodko-gorzkie-zakonczenie-2-lata-walki-o-sprawiedliwosc-dla-14-kobiet/>

<sup>25</sup> Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z 24 października 2019 r., sygn. akt V W 626/19.

<sup>26</sup> Ibid.

# IV. Identyfikacja praktyki nadużywania Kodeksu wykroczeń do tłumienia protestów

Już analiza powyższych zaledwie kilku rozstrzygnięć sądów powszechnych, wydanych w związku z zarzutami popełnienia wykroczeń, zdaje się sugerować możliwość wystąpienia nadużyć w zakresie korzystania z Kodeksu wykroczeń do tłumienia aktywizmu. Dodatkowe argumenty potwierdzające tę hipotezę można odnaleźć, analizując ogólnodostępne publikacje medialne. W nich możemy bowiem doszukać się przejawów ewidentnego nadużywania Kodeksu wykroczeń do tłumienia przypadków protestów poprzez ściganie aktywistów za: rozwieszanie proklamacyjnych transparentów na budynkach partyjnych<sup>27</sup>, rysowanie na chodniku kredą obrazków w geście solidarności z uchodźcami<sup>28</sup>, organizację happeningu artystycznego w związku z próbą przeprowadzenia tzw. wyborów kopertowych<sup>29</sup>.

Dodatkowego argumentu potwierdzającego powyższą hipotezę dostarcza kompleksowy raport opracowany przez Fundację Wolni Obywatele RP. W raporcie tym dokonano podsumowania liczby postępowań toczących się w oparciu o Kodeks wykroczeń, które zostały zainicjowane w związku z protestami w szeroko rozumianym obszarze praworządności przeciwko aktywistom Fundacji lub osobom z nią związanym. Jak wynika z tego raportu, Fundacja do 31 marca 2023 r. zarejestrowała 645 postępowań sądowych prowadzonych w oparciu o przepisy Kodeksu wykroczeń. Fundacja wskazuje także, że spośród zakończonych przed sądami postępowań w sprawach o te wykroczenia, ponad 96% skończyło się oddaleniem zarzutów<sup>30</sup>.

**W stosunku do obywateli RP szczególnie często dochodziło do nadużywania Kodeksu wykroczeń w kontekście tzw. miesięcznic smoleńskich. Jedną z tego typu spraw trafiła aż do Sądu Najwyższego. 9 lutego 2021 r. Sąd Najwyższy rozpoznał kasację trzech osób, przeciwko którym postawiono zarzuty z art. 52 § 2 pkt 1 k.w., czyli przeszkadzania w przebiegu legalnego zgromadzenia<sup>31</sup>. Jedną z nich była kobieta, która przeskoczyła barierkę,**

<sup>27</sup> HFPC interweniuje ws. zatrzymania aktywistów Greenpeace, Rzeczpospolita z 29 maja 2019 r. <https://www.rp.pl/dobra-osobiste/art1319371-hfpc-interweniuje-ws-zatrzymania-aktywistow-greenpeace>

<sup>28</sup> HFPC: Policja rekwiruje kredę i wzywa na przesłuchanie matki dzieci, które rysowały na chodniku w geście solidarności z uchodźcami, 12.10.2021 <https://hfpr.pl/aktualnosci/policja-rekwiruje-krede-i-wzywa-na-przesluchanie-matki-dzieci-ktore-rysowaly-na-chodniku-w>

<sup>29</sup> Oko Press, Akcja artystów przeciw „nielegalnym wyborom”, policja nakłada mandaty. „Bo się grupujecie”, 6 maja 2020 r. <https://oko.press/akcja-artystow-przeciw-nielegalnym-wyborom-policja-naklada-mandaty-bo-sie-grupujecie>

<sup>30</sup> Raport ObyPomoc 11 kwietnia 2017 - 31 marca 2023, <https://obywatelerp.org/wp-content/uploads/2023/04/Raport-ObyPomoc-Zbiorczy-do-20230331.pdf>

<sup>31</sup> Wyrok Sądu Najwyższego (Izba Karna) z 9 lutego 2021 r., sygn. akt II KK 432/20.

by dostać się na obszar, gdzie odbywała się miesięcznica i nie wykonała polecenia funkcjonariusza policji, który nakazał jej opuszczenie tego terenu. Dwie pozostałe osoby to mężczyźni, którzy mieli wykrzykiwać obraźliwe hasła w kierunku zgromadzenia. Sąd Najwyższy uznał kasację za oczywiście uzasadnioną i umorzył postępowanie wobec obwinionych. W jego ocenie zachowania obwinionych nie wypełniały znamion wykroczenia. Stwierdził, że samo przeskoczenie nie może zostać uznane za zakłócanie zgromadzenia, a okrzyki nie przeszkodziły w przebiegu uroczystości.

Także Rzecznik Praw Obywatelskich interweniował w wielu przypadkach nadużywania Kodeksu wykroczeń do bezprawnego tłumienia prawa do protestu.

Jedną z takich spraw była sprawa uczennicy, przeciwko której wszczęto postępowanie, ponieważ w czasie proekologicznego procesu siedziała na chodniku. Postawiono jej zarzut z 51 § 1 kw, czyli naruszenie ładu i porządku publicznego. Zdaniem Rzecznika postępowanie wykroczeniowe było niezasadne, ponieważ reakcja władz publicznych nie była proporcjonalna do czynu<sup>32</sup>. Dla uzasadnienia swojego poglądu przytoczył on wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie G przeciwko Republice Federalnej Niemiec, w której uznano, że pokojowy protest w formie siedzącej stanowi realizację wolności zgromadzeń zapewnionej przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>33</sup>.

Innym wartym przytoczenia przykładem interwencji Rzecznika była sprawa uczennicy, która zabrała głos podczas zgromadzenia i została przez to błędnie uznana przez funkcjonariuszy policji za jego organizatorkę. Postawiono jej zarzut zorganizowania zgromadzenia bez wymaganej zgody (art. 52 § 2 pkt 2 k.w.).

Dla dopełnienia obrazu nadużywania Kodeksu wykroczeń, Amnesty International zdecydowała się zwrócić do adwokatów lub radców prawnych broniących w procesach dotyczących zarzutów popełnienia wykroczeń w związku z protestami, by ocenić, jaką skalę może mieć to zjawisko i ustalić, jakie przepisy bywają nadużywane. W tym celu skierowaliśmy drogą mailową zapytania do blisko 30 adwokatów/adwokatek i radców prawnych/radczyń prawnych znanych publicznie ze swojego zaangażowania w ochronę prawną osób podejmujących aktywizm obywatelski. Odpowiedzi uzyskaliśmy od 10 z nich, przy czym niektóre obejmowały sprawy prowadzone w danej kancelarii adwokackiej czy radcowskiej przez większą ilość osób.

Prawnikom zadaliśmy następujące pytania:

1. Czy jako obrońca/obrończyni prowadził Pan/prowadziła Pani sprawy z zakresu prawa do protestu (rozumianego jako możliwość korzystania z wolności słowa/zgromadzeń/zrzeszania się w ważnych społecznie sprawach), w których klienci,

<sup>32</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich, Młodzi obywatele mają prawo do protestu i wyrażania opinii. RPO do Policji w całej Polsce: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/mlodzi-prawo-do-protestu-i-opinii-rpo-do-policji>

<sup>33</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 6 marca 1989 r. w sprawie G przeciwko Republice Federalnej Niemiec, skarga nr 13079/87.

których Pan/Pani reprezentował/a, w następstwie skorzystania ze swoich konstytucyjnych wolności, spotkali się z reakcją w postaci przedstawienia im zarzutów z Kodeksu wykroczeń (np. z art.: 51, 52 § 2 pkt 2, 63a, 90 lub innych). Jeżeli tak było, to uprzejmie proszę o wskazanie podstawy prawnej zarzutu oraz – jeżeli to możliwe – udzielnie odpowiedzi na pytanie, czy sprawy te ostatecznie zakończyły się uniewinnieniem?

2. Na rzecz czego – rodzajowo określając (np. praworządność, ochrona środowiska) – Pana/Pani klienci protestowali?
3. Czy do ww postępowań przyłączył się prokurator?
4. Czy zaobserwował Pan Mecenas/zaobserwowała Pani Mecenas jakąś tendencję w zakresie liczby tego typu spraw (czy pojawia się ich więcej, mniej, jest ich corocznie podobna liczba?)



# V. O nadużywaniu Kodeksu wykroczeń – perspektywa praktyków prawa

Większość respondentów/respondentek odpowiedziała twierdząco na pierwsze pytanie dotyczące ich udziału w sprawach prowadzonych na podstawie Kodeksu wykroczeń związanych z wolnością zgromadzeń. Przywoływali oni następujące przepisy będące podstawą prawną zarzutów:

- art. 52 k.w. (15 wzmianek) – naruszenie przepisów dotyczących zgromadzeń (obejmuje to m.in. udział w zgromadzeniu posiadając broń lub inne niebezpieczne narzędzia, przeszkadzanie w przeprowadzeniu legalnego zgromadzenia, zorganizowanie zgromadzenia bez zezwolenia oraz niepodejmowanie przez przewodniczącego lub organizatora zgromadzenia środków zmierzających do zapewnienia zgodnego z przepisami prawa przebiegu zgromadzenia lub niepodporządkowanie się poleceniom organizatora lub przewodniczącego);
- art. 65 § 2 k.w. (8 wzmianek) – wprowadzenie w błąd podmiotu uprawnionego co do swojej tożsamości;
- art. 63a § 1 k.w. (5 wzmianek) – bezprawne ogłoszenie;
- art. 51 k.w. (4 wzmianki) – zakłócenie spokoju lub porządku publicznego;
- art. 90 k.w. (4 wzmianki) – tamowanie lub utrudnianie ruchu w drodze publicznej;
- art. 65a k.w. (3 wzmianki) – niestosowanie się do poleceń funkcjonariusza;
- art. 141 k.w. (2 wzmianki) - umieszczenie w miejscu publicznym nieobyczajnego ogłoszenia, napisu, rysunku lub używanie słów nieprzyzwoitych;
- art. 50 k.w. (1 wzmianka) - nieopuszczenie zbiegowiska publicznego pomimo wezwania;
- art. 54 k.w. w zw. z § 28 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii - naruszenie przepisów porządkowych o zachowywaniu się w miejscach publicznych (1 wzmianka)<sup>34</sup>;
- art. 66 k.w. (1 wzmianka) - bezprawne wywołanie alarmu lub blokowanie telefonicznego numeru alarmowego;
- art. 76 k.w. (1 wzmianka) - rzucanie przedmiotami w pojazd mechaniczny będący w ruchu;

<sup>34</sup> Dz.U. 2020 poz. 1758.

- art. 91 k.w. (1 wzmianka) - zanieczyszczenie drogi publicznej lub spowodowanie na niej utrudnienia w ruchu;
- art. 116 k.w. (1 wzmianka) - nieprzestrzeganie nakazu, zakazu lub obowiązku przez chorego lub nosiciela choroby zakaźnej albo osoby sprawującej nad nimi pieczę;
- art. 157 § 1 k.w., (1 wzmianka) - nieopuszczenie, wbrew żądaniu osoby uprawnionej, cudzego terenu;
- art. 108 ustawy o ochronie zabytków<sup>35</sup> (1 wzmianka) – niszczenie lub uszkodzenie zabytków;
- art. 3 ustawy o ochronie Znak Polski Walczącej<sup>36</sup> (1 wzmianka) – publiczne znieważenie Znak Polski Walczącej.

Warto wspomnieć, że jedna z respondentek wskazała, że przeciwko jednej z jej klientek wszczęto ponad 200 postępowań w związku z udziałem w zgromadzeniach. W związku z ich znaczą liczbą nie jest jednak w stanie reprezentować jej w każdym z nich. Z tego też względu na jej rzecz działa kilku profesjonalnych pełnomocników.

Jeden z adwokatów przekazał, że mimo że prowadził wiele spraw dotyczących korzystania z wolności zgromadzeń, to jego klienci mieli w przeważającej mierze postawione zarzuty z Kodeksu karnego. Najczęściej jest to art. 254 k.k., mówiący o czynnym udziale w zbiegowisku.

Jedynie w czterech z opisywanych przez pełnomocników postępowaniach doszło do wyroku skazującego. Do skazań doszło w wyrokach sądów pierwszej instancji. W jednym z tych przypadków wniesiono następnie apelację, a w drugim umorzono postępowanie w drugiej instancji. W pozostałych sprawach sąd albo uniewinnił obwinionych, albo umarzał postępowanie. Wiele spraw nie zostało prawomocnie zakończonych. Należy jednak zauważyć, że w jednej sprawie, już po prawomocnym uniewinnieniu, tej samej osobie postawiono następnie zarzuty na podstawie Kodeksu karnego. Dotyczyło to tej samej demonstracji, co uprzednia sprawa o wykroczenie. Sąd karny uznał, że biorąc pod uwagę, że poprzednia sprawa dotyczyła wykroczenia a nie przestępstwa na gruncie Kodeksu karnego, nie ma zastosowania zasada powagi rzeczy osądzonej. Ostatecznie klientowi wymierzono wyrok skazujący.

W nadesłanych nam odpowiedziach, pełnomocnicy procesowi wskazali, że w stosunku do reprezentowanych przez nich osób doszło do próby ukarania ich na podstawie Kodeksu wykroczeń w związku z korzystaniem przez nich z wolności zgromadzeń w następujących obszarach:

- polityka rządu,
- prawa społeczności LGBTI,
- praworządność,
- wolność mediów,
- prawa kobiet,

<sup>35</sup> Dz. U. 2003 Nr 162 poz. 1568.

<sup>36</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1062.

- ochrona środowiska,
- migracje i sytuacja na granicy.

W wielu sprawach wskazywanych przez praktyków prawa w odpowiedziach, powodem postawienia zarzutów było wzięcie udziału w kontrmanifestacji. Były to kontrmanifestacje do tzw. miesięcznic smoleńskich, marszu niepodległości albo zgromadzeń środowisk nacjonalistycznych, w tym ONR (Obóz Narodowo-Radykalny). Jednemu z klientów podczas manifestacji postawiono zarzut z art. 52 §2 pkt 1 k.w. za wznoszenie okrzyku „Lech Wałęsa”. Inne sprawy dotyczyły organizowania zgromadzenia bez zezwolenia oraz przeszkodzenia przebiegowi zgromadzenia. Często wskazywanym powodem zwołania zgromadzenia była również obrona osób LGBTI. Jedna ze spraw z tego zakresu komentowana była w mediach. Dotyczyła współorganizatorki zgromadzenia zorganizowanego w ramach inicjatywy Queer Tour. Jego celem była edukacja na temat praw osób LGBTI. Zostało ono przerwane z powodu rzekomego braku zgłoszenia wydarzenia. Klientce postawiono zarzut z art. 52 § 2 k.w. Została uniewinniona przez Sąd Rejonowy w Dębicy<sup>37</sup>.

Zebrane przez nas od pełnomocników procesowych informacje nie pozwalają na wyciągnięcie ogólnego wniosku na temat udziału prokuratora w postępowaniu o wykroczenie. Co prawda w większości spraw prowadzonych przez naszych respondentów nie był on obecny na rozprawie, ale różnica ze sprawami pod jego nieobecność nie była znacząca. W jednym przypadku prokurator wziął udział na początku postępowania, ale następnie się wyłączył. Powód wyłączenia nie jest znany.

Wreszcie, odpowiedzi praktyków prawa na temat zaobserwowanych tendencji w liczbie postępowań o wykroczenia z zakresu wolności zgromadzeń nie były spójne. Część z nich zaobserwowała znaczący wzrost. Zdaniem jednej z respondentek wzrost jest szczególnie widoczny po 2019 r. Inna zauważyła, że znaczna liczba prowadzonych przez nią spraw tego typu dotyczy okresu pandemii oraz demonstracji przeciwko wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego w sprawie aborcji. Padła również odpowiedź, że najwięcej postępowań wszczęto w okresie wzmożonej aktywności obywateli na ulicach i miało to na celu zniechęcenie do korzystania z prawa do pokojowych zgromadzeń.

Jeden z respondentów zauważył także, że w ostatnim czasie zaobserwował spadek liczby spraw wykroczeniowych z zakresu wolności zgromadzeń. Zastrzegł jednak, że wynika to z faktu, że częściej stawia się zarzuty karne niż wykroczeniowe. W jego przekonaniu spraw karnych przeciwko osobom protestującym jest teraz zdecydowanie więcej. Zaobserwował również niebezpieczny mechanizm, w którym na początku prowadzi się postępowanie w sprawach o wykroczenia, a następnie w razie uniewinnienia stawiane są zarzuty karne, mimo że dotyczą one tego samego zgromadzenia.

Pozostali respondenci nie zaobserwowali tendencji albo nie mieli zdania w tym zakresie.

<sup>37</sup> O sprawie można przeczytać tutaj: <https://oko.press/debica-queertour-na-celowniku>



# VI. Dane Ministerstwa Sprawiedliwości

W trybie dostępu do informacji publicznej Amnesty International Polska zwróciło się do Ministerstwa Sprawiedliwości w celu udostępnienia danych na temat statystyk w sprawie o wykroczenia z art. 52 k.w. w latach 2013-2022. Skoncentrowanie naszej uwagi na art. 52 wynikało z faktu, że przepis ten był najczęściej przywoływany przez naszych respondentów. Ponadto, jako jedyny obejmuje wyłącznie obwinionych, przeciwko którym wszczęto postępowanie w związku z korzystaniem przez nich z wolności zgromadzeń. Poniżej przedstawiamy dane uzyskane od Ministerstwa Sprawiedliwości:

lata	Wszczęto postępowanie z art. 52 k.w.	Rozstrzygnięcia z art. 52 k.w.								
	ogółem	ogółem	orzeczone kary					umorzono postępowanie	uniewinniono	odstępiono od wymierzenia kary
			razem	areszt	ograniczenie wolności	grzywna	nagana			
2022	214	336	170	0	20	295	13	81	74	11
2021	306	408	205	0	16	316	39	109	79	15
2020	471	606	307	0	16	492	53	174	115	10
2019	636	412	282	0	18	508	19	70	58	2
2018	1 223	411	255	0	14	412	42	110	38	8
2017	766	177	149	2	16	244	17	11	9	8
2016	179	187	139	0	30	230	9	24	22	2
2015	203	192	154	0	26	268	7	27	8	3
2014	646	633	608	1	88	1086	20	6	19	0
2013	450	446	430	0	84	757	9	4	12	0

Dane udostępnione przez Ministerstwo Sprawiedliwości pokazują, że najwięcej postępowań z art. 52 k.w. wszczęto w latach 2018 i 2017 (odpowiednio 1 223 i 766). Przypada to na okres, kiedy miały miejsce ogólnopolskie demonstracje przeciwko reformom w Sądzie Najwyższym. W czasie, kiedy na masową skalę odbywały się manifestacje przeciwko orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie aborcji, postępowań było dużo mniej (471 w 2020 r. i 306 w 2021 r.). Analiza danych przekazanych przez Ministerstwo pokazuje również, że w przypadku większości rozstrzygnięć dochodzi do orzeczenia kary. Na pierwszy rzut oka może to stać w sprzeczności z wypowiedziami respondentów, którzy zwracali uwagę, że większość postępowań kończyła się uniewinnieniem albo umorzeniem postępowania. Trzeba jednak brać pod uwagę, że powyższe dane opracowane są w ujęciu zbiorczym i zawierają różnorodny zakres podmiotowy sprawców. W większości przypadków orzeka się jednak jedynie karę grzywny. Surowsze kary, takie jak ograniczenie wolności, orzekane były sporadycznie. Jeżeli chodzi o areszt, zastosowano go łącznie 3 razy w całym okresie będącym przedmiotem analizy.

## VII. Podsumowanie oraz rekomendacje

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie wniosku, że niewątpliwie w ostatnich latach, a zwłaszcza od 2017 r., w Polsce można było zaobserwować zjawisko instrumentalnego stosowania Kodeksu wykroczeń do tłumienia aktywizmu obywatelskiego. Dochodziło do inicjowania licznych, idących momentami w setki, postępowań w sprawach o wykroczenia, które należy uznać za niebezpieczne dla prawa do pokojowego manifestowania swoich przekonań. Niewątpliwie celem prowadzenia tego typu postępowań – mających uciążliwy dla jednostki charakter, bo wymagających stawiennictwa na komisariatach policji, a później w sądach – jest wywołanie efektu mrożącego, czyli zniechęcenia obywateli do korzystania z ich konstytucyjnych praw i wolności. Jak obrazowo ujęła to pierwsza polska Rzeczniczka Praw Obywatelskich – prof. Ewa Łętowska – zjawisko to można przyrównać do pokąsania przez miliardy muszek, które może być bardziej dotkliwe niż ugryzienie przez lwa<sup>38</sup>.

Jednocześnie należy odnotować, że politycy zainteresowani tłumieniem wolności zgromadzeń, którzy określają politykę karną państwa, nie ponoszą z tego tytułu żadnych kosztów, jak ma to miejsce w przypadku indywidualnie przez nich inicjowanych postępowań, zarówno karnych, jak i cywilnych. Koszty te ponosi państwo, czyli w ostateczności podatnicy. Koszty ponoszone są w zdecydowanej większości spraw, gdyż jak wynika z naszej analizy, jak i innych danych, sądy w przeważającej większości spraw uniewinniają aktywistów/aktywistki. W tej sytuacji koszty te niewątpliwie nie są ponoszone celowo.

W związku z powyższym, Amnesty International rekomenduje, by:

1. Zaniechać instrumentalnego stosowania Kodeksu wykroczeń do tłumienia wolności zgromadzeń. Nie oznacza to rekomendacji tolerancji dla popełniania wykroczeń. Ścigani za popełnienie wykroczeń powinni być tylko ci, których czyn wypełnia wszystkie znamiona wykroczeń, a nie obywatele manifestujący swoje przekonania w zgodzie z Konstytucją i wiążącym Polskę prawem międzynarodowym, mającym – co warto w tym miejscu przypomnieć – pierwszeństwo przed ustawami, w tym przed Kodeksem wykroczeń.
2. W związku z powyższym, Amnesty International proponuje rozważenie przez Ministerstwo Sprawiedliwości dokonania nowelizacji Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia poprzez dodanie do art. 5 § 1. dodatkowej negatywnej przesłanki procesowej stanowiącej o tym, że nie wszczyna się postępowań w sprawach o wykroczenia, a wszczęte umarza, gdy postępowanie w sposób oczywisty zmierza wyłącznie do nieproporcjonalnego i niezgodnego z prawem ograniczenia możliwości korzystania z konstytucyjnych praw i wolności.

<sup>38</sup> Ewa Łętowska, *Prof. Łętowska: Nękanie prawem może być represją*, Prawo.pl, 28.08.2018. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/legal-harrasment-sposobem-na-opozycje,294867.html>

3. Instytucje państwa, w szczególności Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, powinny dokonać kompleksowej oceny zidentyfikowanych w przedmiotowym opracowaniu nieprawidłowości. Niniejsza analiza, jakkolwiek dostarczająca istotnych informacji, jest oparta na ograniczonym materiale badawczym, a przez to nie ukazuje pełnej skali dostrzeżonych nieprawidłowości. Należy zatem kompleksowo ustalić, kto odpowiadał za tego typu praktykę stosowania Kodeksu wykroczeń, a także podsumować koszty, jakie wygenerowała ona dla Skarbu Państwa.
4. Z uznaniem należy odnotować uwzględnianie standardów praw człowieka przez polskie sądy w postępowaniach w sprawach o wykroczenia. Tego typu podejście należy w dalszym stopniu upowszechniać wśród sędziów.
5. Jednocześnie, problematykę opisaną w niniejszym raporcie oraz szersze standardy ochrony praw człowieka należy uwzględnić w ramach szkolenia podstawowego funkcjonariuszy policji.
6. Wszystkim ofiarom instrumentalnego stosowania Kodeksu wykroczeń należy wypłacić stosowne odszkodowanie i/lub zadośćuczynienie za doznaną krzywdę.
7. Wszystkie postępowania, w których doszło do instrumentalnego stosowania kodeksu wykroczeń, powinny zostać umorzone.
8. W przypadku potwierdzonych informacji o instrumentalnym stosowaniu Kodeksu wykroczeń, należy wszcząć postępowania dyscyplinarne przeciwko sprawcom naruszeń.



Niniejszy raport jest częścią prowadzonej przez Amnesty International Polska kampanii „W obronie protestu”<sup>1</sup>, której celem jest przeciwstawianie się coraz szerszym i intensywniejszym działaniom państw zmierzającym do ograniczenia podstawowego prawa człowieka, jakim jest prawo do pokojowego protestu.

Kampania stanowi odpowiedź na dostrzeganą przez Amnesty International tendencję ograniczania możliwości pokojowego manifestowania swojego sprzeciwu, w szczególności w odniesieniu do grup marginalizowanych.

W ramach kampanii, obok opracowania przedmiotowej analizy, zdecydowaliśmy się także dokonywać obserwacji zgromadzeń odbywających się w 2023 r. w Polsce. Chcieliśmy ocenić sposób realizacji przez władze publiczne RP wolności zgromadzeń, jak również sposób zabezpieczania zgromadzeń przez Policję. W 2023 r. opublikowaliśmy 3 raporty z obserwacji podsumowujące nasze wnioski. Monitorowaliśmy między innymi Marsz Równości z 2 września 2023 r. w Lublinie<sup>2</sup>, Marsz Równości z 12 sierpnia 2023 r. w Częstochowie<sup>3</sup> oraz zgromadzenie cykliczne, które odbyło się 18 kwietnia 2023 r. w Krakowie<sup>4</sup>. Innym istotnym działaniem w ramach kampanii było opublikowanie „Przewodnika po zgromadzeniach”, w którym wyjaśniliśmy, czym są zgromadzenia oraz jak korzystać z prawa do protestu, idąc na demonstrację<sup>5</sup>. W ramach kampanii organizacja zaangażowała się również w przygotowanie bazy wiedzy na temat wolności zgromadzeń.

<sup>1</sup> Strona kampanii: [W obronie protestu - Amnesty International Polska](#)

<sup>2</sup> Raport z obserwacji Marszu Równości w dniu 2 września 2023 r. w Lublinie - Amnesty International Polska

<sup>3</sup> Raport z obserwacji Marszu Równości 12 sierpnia 2023 r. w Częstochowie - Amnesty International Polska

<sup>4</sup> Raport z obserwacji zgromadzenia 18 kwietnia 2023 r. - Amnesty International Polska

<sup>5</sup> Z przewodnikiem można zapoznać się tutaj: <https://www.amnesty.org.pl/w-obronie-prawa-do-protestu/>