

Rada Fundacji:
Danuła 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 Kerymova
Członkini: Aleksandra Iwanowska

Warszawa, dnia 31 sierpnia 2022 r.

297/2022/PSP/KJ

Sąd Rejonowy Lublin Zachód
III Wydział Karny
ul. Krakowskie Przedmieście 76
20-950 Lublin

Dot. sygn. akt: **III W 736/22**

Termin: 5 września 2022 r., godzina: 10:20

OPINIA PRZYJACIELA SĄDU
(AMICUS CURIAE)

1. Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC bądź Fundacja) pragnie przedstawić Wysokiemu Sądowi swój pogląd, istotny dla rozstrzygnięcia postępowania przeciwko ██████████ obwinionemu o popełnienie wykroczenia określonego w art. 94 § 1 Kodeksu Wykroczeń (dalej: k.w.)¹, które toczy się przed Wysokim Sądem.

I. Uwagi wstępne

2. Opinia przyjaciela sądu (*amicus curiae*) to znana w praktyce sądów zagranicznych i stosowana również w Polsce forma wyrażania przez organizacje pozarządowe opinii prawnej w postępowaniach sądowych w przypadkach, gdy w związku z celami działalności danej organizacji zachodzi taka potrzeba. Opinia przyjaciela sądu ma na celu przedstawienie szczególnego poglądu organizacji społecznej na sprawę rozpatrywaną przed sądem. *Amicus curiae* pomaga sądowi w kompleksowym rozpoznaniu sprawy z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które niekoniecznie mogą być przedstawione przez strony w postępowaniu, a które leżą w gestii zainteresowań organizacji pozarządowej.

3. Jednym z podstawowych obszarów działalności Fundacji jest tzw. litygacja strategiczna. Na tym polu Program Spraw Precedensowych HFPC dąży m.in. do zwrócenia uwagi opinii publicznej oraz organów władzy na określony, doniosły problem, jak np. przeoczenie

¹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2008 z późn. zm.).

legislacyjne czy oczywista niesprawiedliwość regulacji. W ramach rzeczowej aktywności Fundacja wielokrotnie przedstawiała opinie *amicus curiae* sądom powszechnym, Sądowi Najwyższemu czy Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka.

II. Interes prawny

4. HFPC jest organizacją pozarządową, do której statutowych celów należy działanie na rzecz ochrony praw człowieka (§ 8 pkt 4 Statutu Fundacji²), realizowane między innymi poprzez podejmowanie różnorodnych działań prawnych, w tym przedstawiania tzw. opinii przyjaciela sądu, mających na celu ochronę praw człowieka (§ 9 pkt 1a Statutu Fundacji).

5. Celem niniejszej opinii jest przede wszystkim zwrócenie uwagi Wysokiego Sądu na problematykę związaną z penalizacją zachowań takich jak to, w związku z którym [REDAKTOWANO] został obwiniony o popełnienie wykroczenia określonego w art. 94 § 1 k.w., z perspektywy zarówno prawa krajowego, jak i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPC bądź Konwencja)³.

III. Stan faktyczny

6. Mocą decyzji Prezydenta Miasta Lublin z dnia 10 maja 2021 roku czas trwania okresu, na który zatrzymano prawo jazdy obwinionego w niniejszym postępowaniu został jasno określony: od dnia 30 marca 2021 roku do dnia 30 czerwca 2021 roku (tj. łącznie okres 3 miesiące).

7. W dniu 9 maja 2022 roku obwiniony w niniejszym postępowaniu został zatrzymany do kontroli drogowej. W toku czynności służbowych funkcjonariuszka policji stwierdziła, iż zgodnie z danymi figurującymi w informatycznym systemie ewidencji kierowców prawo jazdy [REDAKTOWANO] jest w dalszym ciągu zatrzymane.

8. W związku z powyższym funkcjonariusze policji stwierdzili, iż [REDAKTOWANO] prowadził pojazd mechaniczny na drodze publicznej, bez wymaganych uprawnień. W konsekwencji funkcjonariusze zdecydowali się podjąć dalsze działania. W sferze faktycznej polegały one m.in. na zarządzeniu odholowania pojazdu, którym poruszał się obwiniony w niniejszej sprawie. Zgodnie z informacjami uzyskanymi przez HFPC, [REDAKTOWANO] informował ww. funkcjonariuszy policji, że okres, na który jego prawo jazdy zostało zatrzymane, dobiegł końca niemal rok temu (tj. 30 czerwca 2021 r.), a dane potwierdzające taki stan faktyczny miały być dostępne w przytaczanym już powyżej systemie ewidencji kierowców.

² Statut Fundacji jest również dostępny pod adresem: <https://www.hfhr.pl/fundacja/statut/>

³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

9. Natomiast w sferze prawnej działania Policji polegały na przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego oraz finalnie na skierowaniu do tutejszego sądu wniosku o ukaranie ██████████ z uwagi na dopuszczenie się przez niego wykroczenia stypizowanego w art. 94 § 1 k.w.

IV. Stan prawny

10. Zgodnie z art. 135 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy – Prawo o ruchu drogowym (dalej p.o.r.d.)⁴ funkcjonariusz policji zatrzymuje prawo jazdy m.in. w przypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Jednocześnie w takim przypadku policjant wydaje pokwitowanie uprawniające do kierowania pojazdem w okresie 24 godzin od momentu zatrzymania prawa jazdy.

11. Zatrzymanie wydanego w kraju prawa jazdy następuje przez wprowadzenie informacji o zatrzymaniu do centralnej ewidencji kierowców niezwłocznie po stwierdzeniu wystąpienia wymaganych przesłanek. W obowiązującym stanie prawnym nie dochodzi do faktycznego zatrzymania fizycznej wersji dokumentu potwierdzającego posiadanie odpowiednich uprawnień do kierowania danym pojazdem mechanicznym. Policja informuje jednak o zatrzymaniu prawa jazdy, według właściwości, sąd uprawniony do rozpoznania sprawy o wykroczenie, prokuratora lub starostę.

12. Natomiast zgodnie z art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami (dalej: u.k.p.)⁵ starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy m.in. w przypadku, gdy kierujący przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Starosta wydaje rzeczoną decyzję na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności. Okres ten oblicza się zgodnie z zasadami określonymi w Kodeksie postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)⁶ przy czym dla ustalenia jego początku właściwa jest data zatrzymania prawa jazdy.

13. Na szczególną uwagę, z perspektywy sprawy rozpatrywanej przez Wysoki Sąd, zasługuje art. 102 ust. 2 u.k.p., zgodnie z którym „zwrot” zatrzymanego prawa jazdy następuje po ustaniu przyczyny zatrzymania **oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej.**

⁴ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 988 z późn. zm.).

⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1212 z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.).

Rzeczona opłata, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Cyfryzacji z dnia 2 kwietnia 2022 roku, wynosi 0,5 zł⁷.

14. Ponadto, należy podkreślić, że po zmianach prawnych, które weszły w życie z dniem 1 stycznia br.⁸, za popełnienie wykroczenia określonego w art. 94 § 1 k.w. grożą bardzo poważne sankcje – m.in. kara grzywny od 1.500 zł do 30.000 zł⁹ oraz zakaz prowadzenia pojazdów.

15. Przechodząc do merytorycznych rozważań, na wstępie warto zwrócić uwagę, iż pomimo nowelizacji u.k.p. z sierpnia 2020 roku, mocą której zatrzymanie prawa jazdy nie wiąże się już z czasowym odebraniem fizycznego dokumentu potwierdzającego rzeczony uprawnienie, ustawodawca w dalszym ciągu korzysta ze sformułowania „zwrot zatrzymanego prawa jazdy” (patrz np. art. 102 ust. 2 u.k.p.). W świetle obecnie obowiązujących regulacji, zdaniem Fundacji, takie rozwiązanie zasługuje na negatywną ocenę z perspektywy zasad techniki prawodawczej – w szczególności ujemnie wpływa ono na precyzyjność i komunikatywność analizowanego aktu prawnego¹⁰, a także nie spełnia wymogu posługiwania się poprawnymi wyrażeniami językowymi w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu¹¹. Tak zredagowany akt prawny może w rezultacie wprowadzać w błąd podmiot, do którego dana norma jest zaadresowana.

16. Jednakże, w ocenie Fundacji, znacznie poważniejszy problem, związany z potencjalną penalizacją takiego zachowania jak to przedstawione w powyższym stanie faktycznym, można zidentyfikować podejmując rozważania z perspektywy zasady proporcjonalności. Zgodnie z ustalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, iż zasadę proporcjonalności można wywodzić zarówno z art. 2, jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Natomiast, jak wskazują M. Zubik i W. Sokolewicz, pogłębiona analiza orzecznictwa Trybunału zdaje się pozwalać na postawienie tezy, zgodnie z którą: *Przepis art. 31 ust. 3 wskazuje ramy ograniczania w drodze ustawy wolności i praw konstytucyjnych jednostek. Jedną z tych zasad jest nakaz zbilansowania ograniczeń z oczekiwanymi korzyściami w ochronie wartości, na rzecz których się one dokonują (proporcjonalność sensu stricto). Natomiast art. 2 wyraża szerszej rozumianą zasadę proporcjonalności działania władz publicznych, częściowo odnoszącą się wprost do statusu prawnego osób w państwie, a która*

⁷ Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 2 kwietnia 2022 r. w sprawie opłaty ewidencyjnej stanowiącej przychód Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, § 2 pkt 1 lit. e.

⁸ Patrz ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2328 z późn. zm.).

⁹ Patrz art. 24 k.w. § 1a.

¹⁰ Patrz § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

¹¹ Patrz § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

wyraża się w zakazie arbitralnego traktowania jednostek oraz szerszej kwestii, zakazu nadmiernej ingerencji państwa w stosunki społeczne. Wówczas powracamy w przypadku art. 2 do wymagań jakościowych stawianych władzy publicznej przy stanowieniu oraz stosowaniu prawa.¹² Wydaje się, że prowadząc rozważania nad sprawą rozpatrywaną przez Wysoki Sąd, szczególną uwagę warto poświęcić analizie zasady proporcjonalności *sensu largo*, która wypływa z art. 2 Konstytucji RP.

17. W przytaczanym stanie faktycznym rzeczywiście penalizowanym zachowaniem jest bowiem kierowanie pojazdem mechanicznym po ustaniu przyczyny zatrzymania prawa jazdy, ale przy niewniesieniu opłaty ewidencyjnej w wysokości 0,5 zł (wraz ze złożeniem odpowiedniego pisma). Mając na uwadze powyższe, jak i intensywność potencjalnej kary (zobrazowaną w pkt 14 niniejszych rozważań), HFPC pragnie podnieść, iż taka sytuacja wymaga przeprowadzenia szczególnie starannej oceny, czy aby nie stanowi ona jaskrawego przykładu nadmiernej ingerencji państwa w stosunki społeczne. W opinii Fundacji trudno bowiem racjonalnie uzasadnić istnienie omawianej regulacji, zamiast mechanizmu „zwrotu” prawa jazdy *ex lege* po upływie okresu, na który miało ono zostać zatrzymane. W ocenie HFPC przypadek ten nosi znamiona omyłki legislacyjnej.

18. Fundacja pragnie zwrócić uwagę Wysokiego Sądu również na jedną z przesłanek wyrażonych w art. 1 k.w., o fundamentalnym znaczeniu dla całego postępowania w sprawie o wykroczenia – na tzw. materialną treść wykroczenia. Nie ulega bowiem jakiegokolwiek wątpliwości, iż wykroczeniem musi być czyn społecznie szkodliwy – zupełny brak społecznej szkodliwości danego czynu przekreśla byt wykroczenia. Jak wskazuje P. Kozłowska – Kalisz: [...] *na społeczną szkodliwość składają się zarówno czynniki obiektywne, związane z samym czynem sprawcy (rodzaj i rozmiar szkody, sposób działania), jak i subiektywne (postać zamiaru, motywacja), a ogół tych czynników wyznacza właśnie stopień społecznej szkodliwości. Uznanie, że konkretny czyn nie zawiera w ogóle ładunku społecznej szkodliwości, pozwala na wyłączenie odpowiedzialności za wykroczenie, mimo że czyn ten formalnie może wypełniać jego ustawowe znamiona.*¹³ HFPC pragnie wyraźnie podkreślić, iż celem opinii *amicus curiae* nie jest w żadnym stopniu wkraczanie w kompetencje orzecznicze Wysokiego Sądu. Jednakże, postrzegając zachowanie obwinionego, które podlega ocenie w tym postępowaniu, w sposób przedstawiony w pkt 17 niniejszych rozważań, Fundacja pragnie polecić szczególnej uwadze Wysokiego Sądu konieczność dokonania wnikliwej oceny, czy tego rodzaju zachowanie zawiera w sobie jakikolwiek ładunek społecznej szkodliwości.

¹² M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 2.

¹³ P. Kozłowska-Kalisz [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz, wyd. II*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2009, art. 1.

19. Ministerstwo Infrastruktury zdaje się również dostrzegać poruszany problem. W odpowiedzi z dnia 19 lipca 2022 roku na interpelację posłanek: M. Wcisło, A. Wojciechowskiej, M. Okła-Drewnowicz oraz J. Frydrych¹⁴, Sekretarz Stanu R. Weber wskazał: *Zgodnie z art. 102 ust. 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1212, z późn. zm.), zwrot zatrzymanego prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem następuje po ustaniu przyczyny zatrzymania oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej. Dotyczy to również przypadku, kiedy kierowca przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Jednakże ze względu na fakt, że w wyżej wymienionym przypadku opłata ta nie wpływa na bezpieczeństwo ruchu drogowego, wydaje się uzasadnione przeprowadzenie analizy w zakresie możliwości odstąpienia w przepisach prawa od tej opłaty i w tym zakresie zostaną podjęte odpowiednie działania.*¹⁵

20. Dodatkowo, HFPC pragnie przytoczyć fragment uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie o sygn. akt IV KK 59/19¹⁶. Orzeczenie to zapadło co prawda jeszcze w okresie obowiązywania dawnego stanu prawnego, w którym dochodziło do faktycznego, fizycznego zatrzymania dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdem mechanicznym, jednakże Sąd Najwyższy w uzasadnieniu zawarł pewne rozważania, które w ocenie Fundacji *per analogiam* mogą przedstawiać pewną wartość dla Wysokiego Sądu. Jak zauważył bowiem Sąd Najwyższy: *Z informacji uzyskanej z Urzędu Miasta w K. wynika, że prawo jazdy kategorii B zostało zatrzymane K. G., w związku z przekroczeniem prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym na okres 6 miesięcy, tj. od dnia 9 marca 2016 r. do dnia 9 września 2016 r., przy czym dokument potwierdzający posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami tej kategorii, tj. prawo jazdy, zostało mu zwrócone w dniu 24 stycznia 2017 r. (k. 4). W istocie więc tylko we wskazanym wyżej okresie tj. od dnia 9 marca 2016 r. do dnia 9 września 2016 r. K. G. „nie posiadał uprawnień” do kierowania pojazdami mechanicznymi kategorii B. Natomiast po upływie tego okresu odzyskał je. Zatem zasadne jest przyjęcie, iż w dniu 3 stycznia 2017 r., wbrew stanowisku Sądu Rejonowego w K., posiadał on stosowne uprawnienia, tyle, że nie posiadał przy sobie dokumentu potwierdzającego posiadanie tych uprawnień, co nie jest wystarczające dla przyjęcia wypełnienia znamion z art. 94 § 1 k.w.*¹⁷

21. Kończąc rozważania dotyczące prawa krajowego Fundacja pragnie jeszcze pokrótce odnieść się do zasady informowania stron wypływającej z art. 9 k.p.a. Wydaje się bowiem,

¹⁴ Pismo dostępne pod adresem: <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/Interpelacja:Tresc.xsp?key=CFEBGT&view=5> (dostęp: 24.08.2022 r.).

¹⁵ Pismo dostępne pod adresem: <https://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/AT:TCGJHXM/%24FILE/134074-01.pdf> (dostęp: 24.08.2022 r.).

¹⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dn. 19.03.2019 r., IV KK 59/19, LEX nr 2636191.

¹⁷ *Ibidem*.

że mając na uwadze aktualnie obowiązujący stan prawny, właściwy organ administracyjny wydając decyzję, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., winien pouczyć kierującego, którego prawo jazdy zostaje zatrzymane, że po upływie okresu wskazanego w danej decyzji, musi on jeszcze spełnić drugą przesłankę, o której mowa w art. 102 ust. 2 u.k.p. Zgodnie ze wspomnianą zasadą, organ administracji powinien czuwać nad tym, aby strony i inni uczestnicy postępowania nie ponieśli szkody z powodu nieznamości prawa. Mając natomiast na uwadze przedmiot niniejszych rozważań należy przytoczyć za P.M. Przybyszem, iż: *Z formalnego punktu widzenia zasada informowania jest stosowana wyłącznie w ramach postępowań unormowanych przez Kodeks (zob. np. wyrok NSA z 20 czerwca 1997 r., SA/Sz 1114/96, LEX nr 30811). Stosowanie tej zasady w relacjach między organami administracji a obywatelami, nieunormowanych przez Kodeks, jest pożądane ze względów praktycznych. Nieprawidłowości w tym zakresie nie mogą rzutować na ocenę zgodności z prawem wydawanych decyzji, mogą natomiast wywoływać innego rodzaju skutki, zwłaszcza w sferze odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej [...]*¹⁸. W ocenie Fundacji, mając na uwadze powyższe, jak i problematykę związaną z zasadami techniki prawodawczej przedstawioną w pkt 15 niniejszych rozważań, która dodatkowo ujemnie wpływa na komunikatywność i przejrzystość omawianej regulacji, poważne wątpliwości budzi przypisywanie obywatelowi niebędącemu podmiotem profesjonalnym odpowiedzialności – w myśl zasady *ignorantia iuris nocet* – za niespełnienie drugiej przesłanki z art. 102 ust. 2 u.k.p. zwłaszcza w obliczu tak poważnych potencjalnych dolegliwości, jak te wskazane w art. 94 k.w.

V. Perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

22. Przechodząc do rozważań z perspektywy EKPC, Fundacja pragnie w pierwszej kolejności kontynuować analizę problematyki dotyczącej proporcjonalności sankcji, które potencjalnie grożą obwinionemu w sprawie rozpatrywanej przez Wysoki Sąd, w kontekście prawa do poszanowania mienia oraz prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

23. Zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji¹⁹, z którego wypływa prawo do poszanowania mienia: *Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa*

¹⁸ P. M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 9.

¹⁹ Protokół Nr 1 i Nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 z późn. zm.).

międzynarodowego. Natomiast pojęcie mienia ma znaczenie autonomiczne i nie ogranicza się wyłącznie do własności rzeczy. W rozumieniu tegoż przepisu oznacza ono również niektóre inne prawa i korzyści majątkowe, w tym także wartości majątkowe w związku z którymi dana osoba może twierdzić, że ma przynajmniej uprawnione oczekiwanie ich realizacji (jeżeli takie oczekiwanie jest związane z interesem majątkowym mającym wystarczającą podstawę w prawie krajowym)²⁰. Niewątpliwie mienie w rozumieniu przytoczanej regulacji stanowią również środki pieniężne²¹. Natomiast, jak celnie wskazuje M.A. Nowicki, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz bądź Trybunał): *Zgodność z art. 1 Protokołu nr 1 wymaga, aby wyłączenie spełniało trzy warunki: musi być przeprowadzone "na warunkach przewidzianych przez ustawę", co wyklucza wszelkie działania arbitralne władz krajowych, być "w interesie publicznym" i zachować właściwą równowagę między prawami właściciela i interesami społeczności.*²². Każde pozbawienie własności musi realizować uprawniony cel (tzw. zasada uprawnionego celu w interesie publicznym) i być proporcjonalne. Natomiast, w ocenie Fundacji, pomiędzy rzeczywiście penalizowanym zachowaniem – a więc, kierowaniem pojazdem mechanicznym po ustaniu przyczyny zatrzymania prawa jazdy, ale przy niewniesieniu opłaty ewidencyjnej w wysokości 0,5 zł (wraz ze złożeniem odpowiedniego pisma) – a intensywnością potencjalnej sankcji (w postaci kary grzywny od 1.500 zł do 30.000 zł) grożącej jednostce w takim przypadku, występuje poważna dysproporcja. Ponadto, zdaniem HFPC, jest wysoce wątpliwe, czy penalizowanie tego rodzaju zachowań, jeśli zważy się ich ładunek społecznej szkodliwości, leży w ogóle w interesie publicznym. Tym samym, w opinii Fundacji, należy poddać pod poważną wątpliwość czy ingerencja państwa (w postaci nałożenia ww. kary grzywny) w takiej sytuacji spełnia wymogi art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

24. Uzupełniając rozważania zawarte w powyższym punkcie, HFPC pragnie również zwrócić uwagę Wysokiego Sądu na orzeczenie w sprawie *Krayeva p. Ukrainie*²³, gdzie Trybunał po raz kolejny podkreślił trzy wymogi, które musi spełniać ingerencja w prawo do poszanowania mienia (tj. legalność (oparcie w obowiązującym prawie), dążenie do osiągnięcia prawnie uzasadnionego celu oraz właściwa równowaga pomiędzy ogólnym interesem społeczności a prawami przysługującymi danej jednostce)²⁴ i jasno wskazał, że

²⁰ M. A. Nowicki [w:] *Komentarz do Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [w:] Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. VIII, Warszawa 2021, art. 1.

²¹ Sadocha przeciwko Ukrainie - wyrok ETPCz z dnia 7 maja 2020 r., skarga nr 77508/11.

²² M. A. Nowicki, *Vistiņš i Perepjolkins przeciwko Łotwie* - wyrok ETPCz z dnia 25 października 2012 r., skarga nr 71243/01, [w:] M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2012*, LEX, 2013, s. 310, LEX 2013.

²³ *Krayeva przeciwko Ukrainie* – wyrok ETPCz z dnia 13 stycznia 2022 r., skarga nr 72858/13.

²⁴ Zob. np. wyrok *Beyeler przeciwko Włochom* z dnia 28 maja 2002 r., skarga nr 33202/96.

nałożenie kary pieniężnej stanowi ingerencję w prawo do poszanowania mienia²⁵. Ponadto, w przytaczanym wyroku ETPCz stwierdził naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji podnosząc, że sąd krajowy nie wziął pod uwagę indywidualnych okoliczności sprawy – opierając się wyłącznie na ogólnych stwierdzeniach i obowiązujących przepisach – a tym samym nie dokonał odpowiedniej weryfikacji czy środki użyte przez władze w celu osiągnięcia prawnie uzasadnionego celu były proporcjonalne względem ochrony prawa skarżącej do poszanowania jej mienia²⁶.

25. Problem proporcjonalności pojawia się po raz kolejny w omawianej sprawie na kanwie prawa do poszanowania życia prywatnego, które ma swoje źródło w art. 8 Konwencji. Ust. 2 tegoż przepisu zawiera klauzulę jasno określającą, w jakich przypadkach można ograniczyć zagwarantowane w nim prawa i wolności – tj. w przypadkach przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów, które zgodnie z art. 94 § 3 k.w. następuje w przypadkach takich jak ten – stanowiący przedmiot niniejszych rozważań, stanowi niewątpliwie intensywną ingerencję w życie prywatne jednostki. Natomiast ponownie, zwracając uwagę na rzeczywistość penalizowane zachowanie – a więc, kierowaniem pojazdem mechanicznym po ustaniu przyczyny zatrzymania prawa jazdy, ale przy niewniesieniu opłaty ewidencyjnej w wysokości 0,5 zł (wraz ze złożeniem odpowiedniego pisma) – HFPC pragnie wyrazić poważne wątpliwości, czy taka ingerencja realizuje uprawniony cel, a w szczególności czy jest ona konieczna w społeczeństwie demokratycznym. Tym samym rozstrzygnięcie, czy zastosowanie wspomnianej sankcji, w przypadku stanowiącym przedmiot niniejszego postępowania, jest zgodne z art. 8 EKPC wymaga, zdaniem Fundacji, szczególnie uważnej oceny.

26. Ponadto HFPC pragnie zaznaczyć, że aktualnie obowiązująca regulacja art. 102 ust. 2 u.k.p. może także rodzić problemy w perspektywie art. 7 Konwencji, z którego wypływa zakaz karania bez podstawy prawnej. Z przytoczonej regulacji można bowiem wyinterpretować wymóg przewidywalności przepisu prawnego – powinien on zapewniać ochronę przed arbitralnymi ingerencjami władz publicznych²⁷ oraz rozszerzającym stosowaniem określonego ograniczenia na niekorzyść którejś ze stron²⁸.

²⁵ *Krayeva przeciwko Ukrainie...*, op.cit. § 23.

²⁶ *Ibidem.*, § 29 – 35.

²⁷ Zob. np. wyrok *Tourancheau i July przeciwko Francji* z dnia 24 listopada 2005 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 53886/00, § 54.

²⁸ Zob. np. wyrok *Karastelev i inni przeciwko Rosji* z dnia 6 października 2020 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 16435/10, § 100-106.

Natomiast występowanie drugiej przesłanki zawartej w art. 102 ust. 2 u.k.p., w połączeniu z opisywanymi wyżej problemami związanymi z zasadami techniki prawodawczej, które w ocenie HFPC dotyczą tego aktu prawnego, mogą sprawiać, że okres, na który jednostka jest pozbawiona uprawnień do prowadzenia pojazdu mechanicznego, jest w rzeczywistości dłuższy od wskazanego w decyzji administracyjnej danego organu.

VI. Podsumowanie

27. W ocenie HFPC w rozpatrywanej przez Wysoki Sąd sprawie może w szczególności występować problem:

- nadmiernej i nieuzasadnionej ingerencji państwa w stosunki społeczne;
- nieproporcjonalnej, a nawet nieuzasadnionej, ingerencji w prawo do poszanowania mienia oraz prawo do poszanowania życia prywatnego w zakresie gwarancji wpływających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wraz z Protokołem nr 1.

Jednocześnie wyrażamy nadzieję, że uwagi systemowe poczynione przez Fundację okażą się przydatne w rozpatrywaniu tej, a także podobnych spraw.

W imieniu Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
WICEPRZES ZARZĄDU
Piotr Kładoczny
Piotr Kładoczny