

PROTEST W FORMIE TAMOWANIA BĄDŹ UTRUDNIANIA RUCHU A PORZĄDEK PUBLICZNY

MATEUSZ TALAROWSKI*,
SZYMON UGNIEWSKI**

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza przepisów prawa, jak również proponowanych zmian w zakresie tamowania bądź utrudniania ruchu drogowego pod kątem protestu oraz zarys możliwych rozwiązań tej kwestii. Obszarem rozważań są takie zagadnienia, jak: przedstawienie problemu w kontekście działalności protestujących, obecna reakcja prawnokarna (art. 90 § 1 k.w.) i ocena jej pod kątem ustawowych znamion czynu zabronionego, prawo do protestu i możliwość jego ograniczenia, regulacje międzynarodowe związane z ochroną protestujących (KPP oraz EKPC), ocena nowelizacji kodeksu wykroczeń z roku 2021 pod kątem art. 90 k.w., zarys możliwych rozwiązań.

Słowa kluczowe: kodeks wykroczeń, ustawa prawo o zgromadzeniach, zgromadzenie, protest, konstytucja, europejska konwencja praw człowieka, karta prawa podstawowych, ruch drogowy.

PROTEST IN THE FORM OF BLOCKING OR OBSTRUCTING TRAFFIC

Abstract

The subject of the article is an analysis of legal provisions, as well as proposed changes regarding the obstruction or blocking of road traffic, in the context of protests conducted in such a form, and an outline of possible solutions to this issue. The considerations focus on topics such as: presenting the problem in the context of protesters' activities, the current

* Student trzeciego roku prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie (Polska), e-mail: mateusztalarowski512@gmail.com.

** Student trzeciego roku prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie (Polska), e-mail: szymon.ugniewski25@gmail.com.

legal response (art. 90 § 1 of the polish code of misdemeanors) and its evaluation in terms of the statutory elements of a prohibited act, the right to protest and the possibility of its limitation, international regulations related to the protection of protesters (ICCPR and ECHR), an assessment of the 2021 amendment to the polish code of misdemeanors with regard to art. 90, and an outline of possible solutions.

Keywords: polish code of misdemeanors, assembly law, assembly, protest, constitution, european convention on human rights, charter of fundamental rights, road traffic.

1. WSTĘP

Działalność protestujących w zakresie blokowania dróg pozostawała dotychczas bez adekwatnej reakcji prawnokarnej w związku z popełnionymi wykroczeniami przez osoby uczestniczące w protestach w formie tamowania bądź utrudniania ruchu drogowego, skutkiem czego było dalsze powielanie społecznie szkodliwych zachowań. Efektem tych czynów było wywołanie wyraźnych dolegliwości społecznych czy uniemożliwienie przejazdu służb publicznych. Intencją protestujących było osiągnięcie zamierzonych celów. Dlatego omawiane formy protestów spotkały się z wyraźną dezaprobatą społeczną. Pojawiła się też skrajna propozycja rozwiązania tego problemu, zgodnie z którą czyny te powinny być klasyfikowane jako przestępstwo oraz penalizowane pozbawieniem wolności nawet do lat 5. Postulat ten podniesiony został przez posła Romana Giertycha¹. Nie sposób zgodzić się z taką propozycją, rozwiązanie to jest niezgodne z gwarancjami konstytucyjnymi, umowami międzynarodowymi, jak również byłoby nieproporcjonalne do popełnionego czynu. Warto przytoczyć tu wypowiedź Ryszarda A. Stefańskiego: „Wprowadzenie takiego przestępstwa, w dodatku zagrożonego bardzo surową karą, to absurdalny pomysł. Taki przepis naruszałby konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Doprowadziłoby to do sytuacji, w której np. spowodowanie lekkiego wypadku drogowego byłoby tylko wykroczeniem, a blokowanie dróg już przestępstwem. I to zagrożonym surową karą”².

Niemniej obecna sytuacja nie może pozostać bez reakcji ustawodawcy. Przyjęte rozwiązanie powinno być adekwatne i racjonalne, zwłaszcza że takie protesty – w razie braku zmiany stanowiska władzy – mogą się nasilać w kolejnych latach. Co istotne, postawa niektórych organizacji polegająca na wykorzystaniu takiej formy protestu do realizacji swoich postulatów również zwiększa zasięg tego problemu, czego przykładem może być organizacja Ostatnie Pokolenie. Organizacja ta po odrzuceniu jej postulatów³ przez rząd zadeklarowała podjęcie działań w celu wymuszenia ich realizacji, co za tym idzie ciężko spodziewać się deeskalacji tego problemu. Proponowane zmiany powinny więc przy zachowaniu zasady proporcjo-

¹ Post Romana Giertycha na platformie X z dnia 1.12.2024 r. (dostęp: 6.05.2025).

² R.A. Stefański dla „Rzeczpospolitej”, P. Szymaniak, *Czy można siłą powstrzymać ekologów? Rząd ma problem, „Rzeczpospolita”* 5.12.2024.

³ Zob. <https://ostatniepokolenie.org/> (dostęp: 19.02.2025).

nalności kary oraz poszanowaniu gwarancji konstytucyjnych, jak również konwencji międzynarodowych, skutecznie ograniczyć eskalację tego typu zjawisk, a tym samym zmniejszyć jego dolegliwość.

2. OBECNA REAKCJA PRAWNOKARNA

Jak podaje Komenda Stołeczna Policji we wpisie na platformie X: „Tylko w tym roku aktywiści ponad 50 razy zablokowali ruch w Warszawie. Wobec 335 osób zostały wszczęte czynności wyjaśniające. Do sądu skierowano 134 wnioski o ukaranie. W toku pozostaje 196 spraw”⁴. Najczęściej w toku postępowania czyny te kwalifikowano jako wykroczenie z art. 90 § 1 kodeksu wykroczeń⁵, którego sankcja przewiduje karę grzywny do 500 złotych lub karę nagany. Jest to trafna kwalifikacja prawna tych zachowań w obecnym systemie prawnym, ponieważ opis czynu wskazanego w art. 90 § 1 k.w. jest najbardziej doń zbliżony. Przepis ten jednak z racji łagodnej kary nie może prawidłowo realizować zasady prewencji ogólnej, zwanej inaczej prewencją generalną, której celem jest oddziaływanie na społeczeństwo poprzez wymierzenie odpowiedniej kary, pozwalającej zapobiec popełnieniu tego czynu zabronionego w przyszłości. Na nieadekwatność sankcji przewidzianej w ww. przepisie wskazuje nasilanie się tego typu zjawisk.

Przedmiotem ochrony wspomnianego artykułu jest płynność ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania i strefach ruchu, która może być zakłócona przez zachowania uczestników ruchu oraz innych osób znajdujących się na drodze lub poza nią⁶. Stroną przedmiotową w dyspozycji art. 90 § k.w. jest każde zachowanie zmierzające do tamowania lub utrudniania ruchu na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu. Jest to wykroczenie skutkowe; zostaje popełnione z chwilą wystąpienia tamowania lub utrudnienia ruchu. Ocena, czy doszło do tamowania lub utrudniania ruchu, ma charakter obiektywny⁷. „Tamować” słownikowo oznacza utrudniać swobodne przejście, przesuwanie się czegoś⁸, natomiast „utrudniać” oznacza stanowić lub stworzyć przeszkodę⁹. Zachowanie protestujących w postaci siadania na jezdni bądź trwałego związania się z infrastrukturą drogową, w taki sposób by uniemożliwić przejazd pojazdów, niewątpliwie wyczerpuje znamiona czynu z art. 90 k.w. Kolejno, aby przypisać odpowiedzialność, należy rozważyć, czy osoby te są uczestnikami ruchu w rozumieniu omawianego artykułu. W doktrynie wskazuje się, iż art. 90 § 1 k.w. stanowi ogólnie o ruchu na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, w związku z czym należy przyjąć, że chodzi o ruch jakiegokolwiek uczestnika ruchu drogowego, w tym pieszego –

⁴ Post Komendy Stołecznej Policji na platformie X z dnia 2.12.2024 r. (dostęp: 19.02.2025).

⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 2119, dalej jako: k.w..

⁶ P. Poniatowski, w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2023, s. 721–722.

⁷ R.A. Stefański, *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 389–390.

⁸ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/Tamowa%C4%87.html> (dostęp: 19.02.2025).

⁹ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/utrudnia%C4%87.html> (dostęp: 19.02.2025).

czyli osoby znajdującej się poza pojazdem na drodze i niewykonującej na niej robót lub czynności przewidzianych odrębnymi przepisami¹⁰. Omawiana metoda protestu, jak również zachowania protestujących pozwalają na określenie ich mianem uczestników ruchu drogowego. W orzecznictwie przyjmuje się, że prowadzenie protestu w formie utrudniania bądź tamowania ruchu wypełnia znamiona czynu z art. 90 k.w., takie stanowisko przyjął Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie, w wyroku z dnia 25 marca 2022 r.¹¹ W orzeczeniu tym sąd wyraził pogląd, że wtargnięcie na jezdnię protestujących, zmuszające kierowców pojazdów poruszających się po jezdni do zatrzymania się, i uniemożliwienie im dalszej jazdy wypełnia znamiona przedmiotowe wykroczenia art. 90 § 1 k.w.

Podmiotem tego wykroczenia może być każdy; zarówno uczestnik ruchu (kierujący pojazdem, pieszy), jak i inni użytkownicy drogi. Omawiane wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie¹², aczkolwiek protestujący dopuszczają się jego popełnienia, działając w sposób umyślny, poprzez wybór takiej formy protestu do realizacji swoich celów.

Ustawowe znamiona czynu zabronionego stypizowanego w art. 90 § 1 k.w. jednoznacznie wskazują, iż zachowań tych nie sposób inaczej rozumieć i kwalifikować niż jako podaną formę wykroczenia. Również wątpliwe jest rozumienie tego zachowania jako czynu, który nie stanowi jakiegokolwiek wykroczenia. Istotnym, a także nieprzewidzianym wcześniej przez ustawodawcę rodzajem zachowania wypełniającego dyspozycję niniejszego przepisu są protesty w formie zablokowania ruchu pojazdów, celem realizacji przyjętych przez protestujących postulatów. Przez to, że ustawodawca podczas tworzenia art. 90 k.w. nie przewidział takiej formy zachowania wypełniającego wykroczenie, w sankcji karnej nie wyznaczył możliwości przypisania adekwatnej kary w ustawowych jej granicach. Kary, która realizuje funkcję sprawiedliwościową, której założeniem jest zaspokojenie i wzbudzenie poczucia sprawiedliwości wśród społeczeństwa, jako odpłaty za popełniony czyn¹³.

3. PRAWO DO PROTESTU A JEGO OGRANICZENIE

Zjawisko organizowania protestów w formie zgromadzeń co do zasady jest regulowane przez ustawę – Prawo o zgromadzeniach (dalej: u.p.z.)¹⁴. Zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych (art. 3 ust. 1 u.p.z.). Uwzględniając jedynie ten ustęp, można by stwierdzić, że protestujący w formie tamowania bądź utrudniania ruchu będą stanowić zgromadzenie w rozumieniu tej ustawy i podlegać jej rygorom, aczkolwiek patrząc holistycznie na tekst tego aktu prawnego

¹⁰ P. Poniąkowski, op. cit., s. 723.

¹¹ Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 25 marca 2022 r., sygn. akt. III W 992/21, Legalis nr 2728052.

¹² R.A. Stefański, op. cit., s. 390.

¹³ L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2023, s. 7–8.

¹⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1389, dalej jako u.p.z.

w przypadku omawianych form protestu, ciężko mówić o zgromadzeniu zgodnym z przepisami tej ustawy. Warunkiem organizacji zgromadzenia w takiej formie jest jej zgłoszenie w trybie art. 7 ust. 1 u.p.z. Organizator zgromadzenia zawiadamia organ gminy o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w taki sposób, aby wiadomość dotarła do organu nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 6 dni przed planowaną datą zgromadzenia (art. 7 ust. 1 u.p.z.). Protesty w omawianej formie nie spełniają dyspozycji tego przepisu, ponieważ nie są one zgłaszane odpowiednim organom. Można by więc założyć, że są to zgromadzenia spontaniczne, a w tym przypadku protestujący nie mogą być uznani za taką formę zgromadzenia, ponieważ jego warunkiem jest zaistnienie przesłanki wskazanej w art. 3 ust. 2 u.p.z. Zgromadzeniem spontanicznym jest zgromadzenie, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej (art. 3 ust. 2 u.p.z.).

W doktrynie przyjmuje się, że: „Bezkarne jest [...] tamowanie lub utrudnianie ruchu przez zgromadzenie, które odbywa się zgodnie z przepisami PrZgrom. Trzeba podkreślić, że uczestnicy akcji protestacyjnych, które odbywają się niezgodnie z regulacjami PrZgrom, jeśli tamują lub utrudniają ruch, podlegają odpowiedzialności za wykroczenie z art. 90 KW”¹⁵. Co za tym idzie protestujący utrudniający lub tamujący ruch bez uprzedniego zawiadomienia właściwego organu o zamiarze zorganizowania zgromadzenia nie mogą podnosić argumentu, iż korzystają z pozakodeksowej ochrony przewidzianej w u.p.z. wyłączającej bezprawność czynu, określonego w art. 90 § 1 k.w.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje prawo do protestu i udziału w zgromadzeniach¹⁶. W nauce prawa uznaje się, iż „Wolność organizowania [zgromadzeń] musi być wolna od ingerencji władz publicznych, co nie oznacza, że etap ten zasadniczo pozostaje poza jakimkolwiek zakresem ich działania. Cele, miejsce, przebieg i charakter zgromadzenia muszą być przedmiotem bliższego zainteresowania władz publicznych z uwagi na konieczność zapewnienia pokojowego charakteru zgromadzenia oraz zważywszy na konieczność ochrony praw i wolności innych osób”¹⁷. Przyjmując ten pogląd, należy uznać, że władza nie może bezpośrednio ingerować w organizację zgromadzeń, jednak w jej gestii leży zapewnienie ich bezpiecznego przebiegu. Artykuł 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸ wskazuje, iż każdy może w pełni korzystać z tych przysługujących konstytucyjnych gwarancji. Jedynym sposobem ograniczenia praw przyznanych we wspomnianym artykule jest wprowadzenie szczegółowych regulacji określonych w ustawie. Celem korzystania z przysługujących praw do gromadzenia się bez narażania się na represje należy przestrzegać obowiązującego porządku prawnego, a w tym w szczególności przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach, która to będąc odesłaniem z Kon-

¹⁵ P. Poniąkowski, op. cit., s. 725–726.

¹⁶ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

¹⁷ J. Sułkowski, *Konstytucja. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, teza 43 do art. 57.

¹⁸ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

stytucji do ustawy, określa szczegółowe warunki organizowania i brania udziału w zgromadzeniach.

Kwestię zgromadzeń regulują również przepisy prawa międzynarodowego. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁹ kodyfikuje zasadę wolności zgromadzania się: „Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów” (art. 11 ust. 1 EKPC), oraz zakazuje ograniczenia tych praw w sposób inny niż ustawa: „Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej” (art. 11 ust. 2 EKPC).

Europejski Trybunał Praw Człowieka, w orzeczeniu w sprawie *Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń” przeciwko Polsce*²⁰, stwierdził, że: „Układające się Państwa mogą nakładać ograniczenia dotyczące demonstracji w określonym miejscu ze względów bezpieczeństwa publicznego. Jednakże chociaż demonstracja w miejscu publicznym może spowodować pewne zakłócenia w normalnym życiu, w tym zakłócenia ruchu, ważne jest, aby organy publiczne wykazały pewien poziom tolerancji wobec pokojowych zgromadzeń”²¹. Tym samym Trybunał wskazał, że organy władzy publicznej w zakresie ograniczania przedmiotowych praw zawartych w niniejszej konwencji muszą kierować się zasadą proporcjonalności.

Kolejnym aktem prawa międzynarodowego regulującym tę kwestię jest Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej²². Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów (art. 12 ust. 1 KPP).

Prawo do zgromadzeń nie jest jednak prawem bezwzględnym i może ono podlegać ograniczeniom, takim jak obowiązek notyfikacji. „Podporządkowanie zgromadzeń publicznych procedurom autoryzacyjnym lub notyfikacyjnym zwykle nie narusza istoty wolności zgromadzania się, jak długo ich celem jest umożliwienie władzy publicznej podejmowania rozsądnych i właściwych środków prewencyjnych dla zapewnienia spokojnego przebiegu zgromadzenia”²³. Takie stanowisko przyjął Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie *Cisse przeciwko Francji* z dnia 9 kwietnia 2002 r. „Zdaniem Trybunału ingerencja była proporcjonalna,

¹⁹ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej jako: EKPC.

²⁰ Wyrok ETPC w sprawie: *Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń” przeciwko Polsce*, z dnia 2 maja 2017 r., skarga nr 7389/09.

²¹ Ibidem, nota 45.

²² Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389, dalej jako: KPP.

²³ A. Wróbel, w: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej Komentarz*, red. idem, Warszawa 2020, teza 8 do art. 12 KPP.

ponieważ władza miała podstawy do obaw, że sytuacja może się pogorszyć”²⁴. Co za tym idzie nałożenie obowiązku uprzedniego zgłoszenia zgromadzenia nie narusza praw człowieka i obywatela oraz nie jest wystarczającym powodem do podnoszenia takiego zarzutu. Co istotne, „brak wymaganej przepisami prawa notyfikacji powoduje, że demonstracja jest nielegalna, co jednak nie zawsze usprawiedliwia ingerencję w prawo do swobodnego zgromadzania się”²⁵. Trybunał przyjął taki pogląd w wyroku w sprawie Dénesné Bukta i inni przeciwko Węgrom z dnia 17 lipca 2007 r., gdzie „w ocenie Trybunału w wyjątkowych sytuacjach, które wymagają natychmiastowej reakcji na jakieś wydarzenie, rozwiązanie pokojowego zgromadzenia, którego uczestnicy nie naruszają prawa, wyłącznie z powodu braku uprzedniej autoryzacji, stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo do pokojowego gromadzenia się”²⁶.

Można kwestionować, czy zachowanie protestujących, którzy tamują lub utrudniają ruch na drodze publicznej, mieści się w granicach przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, u.p.z., jak również EKPC oraz KPP, której stroną jest Rzeczpospolita Polska. Co za tym idzie powoływanie się na takowe przepisy prawa we wskazanym stanie faktycznym jest nietrafne, jak również bezzasadne. Wykładnia tych przepisów, zarówno przez sądownictwo krajowe, jak i międzynarodowe, wskazuje, że takie zachowanie nie może być uznane za uzasadnione ani wolne od odpowiedzialności, a w szczególności odpowiedzialności prawnokarnej.

4. WNIOSKI DE LEGE FERENDA

W przeszłości poruszano kwestię zmian art. 90 k.w. W dniu 5 sierpnia 2021 r. wpłynął do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy „o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw”²⁷, zakładał on m.in. zmianę art. 90 k.w. W uzasadnieniu projektu wskazano, iż: „proponuje się rozszerzenie art. 90 Kodeksu wykroczeń. Dotychczasową treść wykroczenia dotyczącą zachowania polegającego na tamowaniu lub utrudnianiu ruchu na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu oznacza się jako § 1 i dodaje § 2 określający karę grzywny nie mniejszą niż 1500 zł (zgodnie z regulacją w nowo projektowanym art. 1 § 1a – do 30 tys. zł), jeśli prawomocnie ukarany sprawca tamowania lub utrudniania ruchu we wskazanych wyżej miejscach w ciągu 2 lat ponownie popełni inne wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji”²⁸. Proponując zastosowanie takiego typu kwalifikowanego, wprowadzającego swoisty rodzaj recydywy,

²⁴ Wyrok ETPC w sprawie Cisse przeciwko Francji z dnia 9 kwietnia 2002 r., skarga nr 51346/99.

²⁵ A. Wróbel, op. cit., teza 8 do art. 12 KPP.

²⁶ Wyrok ETPC w sprawie: Dénesné Bukta i inni przeciwko Węgrom, z dnia 17 lipca 2007 r., skarga nr 25691/04.

²⁷ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1504.

²⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1504.

ustawodawca zamierzał ograniczyć występowanie tego rodzaju zachowań i tym samym zwiększyć bezpieczeństwo w komunikacji.

Projekt jednak spotkał się z krytyką, w tym m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiacka, który w opinii do marszałek Sejmu Elżbiety Witek wyraził zastrzeżenia co do proponowanej treści ustawy podnosząc, iż: „[...] zestawianie pokazuje, jak drastyczne zwiększenie sankcji za niektóre wykroczenia przewiduje projekt. W przypadku niektórych wykroczeń, dolna granica grzywny ulega zwiększeniu 100-krotnie, zaś górna granica – 10-krotnie. Wprowadzane są też liczne nowe typy kwalifikowane, co oczywiste, zagrożone wyższymi sankcjami niż typy podstawowe” oraz „Podkreślenia wymaga jednak, że trudno oczekiwać, że samo zwiększenie surowości grzywien odniesie oczekiwany przez projektodawcę skutek prewencyjny. Jak już wielokrotnie podkreślał Rzecznik Praw Obywatelskich, nie nadmierna surowość, lecz nieuchronność kary wywiera efekt odstrasżający. Nawet najwyżej określona w przepisach grzywna nie odstraszy potencjalnego sprawcy wykroczenia, jeśli będzie on zakładał, że jej w ogóle uniknie”²⁹. Projekt ostatecznie został przyjęty jednak w zmienionej formie, co istotne, w treści art. 90 k.w., nie pojawiła się swoista recydywa, a przepis ten, w obecnym brzmieniu, obowiązuje od dnia 1 stycznia 2022 r.

Zmiany w k.w. nie doprowadziły ostatecznie do rozwiązania problemu, a zatem wciąż istnieje potrzeba nowelizacji przepisów prawa, pozwalających na ograniczenie tego zjawiska. Proponowana zmiana powinna doprowadzić do takiego stanu rzeczy, w którym dolegliwości wynikające z zachowania protestujących zostałyby zmniejszone bądź zniwelowane, przy jednoczesnym poszanowaniu konstytucyjnych praw i wolności, w szczególności prawa do organizowania zgromadzeń i brania w nich udziału oraz wolności słowa. Przewidziana kara nie powinna być nadmiernie surowa, jednak powinna zaspokajać potrzebę sprawiedliwości społecznej oraz co istotne, powinna być egzekwowalna.

Niewątpliwie rozwiązanie tego problemu nie należy do najprostszych. Z jednej strony wprowadzenie do art. 90 k.w. nowej sankcji w postaci aresztu jest rozwiązaniem zbyt surowym i podatnym na nadużycie, zaś z drugiej strony zwiększenie wysokości grzywny nie uchroni przed popełnianiem tego wykroczenia, jedynie zwiększy wpływy do polityki fiskalnej państwa. Kluczowym aspektem jest możliwość egzekwowania kary, aby spełniała swój cel. Sprawca musi ponieść osobistą dolegliwość, wynikającą z wymierzenia sankcji, jak również mieć świadomość nieuchronności kary za popełniony czyn. Istotną rolę odgrywa również zasada proporcjonalności w zakresie działania organów państwa, poprzez ich adekwatną reakcję do zaistniałego wydarzenia. Sądownictwo międzynarodowe w swoich orzeczeniach motywowało, iż nie tylko organy powinny zapewnić bezpieczeństwo uczestnikom zgromadzenia, ale są również obowiązane do odpowiedniej reakcji na sytuacje zagrożenia, wynikające zarówno z działań protestujących, jak również osób, u których wskutek zgromadzenia wzbudzone zostały silne emocje (por. ETPC w wyroku

²⁹ Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiacka do Marszałek Sejmu z dnia 24 września 2021 r. dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1504.

w sprawie Cisse przeciwko Francji z dnia 9 kwietnia 2002 r.). W celu zapewnienia bezpieczeństwa i ograniczenia uciążliwości towarzyszących protestom w tej formie należałoby podjąć takie środki spełniające funkcję odstraszającą, aby „wymusić” na osobach organizujących tego typu protesty informowanie odpowiednich organów o takim zamiarze, tak by te mogły zapewnić bezpieczny przebieg zgromadzenia.

5. PODSUMOWANIE

Kwestia protestu w formie tamowania lub utrudniania ruchu niewątpliwie jest bardziej złożona i niejednoznaczna, niż mogłoby się wydawać. W związku z tym przy proponowaniu nowych rozwiązań należy zachować rozwagę i szczególną ostrożność. Ograniczenia prawa do protestu i zgromadzeń poprzez nowelizację przepisów można dokonać wyłącznie w drodze ustawy, ze względu na szczególną wrażliwość tego uprawnienia. Ustawodawca powinien mieć na uwadze wagę praw, w które ingeruje, by nie stworzyć jakiegokolwiek pola do nadużyć lub luk prawnych. Ustawodawca powinien kierować się przy tworzeniu nowych przepisów zasadą proporcjonalności, sprawiedliwości społecznej, jak również gwarancyjną, wyrażającą się w tym, że należy określić, co jest wykroczeniem.

W świetle powyższego jasne jest, że kluczowe dla rozwiązania problemu jest podjęcie racjonalnych i adekwatnych środków, podpartych dogłębną analizą oraz ewentualnymi konsultacjami społecznymi, tak by zapewnić bezpieczeństwo, jak również utrzymanie porządku publicznego.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Daniluk P. (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2023.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Stefański R.A., *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Szymaniak P., „Czy można siłą powstrzymać ekologów? Rząd ma problem”, *Rzeczpospolita*, 05.12.2024 r.
- Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2020.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Post Romana Giertycha na platformie X z dnia 1.12.2024 r. (dostęp: 6.05.2025).
<https://ostatniepokolenie.org/> (dostęp: 19.02.2025 r.).
- Post Komendy Stołecznej Policji na platformie X z dnia 2.12.2024 r. (dostęp: 19.02.2025).
- Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/Tamowa%C4%87.html>, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/utrudnia%C4%87.html> (dostęp: 19.02.2025).