



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140-122(4)/10

Warszawa, 17 listopada 2010 r.

Pan  
Grzegorz Schetyna  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec komisyjnego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń**  
(druk nr 3401).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

## Stanowisko Rządu do komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń (druk nr 3401)

Komisyjny projekt zawiera propozycję zmiany Kodeksu wykroczeń polegającą na dodaniu po art. 60<sup>2</sup> nowego artykułu, oznaczonego jako art. 60<sup>3</sup>, obejmującego 3 paragrafy.

Projektowane przepisy art. 60<sup>3</sup> k.w., zgodnie z propozycją projektodawców, miałyby mieć następujące brzmienie:

*Art. 60<sup>3</sup> § 1. Kto sprzedaje towary poza miejscem do tego przeznaczonym, podlega karze grzywny.*

*§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się do sprzedaży grzybów, owoców leśnych i płodów rolnych poza administracyjną granicą miasta.*

*§ 3. Jeżeli sprawca był uprzednio karany za wykroczenie określone w § 1, to można orzec przepadek towarów przeznaczonych do sprzedaży, choćby nie stanowiły własności sprawcy.*

Zdaniem projektodawców uprawianie procederu polegającego na nielegalnej sprzedaży towarów w miejscach do tego nie przeznaczonych i nie przygotowanych ma wiele negatywnych skutków, gdyż poza łamaniem przepisów prawa związanych z porządkiem i spokojem publicznym, ochroną środowiska, naruszaniem norm sanitarnych, prawa pracy, prawa podatkowego, czy bezpieczeństwa ruchu drogowego, nielegalny handel uliczny w sposób oczywisty narusza zasady uczciwej konkurencji na rynku. Według autorów projektu, mimo istnienia wielu aktów prawa powszechnie obowiązującego, w tym prawa miejscowego oraz działalności służb i instytucji

powołanych do egzekwowania prawa, praktyka dowodzi, iż przepisy oraz działania tych służb i instytucji w walce z nielegalnym handlem nie są skuteczne.

Proponowana nowelizacja Kodeksu wykroczeń ma więc na celu uzupełnienie obowiązujących przepisów i wyeliminowanie z przestrzeni publicznej niepożądanego zjawiska sprzedaży towarów w miejscach do tego nieprzeznaczonych.

Zaproponowane rozwiązanie, zdaniem projektodawców, powinno w dłuższej perspektywie przynieść zwiększenie dochodów gmin i budżetu państwa poprzez zmniejszenie tzw. „szarej strefy”. Bardziej dotkliwe sankcje za nielegalny handel mogą bowiem motywować do podejmowania legalnej działalności gospodarczej. Proponowane przepisy, oprócz pozytywnego oddziaływania na rzecz uczciwej konkurencji, przyczynią się także do zwiększenia bezpieczeństwa na drogach oraz poprawy wizerunku polskich miast.

Odnosząc się do *ratio legis* proponowanej nowelizacji należy zgodzić się, że w wielu miejscowościach handel wykonywany poza miejscami do tego przeznaczonymi jest zjawiskiem nagminnym, pociągających za sobą szereg negatywnie ocenianych skutków. Zauważyć jednak należy, że już obecnie obowiązujące przepisy Kodeksu wykroczeń, przy należyтым ich stosowaniu, pozwalają przeciwdziałać temu zjawisku.

W pierwszym rzędzie należy wskazać na przepis art. 90 k.w., zgodnie z którym ten, kto tamuje lub utrudnia ruch na drodze publicznej lub w strefie zamieszkania podlega karze grzywny albo karze nagany. Przedmiotem ochrony tego typu wykroczenia jest płynność ruchu na drodze publicznej i w strefie zamieszkania, zaś do znamion strony przedmiotowej tego typu czynu należy skutek w postaci zatamowania ruchu lub spowodowania w nim utrudnień.

Z kolei stosownie do art. 60<sup>1</sup> § 1 k.w. każdy, kto wykonuje działalność gospodarczą bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej, wpisu do rejestru działalności regulowanej lub bez wymaganej koncesji albo pozwolenia, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

Innym przepisem, który pozwala przeciwdziałać zjawisku sprzedaży towarów (handlu) w miejscach publicznych do tego nieprzeznaczonych jest art. 54 k.w., który wprowadza karalność czynów polegających na wykraczaniu przeciwko wydanym

z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych. Przepis ten ma charakter blankietowy, tj. sam nie określa znamion czynu zabronionego, lecz odsyła do innych przepisów, regulujących sposób zachowania się w miejscach publicznych.

Podstawę do wydania przepisów porządkowych stanowi przede wszystkim art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2002 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.). Zgodnie z art. 40 ust. 3 tej ustawy rada gminy ma prawo wydawania przepisów porządkowych, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W wypadku zaistnienia więc wymienionych przesłanek rada gminy może określić tereny będące w dyspozycji gminy, na których prowadzenie handlu będzie zabronione, zaś złamanie tego zakazu będzie penalizowane z mocy art. 54 k.w.

Pomimo istnienia opisanych wyżej podstaw prawnych do podejmowania działań zmierzających do ograniczenia zjawiska nielegalnego handlu, jako uzasadnione jawi się stanowisko, że proponowany nowy typ wykroczenia, określony w projektowanym art. 60<sup>3</sup> § 1 k.w., mógłby ułatwić zwalczanie tego zjawiska, podnosząc efektywność egzekwowania odpowiedzialności osób prowadzących nielegalny handel.

Kształt proponowanych przepisów, w tym także znamiona użyte przy typizacji penalizowanego zachowania, budzą jednak zastrzeżenia natury normatywnej.

Zastrzeżenia te związane są ze znamieniem określającym czynność sprawczą projektowanego wykroczenia, która wyrażona została zwrotem „sprzedaje towary”. Zwrot ten nasuwa wątpliwości co do zakresu penalizacji proponowanego przepisu, a mianowicie wątpliwości, czy czynności, o których w nim mowa, muszą być powtarzalne, czy też dla wypełnienia jego znamion wystarczające będzie dokonanie jednorazowej transakcji sprzedaży poza miejscem do tego przeznaczonym.

Kolejna wątpliwość dotyczy znamion określających miejsce sprzedaży towarów, które wyrażone zostały zwrotem „poza miejscem do tego przeznaczonym”. Projektowany przepis nie określa przy tym, kto ma decydować o przeznaczeniu miejsca do sprzedaży towarów. Dopełnienie takie występowało w poprzedniej wersji projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń (projekt JP-AS/A-306.3), który

wskazywał, że chodzi o sprzedaż poza miejscami do tego wyznaczonymi przez właściciela, użytkownika lub zarządcę terenu. Wydaje się, że powrót do poprzedniego brzmienia projektowanego przepisu usunąłby wątpliwości, jakie rodzi jego obecna redakcja.

Projektowany art. 60<sup>3</sup> § 2 k.w. również nasuwa zastrzeżenia. Przepis ten nie jest dostatecznie jednoznaczny, wskutek czego może budzić wątpliwości interpretacyjne. Nie jest bowiem jasne, co należy rozumieć pod sformułowaniami „*poza administracyjną granicą miasta*”. Tej wątpliwości towarzyszyć będzie kolejna – a mianowicie, czy oznacza to, że projektowany nowy typ wykroczenia nie będzie znajdował zastosowania w przypadku sprzedaży towarów na terenie miejscowości nie mających statusu miasta, a jeżeli takie było zamierzenie projektodawców, to powstaje pytanie, jakie jest *ratio legis* takiego zróżnicowania zakresu oddziaływania nowych przepisów.

Wątpliwości może również budzić zawężenie zakresu normowania projektowanego art. 60<sup>3</sup> § 2 k.w., wyłączającego stosowanie przepisu zawartego w § 1 tego artykułu, do handlu grzybami, owocami leśnymi i płodami rolnymi, a pominięcie np. handlu własnoręcznie wykonanymi rękodziełami, czy pamiątkami (np. plecione koszyki, serwetki, gliniane figurki, drewniane grzebienie). Wydaje się, że sprzedaż takich przedmiotów, własnoręcznie wykonanych przez zbywcę, również może stanowić dla niego źródło dodatkowego, incydentalnego zarobku, i nie powinna być oceniana jako bardziej szkodliwa społecznie, a tym samym inaczej pod względem prawnym traktowana, niż incydentalna sprzedaż grzybów, owoców leśnych lub płodów rolnych.

Odnosząc się do proponowanego brzmienia przepisu art. 60<sup>3</sup> § 3 k.w. podkreślić należy, że ukształtowanie przez projektodawców przepadu towarów przeznaczonych do sprzedaży na podstawie fakultatywnej uwzględnia uwagi zgłoszone przez Ministra Sprawiedliwości w piśmie z dnia 5 lutego 2010 r., w którym przedstawiono opinię o komisyjnym projekcie *ustawy o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń* (projekt JP-AS/A-306.3), jednak nie rozwiązuje sygnalizowanego w tym samym piśmie praktycznego problemu związanego z ustaleniem, czy sprawca był już uprzednio karany za wykroczenie określone w art. 60<sup>3</sup> § 1 k.w., co stanowi przesłankę orzeczenia przepadu.

W tym względzie przypomnieć należy, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 7 *ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym* (Dz. U. Nr 50, poz. 580, z późn.zm.) w rejestrze karnym gromadzi się dane o osobach prawomocnie ukaranych za wykroczenia karą aresztu. W rejestrze nie gromadzi się natomiast danych o osobach ukaranych za wykroczenia karą grzywny (a tylko taką karę przewidują projektodawcy w sankcji za wykroczenie z projektowanego art. 60<sup>3</sup> § 1 k.w.), co skutkować będzie daleko idącym utrudnieniem w zakresie wykazania, że sprawca był uprzednio ukarany za wykroczenie opisane w powołanym przepisie.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej argumenty, Rząd – pomimo zasygnalizowanych wątpliwości odnośnie kształtu projektowanych przepisów – dostrzegając potrzebę rozważenia zmiany prawa dla realizacji celów wskazanych w uzasadnieniu projektu wnosi o skierowanie projektu do dalszych prac legislacyjnych.