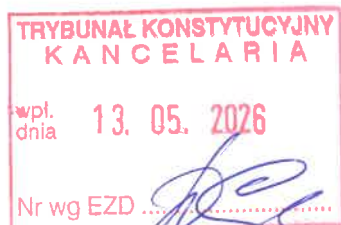




PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 13 maja 2026 r.



Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 4 grudnia 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Ustawie tej zarzucam niezgodność:

I.

- art. 2 pkt 5, pkt 6, pkt 7 i pkt 9 w zakresie art. 115 § 26, art. 177 § 2a, art. 178 § 1 i § 1a oraz art. 178c ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, art. 1 pkt 3 w zakresie art. 52aa § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń oraz art. 6 w zakresie art. 102 ust. 1 pkt 9, ust. 1b, ust. 1c, ust. 1e, ust. 2b i ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami – z art. 2 oraz 42 ust. 1 Konstytucji;

II.

- art. 4 pkt 2 w zakresie art. 65ja ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, art. 1 pkt 3 w zakresie art. 52aa § 1, § 2 i § 4 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń oraz art. 5 pkt 2 w zakresie art. 96 § 1e ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia – z art. 57

w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

Ustawa z dnia 4 grudnia 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego (zwana dalej: zaskarżoną ustawą lub ustawą z dnia 4 grudnia 2025 r.), nowelizuje 7 ustaw obejmujących szerokie spektrum spraw dotyczących funkcjonowania zasad ruchu pojazdów. Deklarowanym celem ustawy jest wprowadzenie zmian w obowiązujących regulacjach zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa na drogach.

Ustawa jest wynikiem prac legislacyjnych nad projektem zawartym w druku sejmowym nr 1451, który wpłynął do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 3 lipca 2025 r. i stanowił przedłożenie rządowe. Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się na posiedzeniu plenarnym Sejmu w dniu 22 lipca 2025 r., po czym projekt został skierowany do dalszych prac do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. Komisja zaproponowała dokonanie zmiany zakresu projektu ustawy przedstawiając sprawozdanie o projekcie procedowanej ustawy w dniu 15 października 2025 r. (druk sejmowy nr 1822). Komisja wprowadziła do projektu zmiany redakcyjne i legislacyjne oraz zmiany doprecyzowujące wprowadzane regulacje.

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się w dniu 6 listopada 2025 r., podczas którego zostały zgłoszone poprawki, w związku z czym Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach na posiedzeniu w dniu 7 listopada 2025 r. zaakceptowała część przedstawionych poprawek, natomiast odnośnie do części poprawek wniosowała o ich odrzucenie i przyjęła sprawozdanie nr 1822-A.

Sejm uchwalił ustawę w dniu 7 listopada 2025 r. po uprzednim przyjęciu trzech poprawek dotyczących zwiększenia maksymalnej wysokości nawiązki orzekanej na rzecz Skarbu Państwa w przypadku, gdy sąd odstąpił od orzeczenia przepadku pojazdu mechanicznego, doprecyzowania normy karnej zawartej w art. 178d ustawy - Kodeks karny (dalej też k.k.) oraz dostosowania przepisów uchwalanej ustawy do najnowszych zmian przepisów ustawy o kierujących pojazdami dokonanych ustawą z dnia 17 października 2025 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw.

Senat podjął w dniu 27 listopada 2025 r. uchwałę o przyjęciu sześciu poprawek do ustawy. Poprawki te miały charakter redakcyjny i legislacyjny, z wyjątkiem poprawki zmieniającej nowo dodawany przepis art. 178d k.k. Senat uznał bowiem, iż należy rozdzielić dwa różne znamiona czynu zabronionego, co pozwoli na uniknięcie nakładania się znamion czynu zabronionego opisanych w tej regulacji. Poprawka Senatu spowodowała, iż przestępstwo określone w art. 178d k.k. popełnia sprawca, który rażąco przekracza prędkość oraz rażąco narusza inne zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym.

Sejm na posiedzeniu w dniu 4 grudnia 2025 r. przyjął wszystkie poprawki Senatu, przyjmując ostateczne brzmienie ustawy.

Następnie w dniu 5 grudnia 2025 r. ustawa została przekazana przez Marszałka Sejmu do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Podzielam założenia które legły u podstaw opracowania ustawy, w szczególności wprowadzenie mechanizmów ustawowych mających zapewnić zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Mając na względzie powyższe korzyści, w dniu 22 grudnia 2025 r. podjąłem decyzję o podpisaniu ustawy, która następnie została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod adresem publikacyjnym Dz. U. 2025 poz. 1872.

Należy przy tym podnieść, iż generalny kierunek nowelizacji – rozumiany jako wzmocnienie ochrony życia i zdrowia uczestników ruchu drogowego oraz zwiększenie skuteczności zwalczania najbardziej niebezpiecznych naruszeń prawa – należy ocenić jako społecznie pożądany i normatywnie uzasadniony. Ustawodawca reaguje na zjawiska, które w praktyce stanowią realne i rosnące zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego: brawurową jazdę, nielegalne wyścigi oraz rażące naruszenia zakazów prowadzenia pojazdów, zwłaszcza w warunkach powrotu do przestępstwa lub wykroczenia. Ochrona bezpieczeństwa ruchu drogowego – ze względu na skalę tragicznych skutków wypadków – pozostaje klasycznym przykładem dobra wspólnego, które uzasadnia sięganie przez państwo po instrumenty bardziej zdecydowane niż w przypadku naruszeń o niskiej szkodliwości.

Z perspektywy aksjologii Konstytucji RP szczególne znaczenie ma fakt, że bezpieczeństwo w ruchu drogowym nie jest wyłącznie „polityką karną”, lecz elementarną funkcją państwa w obszarze ochrony życia i zdrowia. Skuteczniejsze ściganie zachowań stwarzających bezpośrednio ryzyko ciężkich obrażeń lub śmierci może być traktowane jako przejaw realizacji obowiązków władz publicznych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa

obywateli i porządku publicznego. W tym sensie sam zamiar przeciwdziałania zjawiskom, takim jak nielegalne wyścigi czy skrajnie niebezpieczne zachowania drogowe, zasługuje na aprobatę: państwo ma prawo, a w określonych granicach również obowiązek, reagować na praktyki, które w sposób oczywisty godzą w prawa innych osób i destabilizują porządek prawny.

Nie budzi więc wątpliwości, że intencja ustawodawcy – zarysowana jako wzmocnienie prewencji i ograniczenie zjawiska recydywy drogowej – odpowiada realnym oczekiwaniom społecznym oraz potrzebie zwiększenia skuteczności ochrony uczestników ruchu. Poparcie dla samej idei zaostrzenia reakcji na najbardziej niebezpieczne zachowania, deklarowane w toku prac legislacyjnych przez różne środowiska polityczne, potwierdza, że ustawodawca trafnie identyfikuje wagę problemu. Ocena krytyczna dotyczy zatem nie tego, „czy” państwo powinno reagować, lecz „jak” to czyni: w szczególności, czy zastosowane narzędzia zachowują standardy konstytucyjne właściwe dla prawa represyjnego, a więc nie naruszają granic dopuszczalnej penalizacji i nie osłabiają gwarancji przysługujących jednostce.

Wśród przyjętych regulacji ustawa z dnia 4 grudnia 2025 r. wprowadza w art. 115 § 26 k.k. nową definicję „nielegalnego wyścigu pojazdów mechanicznych”, którym jest

„1) rywalizacja kierujących co najmniej dwoma pojazdami mechanicznymi w ruchu lądowym, w szczególności z zamiarem pokonania odcinka drogi w jak najkrótszym czasie, z naruszeniem zasad bezpieczeństwa w ruchu lądowym, lub

2) celowe wprowadzenie pojazdu mechanicznego w poślizg lub celowe doprowadzenie do utraty styczności z nawierzchnią chociażby jednego z kół pojazdu mechanicznego, wykonane w trakcie spotkania zorganizowanego na otwartej lub ogólnodostępnej przestrzeni

– odbywające się bez wymaganego zezwolenia.”

Wprowadzenie powyższej definicji wiąże się z wprowadzeniem przez ustawę z dnia 4 grudnia 2025 r. sankcji w regulacjach k. k., ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 poz. 734; dalej też: k.w.) oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1210 i 1544 oraz z 2025 r. poz. 769; dalej też: ustawa o kierujących pojazdami) dla osób organizujących, prowadzących czy uczestniczących w tak określonych zdarzeniach.

Ponadto ustawa z dnia 4 grudnia 2025 r. wprowadza w art. 65ja ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251 oraz z 2025 r. poz. 820; dalej też prawo o ruchu drogowym) obowiązek zawiadamiania o spotkaniach właścicieli, posiadaczy lub użytkowników pojazdów samochodowych na otwartej lub ogólnodostępnej przestrzeni, którego celem jest prezentacja pojazdów samochodowych w liczbie większej niż 10, w szczególności wprowadzonych w nich modyfikacji.

Wprowadzenie powyższego obowiązku wiąże się z wprowadzeniem przez ustawę z dnia 4 grudnia 2025 r. sankcji w regulacjach k.w. oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2025 r. poz. 860; dalej też: k.p.w.) dla osób organizujących, uczestniczących czy przebywających na tak określonych spotkaniach.

Rozwiązania przewidziane w zakresie zwalczania nielegalnych wyścigów oraz zjawisk towarzyszących (w tym zlotów motoryzacyjnych) mają niewątpliwie deklarowany cel publiczny: ochronę życia i zdrowia uczestników ruchu drogowego oraz porządku publicznego. Cel ten jest doniosły i konstytucyjnie legitymowany. Nie usprawiedliwia jednak przyjmowania rozwiązań represyjnych, które osłabiają gwarancyjny charakter prawa karnego i wykroczeń.

W prawie represyjnym państwo nie może posługiwać się instrumentami niejasnymi, nadmiernie szerokimi i podatnymi na uznaniowość, nawet gdy działa „w dobrej sprawie”. W tym obszarze szczególnie silnie obowiązują standardy określoności, przewidywalności oraz proporcjonalności – a odstępstwa od nich nie są błędem technicznym, lecz wadą o ciężarze konstytucyjnym.

W tym świetle konstrukcja definicji „nielegalnego wyścigu pojazdów mechanicznych” oraz reżim prawny zlotów motoryzacyjnych (zwłaszcza penalizacja uczestników i widzów) budzą poważne wątpliwości konstytucyjne, które dotyczą podstawowych zasad i wartości: jasności normy represyjnej, granic penalizacji zachowań masowych, ochrony wolności zgromadzeń i standardu państwa prawa.

W związku z tym konieczne jest zbadanie zgodności z Konstytucją wskazanych w *petitum* wniosku przepisów przez Trybunał Konstytucyjny, jako jedyny konstytucyjnie uprawniony do tego organ.

I. Zarzut niezgodności art. 2 pkt 5, pkt 6, pkt 7 i pkt 9 w zakresie art. 115 § 26, art. 177 § 2a, art. 178 § 1 i 1a oraz art. 178c ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, art. 1 pkt 3 w zakresie art. 52aa § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń oraz art. 6 w zakresie art. 102 ust. 1 pkt 9, ust. 1b, ust. 1c, ust. 1e, ust. 2b i ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami – z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Jak wskazano na wstępie uzasadnienia niniejszego wniosku, ustawa z dnia 4 grudnia 2025 r. wprowadza w art. 115 § 26 k.k. nową definicję „nielegalnego wyścigu pojazdów mechanicznych”, którym jest:

„1) rywalizacja kierujących co najmniej dwoma pojazdami mechanicznymi w ruchu lądowym, w szczególności z zamiarem pokonania odcinka drogi w jak najkrótszym czasie, z naruszeniem zasad bezpieczeństwa w ruchu lądowym, lub

2) celowe wprowadzenie pojazdu mechanicznego w poślizg lub celowe doprowadzenie do utraty styczności z nawierzchnią chociażby jednego z kół pojazdu mechanicznego, wykonane w trakcie spotkania zorganizowanego na otwartej lub ogólnodostępnej przestrzeni

– odbywające się bez wymaganego zezwolenia.”

Stworzenie powyższej definicji wiąże się z wprowadzeniem przez ustawę z dnia 4 grudnia 2025 r. sankcji w przepisach k. k., ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami dla osób organizujących, prowadzących czy uczestniczących w tak określonych zdarzeniach. Uzasadnieniem wprowadzenia powyższych regulacji było stanowisko, iż „Zdefiniowanie tego pojęcia było konieczne dla określenia sankcji przewidzianych stricte za takie zachowania” (uzasadnienie druku nr 1451, str. 3).

Odnosząc się do zmian przyjętych ustawą z dnia 4 grudnia 2025 r. w zakresie wprowadzenia ww. regulacji dotyczących definicji „nielegalnego wyścigu pojazdów mechanicznych”, można zgłosić zasadnicze zastrzeżenia odnośnie do zgodności tego rozwiązania z wynikającą z art. 2 art. zasadą przyzwoitej legislacji oraz jej rozwinięciem zawartym w art. 42 ust. 1 Konstytucji tj. zasadą *nullum crimen sine lege certa*, będącą

wymogiem dostatecznej określoności czynu zabronionego. Przedmiotem kontroli są natomiast powołane w pkt I *petitum* wniosku przepisy ustaw - Kodeks karny, Kodeks wykroczeń oraz ustawa o kierujących pojazdami.

Ujęty w art. 42 ust. 1 Konstytucji wymóg określoności prawa może być ujęty wąsko wówczas, gdy odnosi się go do treści przepisu prawa i jest rozumiany jako nakaz jego precyzyjności, czyli możliwości wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej. Może być również rozumiany szerzej i wówczas określoność prawa oznacza zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów (por. T. Spyra, *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego Sądu Konstytucyjnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego” z. 3/2003, s. 59; T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 183-185). Trybunał Konstytucyjny używa pojęcia „określoność prawa” w znaczeniu szerokim, w którym postulat jasności prawa jest jednym z elementów określoności. Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego i odnosi się bezwzględnie (pośrednio czy bezpośrednio) do wszelkich regulacji kształtujących pozycję prawną obywatela. Zasada określoności prawa jest bowiem jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji (por. m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99, 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, czy 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06).

Zasada określoności czynu zabronionego pod groźbą kary była przedmiotem licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Już w orzeczeniu z dnia 26 kwietnia 1995 r., w sprawie o sygn. akt K 11/94, Trybunał podkreślił konieczność uregulowania w ustawie zakresu adresatów przepisu karnego: ustawa musi więc w sposób kompletny wyznaczać kategorie osób, które mogą ponosić odpowiedzialność za dany czyn. W wyroku z dnia 20 lutego 2001 r., w sprawie o sygn. akt P 2/00, Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do przywołanego orzeczenia z 1995 r., wskazał na konieczność ustawowego określenia dobra chronionego i w konsekwencji – strony przedmiotowej przestępstwa oraz podmiotu i strony podmiotowej.

Regulacja zawierająca pojęcia o nieokreślonych desygnatach narusza zasadę określoności prawa, w tym jej szczególną postać, jaką jest zasada *nullum crimen sine lege certa*. Norma karna, co do zasady, powinna wskazywać w sposób jednoznaczny osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu. W przypadku, gdy wszystkie te elementy znajdują się w przepisie karnym, mamy do czynienia z tzw. zupełnym przepisem karnym (J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 328)

W wyroku z dnia 26 listopada 2003 r. w sprawie o sygn. akt SK 22/02 Trybunał Konstytucyjny uznał, że zasada *nullum crimen sine lege certa* „nakazuje ustawodawcy takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo i dokonujących «odkodowania» treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości czy nawet niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji. (...) Konstytucja w art. 42 ust. 1 stanowi o «czynie zabronionym». Chodzi zatem o konkretne (skonkretyzowane) zachowanie, jakie można przypisać pewnej jednostce”.

Adresaci norm karnych muszą mieć pewność, jakie zachowania czy działania są dopuszczalne, a jakie nie, i gdzie przebiegają granice pomiędzy czynami karalnymi i niekaralnymi. Muszą mieć pewność gdzie kończą się granice korzystania przez nich z praw i wolności, a gdzie wkraczają w chronione prawa i wolności innych osób. Normy prawa karnego nie mogą, z uwagi na ich skutek, wywoływać stanu, w którym jednostka obawiać się będzie korzystania ze swoich gwarantowanych wolności z uwagi na to, że nie wie czy i kiedy naruszy prawa innych osób i zostanie pociągnięta za to do odpowiedzialności karnej.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 stycznia 2019 r., w sprawie o sygn. akt K 11/18, odwołując się do ustaleń nauki prawa, wskazał, że: „nieokreśloność przestępstwa może też polegać na świadomym posługiwaniu się przez ustawodawcę opisem w sprawie osób, które mogły je popełnić, wprawdzie precyzyjnym, ale tak szerokim, że jego dosłowne stosowanie nie jest możliwe i wybór przypadków, w których dochodzi do odpowiedzialności karnej pozostawia się organom ścigania i sądom (...). Jest oczywiste, że w państwie praworządnym nie powinny obowiązywać przepisy karne, których ustawodawca nie potrafi

sformułować dokładnie ani nie ma na to szans w drodze orzecznictwa SN. Ustawodawca nie może bowiem wymagać od obywatela uświadomienia sobie zakresu zakazu karnego i przestrzegania go, jeżeli sam nie jest w stanie określić wyraźnie jego granic” (L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 16).

W pierwszej kolejności należy wskazać na ewidentną niejasność definicji „nielegalnego wyścigu pojazdów”, która jest widoczna zwłaszcza przy zestawieniu pkt 1 i 2 art. 115 § 26 k.k. Punkt 1 bowiem mówi o: „rywalizacji kierujących co najmniej dwoma pojazdami mechanicznymi w ruchu lądowym, w szczególności z zamiarem pokonania odcinka drogi w jak najkrótszym czasie, z naruszeniem zasad bezpieczeństwa w ruchu lądowym” a punkt 2 o: „celowym wprowadzenie pojazdu mechanicznego w poślizg lub celowym doprowadzeniu do utraty styczności z nawierzchnią chociażby jednego z kół pojazdu mechanicznego, wykonanym w trakcie spotkania zorganizowanego na otwartej lub ogólnodostępnej przestrzeni”. Analiza językowa przytoczonych punktów pozwala stwierdzić, że w obu zostały w istocie uregulowane odrębne zachowania – w pkt 1: nielegalny wyścig pojazdów mechanicznych, natomiast w pkt 2: nielegalna technika jazdy (w ten sposób także Rzecznik Praw Obywatelskich w swojej opinii do projektu ustawy; zob. opinia z dnia 24 listopada 2025 r., II.510.188.2025.PZ, s. 15-16). Nie ma bowiem podstaw do tego, by uznać, że prowadzenie samochodu lub innego pojazdu mechanicznego w sposób, w którym dochodzi do jego podbicia skutkującego oderwaniem kół od podłoża lub gdy koło ulegnie uniesieniu, nazywać nielegalnym wyścigiem. Zwłaszcza że taki manewr, nawet jeżeli został wykonany na otwartej ogólnodostępnej przestrzeni, nie musi mieć na celu pokonania określonego odcinka drogi w jak najkrótszym czasie (co będzie typowe dla wyścigu), lecz wykonania manewru jako takiego.

Dodatkowo warto wskazać, że o ile art. 2 ustawy prawo o ruchu drogowym zawiera definicję ustawową pojazdu, pojazdu silnikowego i pojazdu samochodowego, o tyle definicja pojazdu mechanicznego wynika z orzecznictwa oraz ustaleń doktrynalnych. Tym samym pojazdem mechanicznym może być nie tylko pojazd silnikowy w rozumieniu art. 2 pkt 32 ustawy prawo o ruchu drogowym, lecz także inne pojazdy jak np. motorower, rower elektryczny lub hulajnoga elektryczna. Dla uznania, czy coś jest pojazdem mechanicznym nie ma bowiem znaczenia wartość prędkości maksymalnej oraz wartość maksymalnej mocy, które charakteryzują jego konstrukcję (zob. P. Zakrzewski [w:] *Kodeks karny. Komentarz*,

red J. Majewski, Warszawa 2024, art. 178(a), teza nr 7). W związku z brakiem precyzji w tym zakresie można mieć poważne wątpliwości, jakie w zasadzie pojazdy zostały objęte zakresem nielegalnego wyścigu pojazdów mechanicznych w rozumieniu art. 115 § 26 pkt 1 k.k. i czy za takowy można by uznać np. wyścig dwóch kierujących rowerami lub hulajnogami elektrycznymi, gdy w trakcie wyścigu wykorzystywano siłę własnych mięśni lub ukształtowanie terenu (wzniesienie) (zob. opinia RPO, s. 17).

Jak widać zatem na podstawie powyższej analizy, definicja „nielegalnego wyścigu pojazdów mechanicznych” obejmuje zachowania jakościowo odmienne: klasyczną rywalizację co najmniej dwóch pojazdów na czas oraz drifting rozumiany jako popisowa technika jazdy wykonywana w kontekście zgromadzenia. Takie „sklejenie” odmiennych zjawisk pod jedną etykietą powoduje, że pojęcie „wyścigu” traci swoją podstawową treść i przestaje być czytelne. Dla adresata normy staje się niejasne, czy ustawodawca rzeczywiście traktuje drift jako wyścig (co jest semantycznie wątpliwe), czy jedynie „podciąga” go pod ten termin w celach represyjnych. W prawie karnym to rozwiązanie jest szczególnie ryzykowne, ponieważ sprzyja rozszerzającej wykładni oraz tworzy przestrzeń do kwalifikacji zależnych od intuicji organu, a nie od jasnej granicy normatywnej.

Niejasności budzi także końcowa część definicji „nielegalnego wyścigu pojazdów mechanicznych”, w której ustawodawca użył formuły: „-odbywające się bez wymaganego zezwolenia” odnosząc ją do pkt 1 oraz 2 art. 115 § 26 k.k. Tym samym konieczność zdobycia wspomnianego zezwolenia należy odnieść zarówno do „rywalizacji”, która wynika z pkt 1, ale też do driftu, który jest opisany w pkt 2. O ile w tym pierwszym przypadku można doszukać się podstaw uzyskania zezwolenia, o tyle w przypadku driftu żadne przepisy nie określają wymogu jego uzyskania. Zatem należy uznać, że skoro nie istnieje podstawa prawna dla takiego „wymaganego zezwolenia”, to wykonanie driftu nie będzie realizowało znamion definicji z art. 115 § 26 k.k. (zob. opinia prawna W. Wróbla z dnia 26 sierpnia 2025 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, s. 13-14). Wynika to z faktu, że dany czyn jest objęty zakresem normy, o ile w ogóle określone zachowanie wymaga zezwolenia, dlatego konieczne jest, aby istniał przepis szczególny, który takie zezwolenie przewiduje (*ibidem*). Dlatego podjęcie zachowania określanego mianem „bez zezwolenia” może odnosić się tylko i

wyłącznie do sytuacji, w której wymagane jest zezwolenie ale z jakiegoś powodu go nie uzyskano.

Istotne nieścisłości budzi także kwestia samego wymagania zezwolenia dla rywalizacji, o której mowa w art. 115 § 26 pkt 1 k.k. Zgodnie bowiem z art. 65 ustawy z dnia 20 czerwca 2027 r. Prawo o ruchu drogowym „Zawody sportowe, rajdy, wyścigi, przewóz osób kolejką turystyczną i inne imprezy, które powodują utrudnienia w ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny, mogą się odbywać pod warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa porządku podczas trwania imprezy oraz uzyskania zezwolenia na jej przeprowadzenie”. Jak widać zatem, zezwolenie wymagane jest wówczas, gdy odbywa się na drodze. A zatem nie będzie można uznać za nielegalny wyścig pojazdów mechanicznych takiej rywalizacji, która będzie odbywała się poza drogą (*ibidem*).

Skutkiem nieprecyzyjnej i pełnej niejasności definicji „nielegalnego wyścigu pojazdów mechanicznych” jest ponadto spowodowanie istotnych sprzeczności systemowych. Objęty zakresem zaskarżenia niniejszego wniosku art. 1 pkt 3 w zakresie art. 52aa § 3 k.w. odsyła bowiem do definicji ustawowej z art. 115 § 26 k.k., a zatem zarówno do jej pkt 1, jak i pkt 2. Ciężko jest jednak w tym kontekście zrozumieć, na czym miałyby polegać wykroczenie umyślnego uczestniczenia w drifcie osoby „nie będącej kierującym pojazdem”. Dodatkowo należy zauważyć, że zgodnie z literalnym brzmieniem art. 52aa § 3 k.w. miałby on zastosowanie do każdej osoby, która w sposób bierny uczestniczy w nielegalnym wyścigu pojazdów. Wśród takich osób mogłyby się znaleźć np. takie, które stałyby się świadkiem wyścigu w sposób zupełnie przypadkowy, a wówczas także względem nich można by było zastosować karę grzywny w myśl art. 52 aa k.w. Dodanie znamienia „umyślności” („umyślnie uczestniczy w nielegalnym wyścigu pojazdów mechanicznych”) nie rozwiązuje tej kwestii, gdyż znamię to w istocie oznacza, że dana osoba wie, na co patrzy (w ten sposób W. Wróbel, cyt. opinia, s. 8). Tym samym przepis ten w swej warstwie językowej nie do końca oddaje intencję ustawodawcy, na którą wskazano w uzasadnieniu do zaskarżonej ustawy: „Adresatem przepisu jest pasażer pojazdu uczestniczącego w wyścigu, jak również osoba obserwująca to wydarzenie, która nie znalazła się w tym miejscu przypadkowo. Nie ulega wątpliwości, że osoby obserwujące nielegalne wyścigi, podobnie jak w przypadku innych rodzajów rywalizacji, stanowią istotny element, dzięki któremu wydarzenie to zyskuje na atrakcyjności. Chcąc skutecznie przeciwdziałać takim zjawiskom, należy sankcjonować każdą

aktywność, która umożliwia, czy też promuje ich realizację. Nie są to zatem wyłącznie osoby, które bezpośrednio uczestniczą w wyścigu, jako kierujący pojazdami, czy też organizatorzy takich imprez, lecz środowisko osób zaangażowanych i regularnie uczestniczących w tych wydarzeniach, choćby w charakterze wyłącznie widzów. Jednocześnie wymóg umyślności popełnienia tego wykroczenia sprawia, że karze nie będą podlegały osoby, które przypadkowo znalazły się na obszarze, na którym prowadzony był wyścig, bez zamiaru brania w nim udziału” (uzasadnienie, s. 11). Jeżeli bowiem ktoś przypadkowo, biernie, czy nawet niezależnie od swej woli ogląda wyścig, to na pewno nie jest jego „uczestnikiem”, gdyż czasownik „uczestniczyć” wiąże się z jakąś aktywnością, działaniem. Dlatego jeśli ogóle kategoria „uczestnika” miałaby pozostać w kodeksie wykroczeń w tym kontekście (zob. także argumenty wnioskodawcy w pkt II niniejszego wniosku), to do zwrotu: „umyślnie uczestniczy w nielegalnym wyścigu pojazdów mechanicznych” należałoby dodać jakieś doprecyzowanie, np. „uczestniczy jako widz” lub „uczestniczy jako słuchacz”. Wówczas w dużo większym stopniu zostałyby oddane intencje ustawodawcy.

Z kolei przyjmując tezy wskazane w uzasadnieniu do projektu ustawy trzeba podkreślić, że ze względu na fakt, że organizacja i prowadzenie nielegalnych wyścigów oraz prowadzenie pojazdów mechanicznych w ramach nielegalnego wyścigu (ściganie się) są przestępstwem (art. 178c § 1 k.k.), to na zasadach ogólnych karalne jest zarówno pomocnictwo i podżeganie do tego przestępstwa (art. 255 § 3 k.k., art. 52 pkt 3 k.w.) a także nawoływanie do jego popełnienia (art. 255 § 1 k.k., art. 52 pkt 1 k.w.). Stąd przepis art. 52aa § 3 k.w. można uznać jako zbędny. Jednocześnie warto nadmienić, że odpowiedzialność za umożliwienie prowadzenia nielegalnych wyścigów, czy ich promowanie, jest łagodniejsza w oparciu o dyspozycję z art. 52aa § 3 k.w., niż odpowiedzialność na zasadach ogólnych.

Ponadto istotne wątpliwości budzi związek pomiędzy art. 86c k.w., dodanym art. 1 pkt 4 zaskarżonej ustawy oraz art. 115 § 26 pkt 2 k.k. w związku z art. 178c § 1 k.k., który stanowi:

„§ 1. Kto w ruchu lądowym:

- 1) organizuje lub prowadzi nielegalny wyścig pojazdów mechanicznych,
 - 2) jako prowadzący pojazd mechaniczny uczestniczy w nielegalnym wyścigu pojazdów mechanicznych,
- podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

§ 2. Kto czyni przygotowania do przestępstwa określonego w § 1, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.

Z kolei art. 86c k.w. określa:

„§ 1. Kto na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu prowadzi pojazd mechaniczny, celowo wprowadzając go w poślizg lub doprowadzając do utraty styczności z nawierzchnią chociażby jednego z kół pojazdu, podlega karze grzywny nie niższej niż 1500 złotych.

§ 2. Jeżeli następstwem wykroczenia określonego w § 1 jest spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym, sprawca podlega karze grzywny nie niższej niż 2500 złotych.”;

W konsekwencji zastosowania wskazanych regulacji osoba, która organizuje, prowadzi lub uczestniczy jako prowadzący pojazd w nielegalnym wyścigu celowo wprowadzając ten pojazd w poślizg lub doprowadzając do utraty styczności z nawierzchnią chociażby jednego z kół pojazdu (drift) wykonanego w trakcie spotkania zorganizowanego na otwartej lub ogólnodostępnej przestrzeni, popełnia przestępstwo. Natomiast, gdy do takiego działania dojdzie na drodze publicznej, będzie to stanowiło wykroczenie w myśl art. 86c § 1 k.w.

Problem braku jasności i precyzji art. 115 § 26 k.k. wzmacnia dodatkowo fakt, iż regulacje zaskarżonej ustawy przewidują określone, często dotkliwe sankcje związane z nielegalnym wyścigiem pojazdów. Oprócz przytoczonego powyżej art. 178c § 1 k.k., będzie to także szereg innych szczególnych przepisów. I tak na przykład zgodnie z art. 2 pkt 6 zaskarżonej ustawy na mocy którego dodano do Kodeksu karnego art. 177 § 2a, uczestnik nielegalnego wyścigu pojazdów dopuszczający się czynu określonego w art. 177§ 2 i powodujący śmierć innej osoby albo ciężki uszczerbek na jej zdrowiu, bądź działający w warunkach art. 178d k.k. (czyli rażąco przekraczający prędkość oraz rażąco naruszający inne zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym i przez to narażający człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo nastąpienie skutku określonego w art. 156 § 1 lub w art. 157 § 1) albo uczestniczący we wspomnianym wyścigu w czasie obowiązywania środka karnego, o którym mowa w art. 39 pkt 3 (zakaz prowadzenia pojazdów), podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. Przy czym sankcja ta, zgodnie z art. 2 pkt 7 zaskarżonej ustawy, który nadał nowe brzmienie art. 178 § 1 i § 1a k.k. podlega

odpowiedniemu zastrzeżeniu, gdy sprawca przestępstwa znajduje się m.in. w stanie nietrzeźwości, pod wpływem środka odurzającego lub zbiegł z miejsca zdarzenia, bądź np. spowodowania śmierci lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu innej osoby.

Ponadto zgodnie z art. 6 zaskarżonej ustawy w zakresie art. 102 ust. 1 pkt 9, ust. 1b, ust. 1c, ust. 1e, ust. 2b i ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. ustawy o kierujących pojazdami, zostaje zatrzymane prawo jazdy kierującego pojazdem silnikowym lub motorowerem, który celowo kieruje pojazdem w sposób powodujący poślizg kół (drift) lub powoduje utratę styczności z nawierzchnią chociażby jednego z kół pojazdu (z uwzględnieniem wskazanych wyłączeń).

Powyższe liczne wątpliwości ukazują w sposób jasny, że wskazane w pkt I *petitum* przepisy zaskarżonej ustawy naruszają Konstytucję w zakresie jej art. 2 oraz art. 42 ust. 1. Wada braku określoności jest wzmocniana przez niespójności terminologiczne (wahania w warstwie językowej pojęć dotyczących pojazdów). W prawie represyjnym niespójność języka generuje realne spory o zakres karalności i w efekcie prowadzi do rozbieżności w praktyce. W konsekwencji obywatel nie otrzymuje od państwa jasnego komunikatu, co dokładnie jest objęte kwalifikacją o charakterze karnym, a co pozostaje w sferze wykroczeń lub zachowań legalnych. Najbardziej niepokojący skutek praktyczny tej konstrukcji polega na przesuwaniu granicy między wykroczeniem a przestępstwem bez dostatecznie precyzyjnych kryteriów. Zachowanie technicznie podobne (np. poślizg) w jednych okolicznościach może zostać potraktowane jako wykroczenie, a w innych – poprzez odniesienie do kontekstu zgromadzenia (art. 115 § 26 pkt 2 posługuje się zwrotem „spotkanie zorganizowane na otwartej lub ogólnodostępnej przestrzeni”) – jako element „nielegalnego wyścigu”, uruchamiający reżim prawa karnego. Jeżeli ustawodawca chce, aby sam „kontekst zbiorowy” miał tak doniosły skutek, powinien zdefiniować go w sposób jednoznaczny i weryfikowalny. W przeciwnym razie granica odpowiedzialności przestaje być normą, a zaczyna być oceną – zależną od okoliczności, uznania i praktyki organów. Taki stan rzeczy wprost godzi w wymóg przewidywalności prawa represyjnego.

Mając na względzie całokształt przedstawionej argumentacji, należy uznać, iż wskazane w pkt I *petitum* wniosku przepisy ustaw - Kodeks karny, Kodeks wykroczeń oraz o kierujących pojazdami w zakresie związanym z wprowadzoną definicją „nielegalnego

wyścigu pojazdów mechanicznych”, wprowadzone ustawą z dnia 4 grudnia 2025 r., budzą wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji.

II. Zarzut niezgodności art. 4 pkt 2 w zakresie art. 65ja ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, art. 1 pkt 3 w zakresie art. 52aa § 1, § 2 i § 4 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń oraz art. 5 pkt 2 w zakresie art. 96 § 1e ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia – z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Jak wskazano na wstępie uzasadnienia niniejszego wniosku, ustawa z dnia 4 grudnia 2025 r. wprowadza w art. 65ja ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym obowiązek zawiadamiania o spotkaniach właścicieli, posiadaczy lub użytkowników pojazdów samochodowych na otwartej lub ogólnodostępnej przestrzeni, których celem jest prezentacja pojazdów samochodowych w liczbie większej niż 10, w szczególności wprowadzonych w nich modyfikacji.

Przyjęcie wskazanego obowiązku wiąże się z wprowadzeniem przez ustawę z dnia 4 grudnia 2025 r. sankcji w regulacjach k.w. oraz k.p.w. dla osób organizujących tak określone spotkania, uczestniczących w nich czy przebywających na tak określonych spotkaniach.

Uzasadnieniem wprowadzenia powyższych regulacji było stanowisko, iż „Wymóg zawiadomienia o organizacji takiej imprezy (zlotu), dzięki m. in. znanej lokalizacji, umożliwia organom porządku publicznego jej nadzorowanie i przebieg, a co za tym idzie – przeciwdziałanie ewentualnym zachowaniom niebezpiecznym” (uzasadnienie druku nr 1451, str. 9).

Odnosząc się do zmian przyjętych ustawą z dnia 4 grudnia 2025 r. w zakresie wprowadzenia ww. obowiązków regulacyjnych dla spotkań właścicieli, posiadaczy lub użytkowników pojazdów samochodowych, można zgłosić zasadnicze zastrzeżenia odnośnie do zgodności tego rozwiązania z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym, to jest z wynikającą z art. 57 Konstytucji zasadą wolności zgromadzeń oraz wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności w zakresie możliwości ograniczania konstytucyjnych praw i wolności. Powyższe rozwiązania mogą również budzić zastrzeżenia odnośnie do ich

zgodności z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami państwa prawnego oraz z wynikającą z art. 42 ust. 1 Konstytucji zasadą określoności norm prawa karnego.

Wskazaniem w pkt II *petitum* wniosku wzorcem kontroli jest art. 57 Konstytucji, zgodnie z którym „Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa”. Jako związkowy wzorzec kontroli został wskazany art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazujący iż „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Ponadto jako wzorzec kontroli został wskazany art. 2 Konstytucji stanowiący, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji stanowiący, iż „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”.

Przedmiotem zaś kontroli są powołane w pkt II *petitum* wniosku przepisy ustaw – Prawo o ruchu drogowym, Kodeks wykroczeń oraz Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie związanym z wprowadzonym obowiązkiem zawiadamiania o spotkaniach właścicieli, posiadaczy lub użytkowników pojazdów samochodowych na otwartej lub ogólnodostępnej przestrzeni, którego celem jest prezentacja pojazdów samochodowych w liczbie większej niż 10, w szczególności wprowadzonych w nich modyfikacji oraz skutkami naruszenia powyższego obowiązku.

Odnosząc się do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 4 grudnia 2025 r. należy wskazać, że przyjęta regulacja art. 65ja ustawy – Prawo o ruchu drogowym zawiera szereg istotnych wątpliwości odnośnie jej zakresu normatywnego. Z jednej bowiem strony ww. regulacja odnosi się do „spotkań właścicieli, posiadaczy lub użytkowników pojazdów samochodowych”, z drugiej zaś strony wprowadza wymóg wcześniejszego zawiadamiania organu gminy o takim spotkaniu dodatkowo wskazując, iż zawiadomienia takie powinny być

dokonywane zgodnie z ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1389).

Przyjęcie takiej konstrukcji nie pozwala na jednoznaczne odkodowanie zakresu nowo wprowadzanych regulacji. Oznacza bowiem, że albo ustawodawca wprowadza całkowicie nową konstrukcję koncesjonowania spotkań obywateli, albo wprowadza w ustawie – Prawo o ruchu drogowym rozszerzenie zakresu definicji zgromadzeń.

Również sam ustawodawca nie uzasadnił zakresu przyjętej konstrukcji, gdyż w projekcie ustawy jednoznacznie wskazywano, iż planowana nowa regulacja będzie odnosić się do zgromadzeń właścicieli, posiadaczy lub użytkowników pojazdów samochodowych, podczas gdy przyjęte ostatecznie przepisy odnoszą się do spotkań tych osób.

Uprawnione jest więc uznanie, że intencją ustawodawcy było wprowadzenie szczególnego rodzaju zgromadzeń i objęcie ich koncesjonowaniem na zasadach przewidzianych w ustawie – Prawo o zgromadzeniach, przy dodatkowym wprowadzeniu przepisów sankcyjnych dla tego typu zgromadzeń. Oznacza to, że przewidywane w nowej regulacji obowiązki i ewentualne sankcje powinny się odnosić wyłącznie do takich zgromadzeń, które spełniają definicję z art. 3 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach. Tymczasem wskazany w art. 65ja cel zgromadzenia określony jako „prezentacja pojazdów samochodowych” nie pozostaje w żadnej łączności ze wskazanymi w art. 3 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach celami tj. „odbyciem wspólnych obrad lub wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych”.

Należy przy tym podzielić stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażone w opinii z dnia 24 listopada 2025 r., II.510.188.2025.PZ, s. 21, iż ustawodawca nie wprowadza rozszerzenia zakresu zgromadzeń, aby udzielić ochrony takim zgromadzeniom, co jest zasadniczym celem Prawa o zgromadzeniach, lecz, aby organizowanie takich zgromadzeń lub udział w nich w stanowił podstawę odpowiedzialności za wykroczenie określone w dodawanych przepisach art. 52aa § 1, 2 i 4 k.w. Już samo to przesądza, że następuje tu zaburzenie regulacji odnoszących się do zgromadzeń. Nadto cel w postaci prezentacji pojazdów samochodowych, w tym wprowadzonych w nich modyfikacji, nie uzasadnia penalizacji organizacji takiego zgromadzenia ani uczestnictwa w takim zgromadzeniu, pomimo braku dokonania zawiadomienia o nim, a tym samym nie spełnia wymogu konieczności z art.

31 ust. 3 Konstytucji RP w odniesieniu do art. 57 Konstytucji RP konstytuującego zasadę wolności zgromadzeń.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że wolność zgromadzeń należy rozpatrywać zarówno w odniesieniu do jednostki działającej w sferze objętej gwarancjami konstytucyjnymi, jak i w kontekście demokratycznego systemu ustrojowego w państwie – tak np. wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., w sprawie o sygn. akt K 44/12. W pierwszym aspekcie celem wolności zgromadzeń jest zapewnienie jednostce warunków do samorealizacji oraz publicznego, w łączności z innymi, komunikowania swoich poglądów. W tym sensie zgromadzenia tworzą również organizacyjne i funkcjonalne formy realizacji innych wolności i praw jednostek, w szczególności wolności słowa. Wolność zgromadzeń jest też podstawową przesłanką efektywnej realizacji wolności zrzeszania się, stanowi element składowy realizacji wolności swobodnego wyrażania opinii, a także wolności religii, sumienia i wyznania – patrz np. wyroki TK z dnia 10 lipca 2008 r., w sprawie o sygn. akt P 15/08 czy z dnia 18 stycznia 2006 r., w sprawie o sygn. akt K 21/05. Oceniając każde ograniczenie, należy stwierdzić - po pierwsze - czy wprowadzona regulacja prowadzi w ogóle do osiągnięcia zamierzonych celów. Po drugie, czy nie da się ich osiągnąć bez stosowania ograniczeń. Po trzecie, czy efekty wprowadzonych ograniczeń są zbilansowane z ciężarami nakładanymi na jednostkę. Ocena dopuszczalności ograniczenia wolności wiąże się zawsze ze stwierdzeniem rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w tę sferę. Ustawodawca może posługiwać się wyłącznie takimi środkami prawnymi, które będą skuteczne dla osiągnięcia celów, a przy tym staną się najmniej uciążliwe dla jednostek. Tak rozumiany wymóg „konieczności” mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i zbilansowania (proporcjonalności sensu stricto) wprowadzanych ograniczeń - patrz wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12.

W doktrynie przyjmuje się, że „zgromadzanie się” zakłada zbieranie się wielu osób. Innymi słowy, chodzi o zebranie (zgrupowanie, spotkanie) w jednym miejscu co najmniej kilku osób, pomiędzy którymi istnieje wewnętrzny, psychologiczny związek, zakładający chęć wzajemnej wymiany poglądów. Pojęcie zgromadzenia generalnie obejmuje więc zaplanowane, zamierzone zgrupowanie osób, które spotykają się, by realizować cel założony przez uczestniczące w nim osoby. Wskazuje się też, że zgromadzenie może być definiowane przez wymienienie charakterystycznych dla niego elementów, którymi są: 1) intencjonalna obecność więcej niż jednej osoby w tym samym miejscu i czasie; 2) wspólny łączący te osoby

cel, którym jest odniesienie się (rozważenie lub przedstawienie) do określonej sprawy (wspólna więź uczestników zgromadzenia); 3) pokojowy charakter zgromadzenia oraz 4) odformalizowany charakter zgromadzenia. Podkreśla się więc, że zgromadzenie nie jest przypadkowym zgrupowaniem osób, lecz zgromadzeniem intencjonalnym mającym swój konkretny cel, który jest przyczyną zebrania się pewnej grupy ludzi w danym miejscu i czasie. Z reguły celem tym jest rozważenie, zakomunikowanie, przedstawienie lub odniesienie się do określonej sprawy. Zgromadzenie obejmuje każdą formę wypowiedzi lub ekspresji odnoszącej się do kwestii mającej znaczenie dla danej zbiorowości. Cel zgromadzenia musi być wspólny dla wszystkich jego uczestników. Związek zachodzący między osobami biorącymi w nim udział ma wynikać z chęci zaprezentowania opinii i poglądów lub ich wymiany.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje szerokie rozumienie zgromadzeń jako zgrupowania osób rozważających wspólnie sprawy zarówno publiczne, jak i niepubliczne (prywatne). Zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. W swoim dotychczasowym orzecznictwie sąd konstytucyjny podkreślał, że zgromadzenie jest szczególnym sposobem wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Służy ono komunikacji międzyludzkiej, tak w sferze publicznej jak i prywatnej. Jest też formą uczestnictwa w debacie publicznej, a przez to w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie (zob. wyroki TK z dnia: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 18 stycznia 2006 r., sygn. akt K 21/05; 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08).

Tak więc wolność zgromadzeń jest nie tylko funkcjonalnie związana z wolnością wyrażania opinii jako istotą prawa obywatelskiego (politycznego) realizowanego w społeczeństwie obywatelskim, ale także z wolnością stowarzyszania się.

Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się interes publiczny. Wolność zgromadzeń stanowi warunek i konieczną część składową demokracji, a także przesłankę korzystania z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego (zob. np. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K. 4/99). Zgromadzenia stanowią zasadniczy element demokratycznej opinii publicznej, stwarzając możliwość

wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest, tworząc część składową procesu demokracji bezpośredniej. Wolność zgromadzeń poprzez ochronę mniejszości podnosi poziom legitymacji i akceptacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy przedstawicielskie i podporządkowany im aparat administracyjno-wykonawczy. Ważna jest funkcja stabilizacyjna zgromadzeń dla porządku politycznego i społecznego, przede wszystkim mechanizmu przedstawicielskiego. Polega ona na tym, że publicznie zostają przedstawione i poddane analizie źródła, przyczyny i istota niezadowolenia, czy też wyrażona jest krytyka lub negacja obowiązującego porządku prawnego lub społecznego. Spełnia zatem istotną rolę mechanizmu wczesnego ostrzegania, ukazując organom przedstawicielskim i opinii publicznej potencjalne i już istniejące źródła napięć, ukazuje ograniczenia mechanizmów i efektów integracyjnych i umożliwia odpowiednio wczesną korektę polityki (por. M. Kloepper, *Versammlungsfreiheit* [w:] *Handbuch des Staatsrechts*, s. 744).

Należy ponownie wskazać, iż stosownie do art. 57 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenia tej wolności może określać jedynie ustawa.

Przepis konstytucyjny daje zatem ochronę wszelkim zgromadzeniom, jeśli mają charakter pokojowy. Tak więc jeśli zgromadzenie spełnia cechę konstytucyjną zgromadzenia pokojowego, to odjęcie w takim wypadku ochrony jest arbitralne. Natomiast przyjęty w ustawie z dnia 4 grudnia 2025 r. przepis art. 52aa k.w. podąża wręcz w przeciwnym kierunku, penalizując, nie czyn sprzeczny z konstytucyjnym warunkiem ochrony, ale niedopełnienie obowiązku notyfikacji zgromadzenia czy wręcz domniemanie posiadania przez osoby uczestniczące w zgromadzeniu wiedzy o niedopełnieniu powyższego obowiązku. Tymczasem brak wymaganego zawiadomienia nie oznacza założenia i domniemania, że zgromadzenie nie ma charakteru pokojowego czy wręcz przyjęcia *a priori* założenia, że ma ono charakter kryminalny.

Interpretacja, w świetle której zgromadzenie nienotyfikowane jest niedopuszczalne, przy równoczesnym wprowadzeniu art. 52aa § 1, 2 i 4 k.w., penalizującego wskazane w nim czyny, nie tyle są ograniczeniem konstytucyjnej wolności, co – w tym zakresie – godzą w jej istotę, wykluczają ją. Konstatacja ta wskazuje na kontekst zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Penalizację niedopełnienia obowiązku administracyjnego – w wypadku pokojowego zgromadzenia, realizującego jedną z

podstawowych wolności człowieka – należy traktować jako nadmierną uciążliwość i niesprawiedliwość dla jednostki, naruszającą także konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Taka represja nie powinna mieć miejsca.

Można tu wskazać również na stanowisko przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt P 15/08), zgodnie z którym „brak zawiadomienia lub złożenie go bez zachowania przewidzianych ustawowo terminów albo bez uwzględnienia koniecznych jego elementów nie może prowadzić „automatycznie”, w oparciu o prowadzone *a contrario* wnioskowanie z art. 8 prawa zgromadzeń, do zakazu zgromadzenia, traktowanego w takim wypadku jako nielegalne. Za niedopuszczalnością takiego wnioskowania przemawiają argumenty natury systemowej i celowościowej (zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 81)”.

Interpretacja przepisów ograniczających wolność zgromadzeń winna spełniać warunek niezbędności (konieczności) w demokratycznym państwie, aby nie dopuścić do ekscesywnego (nieproporcjonalnego) uszczerbku dla istnienia i funkcjonowania prawa do zgromadzania się jako prawa konstytucyjnego. Niezgłoszenie zgromadzenia organowi gminy stanowi samo w sobie wyłącznie naruszenie przepisów porządkowych (wymogów proceduralnych). Uchybienie notyfikacji nie może jednak powodować tak daleko idącej ingerencji władzy publicznej, aby samo „odbycie się” takiego nienotyfikowanego (notyfikowanego nieprawidłowo) zgromadzenia uzasadniało traktowanie go jako zgromadzenia zakazanego. Przyjęcie, że brak zawiadomienia kwalifikuje zgromadzenie jako nielegalne, oznaczałoby ponadto ograniczenie konstytucyjnej wolności organizowania zgromadzeń pokojowych tylko do zgromadzeń planowanych i organizowanych po zawiadomieniu właściwego organu. Taka interpretacja, wykraczająca poza ramy ograniczeń koniecznych w państwie demokratycznym nie byłaby zgodna z Konstytucją.

Również ETPCz wyraźnie uznaje, że uchybienie obowiązkowi notyfikacji nie jest wystarczającą (proporcjonalną) przesłanką uznania zgromadzenia za nielegalne (wyrok ETPC z 17 lipca 2007 r. w sprawie Bukta i inni przeciwko Węgrom, nr 25691/04). Trybunał Konstytucyjny podzielił ten pogląd wskazując, że skoro wszelkie (poza nieposiadającymi cechy manifestacji pokojowej) zgromadzenia pozostają pod ochroną art. 57 Konstytucji, niespełnienie przesłanki notyfikacji nie może prowadzić do uznania zgromadzenia za wyjęte spod ochrony konstytucyjnej.

Ponadto zgromadzenia niezarejestrowanego (brak notyfikacji) nie można utożsamiać ze zgromadzeniem zakazanym (nielegalnym). Taki zabieg kwalifikacyjny nie jest dopuszczalny nie tylko na płaszczyźnie konstytucyjnej (również z uwagi na zasadę proporcjonalności ograniczenia), ale nawet na tle ustawy zwykłej, przy wykorzystaniu tradycyjnych metod wykładni. Argumentu w tym zakresie dostarcza literalne brzmienie art. 52 § 1 pkt 2 k.w. Przepis ten bowiem oddzielnie wymienia (z punktu widzenia objęcia ich penalizacją) przewodniczenie zgromadzeniom niezgłoszonym i zgromadzeniom zakazanym. Jasne jest zatem, że ustawodawca zwykły rozdziela te dwie kategorie.

Jeżeli zatem zgromadzenie ma charakter pokojowy i nie zostało rozwiązane przez odpowiedni organ, należy uznać legalność takiego zgromadzenia. Oceny legalności należy bowiem dokonywać przede wszystkim na podstawie uprawnień wynikających z normy konstytucyjnej, a nie tylko z przepisu proceduralnego (zob. A. Bodnar, M. Ziółkowski, *Zgromadzenia spontaniczne*, „Państwo i Prawo”, z. 5/2008, s. 48). Włoski Sąd Konstytucyjny wskazał, że niewypełnienie obowiązku notyfikacji nie skutkuje automatycznie nielegalnością zgromadzenia, ponieważ samo zawiadomienie nie jest warunkiem legalności zgromadzenia, lecz jedynie obowiązkiem administracyjnym. Jego brak łącznie z wystąpieniem przesłanek związanych z niedochowaniem bezpieczeństwa lub porządku publicznego może dopiero uzasadniać uznanie zgromadzenia za nielegalne (*ibidem*, s. 41). Także Trybunał Konstytucyjny Austrii w orzeczeniu z dnia 30 listopada 1995 r. (sygn. akt B 2229/94) stwierdził, że również zgromadzenia spontaniczne, tj. takie, których terminowe zgłoszenie jest niemożliwe bez zagrożenia dla celu takiego zgromadzenia, należy kwalifikować jako zgromadzenie w rozumieniu ustawy – Prawo o zgromadzeniach. Samo niedopełnienie obowiązku zgłoszenia nie usprawiedliwia jednak rozwiązania zgromadzenia, które musi być konieczne z jednego z powodów wymienionych w art. 11 ust. 2 EKPC (zob. www.ris2/bka/gv.at/Vfgh).

Tak więc zaskarżone przepisy wskazane w pkt II *petitum* wniosku wprowadzają w świetle art. 57 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji nadmierną ingerencję w wolność uczestnictwa w zgromadzeniach publicznych.

Tak jak w wypadku dokonywania oceny zgodności z Konstytucją określonego przepisu karnego, należy zawsze mieć na względzie powody i granice doboru określonego stopnia represyjności, w tym konstytucyjną zasadę proporcjonalności w ograniczeniu

podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela oraz aksjologię stosowania kary właściwą dla państwa demokratycznego, tak i w omawianej sprawie należałoby się kierować analogicznymi zasadami. Zasada proporcjonalności jest tak mocno ugruntowana w kontekście praw człowieka oraz wartości i zasad konstytucyjnych, że pojmuje się ją jako gwarancję przeciwko nadmiernej interwencji państwa, mającą zapobiec nieuzasadnionym karom, a także jako element państwa prawa. Przyjęcie potrzeby interwencji penalnej zakłada wymóg przedstawienia przekonującej argumentacji, wyjaśniającej taką konieczność. Zasada proporcjonalności oznacza badanie proporcji między wolnością zgromadzeń a ograniczeniem wynikającym z zakazu karnego – głównie przez pryzmat istotności (wagi) chronionego interesu publicznego (dobra chronionego), wskazującego na konieczność ograniczenia wolności obywatelskiej. W odniesieniu do klasycznych praw i wolności pierwszej generacji, a więc i wolności zgromadzeń, wykazanie jedynie samej skuteczności penalizacji (realnej zmiany zachowań obywateli) i uznanie jej za pożądaną nie wyczerpuje zasady proporcjonalności.

Jak wskazano w *petitum* wniosku normatywnym punktem odniesienia dla oceny zaskarżonych regulacji jest również art. 31 ust. 3 Konstytucji, statuujący zasadę stosunkowości (proporcjonalności) ustawowego ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela.

Przepis ten wyraża trwałe przekonanie ustrojowe, widoczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze z początku lat dziewięćdziesiątych, a także nawiązanie do tradycji zaczerpniętej z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak również do współczesnych kierunków w filozofii prawa karnego (zob. np. uwagi D. Husaka, *The Criminal*, s. 207 i n.). Warto przywołać uchwałę TK z dnia 2 marca 1994 r. (sygn. akt W 3/93) - a więc jeszcze sprzed wejścia w życie obowiązującej Konstytucji - w której sformułowano trzy warunki dla ograniczenia wolności i praw jednostki: „Po pierwsze, ustawowe ograniczenie wolności może nastąpić tylko wówczas, gdy jest dopuszczalne w sposób wyraźny w innych przepisach konstytucyjnych, bądź gdy konieczne jest wzajemne harmonizowanie wolności z innymi zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi (...) Po drugie, ustawowe ograniczenia wolności (...) mogą być wprowadzane tylko w zakresie niezbędnym i traktowane być muszą w kategoriach wyjątków (...). Po trzecie, ani poszczególne ograniczenia ustawowe, ani ich suma nie mogą naruszać istoty [konkretnej]

wolności” (szerzej zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 31 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji*, s. 136 i n.; tenże, *Zasada proporcjonalności*, s. 297-314).

Granice ustawowych ograniczeń wynikających z zasady stosunkowości (proporcjonalności sensu largo) ustala się w oparciu o trzy kryteria:

- 1) przydatności;
- 2) pomocniczości (subsydiarności, ultima ratio prawa karnego);
- 3) proporcjonalności sensu stricto (zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, *op. cit.* s. 150 i n.), kwalifikowanej przez kontekst „państwa demokratycznego”, z obowiązkiem poszanowania istoty limitowanej wolności lub prawa (zob. L. Garlicki (red.), *Konstytucja ...*, *op. cit.* s. 28 i n.).

Doprecyzowując powyższe kryteria należy wskazać, że przyjęcie zasady przydatności sprawia, iż ograniczenie praw i wolności człowieka może być dozwolone wyłącznie ze względu na dążenie do przyznania ochrony wartościom istotnym dla społeczeństwa, przy wykorzystaniu skutecznych postaci przeciwdziałania ich naruszeniom. Drugie kryterium wiąże się z nakazem, by spośród dostępnych ustawodawcy środków rozwiązania określonego problemu społecznego wybrać to najmniej uciążliwe dla jednostki. W końcu, stosowanie zasady proporcjonalności w ścisłym znaczeniu wiąże się z koniecznością uwzględnienia szerokiego kontekstu dóbr konstytucyjnych chronionych i ograniczanych przez normy penalne. Przy czym należy unikać oceny zgodności z konstytucyjnym wzorcem zasady subsydiarności relacji, jaka zachodzi między wyizolowanym z kontekstu normatywnego dobrem i daną ingerencją prawodawczą (zob. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności. Wybrane problemy*, Kraków, 2003, s. 129 i n.).

W kontekście przedmiotowej sprawy istotnym jest by zwrócić uwagę, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego „istnieją materie, w których Konstytucja wyznacza ustawodawcy znacznie ciaśniejsze ramy jego politycznej swobody regulowania ustawowego (...). Odnosi się to w pierwszym rzędzie do normowania «klasycznych» (osobistych i politycznych) praw człowieka i obywatela” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97). W innym wyroku Trybunał uzupełnił tę wypowiedź wskazując, że pozostałe prawa i wolności „mogą podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż

prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97). Prawa „klasyczne”, o których mówi Trybunał Konstytucyjny, w doktrynie praw człowieka nazwano prawami człowieka pierwszej generacji, zaliczając do nich prawa i wolności osobiste oraz polityczne, w szczególności: prawo do życia, nietykalność osobistą, prawo oporu przeciwko bezprawnej przemocy, nienaruszalność mieszkania, tajemnice korespondencji, prawo do przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania, czynne i bierne prawo wyborcze, wolność wyrażania opinii, wolność wyznania, wolność zrzeszania się, wolność zgromadzeń i wieców. W doktrynie akceptuje się założenie, że kryteria oceny regulacji wkraczających w sferę wolności i praw gwarantowanych konstytucyjnie, w tym również odniesienie zasady proporcjonalności (stosunkowości) do charakteru interesu publicznego, może się różnić ze względu na rodzaj i treść ograniczanych praw i wolności (zob. L. Garlicki, *Konstytucja...*, *op. cit.* s. 28 i n.; K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzygnięciu kolizji norm*, [w:] J. Trzciniński red., *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 78 i n.; P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP...*, *op. cit.* s. 129 i n.).

W związku z tym można przyjąć, że w odniesieniu do praw podstawowych (fundamentalnych) ograniczenie ich wykonywania przez objęcie danego zachowania zakazem karnym jest możliwe jedynie wówczas, gdy przemawia na rzecz takiego rozwiązania istotny interes publiczny.

Należy natomiast uznać, że sposób ujęcia „zgromadzenia” w nowym art. 65ja Prawa o ruchu drogowym, w którym uczestnictwo, a także bycie widzem (o ile zgromadzenie to nie zostało zgłoszone odpowiednim organom) miałoby stanowić wykroczenie, nie spełnia wymogu określoności i nie posiada wystarczającego uzasadnienia. Nie spełnia tym samym również konstytucyjnego warunku proporcjonalności w ograniczaniu praw i wolności obywatelskich.

Istotne są bowiem przyjęte w ustawie z dnia 4 grudnia 2025 r. skutki naruszenia określonego w art. 65ja obowiązku zawiadomienia właściwego organu o spotkaniu właścicieli, posiadaczy lub użytkowników pojazdów samochodowych na otwartej lub ogólnodostępnej przestrzeni, którego celem jest prezentacja pojazdów samochodowych w liczbie większej niż 10, w szczególności wprowadzonych w nich modyfikacji.

Ustawodawca wprowadził nowy art. 52aa k.w. przewidujący, iż sankcjonowana jest organizacja takiego zgromadzenia – (karą ograniczenia wolności lub karą grzywny) oraz uczestnictwo w takim gromadzeniu, jak i przebywanie na takim zgromadzeniu jako widz (karą grzywny).

To precedensowy przypadek, aby samo uczestnictwo w jakimś zgromadzeniu, którego organizacja naruszyła przepisy administracyjne, było samodzielnym wykroczeniem. Należy podkreślić, że użyte przez ustawodawcę określenia „uczestnictwo w spotkaniu” czy „przebywanie na spotkaniu jako widz” ma bardzo szeroki zakres znaczeniowy, obejmujący w zasadzie wszystkie osoby znajdujące się w miejscu zgromadzenia. Nie można przy tym zgodzić się, że wprowadzenie w ustawie przesłanki umyślności dla uczestnictwa w spotkaniu czy przebywania na spotkaniu jako widz stanowi usprawiedliwione prawnie dookreślenie prowadzące do możliwości uznania czynu jako karalnego. Brak jest bowiem w praktyce możliwości weryfikacji tak przez uczestników spotkania jak tym bardziej przez widzów przebywających na spotkaniu faktu nielegalności zgromadzenia, którego są uczestnikami.

Przyjęty zakres regulacji oznacza bowiem, iż osoba, która uczestniczyłaby w prezentacji pojazdów jako widz czy uczestnik, miałaby obowiązek wcześniej uzyskać od organizatora pokazu informację, czy zgłosił on prezentację pojazdów w odpowiednim urzędzie gminy. W przeciwnym razie, w sytuacji braku takiego zgłoszenia, popełniałaby wykroczenie „uczestniczenia w spotkaniu, o którym mowa w art. 65ja”. Oczekiwanie, że bierny uczestnik czy widz przyglądający się spotkaniu poświęconemu prezentacji pojazdów powinien podjąć działania zmierzające do ustalenia statusu prawnego wydarzenia jest zarówno nadmiarowe prawnie jak i nierealne.

W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 4 grudnia 2025 r. jednoznacznie wskazano, że założeniem wprowadzenia nowych regulacji dotyczących konieczności zgłaszania wskazanych w art. 65ja Prawa o ruchu drogowym zgromadzeń (zlotów motoryzacyjnych) oraz sankcjonowania uczestnictwa w spotkaniach odbywanych bez dopełnienia takiego obowiązku jest przekonanie, iż w przypadku zgromadzeń mających na celu prezentację pojazdów często dochodzi do pokazów „możliwości przerobionych pojazdów”, które „zwykle przeobrażają się we współzawodnictwo w formie driftingu lub wyścigu” (uzasadnienie druku nr 1451 str. 10). Założenie to nie jest jednak poparte żadnymi danymi i ma charakter czysto intuicyjny. Tymczasem ma ono uzasadniać wprowadzenie znaczących sankcji karnych.

Można jedynie domniemywać, że intencją ustawodawcy było stworzenie dla Policji i innych służb podstawy prawnej do ingerowania w proces przygotowania do nielegalnego wyścigu samochodowego, jeszcze zanim się rozpoczął. Nowy przepis k.w. umożliwi bowiem legitymowanie uczestników niezgłoszonego zgromadzenia i stawianie zarzutów za udział w nielegalnym zgromadzeniu w rozumieniu art. 65ja Prawa o ruchu drogowym. Należy przy tym wskazać, iż w takim przypadku i tak konieczne będzie wykazanie, że dane spotkanie (zgromadzenie) zorganizowano celem prezentacji pojazdów bowiem sam fakt zjechania się na otwartej przestrzeni minimum 10 pojazdów nie będzie wystarczający dla wykazania popełnienia czynu objętego sankcją (zob. opinia prawna W. Wróbla z dnia 26 sierpnia 2025 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, s. 5).

Można zatem uznać, że wprowadzone regulacje stanowią przykład pozornego rozwiązania określonego problemu przy pomocy zmian ustawodawczych, których celem nie jest realne wpływanie na rzeczywistość, ale wyłącznie komunikat adresowany do opinii publicznej, że ustawodawca potępia określone, aktualnie będące przedmiotem debaty publicznej, przypadki.

Brak jest przy tym definicji legalnej uczestnika czy widza takiego zgromadzenia – a nie ma tu odesłania do innych regulacji, np. ustawy o imprezach masowych. Ustawodawca polski trafnie odróżnia zgromadzenia publiczne od imprez masowych, regulowanych ustawą z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2023, poz. 616). W odróżnieniu od zgromadzeń publicznych imprezy masowe nie mają na celu wymiany myśli i idei (debaty publicznej), lecz uczestnictwo w wydarzeniach sportowych, artystycznych lub rozrywkowych (art. 3 pkt 1 tejże ustawy).

Dlatego też wprowadzone zaskarżoną ustawą regulacje art. 52aa § 1, 2 i 4 k.w. należy uznać za niezgodne z Konstytucją jako naruszające zasadę określoności przepisów prawa i w sposób niedopuszczalny ingerujące w wolność zgromadzeń.

Wprowadzony zaskarżoną ustawą ww. przepis jest nieprecyzyjny i niejasny, a jego zakres jest zbyt szeroki; tak więc nie odpowiada koniecznym wymogom precyzji i jasności dotyczącym przepisów ustawowych ograniczających konstytucyjne prawa lub wolności. Stosowanie tego przepisu nie tylko nie usunie, wbrew zapewnieniom projektodawców, niedomogów legislacyjnych, ale jeszcze je pogłębi.

„Należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne” – stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 listopada 1998 r. (sygn. akt K 39/97).

W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt P 11/98) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia ”tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane ”tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności tak, aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia”.

Pojęcia „uczestnika spotkania” czy „widza spotkania” z oczywistych względów mogą być więc niejasne w sytuacji zgromadzenia publicznego „na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób”. Tymczasem zaskarżony przepis wiąże z tymi pojęciami istotne skutki prawne w postaci sankcji karnej.

Istotne jest więc, iż sankcje takie mogłyby być nałożone na podstawie przepisu nieprecyzyjnego i niejasnego, niespełniającego wymogów dostatecznej określoności, skoro elementem tego przepisu jest niespełniający wymogów dostatecznej precyzji zwrot prawny: „uczestnika spotkania” czy „widza spotkania”. Oznacza to więc, iż to podmiotowi podejmującemu decyzję pozostawiona byłaby w takiej sytuacji nadmierna swoboda oceny przesłanek umożliwiających stosowanie sankcji karnych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że sytuacja, w której ustawowe przesłanki ograniczające wolność konstytucyjną nie spełniają wymogów dostatecznej precyzji i określoności przepisów prawa, prowadzi do braku pewności prawa, skoro jego „ustalenie” następuje dopiero w sferze stosowania prawa. Sytuacja taka pozbawia bezpieczeństwa prawnego adresatów norm prawnych konstruowanych na gruncie takich przepisów (por. wyroki TK z dnia: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, 30 października 2001 r., sygn. akt

K 33/00, 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02, 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, 25 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02, 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03).

Trybunał Konstytucyjny przypomina też wielokrotnie stanowisko, że „ukształtowana w orzecznictwie zasada określoności przepisów, zwłaszcza gdy przewidują one możliwość sankcji, traktowana była jako jeden z elementów wynikających z zasad pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, znajdującej tym samym podstawę w klauzuli demokratycznego państwa prawnego” (wyrok z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika również, że nakaz określoności przepisów karnych należy widzieć w kontekście ogólnego nakazu określoności przepisów prawnych, który znajduje swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, wywodzonej z art. 2 Konstytucji. W rozumieniu szerokim, „określoność prawa” oznacza zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa. Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych, a także ich konsekwencji, za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów. Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Niejasność przepisu oznacza w praktyce niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo.

Należy w tym miejscu wskazać, iż również do zakresu zaskarżenia objętego pkt II *petitum* wniosku w pełni odnoszą się wskazane w pkt I wniosku argumenty dotyczące konieczności wymagania od ustawodawcy przestrzegania zasady określoności prawa.

Wymóg określoności prawa może być rozumiany wąsko i wtedy odnosi się go do treści przepisu prawa i jest rozumiany jako nakaz jego precyzyjności, czyli możliwości wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej. Może być również rozumiany szerzej i wówczas określoność prawa oznacza zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów (por. T. Spyra, Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału

Konstytucyjnego i niemieckiego Sądu Konstytucyjnego, „Transformacje Prawa Prywatnego” z. 3/2003, s. 59; T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s.183-185). Trybunał Konstytucyjny używa pojęcia „określoność prawa” w znaczeniu szerokim, w którym postulat jasności prawa jest jednym z elementów określoności. Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego i odnosi się bezwzględnie do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela. Zasada określoności prawa jest bowiem jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji (por. min. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99, 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00 czy 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06).

Zasada określoności czynu zabronionego pod groźbą kary była przedmiotem licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Już w orzeczeniu z dnia z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, Trybunał podkreślił konieczność uregulowania w ustawie zakresu osób, które są adresatami przepisu karnego: ustawa musi więc w sposób kompletny wyznaczać kategorie osób, które mogą ponosić odpowiedzialność za dany czyn. W wyroku z dnia 20 lutego 2001 r., sygn. akt P 2/00, Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do przywołanego orzeczenia z 1995 r., wskazał na konieczność ustawowego określenia dobra chronionego i - w konsekwencji - strony przedmiotowej przestępstwa oraz podmiotu i strony podmiotowej. Tak więc z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wynika, że norma prawna, stanowiąca opis czynu zabronionego pod groźbą kary, powinna precyzyjnie i jednoznacznie wskazywać adresata nakazu lub zakazu postępowania, którego naruszenie może prowadzić do odpowiedzialności karnej, oraz pozostałe znamiona czynu zabronionego pod groźbą kary, wyznaczające krąg zachowań karalnych (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02, 19 lipca 2011 r., sygn. akt K 11/10 oraz 17 lipca 2014 r., sygn. akt SK 35/12).

Regulacja zawierająca pojęcia o nieokreślonych desygnatach narusza zasadę określoności prawa, w tym jej szczególną postać, jaką jest zasada *nullum crimen sine lege certa*. Norma karna, co do zasady, powinna wskazywać w sposób jednoznaczny osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu. W przypadku, gdy wszystkie te elementy znajdują się w przepisie

karnym, mamy do czynienia z tzw. zupełnym przepisem karnym (J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 328)

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. akt K 1/18, odwołując się do ustaleń nauki prawa, wskazał, że „nieokreśloność przestępstwa może też polegać na świadomym posługiwaniu się przez ustawodawcę opisem w sprawie osób, które mogły je popełnić, wprowadzie precyzyjnym, ale tak szerokim, że jego dosłowne stosowanie nie jest możliwe i wybór przypadków, w których dochodzi do odpowiedzialności karnej pozostawia się organom ścigania i sądom (...). Jest oczywiste, że w państwie praworządnym nie powinny obowiązywać przepisy karne, których ustawodawca nie potrafi sformułować dokładnie ani nie ma na to szans w drodze orzecznictwa SN. Ustawodawca nie może bowiem wymagać od obywatela uświadomienia sobie zakresu zakazu karnego i przestrzegania go, jeżeli sam nie jest w stanie określić wyraźnie jego granic” (L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 16).

Mając na uwadze, że zakres pojęć przyjętych w zaskarżonej ustawie decyduje o istnieniu nowych typów czynów zabronionych, nie można nie dostrzec problemu niedookreśloności znamion tych typów czynów zabronionych. Ustawodawca powinien był precyzyjnie zdefiniować przyjęte pojęcia lub posłużyć się pojęciami, które nie budzą wątpliwości. Ustawodawca powinien tak sformułować brzmienie wprowadzanych przepisów, aby nie wywoływały one trudności interpretacyjnych.

Przyjęty w zaskarżonej ustawie sposób tworzenia norm prawnych w zakresie prawa karnego budzi wątpliwości. W świetle konstytucyjnych standardów tworzenia prawa, nie można bowiem zaakceptować prawa, którego rezultatem jest niepewność co do elementu podmiotowego, który obejmuje określenie osób będących adresatami przepisu karnego. Przepis został bowiem uchwalony w brzmieniu, które utrudnia zrekonstruowanie zakresu pojęcia uczestników spotkania czy widzów, co przekłada się na poważne trudności w ustaleniu zakresu kryminalizacji w przypadku wspomnianych wyżej typów czynów zabronionych.

W wyroku z dnia 26 listopada 2003 r. w sprawie o sygn. akt SK 22/02 Trybunał Konstytucyjny uznał, że zasada *nullum crimen sine lege certa* „nakazuje ustawodawcy takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo i dokonujących «odkodowania» treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w

przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości czy nawet niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji. (...) Konstytucja w art. 42 ust. 1 stanowi o „czynie zabronionym”. Chodzi zatem o konkretne (skonkretyzowane) zachowanie, jakie można przypisać pewnej jednostce.”. Adresaci norm karnych muszą mieć pewność, jakie zachowania czy działania są dopuszczalne, a jakie nie, i gdzie przebiegają granice pomiędzy czynami karalnymi i niekaralnymi. Muszą mieć pewność gdzie kończą się granice korzystania przez nich z praw i wolności, a gdzie wkraczają w chronione prawa i wolności innych osób. Normy prawa karnego nie mogą, z uwagi na ich skutek, wywoływać stanu, w którym jednostka obawiać się będzie korzystania ze swoich gwarantowanych wolności z uwagi na to, że nie wie czy i kiedy naruszy prawa innych osób i zostanie pociągnięta za to do odpowiedzialności karnej.

Odrębną kwestią jest również fakt przyjęcia przez ustawodawcę konstrukcji odpowiedzialność uczestnika/widza spotkania (zlotu motoryzacyjnego) za naruszenie dokonane przez organizatora – należy więc rozważyć czy nie zachodzi tu dodatkowo okoliczność konstrukcji odpowiedzialności za cudzy czyn. Należy bowiem przyjąć, że zgodnie z ogólnymi regułami wykładni zdarzeniem rodzącym odpowiedzialność jako naganne prawnie powinno być uznawane zachowanie sprawcze uczestnika zgromadzenia w czasie jego trwania, a nie naruszenia dokonane przez inne osoby.

Powyżej przedstawiona argumentacja w zakresie pkt II *petitum* wniosku w pełni odnosi się również do oceny zgodności ze wskazanymi normami Konstytucji przepisu art. 96 § 1e ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, jako w całości związanego z nowo wprowadzaną regulacją art. 52aa § 1 k.w.

Powyżej wskazane argumenty uzasadniają ocenę, że zaskarżone przepisy budzą wątpliwości z punktu widzenia realizacji zasady wolności zgromadzeń zagwarantowanej przez art. 57 Konstytucji, a zakres i sposób wprowadzonych ograniczeń budzi wątpliwości w kontekście wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności. Równocześnie budzi wątpliwość czy treść przepisów rozszerzających zakres kryminalizacji spełnia wszystkie wymagane kryteria wynikające z zasady jednoznaczności prawa i zasady przyzwoitej legislacji stosownie do treści art. 2 Konstytucji oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę całokształt przedstawionej argumentacji, należy uznać, iż wskazane w pkt II *petitum* wniosku przepisy zaskarżonej ustawy, wprowadzające zmiany w ustawach – Prawo o ruchu drogowym, Kodeks wykroczeń oraz Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, w zakresie związanym z wprowadzeniem ww. obowiązków regulacyjnych dla spotkań właścicieli, posiadaczy lub użytkowników pojazdów samochodowych oraz związanych z tym sankcji, budzą wątpliwości co do ich zgodności z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Mając na względzie podniesione w uzasadnieniu wniosku wątpliwości, wnoszę o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 4 grudnia 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w zakresie wskazanym w *petitum* wniosku.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of fluid, connected strokes. The signature is positioned in the lower right area of the page, below the main text block.