

Rada Fundacji:

Danuta Przywara - Przewodnicząca
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz Cezary Kamiński
Witolda Ewa Osiatyńska
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski
Miroslaw Wyrzykowski

Zarząd Fundacji:

Prezes: Maciej Nowicki
Wiceprezes: Piotr Kładoczny
Sekretarz: Małgorzata Szuleka
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członkini: Aleksandra Iwanowska

Warszawa, 4 marca 2025 r.

102/2025/MPL

**Szanowny Pan
dr hab. Adam Bodnar
Minister Sprawiedliwości**

Szanowny Panie Ministrze,

bardzo dziękuję za przesłanie do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego (numer wykazu: UD185). Poniżej przesyłam uwagi do przedmiotowego projektu.

Cel projektu

Omawiany projekt ukierunkowany jest na zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego. W tym celu projektodawca dosyć istotnie modyfikuje Kodeks karny oraz Kodeks wykroczeń w zakresie odnoszącym się do przestępstw i wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego. Zmianie ulegną m.in. sankcje za popełnienie wybranych czynów zabronionych, w tym warunki i zasady orzekania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdu mechanicznego. W ramach proponowanych zmian rozszerzeniu ulegnie katalog okoliczności, w których orzeczenie takiego zakazu będzie miało charakter obligatoryjny. Inną z proponowanych zmian jest wprowadzenie obligatoryjnego świadczenia pieniężnego na Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej dla sprawcy przestępstwa naruszenia zakazu prowadzenia pojazdu mechanicznego. Ponadto projekt rozszerza przypadki orzekania przepadku pojazdów mechanicznych m.in. o sytuacje dotyczące naruszenia zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych.

Problem naruszania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych

Omawiane zmiany w założeniu mają służyć poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym, jak wskazuje uzasadnienie projektu, eliminować z ruchu drogowego recydywistów z wielokrotnymi zakazami prowadzenia pojazdów mechanicznych.

Nie negując istoty niezwykle ważnego społecznie problemu osób naruszających orzeczoney względem nich zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych, można jednak mieć wątpliwości, co do generalnej skuteczności wprowadzanych w tym zakresie środków. Przedmiotowy projekt skupia się bowiem na prostym, mechanicznym podnoszeniu zagrożeń za popełnienie przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, nie dostrzegając w dostatecznym stopniu istoty przedmiotowego problemu.

Tymczasem tkwi ona w braku narzędzi pozwalających organom państwa polskiego na skuteczną identyfikację osób, które kierują pojazdami mechanicznymi mimo orzeczonego zakazu prowadzenia

takich pojazdów. Oczywiście można argumentować, że istniejące sankcje karne są zbyt niskie, aby odstraszyć osoby z orzeczonym zakazem prowadzenia pojazdów mechanicznych. Nie sposób jednak nie zauważyć, że już obecnie czyn ten zagrożony jest w sposób, który pozwala na surowe ukaranie osoby naruszającej sądowy zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych. W skrajnych wypadkach orzeczona kara sięgnąć może nawet 5 lat pozbawienia wolności, co powinno samo w sobie nieść znaczny ładunek odstraszający potencjalnych sprawców przestępstwa stypizowanego w art. 244 k.k. Tak się jednak nie dzieje, jeśli weźmie się pod uwagę skalę stwierdzonych przestępstw z art. 244 k.k.¹ Z tego powodu wydaje się, że istotniejszą od samego podniesienia sankcji karnej za to przestępstwo powinna być poprawa egzekwowalności zakazu prowadzenia pojazdów. W ocenie HFPC, działania w tym zakresie przede wszystkim powinny być poprzedzone refleksją nad powodami, dla których osoby z orzeczonym zakazem prowadzenia pojazdów mechanicznych decydują się ponownie wsiąść za kierownicę takiego pojazdu, popełniając nowy czyn zabroniony.

W tym zakresie zasadnym mogłoby być przeprowadzenie badań aktowych postępowań karnych dotyczących naruszenia art. 244 k.k. i analiza motywów, dla których omawiani sprawcy prowadzili pojazd mechaniczny mimo orzeczonego zakazu. Analiza ta mogłaby ukierunkować projektowane działania prawne na realne przyczyny popełniania tego czynu, pozwalając stworzyć odpowiednie narzędzia legislacyjne.

Wydaje się przy tym, że problemu tego nie da się rozwiązać jedynie w drodze zmian prawnych. Potrzebne jest bardziej usprawnienie funkcjonowania organów państwa odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa. W tym kontekście zwrócić należy przede wszystkim uwagę na trudną sytuację kadrową policji, która przekłada się również na wakaty w wydziałach ruchu drogowego. Dodatkowo na problem ten nakłada się znaczne zwiększenie liczby użytkowników dróg, zarówno pod kątem liczby osób uprawnionych do kierowania pojazdami, jak i liczby samych pojazdów. Brak jest publicznie dostępnych danych dotyczących liczby funkcjonariuszy pracujących w wydziałach ruchu drogowego. Niemniej, z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, zakładać można, że liczba ta nie wzrosła proporcjonalnie do rozbudowy sieci dróg oraz wzrostu liczby pojazdów poruszających się po nich. Znacznie ogranicza to ryzyko wykrycia przez funkcjonariuszy Policji wykroczenia drogowego a następnie poddania kierującego pojazdem kontroli drogowej, w trakcie której weryfikowane byłyby jego uprawnienia czy stan trzeźwości. Taki stan rzeczy istotnie utrudnia realizację prewencyjnej funkcji prawa karnego. Nawet najsurowsze kary grożące za złamanie sądowego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych nie będą działały odstraszająco na potencjalnych sprawców przestępstwa naruszenia zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, jeśli z karą taką nie będzie się wiązało istotne ryzyko jej poniesienia przez sprawcę.

W drugiej kolejności należy zwrócić uwagę na charakter rozwiązań weryfikujących to, czy skazany, na którego został nałożony zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych, w istocie przestrzega tego zakazu. Sprowadzają się one do weryfikacji uprawnień kierującego w trakcie kontroli drogowej związanej z popełnieniem wykroczenia albo dopiero przy okazji wystąpienia określonego zdarzenia drogowego. Rozważenia wymaga, czy środki te nie powinny wykorzystywać w większym stopniu nowoczesnych rozwiązań technologicznych, np. związanych z lokalizowaniem osoby z orzeczonym zakazem prowadzenia pojazdów na podstawie technologii GPS i weryfikowania prędkości, z którą się porusza. Okoliczności te jako uprawdopodobniające złamanie sądowego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, mogłyby być następnie weryfikowane w toku nadzoru kuratorskiego nad sprawcą takiego czynu (celem ustalenia, czy kierujący nie poruszał się autem prowadzonym przez inną osobę).

¹ Policja, [Postępowania wszczęte i przestępstwa stwierdzone z art. 244 KK za lata 1999 - 2023](#) (dostęp 26.02.2025).

Inną z metod kontroli takich kierujących, zwłaszcza w dużych miastach, mogłoby być wykorzystanie dostępnych na wyposażeniu policji systemów ANPRS (Automatyczny System Rozpoznawania Numerów Rejestracyjnych) pozwalających na pobieranie i gromadzenie danych z kamer miejskiego monitoringu oraz kamer mobilnych. Obecnie system ten wykorzystywany jest przede wszystkim do zwalczania przestępczości związanej z kradzieżami pojazdów. Wydaje się, że jego użycie byłoby także konstytucyjnie dopuszczalne w zakresie zwalczania przestępczości związanej z naruszeniem zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych.

Zmiany w obszarze art. 177 k.k.

Projekt modyfikuje treść art. 177 k.k. dodając do niego § 2 wprowadzający typ kwalifikowany wypadku drogowego. Przewiduje on surowszą odpowiedzialność dla sprawcy, który dopuścił się wypadku ze skutkiem śmiertelnym biorąc udział w nielegalnym wyścigu samochodowym, rażąco naruszając zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym albo działając z naruszeniem zakazu prowadzenia pojazdów. W takim wypadku zagrożenie karą miałyby wynieść od 1 roku do 10 lat pozbawienia wolności.

W ocenie HFPC, tego rodzaju rozwiązanie jest przykładem wprowadzania do prawa karnego rozwiązań nadmiernie kazuistycznych i w istocie stanowi brak zaufania dla polskich sądów karnych. Wydaje się, że tego rodzaju okoliczności zaostrażające odpowiedzialność karną z powodzeniem mogłyby być wzięte pod uwagę w procesie wyrokowania przez sąd i nie jest konieczne tworzenie w tym zakresie nowych kwalifikowanych typów przestępstw.

Z drugiej strony, jeśli projektodawca uważa, że aktualnie funkcjonująca sankcja karna za spowodowanie wypadku ze skutkiem śmiertelnym jest niewystarczająca to powinien po prostu rozważyć jej podniesienie bez kreowania w tym zakresie nowych konstrukcji prawno-karnych, obarczonych koniecznością wypełnienia przez sprawcę dodatkowych znamion. W tym ostatnim wypadku konieczne powinno być jednak precyzyjne wykazanie przez projektodawcę sytuacji, w których sądy wskazywałyby na nieprzystosowywanie obecnie obowiązującej sankcji karnej do stopnia winy osoby podejrzanej o popełnienie tego przestępstwa.

Przepadek pojazdu mechanicznego

Projekt mocno modyfikuje zasady orzekania przepadku pojazdów mechanicznych przez sprawców wybranych przestępstw. Rozszerza katalog czynów zabronionych, w przypadku których będzie możliwe orzeczenie przepadku pojazdu mechanicznego. W grupie tej znalazł się nowoprojektowany czyn w postaci organizacji lub uczestnictwa w wyścigu samochodowym, a także czyn w postaci naruszenia zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych.

W tym ostatnim wypadku wątpliwości interpretacyjne może budzić używane w projektowanym art. 44b § 1 wyrażenie „jeżeli czyn sprawcy polegał na niezastosowaniu się do zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych”. Na jego tle może pojawić się wątpliwość czy odnosi się on do ogółu typów przestępstw wymienionych w tym przepisie, czy też jego rolą jest jedynie zawężenie odwołania do art. 244 i wskazanie, że dotyczy ono jedynie tych sytuacji, w których sprawca nie zastosował się do zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, a nie do naruszenia innych typów zakazów opisanych w tym przepisie.

Logika podpowiada, że intencją projektodawcy było zawężenie możliwości stosowania przepadków pojazdów jedynie do przypadków naruszenia zakazu prowadzenia pojazdu wymienionego w art. 244 k.k. Wydaje się, że kwestia ta powinna być omówiona w uzasadnieniu projektu. Dodatkowo rozważenie wymaga przeniesienia odwołania do art. 244 k.k. do innej jednostki redakcyjnej, co definitywnie ograniczyłoby ryzyko opacznej interpretacji omawianej regulacji.

Co więcej, projektowany stan prawny może budzić także wątpliwości pod kątem spójności z innymi regulacjami Kodeksu karnego dotyczącymi bezpieczeństwa w ruchu lądowym. Warto w tym kontekście wskazać, że tak dalekie konsekwencje nie będą obowiązywały chociażby względem sprawców wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym czy sprawców katastrofy w ruchu lądowym, niezależnie od stopnia przekroczenia przez nich reguł bezpieczeństwa w ruchu lądowym.

Wątpliwości HFPC budzić może także dalsze utrzymywanie w Kodeksie karnym kwalifikowanej postaci czynu polegającego na prowadzeniu pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego. Projekt utrzymuje w tym kontekście rozróżnienie na przypadki kierowców, którzy prowadzili pojazd w stanie nietrzeźwości opisanym w art. 178a k.k. oraz tych, którzy prowadzili pojazd w stanie nietrzeźwości przekraczającym 1,5 promila we krwi (lub 0,75 mg/dm³). W tym drugim wypadku przypadek pojazdu będzie miał charakter obligatoryjny, podczas gdy w przypadku pierwszej sytuacji jego orzeczenie będzie jedynie fakultatywne. HFPC nie dostrzega powodów, dla których na gruncie Kodeksu karnego miałyby funkcjonować tego rodzaju rozróżnienie. Skoro ustawodawca uznał, że dla bezpieczeństwa ruchu lądowego niebezpieczny jest już stan upojenia przekraczający 0,5 promila, to znaczy, że każdy taki czyn powinien spotykać się z jednakowym zagrożeniem karą oraz środkami karnymi. W innym wypadku projektodawcy dają sygnał, że jazda pod wpływem alkoholu jest co prawda szkodliwa i karalna, ale do chwili, w której stężenie alkoholu w wydanych powietrzu nie przekroczy 1,5 promila nie jest szkodliwa społecznie w aż tak wysokim stopniu.

Równie wątpliwe jest rozróżnienie przez projektodawców sankcji karnych dla uczestników i organizatorów nielegalnych wyścigów. Ci pierwsi zagrożeni będą możliwością orzeczenia względem nich środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Drudzy, mimo tego, że istotnie przyczyniają się do zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, z taką sankcją nie będą się mogli jednak liczyć.

Reasumując tę część rozważań, wydaje się, że projektowane regulacje w zakresie przypadku pojazdów mechanicznych, mimo znacznego uproszczenia jej, w porównaniu do obowiązującej regulacji, nadal będzie budziła wątpliwości pod kątem wewnętrznej spójności oraz proporcjonalności. W ocenie HFPC, odpowiednim krokiem powinno być powierzenie tej kwestii Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego celem jej zbadania i zaproponowania odpowiednich rozwiązań prawnych.

Wpływ na wolność zgromadzeń

W odniesieniu do szczegółowych rozwiązań przewidzianych w projekcie zastrzeżenia HFPC wzbudza treść projektowanej zmiany 6 w Kodeksie wykroczeń. Regulacja ta odnosi się do nowelizacji art. 90 Kodeksu, przewidując podwyższenie sankcji grożącej za tamowanie lub utrudnianie ruchu na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu. Obecnie sprawca przedmiotowego zagrożenia musi liczyć się z karą grzywny do 500 zł lub karą nagany. Po wejściu w życie proponowanych rozwiązań wykroczenie to będzie zagrożone karą grzywny (bez ograniczenia kwotowego) oraz karą ograniczenia wolności.

Dodatkowo, nowelizacja zakłada dodanie § 3 przewidującego wyższą odpowiedzialność dla osób uczestniczących w zgromadzeniu, o którym mowa w projektowanym art. 52 § 2 pkt 2a Kodeksu wykroczeń. Uregulowanie to odwołuje się bezpośrednio do zgromadzeń wskazanych w nowo dodanym art. 65ja ustawy Prawo o ruchu drogowym. Przepis ten określa szczególny tryb organizacji zgromadzenia użytkowników pojazdów na otwartej ogólnodostępnej przestrzeni, w liczbie większej niż 10, którego celem jest w szczególności prezentacja pojazdów, w tym wprowadzonych w nim modyfikacji. Zmiana ta bezpośrednio powiązana jest z wprowadzeniem karalności wyścigów samochodowych i jako taka nie budzi raczej wątpliwości. W jej ramach osoby organizujące zgromadzenie z udziałem powyżej 10 pojazdów zobligowane będą do jego notyfikowania organowi gminy w trybie przewidzianym dla ustawy Prawo o zgromadzeniach.

Zdecydowanie bardziej problematyczny jest natomiast projektowany art. 90 § 4 Kodeksu wykroczeń, przewidujący możliwość nałożenia nawiązki do 1500 zł w wypadkach, w których wykroczenie stypizowane w art. 90 § 1- 3 spowodowało poważne zakłócenie ruchu drogowego. Pełna analiza skutków tego uregulowania wymaga również odwołania do treści art. 32 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z tym ostatnim przepisem nawiązkę orzeka się na rzecz pokrzywdzonego w wypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych.

Obecnie obowiązujące uregulowania Kodeksu wykroczeń wiążą możliwość orzekania nawiązki przede wszystkim z wykroczeniami, w których pokrzywdzonymi będą zwykle pojedyncze osoby lub co najwyżej niewielkie grupy osób. Do kategorii tej należą: zamieszczanie bezprawnego ogłoszenia, wywołanie fałszywego alarmu, naruszenie obowiązków rodzicielskich lub opiekuńczych, kradzież leśna, kradzież ogrodowa, niszczenia zielonych terenów ogrodowych, szkodnictwo ogrodowe lub leśne oraz wypas zwierząt na cudzym gruncie.

W odróżnieniu od omawianych regulacji, popełnienie wykroczenia ujętego w art. 90 Kodeksu wykroczeń niemal zawsze skutkować będzie wystąpieniem większej liczby pokrzywdzonych. Pokrzywdzonym będzie bowiem każda osoba, która z uwagi na tamowanie lub utrudnianie ruchu, doświadczyła skutku w postaci spowolnienia przemieszczania się. Jeśli więc popełnienie wykroczenia zaowocuje powstaniem zatoru drogowego, pokrzywdzonym takim działaniem może być każdy z kierowców stojących w korku drogowym. To w połączeniu z możliwością nałożenia obowiązku nałożenia na obwinionego nawiązki w kwocie dochodzącej nawet do 1500 zł skutkować może wymogiem zapłaty przez obwinionego tytułem nawiązki znacznych sum pieniężnych, istotnie przekraczających nawet górną granicę zagrożenia grzywną za popełnione wykroczenie. Efektem tego może być nałożenie na obwinionego sankcji karnej o charakterze dolegliwym, znacznie przekraczającym stopień zawinienia a także stopień społecznej szkodliwości popełnionego przez niego wykroczenia. Na tym tle mogą się pojawić wątpliwości, co do tego, czy tak skalibrowana sankcja karna w istocie pozostaje proporcjonalna do celu jej ustanowienia, a zatem czy spełnia wymogi przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na tym tle mogą się także pojawić pytania o konsekwencje omawianej zmiany dla realizacji w Polsce wolności zgromadzeń. Wolność ta nieodłącznie wiąże się bowiem z zajmowaniem miejsc publicznych, w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych. Dotyczy to także zajmowania dróg, placów, skrzyżowań, na których zwykle odbywa się ruch uliczny. W przypadku zgromadzeń publicznych zgłaszanych uprzednio ruch ten jest wyłączany z wyprzedzeniem. Inaczej jest jednak w przypadku zgromadzeń o charakterze spontanicznym, które nie mają formalnego organizatora, lecz tworzone są w sposób nagły, w reakcji na niespodziewane wydarzenie o charakterze publicznym. Bywa, że elementem takich zgromadzeń, zwłaszcza jeśli odbywają się one w większej grupie, jest wejście na jezdnię, co nieodłącznie wiąże się ze spowolnieniem lub tamowaniem ruchu ulicznego. Przykładem takich protestów w ostatnich latach były m.in. zgromadzenia spontaniczne związane z obroną niezależności Trybunału Konstytucyjnego (w 2015 i 2016 r.) oraz manifestacje tzw. Strajku Kobiet. Niekiedy uczestnicy tych zgromadzeń wprost byli narażeni na poniesienie odpowiedzialności karnej z tytułu naruszenia art. 90 Kodeksu wykroczeń. Przykładowo Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie uznał za winnego naruszenia tego przepisu mężczyznę, który wszedł na jezdnię, w trakcie spontanicznego przemarszu związanego z ograniczeniem w Polsce praw kobiet². Mimo uznania, że mężczyzna korzystał z wolności zgromadzeń, został on uznany winnym naruszenia art. 90 Kodeksu wykroczeń i ukarany grzywną. Wejście w życie omawianej regulacji mogłoby więc spowodować

² Wyrok SR w Warszawie z 25.03.2022 r., III W 992/21, LEX nr 3406089.

nałożenie na niego obowiązku zapłaty nawiazki ujawnionym pokrzywdzonym, którzy w wyniku zgromadzenia, ponieśli szkodę lub krzywdę.

Na przykładzie omawianego orzeczenia widać doskonale, że proponowane przez projektodawców uregulowanie może posłużyć jako środek limitujący wolność zgromadzeń, zwłaszcza tych, które mają postać spontaniczną. HFPC pragnie przypomnieć, że zgromadzenia te pozostają pod ochroną konstytucyjną i konwencyjną, a ustawodawca powinien wystrzegać się wprowadzania do porządku prawnego rozwiązań prawnych, które mogłyby skutkować kreowaniem wśród uczestników takich zgromadzeń efektu mrożącego.

Na końcu odnieść się należy także do tych zgromadzeń publicznych, które nie zostały zgłoszone lub które nie mają charakteru spontanicznego. W tym kontekście wymienić należy przede wszystkim wszelkiego rodzaju protesty zakładające blokowanie dróg publicznych poprzez pozostawienie na nich pojazdów mechanicznych (np. sprzętu rolniczego), chodzenie po przejściach dla pieszych czy siadanie lub nawet przyklejanie się do jezdni. W ostatnich latach z tych form protestu wielokrotnie korzystali rolnicy, przedsiębiorcy, mieszkańcy domagający się budowy lub zaprzestania budowy określonej infrastruktury (np. obwodnicy miasta), a także aktywiści ekologiczni³. Osoby te w związku z korzystaniem z takiej formy protestu i niedokonaniem odpowiedniej notyfikacji narażone były na poniesienie odpowiedzialności karnej przewidzianej w Kodeksie wykroczeń za tamowanie ruchu drogowego oraz niestosowanie się do poleceń funkcjonariuszy Policji. Wejście w życie omawianych zmian narazi je na poniesienie jeszcze bardziej dotkliwych konsekwencji zabierania głosu w sprawach publicznych.

Tymczasem warto pamiętać, że tego rodzaju protesty, mimo niespełnienia wymogów dotyczących uprzedniego zgłoszenia, czy spontanicznego charakteru, również pozostają pod ochroną art. 57 Konstytucji oraz art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W przeszłości ETPC wielokrotnie zwracał uwagę na konieczność bardzo wyważonej oceny przypadków odbywania zgromadzenia niezgłoszonego, wskazując, że zorganizowanie demonstracji bez uprzedniego zezwolenia, niekoniecznie uzasadnia ingerencje państwa w wolność zgromadzeń. Trybunał podkreślał przy tym, że „przepisy regulujące zgromadzenia publiczne, takie jak system uprzedniego powiadomienia, mają zasadnicze znaczenie dla sprawnego przebiegu wydarzeń odbywających się w przestrzeni publicznej, ponieważ pozwalają władzom zminimalizować zakłócenia w ruchu drogowym i podjąć inne środki bezpieczeństwa, ich egzekwowanie nie może stać się celem samym w sobie”⁴. ETPC wskazywał na tym tle, że „brak uprzedniego powiadomienia i wynikająca z tego <<bezprawność>> wydarzenia, które władze uznają za zgromadzenie, nie dają władzom *carte blanche*; reakcja władz krajowych na wydarzenie publiczne pozostaje ograniczona wymogami proporcjonalności i konieczności określonymi w art. 11 Konwencji”⁵. W innych orzeczeniach ETPC wskazywał zaś, że Państwa – Strony Konwencji powinny się wykazywać „pewnym stopniem tolerancji” wobec zgromadzeń, które mają charakter pokojowy, nawet w wypadkach, gdy status takich demonstracji ma charakter nieuregulowany⁶. W tym ostatnim kontekście warty odnotowania jest także pogląd Europejskiej Komisji na Rzecz Demokracji poprzez Prawo (Komisji Weneckiej), która zwraca uwagę, że pokojowy charakter mają również te demonstracje, które czasowo utrudniają, hamują lub tamują działania osób trzecich, np. poprzez tymczasowe blokowanie ruchu drogowego⁷.

³ Niektórym z tych grup HFPC świadczyła lub świadczy pomoc prawną.

⁴ Wyrok ETPC z 15.10.2015 r. w sprawie Gafgaz Mammadov p. Azerbejdżanowi, skarga nr 60259/11, § 59.

⁵ Wyrok ETPC z 26.04.2016 r. w sprawie Novikova i inni p. Rosji, skargi nr 25501/07, 57569/11, 80153/12, § 163.

⁶ Wyrok ETPC z 15.10.2015 r. w sprawie Kudrevicius i inni p. Litwie, skarga nr 37553/05, § 150.

⁷ Europejska Komisja na Rzecz Demokracji poprzez Prawo (Komisja Wenecka), Guidelines on freedom of peaceful assembly, CDL-AD(2019)017rev.

Za problematyczne należy także uznać projektowane regulacje Kodeksu wykroczeń, które zmierzają do penalizacji uczestników zgromadzeń publicznych, o których mowa w art. 65ja ustawy Prawo o ruchu drogowym, a więc zgromadzeń użytkowników pojazdów mechanicznych w liczbie większej niż 10. W ocenie HFPC, ustawodawca powinien dogłębnie rozważyć sensowność wprowadzania kryminalizacji zachowań polegających na uczestnictwie w zgromadzeniu publicznym. HFPC nie dostrzega argumentów natury konstytucyjnej, które uzasadniałyby tego rodzaju krok. Wydaje się, że obecne uregulowania prawne kryminalizujące m.in. organizacje takiego zgromadzenia bez odpowiedniej notyfikacji są wystarczające dla odpowiedniego wyważenia interesu publicznego oraz interesów uczestników takiego zgromadzenia.

Mając na uwadze wszystkie powyższe argumenty oraz rolę, jaką w demokratycznym państwie prawnym odgrywa wolność zgromadzeń, HFPC apeluje o ponowne rozważenie kwestii dodania do treści art. 90 Kodeksu wykroczeń uregulowania pozwalającego na nałożenie na sprawcę omawianego wykroczenia obowiązku zapłaty nawiązki. Zdaniem Fundacji, rozwiązanie to w praktyce może mieć istotne znaczenie dla stopnia realizacji w Polsce wolności zgromadzeń.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Dr Piotr Kładoczny

Wiceprezes Zarządu HFPC