



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 11 marca 2024 r.

BSA II.021.10.2024

SEKRETARIAT Z-CY SZEFĄ KS

L.dz. DS. 1804.37.2024

Data wpływu 14.03.2024 r.

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 19 lutego 2024 r., znak SPS-WP.020.67.5.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1093), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń**.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.67.5.2024

Data wpływu 15.03.24r.

Z poważaniem,

WZ.

SSN Wiesław Kozielowicz

Prezes Sądu Najwyższego

kierujący pracą

Izby Odpowiedzialności Zawodowej

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej





BSA II.021.10.2024

Uwagi
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń
(druk nr 210)

1. Przedłożony do zaopiniowania poselski projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń ma na celu „uniemożliwienie karania rolników za prowadzenie prac w godzinach nocnych w gospodarstwie, co do tej pory bywało uznawane za zakłócanie ciszy nocnej” (str.1 uzasadnienia). W ocenie projektodawców konieczność wprowadzenia regulacji zawartych w projekcie wynika z faktu, że „cały czas zdarzają się sytuacje, w których rolnicy są karani za prowadzenie takich prac”, podczas gdy „szczególnie w okresie zbiorów/żniw zdarzają się sytuacje, w których prowadzenie takich prac w godzinach nocnych jest konieczne” z powodu panujących lub zapowiadanych warunków pogodowych (str.1 uzasadnienia projektu).
2. Stosownie do obowiązującej obecnie treści art. 51 § 1 k.w. karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny podlega ten, kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym. W myśl projektowanego art. 51 § 4 k.w. nie popełniałby wykroczenia ten, „kto czyn określony w §1 popełnia w związku z prowadzeniem prac w gospodarstwie rolnym”.
3. Zgodnie z zamierzeniem projektodawcy (s. 1 uzasadnienia projektu), proponowane brzmienie art. 51 § 4 k.w. ma „zapewnić rolnikom możliwość prowadzenia koniecznych prac bez obawy o ukaranie mandatem”.
4. Wyjściowe znaczenie dla oceny projektowanej regulacji powinna mieć ocena przesłanek podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy i uzasadnienie zawartych w tym projekcie rozwiązań. Zgłoszona propozycja zmiany art. 51 k.w. w sposób istotny zmienia obowiązującą obecnie regulację i w związku z tym powinna być wnikliwie i przekonująco umotywowana. Tymczasem przygotowane przez projektodawców uzasadnienie budzi przedstawione poniżej zastrzeżenia:
 - a) Przepis § 12 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016, poz. 238) (cyt. dalej jako: z.t.p.) w szczególności stanowi, że uzasadnienie projektu ustawy musi spełniać wymagania określone w ustawach, w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów. Z treści art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. z 2022 r.,

poz. 990 t.j.) jednoznacznie wynika, że uzasadnienie projektu ustawy powinno m.in. wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, jak również wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym oraz przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Jak wskazuje się w § 12 z.t.p. uzasadnienie projektu ustawy, oprócz spełnienia wymagań określonych w ustawach, w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów, powinno zawierać informacje o tym, jakie były rozważane alternatywne rozwiązania prawne i inne niż prawne środki oddziaływania umożliwiające osiągnięcie zamierzonych celów i dlaczego z nich zrezygnowano. Należy w szczególności wskazać, które z tych środków zostały podjęte oraz przedstawić osiągnięte wyniki. (*G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, WK 2016, komentarz do § 12, t. 6.1.*) Wymogi te nie zostały zrealizowane w opiniowanym projekcie.

Analiza treści uzasadnienia projektu wydaje się natomiast wskazywać, że przedłożony projekt stanowi reakcję na błędną – w ocenie projektodawcy - praktykę stosowania prawa, wykraczającą zarówno poza granice wykładni językowej, jak i systemowej i funkcjonalnej. W szczególności zawarte w treści uzasadnienia zdanie: „według Sądu Najwyższego, wybryk stanowi takie zachowanie, jakiego w danych okolicznościach czasu, miejsca i otoczenia, nie można było się spodziewać. Z pewnością np. żniw na wsi nie da się zakwalifikować jako zachowanie, którego trudno było się spodziewać lub które byłoby sprzeczne z normami społecznymi (...)” , analizowane w kontekście podnoszonego we wstępnej części uzasadnienia zarzutu, że „cały czas zdarzają się sytuacje, w których rolnicy są karani za prowadzenie takich prac”, wydaje się jedynie świadczyć, o wyrażeniu przez projektodawcę niezadowolenia z istniejącej praktyki orzeczniczej. Wobec treści art. 51 § 1 k.w. (przewidującego ponoszenie odpowiedzialności za wykroczenia polegające na tym, że sprawca „krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spókoj, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym”) wątpliwości budzi ferowana w uzasadnieniu projektu teza, w myśl której „mimo tego, że według Sądu Najwyższego, przepis art. 51 § 1 Kodeksu Wykroczeń uzależnia odpowiedzialność za wykroczenie od stwierdzenia, że czyn ten stanowi wybryk, nie znalazło to odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach, powodując niepewność prawną dla rolników, którzy wykonują swoją pracę” (str. 1 uzasadnienia projektu).

- b) W dalszej kolejności wskazać należy, że przed podjęciem decyzji o wprowadzeniu opisanej w projekcie zmiany, projektodawca powinien przeprowadzić szeroko zakrojone badania orzecznictwa sądów powszechnych, a następnie dokonać bilansu przesłanek mających uzasadniać wyłączenie wskazanej w projekcie kategorii zachowań z zakresu szeroko rozumianej kryminalizacji. Jak wynika z analizy uzasadnienia do projektu ustawy, na potrzeby opiniowanego projektu nie zostały przeprowadzone ani badania orzecznictwa sądów powszechnych ani opisany powyżej bilans. W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy kodeks wykroczeń projektodawca argumentuje zajęte przez siebie stanowisko między innymi tym, że „cały czas zdarzają się sytuacje, w których rolnicy są karani za prowadzenie prac” w godzinach nocnych w gospodarstwie, „co do tej pory bywało uznawane za zakłócanie ciszy nocnej”. Żaden z powyższych motywów nie jest na tyle konkretnie sformułowany, aby można było się merytorycznie odnieść do niego, jako do

argumentu przemawiającego za modyfikacją art. 51 k.w. i wprowadzeniem § 4 wyłączonego ponoszenie odpowiedzialności za zachowanie polegające na zakłócaniu spokoju, porządku publicznego, spoczynku nocnego krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem albo wywoływaniu zgorszenia w miejscu publicznym w związku z prowadzeniem prac w gospodarstwie rolnym.

- c) Co więcej, uzasadnienie opiniowanego projektu ustawy nie przedstawia żadnych argumentów, ani danych statystycznych, które miałyby wskazywać wyraźnie na konieczność proponowanej zmiany legislacyjnych w zakresie odnoszącym się do wyłączenia odpowiedzialności za popełnienie czynu polegającego na zakłócaniu spokoju, porządku publicznego, spoczynku nocnego krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem albo wywoływaniu zgorszenia w miejscu publicznym w związku z prowadzeniem prac w gospodarstwie rolnym (projektowane brzmienie art. 51 § 4 k.w.). Projektodawca uzasadnia ją w większym stopniu oczekiwaniami społecznymi w tym zakresie (str.1 uzasadnienia), wskazując, że „projekt ten jest wyjściem naprzeciw postulatam rolników, którzy wskazują, że cały czas zdarzają się sytuacje, w których rolnicy są karani za prowadzenie takich prac” (str. 1 uzasadnienia). Projektodawcy ograniczają się nie tylko do argumentów ogólnikowych, ale miejscami wręcz populistycznych. W szczególności nie sposób zaaprobować supozycji, że o tak zasadniczej zmianie powinien przesądzać fakt, że „Bezpieczeństwo żywnościowe jest jednym z filarów bezpieczeństwa państwa, a rolnik nie powinien być karany za to, że wykonuje pracę w gospodarstwie” (str. 1 uzasadnienia).
- d) Mimo, że przedstawiony do opiniowania akt normatywny wiąże się bezpośrednio z kwestią reakcji państwa na popełnienie przez sprawcę wykroczenia, projektodawca nie odnosi się do żadnych rozwiązań, którymi dysponuje kodeks wykroczeń, a pozwalających na wyłączenie ponoszenia odpowiedzialności. W szczególności nie uzasadniono, dlaczego dla osiągnięcia zamierzonego przez projektodawcę celu nie są wystarczające obecnie obowiązujące przepisy, w tym w szczególności regulacje dotyczące stanu wyższej konieczności (art. 16 k.w.) (zob. *Sz. Krajnik [w:] Kodeks wykroczeń. Komentarz, J. Lachowski (red.), WKP 2021, Komentarz do art. 16, teza 7; M. Kulik [w:] Kodeks wykroczeń. Komentarz, M. Mozgawa (red.), wyd. II, LEX 2009, Komentarz do art. 16).*
- e) Odnosząc się do zawartej w projekcie propozycji brzmienia art. 51 § 4 k.w., należy zwrócić również uwagę, że w uzasadnieniu projektu projektodawca nie określa charakteru normatywnego proponowanej instytucji, podczas gdy użyte tam sformułowanie „nie popełnia wykroczenia” odnosi się do różnych elementów wewnętrznej struktury wykroczenia, których brak wyklucza możliwość uznania, że jest nim oceniane zachowanie (por. *J. Giezek, P. Kardas, Wyłączenie odpowiedzialności karnej za nadużycie zaufania i nadużycie władzy publicznej w okresie epidemii - kilka uwag o osobliwościach epizodycznych regulacji prawnych, Prok.i Pr. 2020, nr 7-8, s. 5-33*). Z brakiem wykroczenia mamy zatem do czynienia zarówno w sytuacji wystąpienia przesłanek wyłączających bezprawność lub winę, jak i w wypadkach, gdy wartościowane zachowanie wykazuje zupełny *in concreto* brak społecznej szkodliwości (zob. *T. Grzegorzczak, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, wyd. V, WKP 2012, Komentarz do art. 5, teza 2; M. Rogalski (red.), Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, wyd. II, WKP 2022, Komentarz do art. 5, teza 15 -16*).

Wskazane braki stanowią przykład naruszenia zasad racjonalnej legislacji, w poważnym stopniu utrudniając dokonanie oceny projektu, poddając w wątpliwość zasadność wprowadzenia projektowanej zmiany do porządku prawnego.

5. Nie można również pominąć, że wykładnia językowa projektowanego przepisu wydaje się pozostawać w oczywistej sprzeczności z intencjami projektodawcy, celem, jakiemu w zamierzeniu projektodawcy przepis ten miał służyć, a na który wprost wskazuje projektodawca w uzasadnieniu projektu.

Stosownie do treści § 6 z.t.p., przepisy ustawy redaguje się tak, aby jednoznacznie (precyzyjnie) i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm, wyrażały intencje prawodawcy. Skuteczność prawa, zakładana w modelu racjonalnego tworzenia prawa, zależy m.in. od jego odbioru przez adresatów, a to stawia przed ustawodawcą obowiązek takiego formułowania treści przepisu, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. by przeciętny adresat danego przepisu prawnego odczytywał z niego tę treść, którą zawarł w nim prawodawca. Natomiast zasada adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy oznacza, że tekst aktu normatywnego powinien być tak zredagowany, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy. Innymi słowy oznacza ona, że akt normatywny musi być tak zredagowany, by między znaczeniem przepisów zawartych w tym akcie a zamiarem ustawodawcy można było postawić znak równości (G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2016, Komentarz do § 6, t. 5, t. 5.1., t. 8).*

Wobec powyższego zastrzeżenia budzi projektowane brzmienie art. 51 § 4 k.w. w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy sformułowania „w związku z prowadzeniem prac w gospodarstwie rolnym”, analizowanego w kontekście treści art. 51 § 1 k.w. Należy bowiem zauważyć, że wyłączenie odpowiedzialności za wykroczenie miałoby dotyczyć wszystkim form zachowań opisanych w art. 51 § 1 k.w. Tymczasem zgodnie z treścią art. 51 § 1 k.w. za opisane w tym przepisie (art. 51 § 1 k.w.) wykroczenie ponosi odpowiedzialność w szczególności osoba, która swoim zachowaniem „wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym”.

Nadto analiza opiniowanego projektu prowadzi do wniosku, że proponowany przez projektodawcę sposób określenia okoliczności uzasadniającej wyłączenie ponoszenia odpowiedzialności za wykroczenie (tj. „w związku z prowadzeniem prac w gospodarstwie rolnym”) może generować wątpliwości interpretacyjne i prowadzić do daleko idących rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, jako że obejmuje szeroki, bliżej nieokreślony katalog czynności wchodzących w zakres „prowadzenia prac w gospodarstwie rolnym”.

Analizując projektowane rozwiązanie w dalszej kolejności zwrócić należy uwagę, że zaproponowane przez projektodawców brzmienie analizowanego przepisu - poprzez wskazanie, jako jedynej okoliczności uzasadniającej wyłączenie ponoszenia odpowiedzialności za wykroczenie realizację zachowania opisanego w § 1 art. 51 „w związku z prowadzeniem prac w gospodarstwie rolnym” - prowadzi wręcz do wniosku, że w rezultacie wprowadzenia projektowanego przepisu legalizuje się bliżej nieokreślony krąg zachowań bezprawnych podejmowanych „w związku z prowadzeniem prac w gospodarstwie rolnym”. Tymczasem treść uzasadnienia projektu wydaje się wskazywać, że nie taka była intencja projektodawców.

Projektowana treść przepisu wydaje się również wskazywać, że jakiegokolwiek zachowanie mające postać „wybryku”, a „związane z prowadzeniem prac w gospodarstwie rolnym” - niezależnie od tego o jakiej porze i jakie - miałyby być prawnie dopuszczalne i nie podlegałyby żadnej sankcji. To zaś - wydaje się, że wbrew zamierzeniom projektodawców - pozostawiałoby poza zakresem ochrony osoby, w stosunku do których zakłócenia, o których mowa w tym przepisie byłyby podejmowane.

6. Niezależnie od powyższego, mając na uwadze powszechnie przyjętą w doktrynie i orzecznictwie wykładnię znamienia „wybryk”, wątpliwości budzi możliwość objęcia opisanego przez projektodawców w uzasadnieniu projektu zachowania zakresem desygatów analizowanego przepisu (tj. art. 51 §1 k.w.).

Podejmując się interpretacji pojęcia „wybryk” w doktrynie zwraca się uwagę, że użyte przez ustawodawcę sformułowanie „krzyk, hałas, alarm lub inny wybryk” wskazuje, że krzyk, hałas i alarm mają mieć cechę wybryku, a zatem być nieuzasadnione, naruszające zasady współżycia społecznego. Z kolei „inny wybryk”, to inne niż ww. zachowanie, jakiego w danych okolicznościach czasu, miejsca i otoczenia – ze względu na przyjęte zwyczajowo normy ludzkiego współżycia – nie należało się spodziewać, a które zdolne jest zakłócić spokój lub porządek publiczny (Sz. Krajnik [w:] J. Lachowski (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz, WKP 2021, Komentarz do art. 51, teza 4 i 5*; zob. też T. Bojarski (red.), A. Michalska-Warias, [w:] T. Bojarski (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2023, Komentarz do art. 51*). Wybryk zatem będzie miał miejsce, gdy czyn sprawcy odbiega od przyjętych w danej sytuacji obowiązujących norm zachowania się i rażąco narusza przyjęte zasady współżycia społecznego (por. M. Bojarski [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń, 2016, s. 344*; M. Budyn-Kulik [w:] *Kodeks Wykroczeń. Komentarz, pod red. P. Daniluka, Warszawa 2016, s. 328*).

W podobny sposób interpretuje się znamiona przewidzianego w art. 51 § 1 k.w. wykroczenia w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych (zob. *wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 1992 r., III KRN 189/92, LEX nr 162227*, w myśl którego „Należy zatem wskazać, że znaczenie tego pojęcia na gruncie prawnym jest bardzo zbliżone do potocznego rozumienia wybryku jako nieodpowiedzialnego „wysokoku”, „ekscesu”. (...) Wybryk charakteryzuje więc ostra sprzeczność z powszechnie akceptowanymi normami zachowania się. (...)”; zob. też *wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2021 r., IV KK 247/21, LEX nr 3259921, OSP 2022/6/51*; *wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2018 r., IV KK 475/17, OSNKKW 2018/3, poz. 27*). Podkreślając prymat wykładni językowej w ramach dokonywania procesu subsumpcji, zwraca się uwagę, że wybryk, to zachowanie rażąco odbiegające od przyjętego (spodziewanego) w danym miejscu, czasie i okolicznościach (w określonym układzie sytuacyjnym) (*wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2018 r., IV KK 475/17, OSNKKW 2018/3/27, LEX nr 2433071, OSP 2018/12/124*).

Nie bez znaczenia dla oceny realizacji znamion przepisu, o którym mowa w art. 51 § 1 k.w. stanowi wykładnia znamienia strony podmiotowej. Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie, warunkiem uznania danego zachowania za wybryk jest nie tylko stwierdzenie, iż realizuje ono te wymogi przedmiotowe (obiektywne), tj. wyrażające się w zewnętrze zauważalnym rażącym naruszeniu przyjętych norm współżycia społecznego, ale także wypełnienie znamienia podmiotowego (subiektywnego). Istota „wybryku” spenalizowanego w art. 51 § 1 kw uzależniona jest od szczególnych znamion strony

podmiotowej, charakteryzującej się umyślnym okazaniem przez sprawcę lekceważenia dla norm zachowania się (*wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2002 r., III KKN 327/02, LEX nr 55571*).

Mając na uwadze przedstawiony powyżej kierunek interpretacji znamienia „wybryk” zasadna wydaje się konstatacja, że zachowania polegające na prowadzeniu - opisanych przez projektodawcę w opiniowanym projekcie - prac w gospodarstwie rolnym, nie wypełniają znamion czynu zabronionego, o którym mowa w art. 51 § 1 k.w. Sformułowanie kodeksowe wskazuje bowiem na to, że krzyk, hałas i alarm mają mieć cechę wybryku, a zatem być nieuzasadnione, naruszające zasady współżycia społecznego. Tymczasem projektodawca, jako cel proponowanej regulacji wskazuje na konieczność „uniemożliwienia karania rolników za prowadzenie prac w gospodarstwie rolnym w godzinach nocnych” w okresie zbiorów/żniw, kiedy to konieczność prowadzenia takich prac w godzinach nocnych wynika z panujących lub zapowiadanych warunków pogodowych.

Aczkolwiek nie jest wykluczone, że w związku z prowadzeniem prac w gospodarstwie rolnym może dojść do „wybryku” w postaci zakłóceń opisanych w art. 51 § 1 k.w., niemniej jednak – jak wydaje się wprost wynikać z uzasadnienia projektu – intencją projektodawców jest, by za realizację znamion wykroczenia określonego w art. 51 § 1 k.w. nie ponosili odpowiedzialności rolnicy prowadzący prace w godzinach nocnych w gospodarstwie w sytuacjach, gdy jest to konieczne, a „szczególnie w okresie zbiorów/żniw”.

7. **Z uwagi na powyższe przedłożony projekt należy zaopiniować negatywnie.** W ocenie Sądu Najwyższego stwierdzić należy, że obowiązujące przepisy ukształtowane zostały w sposób nie wymagający modyfikacji, a wprowadzenie proponowanego przepisu będzie stanowiło pole do nadużyć.