

Warszawa, 14 lutego 2020 r.

280/2020/WB/DBS/KS

**OPINIA PRZYJACIELA SĄDU
HELSIŃSKIEJ FUNDACJI PRAW CZŁOWIEKA
w sprawie pokrzywdzonego M B
(sygn. akt:)
prowadzonej przed Sądem Rejonowym w Inowrocławiu**

I. Uwagi wstępne

Amicus curiae – „opinia przyjaciela sądu” jest znaną w praktyce sądów zagranicznych, a także w Polsce, formą wyrażania przez organizacje pozarządowe opinii prawnej w postępowaniach sądowych w sprawach związanych z profilem działalności danej organizacji. „Opinia przyjaciela sądu” ma na celu przedstawienie szczególnego poglądu organizacji społecznej na sprawę rozpatrywaną przed sądem. Ma pomóc w kompleksowym rozpoznaniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które być może nie zostały podniesione przez strony w postępowaniu.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: „HFPC”, „Fundacja”) podejmuje się sporządzenia „opinii przyjaciela sądu” w sprawach, w których, naszym zdaniem, wymaga tego interes społeczny. Celem opinii nie jest przedstawianie nowych dowodów lub okoliczności faktycznych. W „opinii przyjaciela sądu” odnosimy się do ogólnych zasad ważnych z punktu widzenia przestrzegania standardów praw człowieka, gdy są one adekwatne w danym stanie faktycznym. Zadaniem „przyjaciela sądu” jest zwrócenie uwagi na różne aspekty sprawy w kontekście poszanowania Konstytucji, prawa międzynarodowego oraz w szczególności orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: „ETPC”, „Trybunał”).

HFPC jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest ochrona praw człowieka, w tym kontrola ich przestrzegania przez organy władzy publicznej w Polsce. Niniejsza sprawa ma istotne znaczenie z punktu widzenia celów statutowych HFPC. Nasz głos w niej jest podyktowany troską o przestrzeganie standardów swobody wypowiedzi, które uznaje się za fundamentalne prawo podstawowe, odgrywające kluczową rolę w demokratycznym społeczeństwie. Wyrażamy nadzieję, że Wysoki Sąd zechce wziąć pod rozwagę przedstawioną „opinię przyjaciela sądu”, dzięki czemu przyczyni się ona szerszemu interesowi publicznemu i tym samym będzie sprzyjała urzeczywistnieniu standardów ochrony praw człowieka w Polsce.

II. Stan faktyczny

Od 2015 r. Urząd Miasta Inowrocławia prowadzi na portal Facebook stronę internetową (fanpage) „Miasto Inowrocław”. Strona przedstawiona jest jako „Oficjalny profil Miasta Inowrocław” i prowadzona jest przez pracowników Urzędu Miasta Inowrocławia. Na fanpage’u publikowane są wpisy dotyczące między innymi wydarzeń kulturalnych odbywających się pod patronatem Prezydenta Miasta Inowrocław; zapowiedzi spotkań mieszkańców z Prezydentem Miasta, jak również informacje o konkursach organizowanych przez Miasto.

M B prowadzi na portalu Facebook fanpage „ ”, na którym regularnie publikuje informacje dotyczące problemów lokalnej społeczności. Komentował również wpisy publikowane na oficjalnym fanpage’u Miasta Inowrocław. 10 września 2016 r. został zablokowany jako użytkownik portalu Facebook przez admistratorów fanpage’a Miasto Inowrocław (pracowników Urzędu Miasta), co oznacza, że od tego czasu nie ma możliwości

publikowania na stronie ani komentowania zamieszczonych wpisów (w tym również uczestniczyć w konkursach prezentowanych na stronie, w których nagrody opłacane były ze środków publicznych).

W pismach do Prezydenta Miasta Inowrocławia M B próbował uzyskać informacje o powodach zablokowania, jak również wzywał do zaprzestanie jego dyskryminacji i odblokowania. W odpowiedzi Urząd Miasta wskazywał, że regulamin portalu Facebook przewiduje blokowanie użytkowników i kierując się zasadami przewidzianymi w tym regulaminie, administratorzy korzystają z tej możliwości. Jednocześnie zablokowany zwrócił się z prośbą o interwencję do Rzecznika Praw Obywatelskich wskazując, że blokowanie stanowi formę cenzury prewencyjnej, która łamie prawa mieszkańców miasta. Rzecznik przychylił się do opinii M B i zaznaczył, że „administrując taki profil, władze gminy powinny uwzględniać zasady wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących, w tym przede wszystkim z Konstytucji RP”. Podkreślił również, że „szczególnie istotne znaczenie ma tu art. 54 Konstytucji RP gwarantujący wolność słowa”. W piśmie z dnia 28 listopada 2018 r. zobowiązał Prezydenta do wyjaśnienia przyczyn zablokowania konta M B . Ten poinformował, że powodem mogło być złamanie regulaminu Facebooka. Dodał też, że grupa osób odpowiedzialna za administrację profilu „Miasto Inowrocław” w momencie zablokowania M B , nie pracuje już w urzędzie, dlatego niemożliwe jest wskazanie konkretnego powodu takiego działania. 25 października 2019 r. M B złożył zawiadomienie o możliwość popełnienia przestępstwa przekroczenia uprawnień przez Prezydenta Miasta Inowrocławia, tj. czynu z art. 231 § 1 Kodeksu karnego. Prokuratura odmówiła wszczęcia postępowania, wskazując, że do zablokowania doszło, gdy osoba obecnie zajmująca się prowadzeniem strony nie pracowała jeszcze w urzędzie. W uzasadnieniu stwierdzono również, że nie mogło dojść do dyskryminacji M B , ponieważ informacja o konkursach zamieszczane są również w lokalnej gazecie.

III. Profile organów władzy publicznej w mediach społecznościowych, blokowanie i swoboda wypowiedzi

1. Znaczenie prowadzenia profili w mediach społecznościowych przez organy władzy publicznej

Współcześnie wiele organów władzy publicznej prowadzi oficjalne profile w mediach społecznościowych. Jest to częsta praktyka również wśród organów samorządowych. Badania przeprowadzone w 2019 r. przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska w czterech wybranych województwach wykazały, że aż 72% analizowanych urzędów gmin ma oficjalny profil na portalu Facebook¹. Warto zauważyć, że jak wynika z badań *Digital 2019*, prawie połowa osób mieszkających w Polsce korzysta z mediów społecznościowych i odsetek ten szybko rośnie². Można więc zakładać, że znaczenie tej formy komunikacji między organami władzy publicznej i obywatelami będzie jeszcze bardziej wzrastać.

Prowadzenie tego rodzaju profili pozwala organom w szybki sposób informować o swoich działaniach i innych wydarzeniach ważnych z punktu widzenia danej społeczności. Stwarza to jednocześnie możliwość wchodzenia w interakcję z obywatelami-użytkownikami mediów społecznościowych, którzy mogą komentować wpisy zamieszczane przez te organy i publikować własne treści w sekcji „posty gości”. Organ może również odpowiadać na komentarze użytkowników. Co więcej, komentarze pod wpisami organów są widoczne dla innych użytkowników portalu, co pozwala na prowadzenie szerszej dyskusji na temat zamieszczanych treści. Tym samym profile na portalu Facebook prowadzone przez organy władzy publicznej mogą być nie tylko formą publikowania jednostronnych komunikatów, ale również żywym forum debaty, zarówno między organem i obywatelem, jak i między obywatelami (użytkownikami) komentującymi na bieżąco publikowane treści. Interaktywność tej przestrzeni sprawia, że **strony te można porównać do otwartego spotkania z obywatelami, na którym zebrani mogą zadawać pytania organowi i np. jawnie wyrażać swoją aprobatę lub niezadowolenie z powodu ogłaszanych informacji.**

¹ Sieć Obywatelska Watchdog Polska, *Jak urzędy gmin korzystają z mediów społecznościowych?*, 26 sierpnia 2019 r., dostępny na stronie:

https://backend.sprawdzamyjakjest.pl/media/annotations/mission/report_file/SJJ_raport_lajki.pdf

² S. Kemp, *Digital 2019: Poland*, 31.01.2019, dostępny na stronie: <https://datareportal.com/reports/digital-2019-poland>

Powyższa interpretacja przestrzeni wirtualnych znajduje również potwierdzenie w polskim orzecznictwie i wypowiedziach doktryny. Sąd Najwyższy wprost uznał, że ogólnodostępne strony internetowe, choć pozostają przestrzenią wirtualną, to mają charakter miejsca publicznego³. Mimo że orzeczenie to bezpośrednio odnosiło się do pojęcia miejsca publicznego w rozumieniu art. 141 Kodeksu wykroczeń, to w opinii HFPC celowościowa wykładnia tego terminu zastosowana przez Sąd Najwyższy powinna być stosowana także w innych przypadkach. Jak zauważa się bowiem w doktrynie, *„przeciętny obywatel ma poczucie językowe i faktyczną świadomość, że w Internecie się przebywa, manifestuje swoją bytność oraz odbiera bytność innych. Przestrzeń ta, zwłaszcza w odniesieniu do stron społecznościowych, funkcjonuje analogicznie jak rynki czy ulice miast, galerie sztuki, kina czy inne miejsca spotkań towarzyskich, gdzie użytkownicy posiadają ze sobą kontakt i mogą wzajemnie na siebie oddziaływać, np. poprzez wymianę myśli i doświadczeń w postach, komentarzach oraz na czacie”*.⁴

Prowadząc profil w mediach społecznościowych, organy władzy publicznej korzystają z usług podmiotów prywatnych (np. portalu Facebook), świadczonych drogą elektroniczną, polegających na udostępnianiu zasobów systemu teleinformatycznego w celu przechowywania danych przez usługobiorcę. Portale te również często posiadają własne regulaminy, regulujące zasady korzystania z tych usług. Należy jednak pamiętać, że organy władzy publicznej, także gdy korzystając z takich usług, muszą działać na podstawie i w granicach prawa, w tym również zgodnie z gwarancjami konstytucyjnymi i przewidzianymi w prawie międzynarodowym. Tym samym **nawet jeżeli regulamin danego portalu daje możliwość stosowania pewnych środków przez jego użytkowników (np. blokowania), organy władzy publicznej mają również obowiązek działania zgodnie z powszechnie obowiązującym prawem, w tym standardami ochrony praw jednostki**. Nie jest przy tym istotne, czy działania władz publicznych mają miejsce w sferze cyfrowej, czy analogowej – jak wielokrotnie podkreślały międzynarodowe organy ochrony praw człowieka, „te same prawa, które przysługują ludziom offline, powinny być także chronione online”⁵

³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2018 r. IV KK 296/17, por. również M. Słomka, *Media społecznościowe jako miejsce publiczne*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 2019, nr 2. s. 75-92.

⁴ M. Słomka, *Media społecznościowe jako miejsce publiczne*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 2019, nr 2. s. 84; por. również P. Kosmaty, *Internet jest miejscem publicznym*, „Rzeczpospolita. Sądy i Prokuratura”, 13.05. 2018

⁵ Zob np. rezolucja Rady Praw Człowieka ONZ z 5 lipca 2012 r., „Promowanie, ochrona i korzystanie z praw człowieka w internecie”, A/HRC/20/L.13.

2. Zablokowanie użytkownika na oficjalnym profilu organu władzy publicznej jako ograniczenie wolności słowa

HFPC pragnie podkreślić, że zablokowanie M B na oficjalnym profilu Miasta Inowrocław przez władze miasta budzi poważne **wątpliwości z punktu widzenia ochrony wolności słowa**. Możliwość komentowania i prowadzenia bezpośredniej dyskusji internautów w serwisach internetowych jest ważnym elementem uczestniczenia w debacie publicznej – internauci, obok lokalnych mediów, pełnią często funkcję kontrolną nad lokalnymi politykami i powinni mieć prawo do komentowania bieżących zdarzeń politycznych i zjawisk społecznych. Gwarancje wolności słowa przewiduje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz akty prawa międzynarodowego. Art. 54 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż: „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich opinii oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Wolność wypowiedzi gwarantowana jest również w art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej również: EKPC). Zgodnie z Konwencją: „Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych”. Zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i ETPC, wielokrotnie podkreślały, że swoboda wypowiedzi jest jednym z filarów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i możliwości samorealizacji jednostki⁶. Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że standardy wolności słowa w mediach odnoszą się także do komunikacji drogą internetową⁷.

Organy władzy publicznej nie mają obowiązku prowadzenia ogólnodostępnych profili w mediach społecznościowych (nie istnieje też szczególne prawo obywateli do komunikowania się z tego rodzaju podmiotami za pośrednictwem mediów społecznościowych). **Jeżeli jednak organy władzy publicznej wybierają już taką formę promocji i komunikacji z obywatelami, która polega na prowadzeniu publicznego, ogólnodostępnego profilu, stwarzającego możliwość bezpośredniej interakcji z innymi użytkownikami danego**

⁶ Zob. wyrok ETPC z 23 maja 1991 w sprawie *Oberschlick p. Austrii* (nr 1), Seria A nr 204, § 57 oraz orzeczenie z 25 listopada 1999 r. w sprawie *Nilsen i Johnsen p. Norwegii* (skarga nr 23118/93).

⁷ Np. w Deklaracji Komitetu Ministrów Rady Europy o wolności słowa i rządach prawa w Społeczeństwie Informacyjnym z dnia 13 maja 2005 r. stwierdzono m.in. iż „Wolność wypowiedzi, informacji i komunikowania się powinny być chronione jednakowo skutecznie w środowisku cyfrowym i nie powinny być przedmiotem ograniczeń innych, niż te wymienione w art. 10 ust 2 EKPC, tylko z tego powodu, że komunikacja odbywa się za pomocą środków informatycznych”. W duchu Deklaracji, w odniesieniu do wolności słowa w Internecie, ETPCz orzekał m.in. w sprawach *Times p. Zjednoczonemu Królestwu*, wyrok ETPC z dn. 10 marca 2009 r., (skarga nr 3002/03 i 23676/03) oraz *Autronic AG p. Szwajcarii*, wyrok ETPC z dn. 22 maja 1990 r., (skarga nr 12726/87).

medium – to w opinii HFPC arbitralne, nieuzasadnione pozbawienie możliwości zabierania głosu przez niektórych użytkowników („zablokowanie”) przez te organy budzi poważne wątpliwości z perspektywy standardów ochrony swobody wypowiedzi. W szczególności niedopuszczalne jest wykluczanie jednostek z dyskusji w reakcji na ich krytyczne wypowiedzi (jeżeli nie przekraczają granicę wolności słowa, np. stanowiąc groźby karalne). Powyższe stanowisko odpowiada również orzecznictwu sądów amerykańskich, które w ostatnich latach bezpośrednio analizowało praktyki blokowania z perspektywy ochrony wolności słowa (por. pkt III 3 poniżej).

Należy przy tym zauważyć, że działanie organu władzy publicznej polegające na zablokowaniu konkretnego użytkownika na fanpage’u prowadzonym przez ten organ stanowi w istocie ograniczenie swobody wypowiedzi o charakterze prewencyjnym i generalnym. W przeciwieństwie bowiem np. do usunięcia konkretnego komentarza pod wpisem, zablokowanie uniemożliwia użytkownikowi publikowania wszelkich treści na danym profilu. Zgodnie natomiast z orzecznictwem ETPC, środki mające charakter prewencyjnych ograniczeń swobody wypowiedzi można stosować jedynie z daleko posuniętą ostrożnością⁸.

Według wiedzy HFPC polskie sądy nie miały dotychczas okazji rozpatrywać spraw dotyczących blokowania użytkowników mediów społecznościowych na oficjalnych, publicznych profilach organów władzy publicznej. W naszej opinii pomocne w wypracowywaniu odpowiedniego standardu może być uwzględnienie, *mutatis mutandis*, istniejącego orzecznictwa sądów cywilnych w sprawach dotyczących nieuzasadnionej odmowy wpuszczenia określonej osoby do miejsc publicznie dostępnych. Sądy uznawały, że tego rodzaju odmowa może stanowić bezprawne naruszenie dóbr osobistych w postaci m.in. autonomii jednostki (w tym konstytucyjnego prawo do swobodnego korzystania z dóbr kultury w przypadku arbitralnej odmowy wpuszczenia określonej osoby na mecz piłki nożnej⁹), prawa wstępu do publicznych miejsc wypoczynku i rozrywki¹⁰, czy w postaci wolności (w związku z imiennym zakazem korzystania z pływalni publicznej prowadzonej przez gminę¹¹). Analogicznie bowiem jeżeli organ władzy publicznej decyduje się utworzyć publiczny profil w mediach społecznościowych (publiczną przestrzeń publikowania treści i dyskusji), to

⁸ Wyrok ETPC z 26 listopada 1991 r. ws. Observer i Guardian p. Wielkiej Brytanii, skarga nr13585/88; wyrok ETPC z 18 maja 2004 r. ws. Editions Plon p. Francji, skarga nr 58148/00; wyrok ETPC z 17 lipca 2001 r. ws. Ekin p. Francji, skarga nr 30882/96.

⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2013 r., sygn. akt I ACa 987/12.

¹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 1977 r., sygn. akt II CR 187/77.

¹¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2009 r., sygn. akt I ACa 769/09.

nieuzasadnione wprowadzenie imiennego zakazu wypowiedzania się przez określonych użytkowników może być bezprawnym naruszeniem ich wolności słowa.

3. *Orzecznictwo i doktryna w Stanach Zjednoczonych*

Problem blokowania użytkowników mediów społecznościowych przez instytucje publiczne lub osoby pełniące funkcje publiczne jest szeroko dyskutowany w Stanach Zjednoczonych, gdzie był już przedmiotem kilku orzeczeń. Najbardziej znana sprawa dotyczy blokowania na Twitterze innych użytkowników przez Prezydenta Donalda Trumpa (sprawa *Knight First Amendment Institute v. Trump*). Powodowie uznali, że naruszone zostało ich prawo do wolności wypowiedzi oraz dostępu do informacji. Wskazali też, że z uwagi na ich treść informacje zamieszczane na pozornie prywatnym profilu Prezydenta należy w istocie traktować jako oficjalne oświadczenia. Sąd pierwszej instancji w wyroku z 23 maja 2018 r. przychylił się do argumentacji użytkowników portalu Twitter¹². Sąd apelacyjny podtrzymał wyrok wskazując, że rząd nie ma prawa „nagłaśniać preferowanych wypowiedzi poprzez zakazanie (...) opinii, z którymi się nie zgadza”. Zgodnie z decyzją sądu konto Donalda Trumpa stanowi forum publiczne, dlatego wykluczenie krytyków narusza swobodę wypowiedzi gwarantowaną przez pierwszą poprawkę do konstytucji Stanów Zjednoczonych¹³. Podobne orzeczenia zapadły w sprawach dotyczących zablokowania na Facebooku użytkownika przez oficjalny profil kuratorium szkolnego („*school board*”), tj. *Davison v. Randall* oraz *Davison v. Rose*¹⁴.

Orzecznictwo i doktryna amerykańska analizują blokowanie użytkowników internetu przez instytucje publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne, z perspektywy zakazu dyskryminacji w dostępie do treści publikowanych przez daną instytucję publiczną lub osobę pełniącą funkcję publiczną oraz zakazu dyskryminacji w zakresie swobody wypowiedzi blokowanych użytkowników¹⁵. Podnosi się, że interaktywna przestrzeń tworzona każdorazowo pod wpisami

¹² Wyrok Sądu Rejonowego Stanów Zjednoczonych dla Południowego Rejonu Stanu Nowy Jork z 23 maja 2018 r., *Knight First Amendment Institute v. Trump*

¹³ Wyrok Sądu Apelacyjnego Stanów Zjednoczonych z 9 lipca 2019 r., *Knight First Amendment Institute v. Trump*. Por. również: Electronic Frontier Foundation, Amicus curiae w sprawie *Knight First Amendment Institute v. Trump*, 11 czerwca 2017 r., <https://www.eff.org/pl/document/knight-first-amendment-institute-v-trump>;

¹⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego Stanów Zjednoczonych dla Czwartego Okręgu z 7 stycznia 2019 r. w sprawie *Davison v. Randall*; wyrok Sądu Apelacyjnego Stanów Zjednoczonych dla Czwartego Okręgu z 7 grudnia 2017 r. w sprawie *Davison v. Rose*; American Civil Liberties Union, Amicus curiae w sprawie *Davison v. Randall*, 27 grudnia 2017 r., <https://www.aclu.org/legal-document/aclu-amicus-brief-davison-v-randall>.

¹⁵ Oprócz wyżej przytoczonych wyroków, por. również: Electronic Frontier Foundation, Amicus curiae w sprawie *Knight First Amendment Institute v. Trump*, 11 czerwca 2017 r., <https://www.eff.org/pl/document/knight-first-amendment-institute-v-trump>; American Civil Liberties Union,

np. Prezydenta Trumpa na Twitterze – tzn. przestrzeń dyskusji innych użytkowników Twittera odpowiadających bezpośrednio na wpis Prezydenta – stanowi tzw. wyznaczone publiczne forum (*dedicated public forum*). Jest to pojęcie wypracowane w amerykańskim orzecznictwie odnoszącym się do swobody wypowiedzi, opisujące przestrzeń będącą własnością państwa lub kontrolowaną przez państwo, która nie jest tradycyjnym forum publicznym (miejscem, które tradycyjnie wykorzystywane jest do debaty lub zgromadzeń, takie jak park czy ulica), lecz którą rząd (lub jego przedstawiciel) uczynił ogólnie dostępną i którą przeznaczył na miejsce dyskusji. Rząd nie ma obowiązku tworzyć takich miejsc i może je również w dowolnym momencie zamknąć. Jeżeli jednak już je wyznaczył, to tak długo jak to miejsce istnieje, to również wypowiedzi w tej przestrzeni korzystają z gwarancji ochrony wolności słowa. Warto podkreślić, że trzecim rodzajem forum jest forum niepubliczne, takie jak terminal lotniska – przestrzeń kontrolowana przez państwo, gdzie dopuszczalne są dalej idące ograniczenia wolności słowa¹⁶.

III. Specyfika dziennikarstwa obywatelskiego

Wolność słowa stanowi punkt centralny funkcjonowania wolnej prasy w demokratycznym społeczeństwie, której elementem jest również dziennikarstwo obywatelskie. M B publikujący regularnie na łamach swojej strony internetowej „ ” informacje dotyczące problemów lokalnej społeczności i komentuje działania miejscowych władz. Tym samym w opinii HFPC może być on uznany za dziennikarza obywatelskiego, czyli osobę niebędącą dziennikarzem w rozumieniu Prawa prasowego, ale wykonujące zbliżone funkcje, takie jak przekazywanie informacji o sprawach mających publiczne znaczenie¹⁷, zwracanie uwagi społeczeństwa na istotne problemy¹⁸, ujawnianie niesprawiedliwości, przyczynianie się do rozwoju debaty publicznej¹⁹ czy kontrolowanie instytucji publicznych²⁰. Podobnie jak w przypadku mediów tradycyjnych, które realizują ważną funkcję kontrolną wobec władzy

Amicus curiae w sprawie Davison v. Randall, 27 grudnia 2017 r., <https://www.aclu.org/legal-document/aclu-amicus-brief-davison-v-randall>; D. Greene, K. Gullo, *When Tweets Are Governmental Business, Officials Don't Get to Pick and Choose Who Gets To Receive, Comment On, And Reply to Them. That Goes For the President, Too*, 20 listopada 2017 r., <https://www.eff.org/pl/deeplinks/2017/11/when-officials-tweet-about-government-business-they-dont-get-pick-and-choose-who>

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Wyrok ETPC z 20 maja 1999 r. w sprawie *Bladet Tromsø p. Norwegii*, skarga nr 21980/93, par. 59.

¹⁸ Wyrok ETPC z 14 kwietnia 2009 r. w sprawie *Társaság a Szabadságjogokért p. Węgrom*, skarga nr 37374/05, par. 27.

¹⁹ Wyrok ETPC z 15 lutego 2005 r. w sprawie *Steel i Morris p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 68416/01, par. 89.

²⁰ Wyrok ETPC z 14 kwietnia 2009 r. w sprawie *Társaság a Szabadságjogokért p. Węgrom*, skarga nr 37374/05, par. 38.

publicznej, dziennikarze obywatelscy odgrywają kluczową rolę w przestrzeganiu praw i inicjowaniu debaty publicznej ramach lokalnych społeczności. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 marca 2006 r.: „Rolą dziennikarzy jest rozpowszechnianie informacji i idei dotyczących spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania i mających publiczne znaczenie”. Analogicznie zatem, rolą dziennikarzy obywatelskich jest przede wszystkim rozpowszechnianie informacji dotyczących spraw będących przedmiotem publicznego zainteresowania wspólnoty lokalnej na rzecz której działają.

W celu realizacji swojej misji, dziennikarz obywatelski musi mieć dostęp do oficjalnych kanałów komunikacji władz. Warto w tym miejscu podkreślić, że coraz częściej media społecznościowe przejmują rolę głównego kanału komunikacyjnego organów administracji rządowej i samorządowej. Niekiedy informacje są podawane w pierwszej kolejności w mediach społecznościowych i szybki dostęp do nich kluczowy jest z punktu widzenia realizacji misji dziennikarskiej.

IV. Krytyka organów władzy publicznej i osób pełniące funkcje publiczne

Rzeczą naturalną jest, że opinie społeczeństwa, w tym dziennikarzy obywatelskich nie zawsze będą miały charakter przychylny przedstawicielom władz danej społeczności lokalnej. Należy pamiętać bowiem, że immanentną cechą debaty publicznej, która służy rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego jest krytyka określonych zjawisk i wysuwanie postulatów dokonania określonych zmian. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 października 2006 r. w sprawie sygn. P 3/06: „debata publiczna nacechowana jest niejednokrotnie dużym napięciem emocji, łączy się z używaniem pojęć i określeń celowo przerysowanych, skrajnych i przejawia subiektywne poglądy oraz przekonania osób je wypowiadających. Nie ma wolnej, swobodnej, demokratycznej debaty w sytuacji, w której poziom emocji i soczystość używanego języka miałyby być z góry narzuconym standardem, określonym w sposób sformalizowany i zbiurokratyzowany przez organy władzy publicznej”. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego jest w tej kwestii zgodne z poglądem ETPC, wyrażonym w fundamentalnym orzeczeniu w sprawie *Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii*. Trybunał stwierdził w nim, że: „swoboda wypowiedzi jest jednym z filarów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i możliwości samorealizacji jednostki. Nie może ona ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie albo postrzegane

jako nieszkodliwe lub obojętne, lecz odnosi się w równym stopniu do takich, które są głęboko krytyczne, obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój. Takie są wymagania pluralizmu i tolerancji, bez których demokracja nie istnieje”²¹.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC, dopuszczalny poziom krytyki wobec danego podmiotu jest zależny także od jego statusu i związanego z nim stopnia tolerancji, jakim powinien się on wykazać w stosunku do krytycznych wypowiedzi. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że osoby publiczne w reakcji na krytykę powinny wykazywać się tzw. „grubszą skórą”. Koncepcja ta zakłada, że osoby publiczne muszą liczyć się ze zwiększonym zainteresowaniem opinii publicznej, a co za tym idzie – powinny w większym zakresie tolerować skierowaną pod ich adresem krytykę. Tym samym muszą godzić się z tym, że ich działalność będzie podlegać recenzowaniu przez opinię publiczną, a granice swobody wypowiedzi są w stosunku do nich znacznie szersze niż w przypadku osób prywatnych²². Odnosi się to szczególnie do polityków i członków rządu, ale również – w nieco mniejszym zakresie – m.in. osób piastujących inne funkcje publiczne czy osób, które decydują się wziąć udział w debacie publicznej na tematy budzące uzasadnione zainteresowanie społeczeństwa²³. Stanowisko to znajduje wyraz w orzecznictwie polskich sądów krajowych, w tym Sądu Najwyższego²⁴. Z orzecznictwa ETPC wynika, że zakres dopuszczalnej krytyki wobec instytucji publicznych jest jeszcze szerszy niż wobec osób publicznych (fizycznych), w tym szerszy nawet niż wobec polityków²⁵. W państwie demokratycznym działania i zaniechania instytucji publicznych muszą być poddane dogłębnej kontroli nie tylko w ramach polityczno-prawnych mechanizmów konstytucyjnych, ale także kontroli prasy i opinii publicznej²⁶.

²¹ Wyrok ETPC z 7 grudnia 1976 r. w sprawie *Handyside p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 5493/72.

²² D. Głowacka, *Ostry język debaty publicznej w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Porównanie z praktyką sądów krajowych*, [w:] D. Hofman i D. Kępa-Figura, *Współczesne media. Język mediów*, Lublin 2013 r., s. 97.

²³ Wyrok ETPC z 8 lipca 1986 roku w sprawie *Lingens p. Austrii*, nr skargi 9815/82.; por. również Z. Zawadzka, *Wolność prasy a ochrona prywatności osób wykonujących działalność publiczną. Problem rozstrzygnięcia konfliktu zasad*, Warszawa 2013, LEX el

²⁴ Zob. m.in. wyrok NSA z 28 listopada 2003 r., sygn. akt II SA 3412/03; wyroki SN: z 10 grudnia 2003 r., sygn. akt V KK 195/03; z 26 lutego 2002 r., sygn. akt I CKN 413/01; z 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt II CKN 1095/99; z 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 89/02; z 28 września 2000 r., sygn. akt V KKN 171/98.

²⁵ Wyrok ETPC z 22 stycznia 2015 r. w sprawie *Pinto Pinheiro Marques p. Portugalii*, skarga nr 26671/09, § 44.

²⁶ *Ibidem*, por. również wyrok ETPC z 23 kwietnia 1992 w sprawie *Castells p. Hiszpanii*, skarga nr 11798/ 85, §46.

V. Wykładnia znamion przestępstwa przekroczenia uprawnień przez funkcjonariusza w kontekście ochrony swobody wypowiedzi

Zdaniem HFPC wyjaśnienie, czy zablokowanie konta użytkownika serwisu społecznościowego – M B przez władze miasta Inowrocławia, wyczerpują znamiona przekroczenia uprawnień, wymaga uwzględnienia wyżej wskazanych standardów dotyczących ochrony swobody wypowiedzi.

W tym kontekście należy wskazać, że w orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, iż przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza w rozumieniu art. 231 Kodeksu karnego może przyjmować dwie zasadnicze formy: (1) działania nieleżącego w ramach uprawnień, lecz pozostającego w związku z pełnioną przez niego funkcją i stanowiącego wykorzystanie wynikających z niej uprawnień, lub (2) działania w ramach uprawnień, lecz niezgodnie z prawnymi warunkami danej czynności²⁷.

Władze publiczne są uprawnione do tego, ażeby podejmować odpowiednie środki zmierzające do zapobiegania nadużyciom wolności słowa, jednak ich działania nie mogą wykraczać poza to, co „konieczne w demokratycznym społeczeństwie”. Działania podjęte w ramach uprawnień powinny również uwzględniać przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Krytyka decyzji władz czy demaskowanie nieprawidłowości nie może stać się przyczyną zablokowania konta użytkownika serwisu społecznościowego. Tego rodzaju sankcje w nieunikniony sposób powstrzymują daną osobę, jak i inne jednostki od udziału w publicznych dyskusjach (ze względu na tzw. skutek mrozący). Istotą funkcjonowania „stróża publicznego” jest również krytykowanie działalności władz danej wspólnoty, która naraża jej członków na szkodę lub może uzasadniać utratę zaufania z ich strony. Krytyka taka w świetle orzecznictwa strasburskiego mieści się w granicach wolności wypowiedzi.

W doktrynie podkreśla się ponadto w kontekście wykładni art. 231 Kodeksu karnego, że również „Konstytucja RP stanowi źródło ciężących na funkcjonariuszu publicznym obowiązków” i „z samej istoty urzędowania wynika także obowiązek działania w zgodzie z

²⁷ Z. Kallaus, *Przestępne nadużycie władzy*, 1982, str. 37; E. Guzik-Makaruk, E. Pływaczewski, *Art. 231*, [w:] M. Filar (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, LEX, 2016; wyrok Sądu Najwyższego z 28 listopada 2006 r., sygn. akt III KK 152/06.

Konstytucją RP, z poszanowaniem wyrażonych w niej wartości”²⁸. Zauważa się, że „podejmowanie działań w oparciu o wykładnię dokonaną z pominięciem kontekstu konstytucyjnego stanowić może przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków i – przy spełnieniu pozostałych przesłanek – realizować znamiona typu z art. 231 k.k.”²⁹.

VI. Wnioski

Mając powyższe na uwadze, zdaniem HFPC można poddać w wątpliwość zgodność decyzji władz Inowrocławia o zablokowaniu konta użytkownika – M B luna portalu społecznościowym z gwarancjami wolności słowa wyrażonymi w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 10 EKPC. Jak wskazaliśmy w przedmiotowej opinii przyjaciela sądu, dla prawidłowej oceny sprawy należy uwzględnić m. in. następujące aspekty:

- Zgodnie z orzecznictwem ETPC nawet ograniczony charakter ingerencji w wolność słowa może być istotny w kontekście Internetu z uwagi na to, że stał się obecnie jednym z głównych środków, za pomocą których jednostki korzystają z wolności słowa.³⁰ Znajdują się na nim narzędzia istotne dla prowadzenia debat publicznych oraz podejmowania działań w interesie społecznym.
- Organy władzy publicznej muszą działać w granicach i na podstawie prawa, w tym mają obowiązek poszanowania konstytucyjnych praw i wolności. Dotyczy to również przestrzegania gwarancji wolności słowa w przestrzeni wirtualnej. Regulamin korzystania usług portalu społecznościowego nie zwalnia organu władzy publicznej z tych obowiązków.
- Organy władzy publicznej nie mają obowiązku prowadzić profili w mediach społecznościowych. Jeżeli jednak decydują się na utworzenie takich ogólnodostępnych przestrzeni komunikacji z obywatelami, to arbitralne, nieuzasadnione wprowadzanie zakazów zabierania głosu przez wybranych użytkowników (blokowanie) może stanowić bezprawne ograniczenie wolności słowa.

²⁸ A. Barczak-Oplustil, M. Iwański, *Art. 231*, [w:] W. Wróbel (red.), A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. art. 212-277d*. Wolters Kluwer Polska, 2017.

²⁹ Ibidem; por. również A. Barczak-Oplustil, *Naruszenia Konstytucji RP a zakres odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego z art. 231 k.k.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 2017, nr 4.

³⁰ Wyrok ETPC z 18 grudnia 2012 r. w sprawie *Yildirim p. Turcji*, skarga nr 3111/10, par. 54.

- Istotne jest uwzględnienie ważnej roli działaczy społecznych, w tym dziennikarzy obywatelskich, zajmujących się monitorowaniem obszarów istotnych z punktu widzenia opinii publicznej. W świetle standardów strasburskich również osoby prowadzące strony internetowe, które służą ujawnianiu nieprawidłowości i inicjowaniu debaty publicznej w kwestiach budzących uzasadnione zainteresowanie społeczeństwa, zasługują na wzmocnioną ochronę przed ingerencją w wolność słowa. Kluczowy w ich pracy jest szybki i niezakłócony dostęp do informacji.
- Z perspektywy podmiotów, których funkcjonowanie znajduje się w obszarze zainteresowania dziennikarzy obywatelskich (takich jak władze samorządowe czy organy ścigania) ich działanie może być odbierane jako nie zawsze przychylnie i w związku z tym wywoływać pewien dyskomfort. Nie uprawnia to jednak do utrudniania prowadzenia im działalności strażniczej. Blokowanie konta użytkownika może być w tych okolicznościach odebrane jako forma tłumienia debaty i próba wywarcia „efektu mrożącego”.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Danuta Przywara
Prezes Zarządu