



Warszawa, 24-11-2025 r.

**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław Trociuk**

II.510.188.2025.PZ

Pan Senator

Krzysztof Kwiatkowski

**Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

Email: ku@senat.gov.pl

Pan Senator

Marcin Karpiński

**Przewodniczący Komisji Praw Człowieka i
Praworządności Senatu Rzeczypospolitej
Polskiej**

Email: kpcpp@senat.gov.pl

Szanowni Panowie Przewodniczący,

w odpowiedzi na zaproszenie z dnia 18 listopada 2025 r. na posiedzenie Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka i Praworządności, które zaplanowano na 25 listopada 2025 r., uprzejmie proszę o przyjęcie i uwzględnienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego (druk senacki nr 535, druki sejmowe nr 1451, 1822 i

1822-A), dotyczącej zmian m. in. w Kodeksie karnym¹, Kodeksie wykroczeń², Kodeksie postępowania karnego³ oraz Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia⁴.

I. Zmiany w Kodeksie karnym

1. Uchwalony art. 42 § 3 k.k.

Uwagi

Przypomnieć należy, że Rzecznik Praw Obywatelskich poprzedniej kadencji w piśmie procesowym z dnia 27 maja 2021 r., ozn. II.510.529.2021.MM⁵, skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 22/21, przystąpił do postępowania i wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 42 § 3 k.k. z szeregiem wzorców konstytucyjnych, w tym przede wszystkim z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W sprawie tej w dniu 4 czerwca 2024 r. zapadł wyrok, w ramach którego Trybunał stwierdził, że art. 42 § 3 k.k., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 541), w zakresie, w jakim obliguje sąd do orzeczenia zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych dożywotnio w razie popełnienia przestępstwa określonego w art. 178a § 4 k.k., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP. Niezależnie od kontrowersji związanych z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego, argumentacja wskazana w uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia zasługuje na aprobatę.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wyłączenie realnej roli sądu w podejmowane rozstrzygnięcia o pozbawieniu jednostki wolności osobistej, nawet jeżeli formalnie podejmowałby je sąd, ale sprowadzony *de facto* do roli notarialnej, stanowi naruszenie prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP⁶. Trybunał wskazał ponadto, że wątpliwości konstytucyjne budzić musi każde rozwiązanie, w którym ustawodawca posługuje się formułą wskazującą na związany charakter decyzji sądu o zastosowaniu środka skutkującego pozbawieniem wolności (np.: „sąd stosuje”, „zarządza”, „wymierza” – użyte w takim kontekście, który jednoznacznie wskazuje na obowiązek podjęcia przez

¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.; dalej: k.k.).

² Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2119 z późn. zm.; dalej: k.w.).

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46; dalej: k.p.k.).

⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 977 z późn. zm.; dalej: k.p.s.w.).

⁵ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-tk-dozywotnie-odbieranie-prawa-jazdy-niekonstytucyjne-wycofanie>

⁶ Wyrok TK z dnia 17 lipca 2013 r. sygn. akt SK 9/10, Dz.U. z 2013 r., poz. 905.

sąd decyzji o określonej treści), a jednocześnie przesłankami podjęcia decyzji tej treści czyni okoliczności nie dopuszczające żadnego stopnia uznaniowości, w tym na przykład terminy techniczne, prawnicze, ustalenia odnoszące się do faktów, nie zaś – w jakimkolwiek stopniu – do ocen i sędziowskiego uznania⁷.

W tym kontekście wskazać należy, że art. 42 § 3 k.k. w zakresie, w jakim nakazuje sądowi orzeczenie zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych dożywotnio w razie popełnienia przestępstw formalnych określonych w art. 178a § 4 k.k. oraz w art. 244 k.k., jeżeli czyn sprawcy polegał na niezastosowaniu się do zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, chyba że zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami, uniemożliwia sądowi *de facto* dokonania wyboru w zakresie przesłanek wyznaczających zakres zastosowania normy prawnej, gdyż zakres ten ma charakter względnie obligatoryjny i ograniczony został m. in. do przypisania odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa z art. 178a § 4 k.k. oraz z art. 244 k.k., jeżeli czyn sprawcy polegał na niezastosowaniu się do zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych.

Fragment „chyba że zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami” jest niejasny i niewystarczająco precyzyjny, oraz uniemożliwia dokonanie wyboru w zakresie konsekwencji zastosowania reakcji karnej, gdyż zarówno co do zakresu materialnego, czyli treści środka karnego w postaci zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych, jak i zakresu formalnego, czyli okresu zastosowania środka karnego (dożywotnio), sąd jest związany treścią art. 42 § 3 k.k. **Taki stan rzeczy stanowi zaprzeczenie istoty konstytucyjności normy, gdyż uniemożliwia realizację standardu orzekania opartego na zasadzie swobodnego uznania sędziowskiego w ramach ustawy, zasadzie indywidualizacji prawnokarnej reakcji wobec sprawcy, zasadzie oznaczoności kary oraz wyjątków jej zastosowania, zasadzie humanitaryzmu oraz zasadzie równości wobec prawa.** Obligatoryjność orzekania nadmiernie ogranicza dyskrecyjną władzę sędziego, skutkując automatyzmem wymiaru tego środka karnego⁸. Jak słusznie wskazuje R.A. Stefański, „powinno w ogóle odstąpić się od orzekania tego zakazu obligatoryjnie, a ustawodawca powinien mieć więcej zaufania do sądu, że zastosuje ten zakaz wtedy, gdy będzie to konieczne. Do czego prowadzi obowiązek orzekania zakazu, wykazało stosowanie art. 42 § 2 k.k. w pierwotnym jego brzmieniu, który zmuszał sąd do orzekania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych wobec prowadzących rowery

⁷ Ibidem.

⁸ R.A. Stefański, Obligatoryjny zakaz prowadzenia pojazdów, Prok. i Pr. 2011, nr 5, s. 8.

w stanie nietrzeźwości, a nawet w stosunku do pieszych, którzy w takim stanie spowodowali wypadek drogowy. Spowodowało to, że wobec sprawców przestępstwa z art. 178a § 2 k.k. dochodziło do orzekania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych na podstawie art. 42 § 2 k.k. i zakazu prowadzenia innych pojazdów na podstawie art. 42 § 1 k.k.”⁹. Stawiało to w „gorszej sytuacji prawnej sprawcę występku z art. 178a § 2 k.k. – czynu o mniejszej szkodliwości społecznej w porównaniu do sprawcy występku z art. 178a § 1 k.k. – czynu o większej szkodliwości społecznej. (...) Jednak art. 42 § 2 k.k. w zakresie, w jakim prowadzi do surowszego karania sprawców występku z art. 178a § 2 k.k. niż sprawców występku z art. 178a § 1 k.k., nie spełnia testu dopuszczalności wprowadzania odstępstw od zasady równości, ponieważ nie jest uzasadniony racjonalnymi argumentami i nie ma oparcia w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych”¹⁰.

Użycie w art. 42 § 3 k.k. trzech przymiotników „wyjątkowy”, „uzasadniony” i „szczególny” przesądza, że chodzi o sytuacje nadzwyczajne. Wskazać należy, że ustawodawca nie posłużył się ani definicją równoważną ani też kontekstową dla lepszego opisanie, kiedy ów wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami ma miejsce. Z tego względu art. 42 § 3 k.k. można postawić zarzut naruszenia zasady *nullum poena sine lege stricta* leżącej u podstaw konstytucyjnej zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, gdyż nie spełnia wymogu wystarczającej precyzyjności. W fazie postępowania rozpoznawczego nie sposób ustalić, jakie fakty winny zostać wykazane w postępowaniu dowodowym dla zastosowania owego wyjątku, a w fazie postępowania odwoławczego nie sposób wskazać, jak powinien zostać sformułowany zarzut błędu w ustaleniach faktycznych w razie niezastosowania przez sąd I instancji wyjątku z art. 42 § 3 k.k. **Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji RP¹¹ ze względu na sprzeczność z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP albo zasadą określania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.**

Zastrzeżenia podnoszone względem obligatoryjności orzekania omawianego środka dożywotnio na podstawie art. 42 § 3 k.k. nie ustają zatem pomimo złagodzenia jej klauzulą, że sąd może odstąpić od orzeczenia tego środka karnego, jeżeli „zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami”. Klauzula ta, jak

⁹ R.A. Stefański, *Obligatoryjny...*, s. 9.

¹⁰ Postanowienie TK z dnia 5 maja 2009 r., sygn. akt S 2/09, OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 17.

¹¹ Wyroki TK: z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03, z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; z dnia 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00 oraz z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02.

słusznie wskazuje R.A. Stefański, łagodzi rygorystyczność tego uregulowania, ale jednak w praktyce może z wyjątku stać się regułą z uwagi na to, że „Sędziowie wykorzystają go do tego, by zbojkotować dyrektywę zawartą w art. 42 § 3 k.k. jako niesłuszną i niesprawiedliwą i będą zasadnie nie orzekać zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów na zawsze, wykazując, że zachodzi taki szczególny wypadek”¹². Również na powyższe ryzyko w postaci poszukiwania przez sędziów prób obejścia tego przepisu słusznie wskazywał Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, stwierdzając, że „wprowadzenie w tym zakresie obligatoryjnego orzekania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych na zawsze, sprzecznej z zasadami indywidualizacji kary, prowadzić będzie do nieproporcjonalnych skutków społecznych (...), prowadzić może albo do orzeczeń niesprawiedliwych, albo do unikania wydawania przez sądy orzeczeń skazujących i korzystania z instytucji nadzwyczajnych”¹³.

Ze względu na zakres materialny art. 42 § 3 k.k. (czyli treść środka karnego w postaci zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych), zakres formalny (czyli względnie dożywotni charakter, względnie obligatoryjny zakres zastosowania ograniczony m. in. do popełnienia przestępstwa określonego w art. 178a § 4 k.k.), a także niejasne wyłączenie możliwości orzeczenia wskazanego środka karnego do sytuacji opisanych za pomocą trzech przymiotników „wyjątkowy”, „uzasadniony” i „szczególny”, naruszenie przez zarówno obowiązującą, jak i uchwaloną treść art. 42 § 3 k.k. wymogu dostatecznej określoności wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP może w praktyce wymiaru sprawiedliwości prowadzić do istotnych konsekwencji dla skazanych, które to konsekwencje wynikać będą z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania rzeczzonego unormowania. **Powyższe pozwala przyjąć, że art. 42 § 3 k.k. w zakresie, w jakim nakazuje sądowi orzeczenie zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych dożywotnio, chyba że zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami, jest przepisem niejasnym i z tego względu pozostaje w kolizji z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, gdyż wskazana niejasność jest tak daleko posunięta, iż prowadzić może do twierdzenia, że w zakresie fragmentu „chyba że zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami” art. 42 § 3 k.k. jest normą pustą albo też do twierdzenia względem powyższego zupełnie odwrotnego, tj. że sąd władny jest dowolnie kształtować treść orzeczenia na podstawie art. 42 § 3 k.k., w tym przede wszystkim swobodnie korzystać ze wskazanego wyjątku.**

¹² R.A. Stefański, Obligatoryjny..., s. 7.

¹³ Opinia Pierwszego Prezesa SN do druku nr 2115 z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny (dot. zakazu prowadzenia pojazdów).

Wynikającej stąd rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Niejasność art. 42 § 3 k.k. w zakresie fragmentu „chyba, że zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami” jest tego rodzaju, że dotyczy prawnie chronionych interesów adresatów rzeczzonego unormowania¹⁴.

W kontekście art. 45 ust. 1 w zw. z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP przypomnieć jednocześnie należy, że w odniesieniu do zasady wyłączności sprawowania władzy sądowniczej przez sądy i trybunały w zakresie norm prawnokarnych, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, iż o ile władza ustawodawcza jest umocowana do ustanawiania czynów zabronionych pod groźbą kary, o tyle konieczne jest, aby w procesie stanowienia prawa pozwolił sądowi na działanie w ramach jego wyłączności kompetencyjnej. Ten minimalny standard kompetencji obejmuje swoim zakresem konstytucyjnie zagwarantowaną niezależność sądów i związaną z nią niezawisłość sędziowską, proceduralne zabezpieczenie w przepisach rzeczywistej niezależności i niezawisłości w każdej sprawie rozstrzyganej przez sąd, faktyczną możliwość sędziego działającego w granicach zakreślonych ustawą orzekania o winie, jak i o karze stosownie do okoliczności danego czynu zabronionego i zebranych w sprawie dowodów, w zgodzie z własnym sumieniem. Należy przy tym zaznaczyć, że niezawisłość sędziowska stanowi integralny element i warunek istnienia demokratycznego państwa prawnego, na co wskazywał w swoim orzecznictwie zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i ETPC¹⁵. W kontekście powyższych rozważań Trybunał dostrzegł, że w zamiarze ustawodawcy, w wypadku czynów wyszczególnionych w art. 42 § 3 k.k., domyślnym rozwiązaniem miało być automatyczne, obligatoryjne orzeczenie przez sąd środka karnego dożywotnio. Odstąpić od powyższego może jedynie w razie wystąpienia wyjątkowego wypadku, uzasadnionego szczególnymi okolicznościami. Należy zatem przyjąć, że w założeniu ustawodawcy środek ten miał mieć charakter sankcji bezwzględnie oznaczonej.

Za Trybunałem Konstytucyjnym powtórzyć również należy, że sankcja karna stanowi ogół ujemnych następstw karnych grożących za popełnienie przestępstwa. W nauce

¹⁴ Por. wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 90; wyrok z 18 listopada 2014 r., sygn. akt K 23/12, OTK-A 2014, nr 10, poz. 113.

¹⁵ Zob. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; orzeczenia ETPC z: 25 lutego 1997 r. w sprawie Findlay przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 22107/93; 23 czerwca 1981 r. w sprawie Le Compte, Van Leuven i De Meyere przeciwko Belgii, skargi nr 6878/75 i 7238/75, § 54-55; 30 listopada 1987 r. w sprawie H. przeciwko Belgii, skarga nr 8950/80, § 50; 22 października 1984 r. w sprawie Sramek przeciwko Austrii, skarga nr 8790/79, § 3637; 17 stycznia 1970 r. w sprawie Delcourt przeciwko Belgii, skarga nr 2689/65, § 31; 23 października 1985 r. w sprawie Benthem przeciwko Holandii, skarga nr 8848/80, § 40.

wyróżniane są cztery rodzaje sankcji: bezwzględnie nieoznaczone, bezwzględnie oznaczone, względnie nieoznaczone i względnie oznaczone. W wypadku sankcji bezwzględnie nieoznaczonej sąd ma całkowitą dowolność w wyborze reakcji karnej. Odmienne jest w wypadku sankcji bezwzględnie oznaczonej, gdzie o wymiarze odpowiedzialności karnej decyduje w całości ustawodawca, a rola sądu sprowadza się tylko do ustalenia okoliczności czynu i przypisania winy. Pozostałe warianty są niejako pośrednie wobec opisanych skrajnych możliwości. W obowiązującym Kodeksie karnym przyjęto model sankcji względnie oznaczonych. W tak skonstruowanym systemie sankcje karne dopuszczalne do orzeczenia za dane przestępstwo określone są w sposób ramowy, natomiast ich doprecyzowanie i skonkretyzowanie spoczywa na sądzie orzekającym w konkretnej sprawie. W aktualnie obowiązujących przepisach sankcję bezwzględnie oznaczoną poza art. 42 § 3 k.k. można odnaleźć również w art. 42 § 4 k.k. Oprócz tego, niekiedy obligatoryjne jest również orzekanie przepadku lub środka kompensacyjnego, które niewątpliwie również stanowią element reakcji karnej na popełnione przestępstwo. Trafnie Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt SK 22/21 zaznaczył, że określanie sposobu regulacji kary użytego w art. 42 § 3 k.k. jako „miękką obligatoryjność”, pojawiające się czasem w kontekście tego rodzaju konstrukcji, należy uznać nie tyle za wymykające się powyższemu kryteriom, ile raczej za wewnętrznie sprzeczne. Zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy, sąd ma obowiązek zastosowania określonej w przepisie sankcji. Możliwość odstąpienia od jej wymierzenia w nielicznych wypadkach w istocie ma bowiem charakter iluzoryczny i nie ma wpływu na zamiar ustawodawcy, którym było wymierzenie środka karnego w określonym wymiarze sprawcy enumeratywnie wymienionych czynów.

Wskazać ponadto należy, że tego rodzaju sankcje również mają wpływ na statuowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sądu w tym znaczeniu, że unicestwiają minimum wyłączności kompetencyjnej sądu, stanowiące immanentną część tego prawa. Ustawodawca w dotychczas obowiązującym art. 42 § 3 k.k. oraz w jego treści nadanej ustawą z dnia 7 listopada 2025 r. ograniczając możliwość wymierzenia rodzaju środka karnego, zdecydował się na nakierowanie jego wysokości w szczególności na cele w zakresie prewencji ogólnej w ujęciu negatywnym. Racjonalizowanie kary w oparciu o prewencję generalną w rozumieniu negatywnym (czyli funkcje odstraszącą) prowadzi do przedmiotowego traktowania człowieka. Ustawodawca umożliwił tymczasem, w celu odstraszenia potencjalnych sprawców, orzeczenie środków karnych, które mogą przekroczyć swoją surowością stopień winy. Konstytucja nie statuuje wprost zasady winy jako przesłanki odpowiedzialności karnej, jednakże, jak

wskazywał Trybunał w wyroku z 3 listopada 2004 r.¹⁶, nie sposób pociągać do odpowiedzialności represyjnej w przypadku braku możliwości podjęcia zachowania zgodnego z prawem, akcentując tym samym jedną z przesłanek przypisania winy. Zasadę winy można wywodzić natomiast z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w tej części, w której przepis ten stanowi o czynie, oraz z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP. Nie można dopuszczać do istnienia w porządku prawnym takich rozwiązań, których konsekwencją jest zastosowanie wobec obywatela środków reakcji karnej w dolegliwości przekraczającej stopień winy, gdyż w ten sposób odchodzi się w ten sposób od zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Wybór właściwej sankcji karnej opartej na różnych względach i celach musi pozostać do uznania sądu, tak jak i wybór odpowiedniej racjonalizacji, która jest podstawową przesłanką właściwego wymiaru kary i środków karnych. Narzucanie sędziom konkretnych rozstrzygnięć powoduje automatyzm w pracy sędziego i przenosi odpowiedzialność za podjęte rozstrzygnięcie w kwestii kary i środka karnego na ustawodawcę. Swoboda sądowego wymiaru kary i środka karnego musi zaś być zagwarantowana na etapie decydowania o ich wymiarze. **Użycie przez ustawodawcę oraz przez projektodawcę w art. 42 § 3 k.k. zwrotu „sąd orzeka” oznacza, że środek karny opisany w tych przepisach zaliczyć należy do kategorii „automatycznych skutków skazania”, która to kategoria nie mieści się w pojęciu orzekania, co uzasadnia sprzeczność obecnie obowiązującego, a także uchwalonego art. 42 § 3 k.k. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 42 ust. 1 i 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.**

2. Uchwalony art. 44b § 1a k.k.

Uwagi

Rzecznik Praw Obywatelskich w opinii z dnia 30 września 2021 r., ozn. II.510.1043.2021.PZ¹⁷, przesłanej Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, następnie w dwóch opiniach przesłanych Przewodniczącym Komisji Ustawodawczej Senatu RP oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP z dnia 15 lipca 2022 r., ozn. II.510.1043.2021.PZ¹⁸ i z dnia 24 lipca 2023 r., ozn. II.510.619.PZ¹⁹, a także w opinii stanowiącej odpowiedź na pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 kwietnia 2024 r., DLPK-I.400.2.2024, a dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy –

¹⁶ Sygn. akt K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103.

¹⁷ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/projekt-zaostrenia-kodeksu-karnego-opinia-rpo-dla-ms>

¹⁸ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sejm-kodeks-karny-zaostrenie-uwagi-senat>

¹⁹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-prawo-zmiany-opinia-senat>

Kodeks karny, wpisanego do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod pozycją UD29 z dnia 30 kwietnia 2024 r., ozn. II.510.429.2024.PZ²⁰, odnosił się do instytucji przepadku pojazdu albo przepadku równowartości pojazdu.

Wskazać należy, że **użycie przez projektodawcę w art. 44b § 1a k.k., zwrotów „sąd orzeka” oraz „chyba, że zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami” oznacza, że środek reakcji karnej opisany w projektowanym przepisie zaliczyć należy również do kategorii „automatycznych skutków skazania”, która to kategoria nie mieści się w pojęciu orzekania, co uzasadnia ocenę, że projektowany art. 44b § 1a k.k. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 42 ust. 1 i 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.**

Na mocy art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2600 z późn. zm.) zmienionego następnie przez art. 31 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1860) wprowadzony został nowy środek reakcji prawnokarnej w postaci przepadku pojazdu mechanicznego. Podstawy dla orzeczenia omawianego środka znajdują się w art. 178 § 3 k.k.²¹ oraz art. 178a § 5 k.k.²². W ustawie z dnia 7 listopada 2025 r. (druk senacki nr 535, druki sejmowe nr 1451, 1822 i 1822-A) uchyla się art. 178 § 3 k.k. oraz art. 178a § 5 k.k., i w to miejsce wprowadza się art. 44b § 1a k.k.

Tym samym w ustawie karnej pojawią się nie cztery a trzy progi odnoszące się do prowadzenia pojazdu po spożyciu alkoholu:

²⁰ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-nietrzezwy-kierowca-przepadekauta-projekt-ms>

²¹ Art. 178 § 3 k.k. „W razie skazania, o którym mowa w § 1 lub 1a, sąd może orzec przepadek, o którym mowa w art. 44b, a orzeka go, jeżeli zawartość alkoholu w organizmie sprawcy była wyższa niż 1 promil we krwi lub 0,5 mg/dm³ w wydychanym powietrzu albo prowadziła do takiego stężenia.”

²² Art. 178a § 5 k.k. „Sąd orzeka przepadek, o którym mowa w art. 44b, w razie popełnienia przestępstwa określonego w § 1 lub 4, chyba że zawartość alkoholu w organizmie sprawcy przestępstwa określonego w § 1 była niższa niż 1,5 promila we krwi lub 0,75 mg/dm³ w wydychanym powietrzu albo nie prowadziła do takiego stężenia. Sąd może odstąpić od orzeczenia przepadku, jeżeli zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami.”

1) stan po użyciu alkoholu, który zachodzi, gdy zawartość alkoholu w organizmie wynosi lub prowadzi do stężenia we krwi od 0,2 promila do 0,5 promila alkoholu albo obecności w wydychanym powietrzu od 0,1 mg do 0,25 mg alkoholu w 1 dm³ ²³;

2) stan nietrzeźwości, który zachodzi, gdy zawartość alkoholu we krwi przekracza 0,5 promila albo prowadzi do stężenia przekraczającego tę wartość lub zawartość alkoholu w 1 dm³ wydychanego powietrza przekracza 0,25 mg albo prowadzi do stężenia przekraczającego tę wartość²⁴;

3) stan stanowiący przesłankę przepadku pojazdu, który zachodzi, gdy zawartość alkoholu w organizmie sprawcy była równa lub wyższa niż 1,5 promila we krwi lub 0,75 mg/dm³ w wydychanym powietrzu albo prowadziła do takiego stężenia.

Treść projektowanego art. 44b § 1a k.k. nie wskazuje jednoznacznie na to, że przepadek pojazdu mechanicznego możliwy jest także w przypadku kierowania pojazdem mechanicznym przez sprawcę znajdującego się pod wpływem środka odurzającego.

Gdyby z projektowanego art. 44b § 1a k.k. miało jednak wynikać, że przepadek pojazdu mechanicznego możliwy jest także w przypadku kierowania pojazdem mechanicznym przez sprawcę znajdującego się pod wpływem środka odurzającego, to wprowadzenie kolejnego progu stanu nietrzeźwości przy braku tożsamyh dla innych środków psychoaktywnych może prowadzić do rażąco odmiennej praktyki orzeczniczej w tym zakresie, a tym samym niesie w sobie potencjał naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) poprzez traktowanie różnych przypadków w tożsamy sposób przez zastosowanie instytucji z art. 44b § 1a k.k.

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do trzech postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytań prawnych Sądu Rejonowego w Tarnowie w sprawie ozn. sygn. akt P 7/24²⁵ oraz w sprawie ozn. sygn. akt P 8/24²⁶ i wniósł o stwierdzenie, że art. 87 § 1 k.w. w zakresie, w jakim nie określa precyzyjnie znamienia „stanu po użyciu podobnie działającego środka”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, zaś w sprawie ozn. sygn. akt. P 13/24²⁷ wniósł o stwierdzenie, że art.

²³ Art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm.).

²⁴ Art. 115 § 16 k.k.

²⁵ <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%207/24>

²⁶ <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%208/24>

²⁷ <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%2013/24>

87 § 1a k.w. w zakresie, w jakim nie określa precyzyjnie znamienia „stanu po użyciu podobnie działającego środka”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

Problem obowiązujących obecnie art. 178 § 3 k.k. i art. 178a § 5 k.k. oraz projektowanego w ich miejsce art. 44b § 1a k.k. jest tym większy, że obecnie granica między wykroczeniem polegającym na prowadzeniu pojazdu mechanicznego po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, a przestępstwem polegającym na prowadzeniu pojazdu mechanicznego pod wpływem środka odurzającego jest nieostra, brak bowiem jasno wskazanego progu kontrawencjonalizacji, określonego ustawowo, tak jak w przypadku stanu po spożyciu alkoholu. Zgodnie z poglądem wypracowanym przez doktrynę i przyjętym przez Sąd Najwyższy, kwalifikacja stanu „po użyciu” i „pod wpływem” powinna opierać się na każdorazowej ocenie stanu psychofizycznego badanego, opartego na analogii, przyjmując za wzór stan po użyciu alkoholu i nietrzeźwości. Brak wystarczającej określoności znamion przedstawionych typów czynów zabronionych może w oczywisty sposób prowadzić do nadużyć i kwalifikowania stanu „po użyciu” jako stanu „pod wpływem”, a w konsekwencji do orzekania przepadku pojazdu mechanicznego. Taka regulacja nie spełnia standardów określanych zasadą *nullum crimen sine lege* leżących u podstaw art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

W istocie za wprowadzeniem opisanego w projektowanym art. 44b § 1a k.k. środka karnego stoi wyłącznie mechanizm realizacji negatywnego prewencyjnego oddziaływania kary. Powtórzyć należy za R. A. Stefańskim, że strach przed karą nie jest dostatecznym stymulatorem powstrzymania się od przestępstwa²⁸, zaś mechanizm ten dotyczyć ma sprawców wypadków drogowych, z założenia przecież nieumyślnych, co pozwala przyjąć, że proste odstraszanie konsekwencjami skazania najpewniej okaże się środkiem nieadekwatnym.

Zgodzić należy się też z R. A. Stefańskim, że obligatoryjny przepadek pojazdu mechanicznego nie może być zaakceptowany także dlatego, iż byłby środkiem drastycznym, powodującym niekiedy utratę dorobku kilku lat całej rodziny. Jego skutki dotyczyłyby nie tylko sprawcę, ale w dużym stopniu i jego rodzinę²⁹. Zastosowanie

²⁸ R. A. Stefański, *Glosa do uchwały SN z dnia 30 października 2008 r. I KZP 20/08*, Prok. i Pr. 2009, nr 3, s. 146; tak również J. Orzeł, L. Wilk, *Problematyka przepadku pojazdu mechanicznego w razie skazania sprawcy za przestępstwo z art. 178a § 1 k.k.*, PS 2013, nr 2, s. 31.

²⁹ R. A. Stefański, *Glosa do uchwały SN ...*, s. 147; tak również J. Orzeł, L. Wilk, *Problematyka przepadku ...*, s. 31.

opisanego w projektowanym art. 44b § 1a k.k. obligatoryjnego środka reakcji karnej może zatem pozostawać w rażącej dysproporcji do wagi popełnionego czynu.

Obligatoryjny przepadek, o którym mowa w art. 44b § 1a k.k., rodzi wątpliwości z punktu widzenia zasady winy mającej umocowanie konstytucyjne w art. 42 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 30 Konstytucji RP. Powtórzyć za P. Danilukiem należy, że sam pomysł na kształt wyraźnych podstaw normatywnych dla orzekania przypadku prowadzonego przez sprawcę pojazdu mechanicznego lub jego równowartości jawi się jako całkowicie nieakceptowalny³⁰, gdyż, choć rozwiązanie takie znane jest także obcym porządkom prawnym³¹, to z pewnością nie w kształcie obowiązującym obecnie. Uwaga ta dotyczy także projektowanego art. 44b § 1a k.k. Za w pełni przekonywającą i trafną należy uznać argumentację P. Daniluka, że obowiązuje obecnie „stan prawny, w którym sąd pozbawiony jest, koniecznej w świetle Konstytucji RP (art. 10 w zw. z art. 173 i art. 175 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1) swobody orzeczniczej, bez której nie sposób *in concreto* mówić o racjonalnych ocenach i decyzjach sądowych, pozostających w odpowiedniej relacji do stopnia winy sprawcy i stopnia społecznej szkodliwości jego czynu, oraz zapewniających indywidualizację aktu ukarania”³². Autor ten słusznie zauważa, że przewidziana w obecnym brzmieniu art. 44b § 1 k.k. w zw. z art. 178 § 3 k.k., a uwaga ta dotyczy także projektowanego brzmienia art. 44b § 1a k.k., „obligatoryjność narzuca sądowi pewien automatyzm w stosowaniu przypadku, przy czym nie ulega ona uchyleniu także wówczas, gdy sąd w konkretnej sprawie dojdzie do przekonania, że orzeczenie tego środka reakcji karnej jest niepotrzebne, nieadekwatne, a nawet szkodliwe”³³. Za w pełni trafną należy uznać konstatację P. Daniluka, że „w takich warunkach trudno mówić o sprawiedliwym rozpatrzeniu sprawy karnej, w którego istotę wpisana jest indywidualizacja i uadekwatnianie reakcji karnej, racjonalne stosowanie jej albo zaniechanie stosowania po uprzednim uwzględnieniu różnorodnych okoliczności odnoszących się zarówno do sprawcy, jak i jego zachowania się. W proponowanym stanie prawnym okoliczności te stają się irrelewantne, gdyż – bez względu na ich wystąpienie, nasilenie czy też charakter – sąd i tak musi orzec przepadek”³⁴. Obligatoryjność przypadku, która powoduje wskazane konsekwencje, wzbudza zatem

³⁰ P. Daniluk, *O propozycji wprowadzenia do kodeksu karnego przypadku pojazdu mechanicznego (uwagi w związku z projektem z 16.09.2021 r.)*, PiP 2022, nr 3, s. 55.

³¹ M. Mozgawa, M. Budyn-Kulik, M. Kulik, *Tryb penalizacji zachowania polegającego na prowadzeniu pojazdu (mechanicznego i niemechanicznego) pod wpływem alkoholu w poszczególnych krajach Unii Europejskiej*, Prawo w Działaniu 2016, t. 28, *passim*.

³² P. Daniluk, *O propozycji wprowadzenia do kodeksu karnego przypadku pojazdu...*, s. 56.

³³ P. Daniluk, *O propozycji wprowadzenia do kodeksu karnego przypadku pojazdu...*, s. 56.

³⁴ Tamże.

poważne zastrzeżenia z perspektywy art. 10 w zw. z art. 173 i art. 175 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Wprowadzenie środka reakcji karnej nazwanego przez projektodawcę „przepadkiem pojazdu mechanicznego” oraz jego utrzymywanie w projektowanych rozwiązaniach w art. 44b § 1a k.k. oznacza w istocie, że nastąpiło dodanie do katalogu środków reakcji prawnokarnej kary dodatkowej o charakterze majątkowym, której wymiar, wbrew obecnej treści ustawy, powinien być dostosowany do dochodów oraz sytuacji majątkowej sprawcy (odmiennie niż przepadek narzędzia). Celem tego środka reakcji prawnokarnej nie jest utrudnienie sprawcy popełnienia przestępstwa w przyszłości. W istocie jest to środek reakcji karnej, który nie realizuje funkcji przepadku, a realizuje funkcje nawiązki i jako taki winien być traktowany.

Przyjęcie wartości pojazdu jako elementu, który współwyznacza zakres odpowiedzialności karnej sprawcy, gdyż wyznacza stopień dolegliwości środka reakcji prawnokarnej, jest rozwiązaniem nieprawidłowym i należy ocenić je negatywnie. Podstawową wadą uchwalonego rozwiązania, w odróżnieniu np. od nawiązki, jest brak możliwości miarkowania przez sąd wymiaru tego środka reakcji karnoprawnej³⁵. W istocie nie jest to „ryczałtowy” sposób ustalenia wysokości środka reakcji prawnokarnej, który występuje w obecnym stanie prawnym (np. nawiązka orzekana na podstawie art. 46 § 2 k.k. - zamiast obowiązku naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę), a tym samym uwagi zawarte w literaturze prawa karnego i konstytucyjnego podnoszone do takich środków, nie odnoszą się w żadnym wypadku do wskazanej propozycji. Ustawodawca w sposób „ryczałtowy” kształtuje bowiem mechanizm ustalania wartości pojazdu, nie zaś miarę szkody czy krzywdy wynikłych z popełnienia przestępstwa. Ponownie podkreślić należy, że wartość pojazdu, jakim poruszał się sprawca w chwili przestępstwa, jest przy tym całkowicie irrelevantna z punktu widzenia konsekwencji, jakie popełnienie przestępstwa wyrządziło w dobrach prawnych osób pokrzywdzonych.

Warto w tym miejscu odnotować argumentację P. Daniluka, iż „jeśli jest to pojazd o wartości 500 000 zł, to dolegliwość jego przepadku wyniesie 500 000 zł, jeśli zaś w grę wchodzi pojazd o wartości 5 000 zł, to dolegliwość jego przepadku wyniesie 5 000 zł”³⁶. Zgodzić należy się z autorem, że „te nieco uproszczone przykłady uświadamiają, że nasilenie reakcji karnej polegającej na orzeczeniu przepadku uzależnione jest w głównej mierze od często przypadkowej okoliczności, jaką jest rodzaj pojazdu prowadzonego

³⁵ Por. J. Raglewski, *Glosa do uchwały SN z dnia 30 października 2008 r. I KZP 20/08*, LEX/el. 2008, teza nr 7.

³⁶ P. Daniluk, *O propozycji wprowadzenia do kodeksu karnego przepadku pojazdu...*, s. 63.

przez sprawcę. Innymi słowy, sprawca prowadzący droższy pojazd mechaniczny zostanie ukarany surowiej, a sprawca prowadzący tańszy pojazd mechaniczny – łagodniej. Jeśli przy tym uwzględnić, że sprawcy ci mogą dopuścić się takich samych przestępstw w podobnych okolicznościach, to okazuje się, że ich odmienne potraktowanie w zakresie ukarania bazuje na kryterium stosunkowo mało istotnym (wartość prowadzonego pojazdu), a w każdym razie – na pewno mniej istotnym niż stopień społecznej szkodliwości czynu czy stopień winy³⁷.

Trafnie zatem wskazuje P. Daniluk, że największa słabość uchwalonego rozwiązania ujawnia się w „sytuacji, kiedy to sprawcy, którzy dopuścili się takich samych przestępstw w podobnych okolicznościach, traktowani są odmiennie w zakresie ukarania tylko z tego powodu, że prowadzili pojazd o różnej wartości. Takie kryterium różnicowania podmiotów podobnych trudno uznać za konstytucyjnie legitymowane. Jest ono bowiem stosunkowo mało istotne (w szczególności w zestawieniu ze stopniem społecznej szkodliwości czynu lub stopniem winy sprawcy), a także nierzadko – w konkretnych stanach faktycznych – przypadkowe³⁸. W takim stanie rzeczy konstrukcja prawna z projektowanego art. 44b § 1a k.k. imitująca „przepadek” prowadzonego przez sprawcę pojazdu mechanicznego jawi się jako sprzeczna z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP³⁹.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego zadanego przez Sąd Rejonowy w Jarosławiu II Wydział Karny, ozn. sygn. akt P 6/24⁴⁰, w ramach którego wniósł o stwierdzenie, że art. 178a § 5 k.k. w zakresie, w jakim zobowiązuje sąd do orzeczenia przepadku, o którym mowa w art. 44b § 2 k.k., w razie popełnienia przestępstwa określonego z art. 178a § 1 k.k., jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Trafnie projektodawca zrezygnował w projektowanym art. 44b § 5 k.k. z przepadku równowartości pojazdu, gdyż czyn zabroniony może zostać popełniony przez sprawcę przy wykorzystaniu samochodu własnego, pozostającego we współwłasności albo współwłasności majątkowej małżeńskiej, będącego przedmiotem umowy leasingu, będącego przedmiotem umowy najmu albo będącego przedmiotem umowy użyczenia. Jednakże nadal pojazd pozostający w wyłącznej własności sprawcy może być pojazdem nowym lub wieloletnim. Projektodawca nadal zdaje się nie dostrzegać, że miarą

³⁷ Tamże.

³⁸ P. Daniluk, *O propozycji wprowadzenia do kodeksu karnego przepadku pojazdu...*, s. 64.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%2013/24>

dolegliwości środka reakcji prawnokarnej z art. 44b § 1a k.k. jest wartość pojazdu, w tym jego wartość użytkowa dla rodziny sprawcy. Obligatoryjność środka karnego opisanego w projektowanym art. 44b § 1a k.k. prowadzi do sytuacji, w których na sprawcę może zostać nałożony środek reakcji prawnokarnej powodujący utratę pojazdu wartego kilkaset tysięcy złotych tylko dlatego, że dopuścił się on przestępstwa z wykorzystaniem drogiego środka komunikacji. Rzeczony przepis prowadzi zatem do sytuacji, w której sądy zostały zobligowane do stosowania reakcji karnej nieadekwatnej zarówno do wagi zdarzenia drogowego z udziałem takiego sprawcy, stopnia jego winy, jak i do jego możliwości majątkowych i zarobkowych. Projektowany art. 44b § 1a k.k. nie spełnia zatem wymogów proporcjonalności zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W kontekście projektowanego art. 44b § 5 k.k. pamiętać należy o rozwiązaniach typu carsharing, możliwości najmu pojazdu, możliwościach jakie daje umowa leasingu czy w końcu nieodpłatnym użyczeniu pojazdu. Skorzystanie z tych rozwiązań przez sprawcę sprawi, że sąd nie będzie mógł orzec przepadku z art. 44b § 1a k.k., który będzie odtąd możliwy tylko w stosunku do osób, które w trakcie popełnienia przestępstw, o których mowa w art. 44b § 1a k.k., prowadziły pojazd stanowiący ich wyłączną własność.

Porównanie treści art. 44b § 1a k.k. oraz art. 44b § 5 k.k. prowadzi do wniosku, że obligatoryjność przepadku pojazdu mechanicznego została uzależniona przez projektodawcę od stosunku prawnego łączącego sprawcę z prowadzonym przez niego pojazdem i zostaje wykluczona, gdy sprawca jest współwłaścicielem pojazdu w częściach idealnych, jest właścicielem tylko udziału w prawie własności pojazdu oraz jest posiadaczem zależnym pojazdu (najemcą; leasingobiorcą; biorącym pojazd w nieodpłatne użyczenie; dzierżycielem pojazdu). Tymczasem są to okoliczności nieistotne z punktu widzenia popełnienia wymienionych w art. 44b § 1a k.k. przestępstw.

3. Uchwalony art. 115 § 26 k.k., art. 177 § 2a k.k. oraz art. 178c § 1 i 3 k.k.

Uwagi

W uchwalonym ustawą z dnia 7 listopada 2025 r. art. 115 § 26 k.k. ustawodawca zdefiniował termin „nielegalnego wyścigu pojazdów mechanicznych”, a tymczasem w samej treści definicji w art. 115 § 26 pkt 1 k.k. mowa jest 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” zaś w art. 115 § 26 pkt 2 k.k. o „celowym

wprowadzeniu pojazdu mechanicznego w poślizg lub celowym doprowadzeniu do utraty styczności z nawierzchnią chociażby jednego z kół pojazdu mechanicznego, wykonanego w trakcie spotkania zorganizowanego na otwartej lub ogólnodostępnej przestrzeni”. W odniesieniu do tak sformułowanej definicji należy postawić pytanie, czy zachowanie opisane w art. 115 § 26 pkt 2 k.k. podjęte nie w celu rywalizacji, a celu zademonstrowania uczestnikom spotkania swoich umiejętności, stanowi desygnat zbioru ukształtowanego przez definicję z art. 115 § 26 k.k. Odwołanie się bowiem do językowego rozumienia zwrotu stanowiącego definiens w postaci „nielegalnego wyścigu pojazdów mechanicznych” jednoznacznie przesądza, że zachowanie takie nie spełnia wymogów wskazanej definicji, która ukierunkowana jest na wyścig i rywalizację. Konstatacja ta musi przekonywać, że „nielegalnym wyścigiem pojazdów mechanicznych” zgodnie z regułami znaczeniowymi języka polskiego mogą zostać nazwane zachowania opisane w art. 115 § 26 pkt 1 k.k., zaś zachowania opisane w art. 115 § 26 pkt 2 k.k. stanowią nielegalną technikę jazdy i powinny zostać zdefiniowane w odrębnej jednostce tekstu prawnego, przykładowo w art. 115 § 27 k.k. Prawidłowe ukształtowanie definicji legalnych jest pożądane nie tylko ze względów językowych, ale przede wszystkim ma na celu spełnienie wymogów, jakie stawia przed prawem karnym zasada *nullum crimen sine lege certa* leżąca u podstaw art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP.

Nie ma bowiem racjonalnych podstaw, aby nielegalnym wyścigiem nazywać „celowe wprowadzenie pojazdu mechanicznego w poślizg lub celowe doprowadzenie do utraty styczności z nawierzchnią chociażby jednego z kół pojazdu mechanicznego”, gdy ma ono miejsce wprawdzie w trakcie zgromadzenia zorganizowanego na otwartej ogólnodostępnej przestrzeni, ale nie ma na celu pokonania określonego odcinka drogi w jak najkrótszym czasie, ale wykonanie najbardziej efektywnego manewru poślizgu ocenionego zarówno pod względem ilościowym (pod względem długości jednego poślizgu lub ilości poślizgów występujących bezpośrednio po sobie), jak i jakościowym (pod względem płynności poślizgu i stopnia panowania nad torem ruchu kierowanego pojazdu).

Trudno doszukać się powodów, dla których prowadzenie samochodu w sposób, w którym dochodzi do jego podbicia skutkującego oderwaniem kół od podłoża albo też prowadzenie motocykla w sposób, w którym albo przy przyspieszaniu przednie koło ulega uniesieniu, albo przy hamowaniu uniesieniu ulega tylne koło, nazywać nielegalnym wyścigiem.

Art. 115 § 26 k.k. winien zostać rozbity na dwie niezależne od siebie definicje legalne w

postaci definicji „nielegalnego wyścigu pojazdów mechanicznych” (pkt 1) oraz definicji „nielegalnej techniki jazdy pojazdami mechanicznymi” (pkt 2). Rozważyć należy, czy odpowiedniki tych definicji dla pojazdów niemechanicznych, które poruszają się w ruchu lądowym, nie powinny zostać umieszczone w Kodeksie wykroczeń.

Pamiętać należy, że art. 2 p.r.d.⁴¹ zawiera definicje ustawowe pojazdu, pojazdu silnikowego i pojazdu samochodowego, zaś definicja pojazdu mechanicznego wynika z ustaleń doktryny i orzecznictwa. Wskazuję się tam, że „pojazdu mechanicznego nie należy utożsamiać tylko z pojazdem silnikowym w rozumieniu art. 2 pkt 32 p.r.d. Dla interpretacji znamienia „pojazd mechaniczny” nie ma znaczenia wartość prędkości maksymalnej, którą umożliwia jego konstrukcja, oraz wartość maksymalnej mocy, którą dysponuje jego silnik”⁴². Zauważyć należy, że „do wypełnienia znamienia „prowadzenia pojazdu mechanicznego” dochodzi także wówczas, gdy sprawca prowadzi: 1) motorower, którym, w rozumieniu art. 2 pkt 46 p.r.d., jest pojazd dwu- lub trójkołowy zaopatrzony w silnik spalinowy o pojemności skokowej nieprzekraczającej 50 cm³ lub w silnik elektryczny o mocy nie większej niż 4 kW, którego konstrukcja ogranicza prędkość jazdy do 45 km/h. Nie można pominąć faktu, że na rynku dostępne są rowery elektryczne oraz hulajnogi elektryczne, które nie spełniają ustawowych wymogów w zakresie maksymalnej mocy ich silników, która częstokroć przekracza znamionową moc ciągłą 250 W i które umożliwiają rozpędzenie tych pojazdów powyżej prędkości 25 km/h. Brak precyzyjnego uregulowania tej kwestii w przepisach p.r.d. rodzić musi pytanie o to **czy do „nielegalnego wyścigu pojazdów mechanicznych” w rozumieniu art. 115 § 26 pkt 1 k.k. dojdzie w przypadku wyścigu dwóch kierujących rowerami elektrycznymi lub hulajnogami elektrycznymi, których moc silników przekracza znamionową moc ciągłą 250 W, a którzy w trakcie wyścigu wykorzystywali bądź tylko siłę własnych mięśni, bądź wzniesienie terenu.** Brak jednoznacznej odpowiedzi na tak zadane pytanie powoduje, że art. 115 § 26 pkt 1 k.k. osadzony w kontekście normatywnym p.r.d. nie spełnia wymogów, jakie stawia przed prawem karnym zasada *nullum crimen sine lege certa* leżąca u podstaw art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP.

4. Uchwalony art. 177 § 2a k.k.

Uwagi

⁴¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1251 z późn. zm.; dalej: p.r.d.)

⁴² P. Zakrzewski [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Majewski, Warszawa 2024, art. 178(a), teza nr 7; wyrok SN z 12.01.2011 r., IV KK 341/10, LEX nr 688704.

W kontekście projektowanego brzmienia art. 177 § 2a k.k. wskazać należy, że samą intencję zdefiniowania najczęstszych i najbardziej niebezpiecznych okoliczności, w których dochodzi do wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym, a które to przypadki rodzą napięcie pomiędzy przypisaniem sprawcy przestępstwa z art. 177 § 2 k.k. ze świadomą nieumyślnością a przypisaniem przestępstwa z art. 148 § 1 k.k. z zamiarem wynikowym, należy ocenić pozytywnie. Projektodawca powinien jednakże szerzej spojrzeć na problem najbardziej drastycznych w skutkach wypadków drogowych z art. 177 § 2 k.k.

W literaturze wskazuje się, że: „W sytuacji gdy sprawca rozpędza i prowadzi pojazd z prędkością, po osiągnięciu której pojazd ten zamienia się w pędzący pocisk, którym wykonanie skutecznego manewru obronnego w postaci zmiany kierunku jazdy albo w postaci wyhamowania staje się w ogóle niemożliwe albo też niemożliwe bez narażenia kierowcy na utratę życia, do realizacji znamion czynności sprawczej dochodzi tylko do momentu, po którym sprawca traci wpływ na przebieg zdarzenia, gdyż tylko przed tym momentem norma sankcjonowana jest wykonalna. Biegły sądowy winien każdorazowo ustalić, po osiągnięciu jakiej prędkości oraz w jakiej odległości od poszkodowanego sprawca nie miał już możliwości panowania nad torem pojazdu. Tak ustalony punkt w przebiegu zdarzenia stanowi granicę czynienia ustaleń w zakresie znamion strony podmiotowej czynu zabronionego, gdyż wówczas zostaje uruchomiony przebieg przyczynowy prowadzący do skutku, nad którym sprawca już nie sprawuje kontroli. Rozpędzenie pojazdu należy wówczas przyrównać do wystrzelenia kuli z pistoletu albo też do uderzenia w głowę tępym narzędziem, które to uderzenie rozpoczęło mechanizm powstawania krwaka prowadzącego do śmierci osoby pokrzywdzonej. Ustalenia dotyczące strony podmiotowej mogą być wprowadzone czynione w oparciu o zachowania sprawcy następujące już po momencie utraty możliwości zmiany kierunku ruchu pojazdu albo utraty możliwości wyhamowania pojazdu przed jego kontaktem z osobą pokrzywdzonego, w każdym przypadku z uwagi na nadaną temu pojazdowi przez sprawcę prędkość, lecz powinny być czynione wyjątkowo i tylko wówczas, gdy zachowania te pozwalają na ustalenie fenomenów ze świata psychiki sprawcy, które zaistniały w chwili, gdy miał on jeszcze możliwość panowania nad przebiegiem zdarzenia”⁴³. Podnosi się również, że „Podjęcie przez sprawcę na moment przed kontaktem pojazdu z osobą pokrzywdzonego manewru obronnego w postaci zmiany kierunku jazdy albo w postaci wyhamowania, o którym ex post wiadomo, że nie mógł być w żaden sposób skuteczny, jest w przeważającej liczbie przypadków wynikiem odruchu obronnego, a nie świadomej decyzji sprawcy, a tym samym manewr taki nie

⁴³ P. Zakrzewski [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Majewski, Warszawa 2024, art. 177, teza nr 26.

powinien co do zasady być brany pod uwagę przy ocenie strony podmiotowej czynu zabronionego. Sąd w takich sytuacjach powinien ustalić świadomość sprawcy w zakresie miejsca, w którym się znajduje oraz wpływu tego ustalenia na świadomość prawdopodobieństwa potrącenia innego uczestnika ruchu, w tym pieszego przechodzącego przez jezdnię, w chwili, gdy sprawca nadawał kierowanemu przez siebie pojazdowi prędkość, która spowodowała brak możliwości panowania nad przebiegiem zdarzenia, a nie w chwili, gdy sprawca nad rozpoczętym przebiegiem przyczynowym już nie panował. Silna reakcja emocjonalna powstała u takiego sprawcy po wystąpieniu zdarzenia drogowego, którego następstwem jest śmierć innej osoby albo ciężki uszczerbek na jej zdrowiu, nie wyklucza, że sprawca ten miał świadomość wysokiego prawdopodobieństwa takiego zdarzenia. Nie sposób wówczas mówić o wypadku w rozumieniu art. 177 § 2 k.k., a należy rozważyć realizację znamion czynu zabronionego z art. 156 § 1 albo z art. 148 § 1 k.k. Gdy zostanie ustalone, że w chwili zdarzenia było dla sprawcy prawdopodobne, że na drodze, na której porusza się on pojazdem z prędkością wykluczającą w danych okolicznościach podjęcie jakiegokolwiek manewru obronnego, może pojawić się pieszy, wówczas należy rozważyć, czy zachodzą okoliczności umożliwiające przyjęcie, że sprawca taki godził się na następstwa opisane w art. 156 § 1 albo w art. 148 § 1 k.k.”⁴⁴.

5. Uchwalony art. 178 § 1a k.k.

Uwagi

Do art. 178 § 1a k.k. został dodany art. 178d k.k., którego skutkiem jest bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo nastąpienie skutku określonego w art. 156 § 1 k.k. lub w art. 157 § 1 k.k., a zatem nigdy nie będą to skutki opisane w art. 178 § 1a pkt 1 i 2 k.k., gdyż przepis ten, zgodnie z zasadą *lex specialis*, zostanie wyeliminowany z kwalifikacji prawnej przypisanego oskarżonemu czynu. Art. 178 § 1a k.k., w zakresie w jakim samodzielną przesłanką jego zastosowania jest wypełnienie przez sprawcę tylko znamion przestępstwa z art. 178d k.k. jest normą pustą i z tego względu wymaga korekty.

6. Uchwalony art. 178d k.k.

Uwagi

⁴⁴ P. Zakrzewski [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Majewski, Warszawa 2024, art. 177, teza nr 26.

Uchwalony art. 178d k.k. ma według ustawodawcy następujące znamiona: 1/ prowadzenie pojazdu mechanicznego; 2/ sposób prowadzenia ma polegać na rażącym przekroczeniu prędkości; 3/ sposób prowadzenia ma polegać jednocześnie na rażącym naruszeniu zasad bezpieczeństwa w ruchu lądowym; 4/ skutkiem jest narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo nastąpienie skutku określonego w art. 156 § 1 k.k. lub w art. 157 § 1 k.k.

Zakres znaczeniowy znamienia oznaczonego wyżej numerem 2/ zawiera się bez reszty w znamieniu oznaczonym wyżej numerem 3/, a nadto oba posługują się znamieniem ocennym w postaci „rażącego przekroczenia” oraz „rażącego naruszenia”, co sprawia, że uchwalony art. 178d k.k. nie spełnia wymogów, jakie stawia przed prawem karnym zasada *nullum crimen sine lege stricta* leżąca u podstaw art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP. Organy stosujące art. 178d k.k. będą mogły dowolnie kształtować swoje przekonanie o wypełnieniu jego znamion przez oskarżonego, zaś ten nie będzie mógł podjąć realnej obrony opartej na wykładni językowej, gdyż ta wskazuje jednoznacznie, że uchwalony art. 178d k.k. jest przepisem niedookreślonym.

Przyjęte przez ustawodawcę w art. 178d k.k. rozwiązanie normatywne prócz tego, rodzi jeszcze zastrzeżenia w aspekcie nieproporcjonalnej wysokości ustawowego zagrożenia karą względem opisanego w tym przepisie czynu zabronionego, a to w kontekście ustawowych zagrożeń przyjętych w art. 160 § 1 k.k. i art. 157 § 1 k.k.

II. Zmiany w Kodeksie wykroczeń

1. Uchwalony art. 52aa § 2 i 4 k.k.w. w zw. z uchwalonym art. 65ja p.r.d.

Uwagi

Przypomnieć należy, że art. 52 k.w. od wejścia w życie Kodeksu wykroczeń w dniu 1 stycznia 1972 r. nigdy nie penalizował uczestnictwa w zgromadzeniu zorganizowanym bez wymaganego zawiadomienia, tymczasem uchwalony art. 52aa § 2 i 4 k.k.w. w zw. z uchwalonym art. 65ja p.r.d. wprowadza penalizację odpowiednio „uczestnictwa w spotkaniu”, jak i „przebywania na spotkaniu jako widz”, co już samo w sobie budzi zastrzeżenia z punktu widzenia art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny nie raz 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

państwie⁴⁵. 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 wyznania⁴⁶. 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 ograniczeń⁴⁷.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że uchwalony art. 65ja p.r.d. rozszerza zakres definicji zgromadzenia z art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1389) o „zgromadzenia właścicieli, posiadaczy lub użytkowników pojazdów”, których celem jest prezentacja pojazdów, w tym wprowadzonych w nich modyfikacji. Co istotne, ustawodawca nie wprowadza tego rozszerzenia, aby udzielić ochrony takim zgromadzeniom, co jest celem zasadniczym Prawa o zgromadzeniach, lecz, aby udział w takich zgromadzeniach stanowił podstawę odpowiedzialności za wykroczenie z art. 52aa § 2 i 4 k.w. Już samo to przesądza, że następuje tu zaburzenie regulacji odnoszących się do zgromadzeń. Nadto cel w postaci prezentacji pojazdów, w tym wprowadzonych w nich modyfikacji, nie uzasadnia penalizacji 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.

Niezależnie od powyższego, wątpliwości z punktu widzenia art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP budzi także zakres art. 65ja p.r.d. i powiązany z nim zakres penalizacji w

⁴⁵ Wyrok TK z 18.09.2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92, cz. III, pkt 2.3.

⁴⁶ Wyroki TK: z 10.07.2008 r., P 15/08, OTK-A 2008, nr 6, poz. 105, cz. III, pkt 3.7 z 18.01.2006 r., K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4, cz. III, pkt 3.3.3

⁴⁷ Wyrok TK z 18.09.2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 92, cz. III, pkt 3.1.

art. 52aa § 2 i 4 k.w., gdyż **pojazdami samochodowymi są także kampery, a tym samym nie sposób ustalić, jakie przesłanki przemawiają za penalizacją uczestniczenia w zgromadzeniu kamperów zorganizowanym bez zawiadomienia, nawet wówczas, gdy jego celem jest prezentacja pojazdów, w tym wprowadzonych w nich modyfikacji.**

2. Brak zmian w oczekiwanym kierunku względem zakresu kryminalizacji typu czynu zabronionego z art. 96 § 3 k.w.

Uwagi

W dniu 8 marca 2024 r.⁴⁸ oraz w dniu 7 listopada 2025 r.⁴⁹ w pismach ozn. II.510.880.2023, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z postulatem zainicjowania prac legislacyjnych mających na celu wzmocnienie gwarancji procesowych obwinionego w sprawach z art. 96 § 3 k.w. poprzez dodanie do art. 96 k.w. nowego § 4, w którym zostanie wskazane, że „nie podlega karze z § 3 ten, kto nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, gdy udzielona w ten sposób informacja, mogłaby stanowić dowód w postępowaniu w sprawie o wykroczenie przeciwko niemu samemu”.

W obecnym stanie prawnym sprawca wykroczenia nie ma możliwości skorzystania z wolności wynikającej z prawa do milczenia wyrażonego przez zasadę ***nemo tenetur se ipsum accusare***. Gwarancje wynikające z prawa do milczenia oraz z prawa do obrony w tym zakresie, mimo że formalnie obowiązują, faktycznie nie są realizowane, na co jednoznacznie wskazują orzeczenia sądów odwoławczych przywołane w treści wskazanych wyżej wystąpień generalnych ozn. II.510.880.2023. Samooskarżenie godzi w istotę konstytucyjnego prawa do obrony z art. 42 ust. 2 Konstytucji RP, nie spełnia więc kryteriów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Obecny zakres normowania art. 96 § 3 k.w. w zw. z art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym⁵⁰ rodzi także wątpliwość z punktu widzenia zasady domniemania niewinności z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 6 ust. 2 EKPC i art. 14 ust. 2 MPPOiP, gdy przewiduje ciążący na właścicielu lub posiadaczu pojazdu obowiązek wskazania, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, pod rygorem odpowiedzialności wykroczeniowej, bez możliwości

⁴⁸ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-auto-powierzenie-wykroczenie-milczenie-ms-odpowiedz>

⁴⁹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-auto-powierzenie-wykroczenie-milczenie-ms-kolejne>

⁵⁰ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1251.

uchylenia się od tego obowiązku w razie niepowierzenia pojazdu nikomu, a więc kiedy on sam dopuścił się wykroczenia.

III. Zmiany w Kodeksie postępowania karnego

1. Uchwalony art. 295 § 1a k.p.k.

Uwagi

Projektowana zmiana w art. 295 § 1a k.p.k. ma charakter wynikowy, a tym samym nie usuwa problemów, jakie zrodziło obecnie obowiązujące brzmienie tego przepisu, opisanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w opinii stanowiącej odpowiedź na pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 kwietnia 2024 r., DLPK-I.400.2.2024, a dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, wpisanego do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod pozycją UD29 z dnia 30 kwietnia 2024 r., ozn. II.510.429.2024.PZ⁵¹.

Istotnym problemem wiążącym się z zastosowaniem środka karnego w postaci przepadku pojazdu mechanicznego jest koszt utrzymania pojazdu zabezpieczonego na czas postępowania. Należy też dostrzec, że w trakcie okresu wymaganego dla wydania prawomocnego wyroku samochód objęty zabezpieczeniem jest nieużywany i nie podlega konserwacji, przez co może ulec zniszczeniu, co, w połączeniu w upływie czasu, prowadzi do znacznego obniżenia wartości pojazdu. Poruszona kwestia jest szczególnie istotna w przypadku postępowań, w których ostatecznie przepadek pojazdu mechanicznego nie zostanie zastosowany. W takim przypadku zastosowane zabezpieczenie w sposób oczywisty spowoduje szkodę majątkową i stosownie do standardów leżących u podstaw art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC, odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa.

Zgodnie z orzecznictwem ETPC środki przepadku mogą być dopuszczalne, jeżeli są realizowane zgodnie z ogólnym interesem polegającym na zapewnieniu, aby korzystanie z danego mienia nie przyniosło korzyści osobie skazanej za przestępstwo na szkodę społeczności⁵².

⁵¹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-nietrzezwy-kierowca-przepadek-auta-projekt-ms>

⁵² Decyzja ETPC z 2.02.2021 r. w sprawie Ulemek przeciwko Serbii, nr 41680/13, § 66

Artykuł 1 akapit drugi Protokołu Nr 1 należy interpretować w świetle ogólnej zasady określonej w pierwszym zdaniu akapitu pierwszego, która wymaga istnienia rozsądnego stosunku proporcjonalności między zastosowanymi środkami a zamierzonym celem do zrealizowania⁵³.

Poza ogólnymi obowiązkami proceduralnymi wynikającymi z art. 1 Protokołu Nr 1, pewne czynniki mają znaczenie dla określenia proporcjonalności środka konfiskaty: w szczególności jego czas trwania, chociaż nie jest to ostateczne⁵⁴, konieczność jego utrzymania, mając na uwadze przebieg postępowania karnego, jak również jego konsekwencje dla zainteresowanej strony⁵⁵, zachowanie skarżącego i ingerujących władz państwowych⁵⁶ oraz dostępność skutecznego środka odwoławczego, w tym dostępu do sądu, za pomocą którego skarżący może zakwestionować (ciągle) zajęcie⁵⁷.

W sprawie Stołkowski przeciwko Polsce⁵⁸ Trybunał wskazał na margines uznania dopuszczalności ingerencji w mienie oskarżonego w toczącym się przeciwko niemu postępowaniu w świetle art. 1 Protokołu Nr 1 do ETPC. Zaznaczył, że każde zatrzymanie lub konfiskata rzeczy pociąga za sobą szkodę, ale szkoda faktycznie doznana nie może przekraczać tego, co nieuchronne, jeżeli ma być zgodna z art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC. Po to, żeby rozstrzygnąć, czy szkoda doznana przez oskarżonego jest nieuchronna, należy odpowiedzieć na pytanie, czy rozsądne jest długie przetrzymywanie mienia w ramach zastosowanego środka. Trybunał odnotował przy tym, że prawidłowe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości wymaga czasu. Jednakże zaznaczył, że w sprawach dotyczących interesu powszechnego, w szczególności wówczas, gdy sprawa oddziałuje na prawa podstawowe człowieka takie jak prawa związane z własnością, władze publiczne muszą działać bez zbędnej zwłoki. Art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC sam w sobie nie daje uprawnienia do odszkodowania za jakąkolwiek domniemaną szkodę doznaną wskutek zabezpieczenia mienia w toku postępowania karnego. Co do zasady do państwa należy określenie warunków uprawnienia do przyznania prawa do

⁵³ Wyroki ETPC z 5.07.2001 r. w sprawie Phillips przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 41087/98, § 51-52; z 8.10.2019 r. w sprawie Balsamo przeciwko San Marino, nr 20319/17 i 21414/17, § 81.

⁵⁴ Wyroki ETPC: z 7.04.2020 r. w sprawie OOO Avrora Maloetazhnoe Stroitelstvo p-ko Rosji, nr 5738/18, § 69; z 21.12.2021 r. w sprawie Stołkowski p-ko Polsce, nr 58795/15, § 73-77; z 18.01.2022 r. w sprawie İpek Société à responsabilité limitée p-ko Turcji, nr 29214/09, § 92-94

⁵⁵ Wyrok ETPC z 10.10.2017 r. w sprawie Lachikhina p-ko Rosji, nr 38783/07, § 59.

⁵⁶ Wyrok ETPC z 9.10.2008 r. w sprawie Forminster Enterprises Limited przeciwko Republice Czeskiej, nr 38238/04, § 75.

⁵⁷ Wyrok ETPC z 21.10.2010 r. w sprawie Benet Czech, spol. s r.o. przeciwko Republice Czeskiej, nr 31555/05, § 49.

⁵⁸ Wyrok ETPC z dnia 21.12.2021 r., w sprawie Stołkowski przeciwko Polsce, skarga nr 58795/15, LEX nr 3275755, § 67-80.

odszkodowania w takich okolicznościach. Trybunał przesądził jednocześnie, że nieotrzymanie odszkodowania za poniesioną szkodę wywołaną zastosowaniem środka w postępowaniu karnym, sprawia, że osobiste obciążenie oskarżonego staje się nadmierne, a tym samym prowadzi do naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC.

W sprawie *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji*⁵⁹ Trybunał użył pojęcia właściwej równowagi między potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki. Troska o jej osiągnięcie wyraża się w całej strukturze art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC. W szczególności musi być zachowana rozsądna proporcja między zastosowanymi środkami i celem, który miał być realizowany za pomocą działań państwa, w tym prowadzących do odebrania jednostce jej mienia. W każdym przypadku zarzutu naruszenia tego artykułu Trybunał musi więc ocenić, czy w rezultacie działania władz lub ich bierności osoba występująca ze skargą nie musiała ponieść nieproporcjonalnego i nadmiernego ciężaru. W sprawie *Łysak przeciwko Polsce*⁶⁰ Trybunał wskazał, że nawet jeżeli ingerencja została przeprowadzona „na warunkach przewidzianych przez ustawę” - sugerujących brak arbitralności - oraz w interesie publicznym, (...) taka ingerencja w prawo do poszanowania mienia musi zawsze zachowywać „sprawiedliwą równowagę” pomiędzy wymogami publicznego lub powszechnego interesu społeczeństwa a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a realizowanym celem. Trybunał podkreślił również, że zatrzymanie mienia ze swej istoty jest surowym i ograniczającym środkiem dla właściciela tego mienia. Może oddziaływać na prawa właściciela w takim zakresie, iż jego działalność gospodarcza, a nawet warunki życia, mogą być zagrożone. Trybunał wskazał również na konieczność uwzględniania możliwości zastosowania mniej inwazyjnych środków w stosunku do osoby, której ingerencja w mienie dotyczy (zasada subsydiarności). W sprawie *Imeri przeciwko Chorwacji*⁶¹ Trybunał wskazał na konieczność uwzględniania proporcjonalności zatrzymanej kwoty do nałożonej lub grożącej kary, w tym porównania powagi czynu popełnionego przez skarżącego do wartości konfiskaty. Skonfiskowana kwota musi pozostawać w relacji proporcjonalności do czynu będącego przedmiotem postępowania karnego. W przeciwnym wypadku dochodzi do naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC (zasada proporcjonalności). W sprawie *Pendov przeciwko*

⁵⁹ Wyrok ETPC z 23.09.1982 r. w sprawie *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji*, skarga nr 7151/75 i 7152/75; wyrok ETPC(WI) z 5.01.2000 r. w sprawie *Beyeler przeciwko Włochom*, skarga nr 33202/96.

⁶⁰ Wyrok ETPC z 7.10.2021 r., w sprawie *Łysak przeciwko Polsce*, skarga nr 1631/16, LEX nr 3231756.

⁶¹ Wyrok ETPC z 24.06.2021 r., w sprawie *Imeri przeciwko Chorwacji*, skarga nr 77668/14, LEX nr 3189670.

Bułgarii⁶² Trybunał wskazał, że art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC nie zabrania zatrzymywania dowodów rzeczowych w toku toczącego się karnego postępowania przygotowawczego. Niemniej taki środek, który ogranicza korzystanie z własności, musi być zgodny z wymogami art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC. Musi być zatem przewidziany w ustawie oraz realizować uprawniony cel. Działania organów władzy muszą również zachowywać sprawiedliwą równowagę pomiędzy interesem powszechnym a indywidualnym prawem własności. Trybunał podkreślił, że brak możliwości zrealizowania celu w oparciu o wybrany środek ingerujący w prawo własności może przesądzić o naruszeniu art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC (zasada konieczności). W sprawie Yaşar przeciwko Rumunii⁶³ Trybunał zwrócił uwagę na konieczność zbadania tego, czy osoba, której ingerencja w mienie dotyczyła, dysponowała realnym dostępem do sądu w perspektywie możliwości zaskarżenia postanowienia o zatrzymaniu rzeczy i przedstawienia racji przemawiających za jego uchyleniem, gdyż brak takiej możliwości przesądza o naruszeniu art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC (zasada skutecznego środka zaskarżenia). W sprawie Apostolovi przeciwko Bułgarii⁶⁴ Trybunał przyznał, że akapit drugi art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC pozwala państwom na uregulowanie sposobu korzystania z własności dla zabezpieczenia uiszczenia kar pieniężnych, lecz wskazał przy tym, że przepisy prawne w tym względzie muszą być wystarczająco dostępne i przewidywalne. Trybunał wskazał, że zbadanie tego, czy przepisy zapewniają wystarczające gwarancje przed arbitralnością lub nieproporcjonalną ingerencją, jest możliwe na podstawie zasady proporcjonalności (zasada proporcjonalności). W sprawie Bokova przeciwko Rosji⁶⁵ Trybunał wskazał, że ingerencja musi zachowywać „sprawiedliwą równowagę” pomiędzy wymogami interesu powszechnego społeczeństwa oraz nakazami ochrony podstawowych praw jednostki. Jeżeli chodzi o ocenę proporcjonalności środka stanowiącego ingerencję, należy wziąć pod uwagę tryb zastosowania tego środka w wewnętrznym porządku prawnym, tak aby zbadać, czy dawał on skarżącemu, zważywszy na powagę stosowanego środka, odpowiednią możliwość przedstawienia swego stanowiska w sprawie właściwym krajowym organom władzy, wraz z możliwością zarzucenia, w razie potrzeby, naruszenia legalności lub zaistnienia arbitralności lub braku racjonalności (zasada skutecznego środka

⁶² Wyrok ETPC z 26.03.2020 r., w sprawie Pendov przeciwko Bułgarii, skarga nr 44229/11, LEX nr 2864908.

⁶³ Wyrok ETPC z 26.11.2019 r., w sprawie Yaşar przeciwko Rumunii, skarga nr 64863/13, LEX nr 2743860.

⁶⁴ Wyrok ETPC z 7.11.2019 r., w sprawie Apostolovi przeciwko Bułgarii, skarga nr 32644/09, LEX nr 2736418.

⁶⁵ Wyrok ETPC z 16.04.2019 r. w sprawie Bokova przeciwko Rosji, skarga nr 27879/13, LEX nr 2645319; zob. też wyrok ETPC(WI) z 16.07.2014 r., w sprawie Ališić I Inni Przeciwno Bośnia-Hercegowina, Chorwacja, Macedonia, Serbia I Słowenia, skarga nr 60642/08, LEX nr 1487006.

zaskarżenia). W sprawie Lachikhina przeciwko Rosji⁶⁶ Trybunał powtórzył, że zajęcie przedmiotów dla celów postępowania karnego stanowi ingerencję w regulację korzystania z własności i przypomina, że Artykuł 1 Protokołu Nr 1 EKPC nie zakazuje zajęcia mienia dla celów dowodowych w postępowaniu karnym. Jednakże, aby spełnić wymogi tego artykułu, zajęcie musi być przewidziane przez prawo krajowe, realizować uzasadniony cel i być proporcjonalne do zamierzonego celu. W celu określenia proporcjonalności przedmiotowego środka należy wziąć pod uwagę czas jego trwania, niezależnie od stwierdzenia naruszenia prawa do procesu w danej sprawie (zasada konieczności).

Na podstawie wskazanych orzeczeń należy zrekonstruować szereg argumentów, które winny zostać wzięte przy ocenie, czy dana regulacja prowadzi do naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC:

- szkoda faktycznie doznana nie może przekraczać tego, co nieuchronne, jeżeli ma być to zgodne z art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC. Z tego stwierdzenia należy wyprowadzić zasadę konieczności stosowania środka. Oznacza to, że organ go stosujący musi ustalić, po pierwsze cel jego zastosowania, a tym samym zamierzony jego efekt, a także zważyć, czy wskazanych celu i efektu nie można osiągnąć w inny sposób, mniej ingerujący w dobra prawne podmiotu, wobec którego środek ma zostać zastosowany. Ponadto postanowienie będące podstawą zastosowanego środka powinno w uzasadnieniu zawierać rzetelne odzwierciedlenie wskazanego procesu myślowego, w tym wskazanie, czy było możliwe osiągnięcie wskazanego celu oraz efektu w inny, mniej ingerujący sposób, niż ten, który jest konsekwencją zastosowania środka. Należy uzasadnić, dlaczego mienie określonego rodzaju oraz w określonej wysokości podlega zastosowaniu określonego środka oraz dlaczego środek został zastosowany wobec mienia określonego podmiotu, w tym wskazać, jakie są argumenty uzasadniające związek mienia tego podmiotu z czynem będącym przedmiotem postępowania. Motywy decyzji procesowej winno także zawierać wskazanie argumentów uzasadniających wartości zatrzymanego lub skonfiskowanego (podlegającego przypadkowi) mienia. Zasada konieczności dotyczy także rozsądnej relacji pomiędzy czynnościami koniecznymi do podjęcia w ramach prowadzonego postępowania i zmierzającymi do udowodnienia popełnienia przestępstwa, a czasem zastosowania środka;

⁶⁶ Wyrok ETPC z 10.10.2017 r. w sprawie Lachikhina przeciwko Rosji, skarga nr 38783/07, LEX nr 2368140; wyrok z 17.05.2016 r. w sprawie Džinić przeciwko Chorwacji, skarga nr 38359/13.

- przetrzymywanie mienia w ramach zastosowanego środka winno być rozsądne, jeżeli ma być zgodne z art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC. Z rzeczonego stwierdzenia należy wprowadzić zasadę proporcjonalności stosowania środka. Proporcjonalność należy odnieść przede wszystkim do zakresu ograniczeń w korzystaniu z mienia nałożonych na podmiot w związku z zastosowaniem środka. Czym innym jest bowiem zakaz sprzedaży nieruchomości, a czym innym zabezpieczenie pojazdu mechanicznego. Nadto, winno się uwzględniać dalej idące konsekwencję dla podmiotu wywołane z zastosowanego środka, w tym to czy utrudnienia komunikacyjne dotyczyły życia prywatnego czy zawodowego, czy i w jakim stopniu, w wyniku zastosowania środka, podmiot nim dotknięty był w stanie wypełniać swoje zobowiązania zawodowe czy też był w stanie prowadzić działalność gospodarczą. Zasada proporcjonalności dotyczy także rozsądnej relacji pomiędzy potrzebą podjęcia określonych czynności procesowych, ich wagą z punktu widzenia założeń prowadzonego postępowania, a czasem i zakresem (w tym konsekwencjami) zastosowania środka.

- organ stosujący dany środek powinien najpierw ustalić, a następnie dać temu wyraz w uzasadnieniu postanowienia będącego podstawą zastosowanego środka, czy było możliwe osiągnięcie wskazanego celu oraz efektu w inny sposób, za pomocą innych środków niż zastosowany, w tym jakie alternatywne sposoby były przedmiotem weryfikacji pod kątem spełnienia przesłanki subsydiarności i dlaczego nie zostały wykorzystane (zasadę subsydiarności stosowania środka).

Mając powyższe na uwadze, negatywnie należy ocenić pozostawienie art. 295 § 1a k.p.k. w uchwalonym brzmieniu. Ponadto powyższych standardów ETPC nie sposób doszukać się w przepisach dotyczących tymczasowego zajęcia mienia ruchomego (art. 295 k.p.k.) oraz podstaw zabezpieczenia (art. 291 k.p.k.). Rozważyć zatem należy wpisanie wprost zasady konieczności (subsidiarności) oraz zasady proporcjonalności do art. 291 k.p.k. oraz do art. 295 k.p.k.

IV. Zmiany w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia

1. Uchwalony art. 98 § 6 k.p.s.w.

Uwagi

Przypomnieć należy, że Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 5 sierpnia 2024 r., ozn. II.510.131.2024.MA⁶⁷, zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z postulatem

⁶⁷ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wykroczenie-dane-sprawcy-pokrzywdzony-dostep-ms>

wprowadzenia art. 98 § 6 k.p.s.w. w brzmieniu „Z chwilą, gdy mandat karny jest prawomocny, zawiadamia się ujawnionych pokrzywdzonych o ukaraniu sprawcy wykroczenia i prawie dostępu do informacji będących podstawą ukarania”. Projektowany zaś art. 98 § 6 k.p.s.w. ma mieć charakter wnioskowy. **Rodzi to pytanie o brak przepisów, które nakazywałyby organom prowadzącym postępowanie mandatowe, informowanie pokrzywdzonych o możliwości złożenia wniosku, o którym mowa w projektowanym art. 98 § 6 k.p.s.w.** Wraz z przyjęciem fakultatywnego trybu dostępu do danych, o których mowa w projektowanym art. 98 § 6 k.p.s.w. należy zaprojektować obligatoryjny obowiązek informacyjny w stosunku do ujawnionych pokrzywdzonych o możliwości złożenia wniosku, o którym mowa w projektowanym art. 98 § 6 k.p.s.w. Projektowany art. 98 § 6 k.p.s.w. powinien mieć zatem brzmienie „§ 6. Z chwilą uprawomocnienia się mandatu karnego, poucza się ujawnionych pokrzywdzonych o ukaraniu sprawcy wykroczenia i prawie do złożenia wniosku o dostęp do informacji będących podstawą ukarania. Na wniosek pokrzywdzonego, w przypadku, gdy mandat karny jest prawomocny, udostępnia się informacje będące podstawą ukarania sprawcy wykroczenia”.

Nie będzie to jednocześnie zmiana, generująca znaczne zwiększenie obowiązków po stronie organów prowadzących postępowania wyjaśniające poprzedzające nałożenie mandatu, a tym samym generująca wydłużenie postępowania mandatowego, zważywszy, że dostęp do zgromadzonej dokumentacji będzie zagwarantowany w fazie, gdy mandat jest prawomocny, a pokrzywdzony nadal będzie miał jedynie pośredni wpływ na zainicjowanie postępowania w przedmiocie uchylenia mandatu. Co więcej, dostęp do danych o sprawcy wykroczenia będzie pełniejszy niż ten, jaki gwarantuje aktualnie załącznik nr 9 do wytycznych Komendanta Głównego Policji z dnia 13 lipca 2020 r. w sprawie wykonywania przez Policję niektórych czynności w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców (Dz.Urz.KGP z 2020 r., poz. 37), zważywszy na to, że szereg innych organów posiada uprawnienia do realizacji czynności w postępowaniu mandatowym.

Reasumując wskazać należy, że uchwalona w dniu 7 listopada 2025 r. przez Sejm RP ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego (druk senacki nr 535, druki sejmowe nr 1451, 1822 i 1822-A), obok wielu rozwiązań znajdujących się w gestii ustawodawcy prowadzącego politykę karną, które z tego względu nie podlegały ocenie w ramach niniejszej opinii, zawiera również propozycje, które budzą zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych standardów tworzenia prawa karnego materialnego oraz procesowego, i z tego względu pod rozważę członków Komisji Ustawodawczej oraz

Komisji Praw Człowieka i Praworządności należy poddać zmianę tej ustawy poprzez wyeliminowanie z niej tych przepisów, które budzą opisane wyżej wątpliwości.

Mając na uwadze przedłożone racje, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁶⁸, zwracam się do kierowanych przez Panów Przewodniczących Komisji z uprzejmą prośbą o dokonanie analizy wskazanych w stanowisku problemów i rozważenie zainicjowania zmian legislacyjnych w ustawie z dnia 7 listopada 2025 r. we wskazanych zakresach.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

⁶⁸ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r., poz. 1264).