

## POSTANOWIENIE

Dnia 26 maja 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tomasz Artymiuk (przewodniczący)

SSN Jacek Błaszczyk (sprawozdawca)

SSN Paweł Wiliński

Protokolant Łukasz Biernacki

przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Andrzeja Pogorzelskiego  
w sprawie **M. B.**

po rozpoznaniu w Izbie Karnej, na posiedzeniu w dniu 26 maja 2021 r.  
przekazanego na podstawie art. 441 § 1 k.p.k. przez Sąd Okręgowy w S.,  
postanowieniem z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. akt VI Ka (...), zagadnienia  
prawnego wymagającego zasadniczej wykładni:

**1. Czy rozstrzygające jest dla uznania wyłączenia spod działania ograniczeń opisanych w art. 5 ust. 2 ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni z dnia 10 stycznia 2018 roku - Dz. U. z 2018 r. poz. 305 ze zmianami /zwanej dalej: ustawą o ograniczeniu handlu/ wpisanie przedmiotów działalności gospodarczej, jako działalności przeważającej, opisanych w art. 6 ust. 1 pkt 2, 5, 6, 28, 29 i 30 ustawy o ograniczeniu handlu w Krajowym Rejestrze Urzędowym podmiotów gospodarki narodowej, o którym mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 roku o statystyce publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1068 oraz z 2017 r. poz. 60)?**

**2. Czy dla określenia przeważającej działalności w rozumieniu przepisów powołanych w wpisie do Krajowego Rejestru Urzędowego podmiotów gospodarki narodowej, o którym mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 roku o statystyce publicznej**

(Dz. U. z 2016 r. poz. 1068 oraz z 2017 r. poz. 60), rozstrzygające jest samo wskazanie rodzaju działalności gospodarczej jako przeważającej czy też rozstrzygające będzie prowadzenie danej działalności gospodarczej jako rzeczywiście przeważającej w stosunku do innej działalności gospodarczej prowadzonej przez dany podmiot?

3. Czy jest dopuszczalne sumowanie przeważającej działalności gospodarczej opisanych w art. 6 ust. 1 pkt 2, 5, 6, 28, 29 i 30 ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni z dnia 10 stycznia 2018 roku (Dz. U. z 2018 r. poz. 305 ze zmianami), tak aby łączna suma prowadzonej w ten sposób działalności gospodarczej uzyskała charakter przeważającej działalności w stosunku do innych rodzajów działalności gospodarczej prowadzonych przez dany podmiot?

**postanowił**

**odmówić podjęcia uchwały.**

#### UZASADNIENIE

Państwowa Inspekcja Pracy Inspektor Pracy Okręgowego Inspektoratu Pracy w G. Oddział w S. złożyła do Sądu Rejonowego w L. wniosek o ukaranie M. B. i zarzuciła mu, że jako prezes zarządu G. Spółka z o.o., L. ul. S., wbrew zakazowi handlu oraz wykonywania czynności związanych z handlem w niedziele lub święta, w dniu 22 września 2019 r. /w niedzielę/ powierzył kilku pracownikom wykonywanie pracy w podległych sklepach – palcówkach handlowych, tj. popełnienie wykroczenia z art. 10 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedzielę lub święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. z 2019 r., poz. 466).

Sąd Rejonowy w L., wyrokiem z dnia 10 marca 2020 r., sygn. akt II W (...), uniewinnił obwinionego od popełnienia zarzucanego mu czynu.

Apelację od tego orzeczenia wniósł oskarżyciel publiczny, zarzucając:

1. obrazę przepisów prawa materialnego polegającą na nieprawidłowej wykładni art. 6 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 6 ust. 2 i art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedzielę i święta oraz w niektóre inne dni;
2. obrazę przepisów postępowania, która mogła mieć wpływ na treść orzeczenia poprzez nieuwzględnienie przy ocenie dowodów zasad prawidłowego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego, w wyniku czego uznano, że czyn zarzucony we wniosku o ukaranie nie zawiera znamion wykroczenia, tj. naruszenie art. 7 k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.s.w.

Podnosząc te zarzuty, apelujący wnioskował o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Okręgowy w S., w sprawie sygn. akt VI Ka (...), rozpoznając wniesiony środek odwoławczy, uznał, że wyłoniło się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy i w związku z tym, wskazanym postanowieniem z dnia 9 grudnia 2020 r., przedstawił je Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia. Sąd odwoławczy podniósł wątpliwości co do tego, czy przedsiębiorca wnioskujący o dokonanie wpisu do rejestrów prowadzonej działalności jako przeważającej jest całkowicie swobodny w określeniu takiej działalności i czy art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedzielę i święta oraz w niektóre inne dni - w zakresie, w jakim odnosi się do pojęcia „przeważającej działalności” należy interpretować w taki sposób, że rozstrzygające jest samo złożenie wniosku o wpis do rejestru zawierający zwolnioną z zakazu handlu w niedzielę działalność, czy też faktyczne prowadzenie takiej działalności, pomimo braku stosownego wpisu. Sąd pytający opowiedział się za dopuszczalnością szerszej interpretacji pojęcia „przeważającej działalności”, zarówno obejmującej kryterium formalne, jak i funkcjonalne (materialne), w której kryteria te nie musiałyby być spełnione łącznie, wystarczające winno być spełnienie jednego z nich, co doprowadziłoby do równego traktowania obywateli - opartego na przesłankach obiektywnych - wobec uregulowań przewidzianych w przepisie karnym ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. – art. 10 penalizującym wykroczenie. Od ustalenia wykładni pojęcia „przeważającej

działalności” zależy, zdaniem Sądu Okręgowego, dalsze uznanie, czy jest dopuszczalne sumowanie rodzajów przeważającej działalności gospodarczej opisanych w art. 6 ust. 1 pkt 2, 5, 6, 28, 29 i 30 ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni, tak aby łączną sumą prowadzonej w ten sposób działalności uzyskała charakter przeważającej działalności w stosunku do innych rodzajów działalności gospodarczej prowadzonych przez dany podmiot.

Prokurator Prokuratury Krajowej, pismem z dnia 23 marca 2021 r., PK IV Zpk (...), wniósł o podjęcie w sprawie uchwały o następującej treści:

1. Dla uznania wyłączenia spod działania ograniczeń opisanych w art. 5 ust. 2 ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni z dnia 10 stycznia 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 305 ze zm.) rozstrzygające jest wpisanie przedmiotów działalności gospodarczej, jako działalności przeważającej, opisanych w art. 6 ust. 1 pkt. 2, 5, 6, 28, 29, 30 ustawy o ograniczeniu handlu w Krajowym Rejestrze Urzędowym podmiotów gospodarki narodowej.
2. Dla określenia przeważającej działalności w rozumieniu przepisów powołanych w wpisie do Krajowego Rejestru Urzędowego podmiotów gospodarki narodowej, o którym mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 roku o statystyce publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1068 oraz z 2017 r. poz. 60), rozstrzygające jest samo wskazanie rodzaju działalności gospodarczej, jako przeważającej.

Prokurator w uzasadnieniu stanowiska zaznaczył, że zasadnym jest opowiedzieć się za przyjęciem rozumienia pojęcia „przeważającej działalności” w sposób formalny (wąski), tj. za definicją sformułowaną w przepisie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni. Uznanie innych okoliczności w tym zakresie nie ma, zdaniem prokuratora, podstaw normatywnych i interpretacyjnych. Przeciwnie wnioski prowadzić mogą bowiem do zachwiania pewności obrotu gospodarczego w zakresie ograniczeń w handlu, które wprowadza przedmiotowa ustawa. Rolą przedsiębiorcy, który zachowuje swobodę w zakresie określania przedmiotu prowadzonej działalności, jest dbałość o rzetelność wpisów. Za odrzuceniem rozszerzającej definicji pojęcia „przeważającej działalności”, która miałaby być

oparta każdorazowo na ocenie wielkości sprzedaży danych dóbr, stoi to, że taka interpretacja w sposób jednoznaczny narazić musiałyby przedsiębiorców, jako profesjonalnych uczestników obrotu gospodarczego, na niepewność panujących w nim stosunków, włącznie z narażeniem się na odpowiedzialność karną – wykroczeniową z art. 10 ustawy o zakazie handlu. W związku z tym, czyli przyjęcia jedynie jako zasadnej definicji legalnej wskazanego pojęcia, rozważania dotyczące opisanego przez Sąd odwoławczy możliwego sumowania „przeważającej działalności” nie znajdują podstaw faktycznych i prawnych.

### **Sąd Najwyższy zważył, co następuje.**

W doktrynie procesu karnego i bogatym orzecznictwie Sądu Najwyższego na gruncie art. 441 k.p.k. (w niniejszej sprawie stosowanym odpowiednio z mocy art. 109 § 2 k.p.s.w.) wskazuje się, że przekazanie Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy uzależnione jest od spełnienia łącznie kilku niezbędnych warunków:

Po pierwsze, musi wyłonić się ono przy rozpoznawaniu środka odwoławczego przez sąd.

Po drugie, w zagadnieniu takim musi wystąpić istotny problem interpretacyjny związany z wykładnią przepisu, który w praktyce sądowej jest rozbieżnie interpretowany albo też przepisu, który sformułowany jest wadliwie lub niejasno.

Po trzecie, w sprawie takiej musi zachodzić konieczność dokonania „zasadniczej wykładni ustawy”, czyli sytuacja, w której przepis taki umożliwia rozbieżne interpretacje, co byłoby niekorzystne dla funkcjonowania prawa w praktyce.

Po czwarte, między przedstawionym zagadnieniem prawnym, a dokonanymi w sprawie ustaleniami faktycznymi musi zachodzić związek, który oznacza, że wyjaśnienie wątpliwości interpretacyjnych musi być niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy (zob. R. A. Stefański, Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych, Kraków 2001, s.: 254 - 261, 352 - 371). Przekazanie zagadnienia prawnego, jako stanowiące wyjątek od określonej w art. 8 § 1 k.p.k. (w zw. z art. 8 k.p.s.w.) zasady samodzielności jurysdykcyjnej sądu karnego, musi być poprzedzone przez sąd pytający dokonaniem próby usunięcia

podniesionych wątpliwości interpretacyjnych w drodze wykładni operatywnej (R. A. Stefański, Instytucja pytań prawnych ..., s. 357).

Przedmiotem pytania prawnego nie mogą być kwestie związane z ustaleniami faktycznymi, oceną dowodów czy też dotyczące możliwości zastosowania określonej normy do ustalonego w sprawie stanu faktycznego. Tryb wskazany w art. 441 k.p.k. nie służy także temu, by sądy odwoławcze, przy pomocy Sądu Najwyższego, upewniały się co do prawidłowości przyjmowanego przez nie stanowiska interpretacyjnego (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 30 września 2010 r., I KZP 17/10, OSNKW 2010, z. 10, poz. 88; z dnia 29 marca 2006 r., I KZP 58/05, LEX 180755; z dnia 29 września 2004 r., I KZP 22/04, R-OSNKW 2004, poz. 1691 oraz z dnia 7 września 2000 r., I KZP 27/00, LEX 146182). Sąd Najwyższy nie udziela też, we wskazanym trybie, odpowiedzi o charakterze abstrakcyjnym, choćby miały one istotne znaczenie dla praktyki (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2021 r., I KZP 6/20, baza orzeczeń Supremus).

O ile przedstawione przez Sąd Okręgowy pytanie (w istocie trzy pytania) spełniają pierwsze i czwarte kryterium, to jednak nie zostały spełnione przesłanki druga i trzecia, a mianowicie – wystąpienie istotnego problemu interpretacyjnego związanego z wykładnią przepisu, który w praktyce sądowej jest rozbieżnie interpretowany albo też przepisu, który sformułowany jest wadliwie lub niejasno, który powoduje konieczność dokonania przez Sąd Najwyższy zasadniczej wykładni ustawy, która ma w założeniu zapobiegać niekorzystnemu zjawisku w praktyce stosowania prawa. Kwestia przedstawiona w dwóch pierwszych pytaniach nie wymaga bowiem dokonania tego rodzaju zasadniczej wykładni, a dla uzyskania rezultatu w procesie wykładni wystarczające jest posłużenie się podstawowymi regułami wykładni, które uwzględniać muszą występowanie w tekście aktu prawnego definicji legalnej dla przekazanego przez Sąd odwoławczy pytania prawnego, a mianowicie pojęcia „przeważającej działalności”. Wobec powyższego, pytanie trzecie staje się w istocie bezprzedmiotowe.

Mimo braku podstaw do podjęcia uchwały w trybie art. 441 § 1 k.p.k., w ocenie Sądu Najwyższego, zachodzi jednak konieczność sformułowania kilku uwag

dotyczących problematyki poruszonej przez Sąd *ad quem*, jak i treści stanowiska prokuratora Prokuratury Krajowej.

Na wstępie wskazać trzeba – niejako dla oczyszczenia przedpola dla dalszych rozważań – że przedstawione w niniejszym uzasadnieniu uwagi w żadnym zakresie nie odnoszą się do wprowadzonych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii przepisów wspierających podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Regulacje te zostały bowiem wprowadzone w okresie późniejszym niż przepisy będące przedmiotem pytania prawnego oraz ich cel i funkcja są odmienne od tych, które charakteryzują unormowania mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd odwoławczy w tej sprawie. Wszelkie rozważania zaprezentowane w tej mierze w pisemnym stanowisku prokuratora nie wymagają więc odniesienia, zaś sposób rozstrzygnięcia w tej sprawie pozostaje bez znaczenia dla wykładni i oceny regulacji, o których wspomina się w stanowisku Prokuratury Krajowej. Odnotować także należy, że stanowisko Prokuratury Krajowej, odczytywane jako całość, zawiera w sobie treści, które nie są wewnątrznie spójne, tj. w zakresie przedstawionych w *petitum* pisma propozycji sformułowania dwóch tez, ewentualnie wydania uchwały przez Sąd Najwyższy, a w dalszych wywodach zawartych przede wszystkim w końcowej części stanowiska. Chodzi zwłaszcza o sformułowanie, że Prokuratura Krajowa stoi na stanowisku, iż samo deklarowanie określonej działalności we wniosku o wpis, niemające rzeczywistego związku z ustaleniem, że po pierwsze – wartość sprzedaży danego towaru jest większa od innych towarów oraz po drugie – jego sprzedaż została zadeklarowana we wniosku o wpis do rejestru, prowadzi wprost do obchodzenia zakazu ustanowionego ustawą z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni.

Przypomnieć należy, że za wykładnię uznaje się operację myślową, w toku której odtwarza się znaczenie przepisów ogłoszonych w aktach prawnych jako wypowiedzi równoznacznych z pewnym zespołem norm postępowania. Inaczej mówiąc, w toku operacji wykładni dokonuje się przyporządkowania różnokształtnym przepisom prawnym norm postępowania rozumianych w jakiś jeden, dostatecznie określony sposób (zob. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1974, s. 237 - 238). W sensie pragmatycznym wykładnia prawa to po prostu rezultat powyższego

procesu, uzyskany po zastosowaniu językowych, systemowych i funkcjonalnych dyrektyw interpretacyjnych (zob. L. Morawski, Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 2005, s.159).

Ustawodawca ustawą z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. z 2019 r., poz. 466; dalej powoływana także jako ustawa, bądź u.o.h.) wyłączył, co do zasady, możliwość prowadzenia handlu w określone dni (niedziele, święta oraz niektóre dodatkowe dni). Dopuścił jednak pewną grupę podmiotów do prowadzenia działalności gospodarczej w takie wyselekcjonowane dni, wykorzystując przy tym dla określenia uprawnionych podmiotów zarówno kryterium podmiotowe (por. art. 6 ust. 1 pkt 27 ustawy), jak i przedmiotowe (rodzaj prowadzonej działalności – art. 6 ust. 1 pkt 1 - 26, 28 - 32; w niektórych przypadkach posiłkując się także kryterium podmiotowym). W kilku przypadkach dla dookreślenia sytuacji, w których prowadzenie handlu (sprzedaż towarów lub świadczenie usług) jest dopuszczalne, ustawodawca wprowadził kryterium „przeważającej działalności” (art. 6 ust. 1 pkt 2, 5, 6, 8, 29, 30 u.o.h.). W tych wypadkach nie jest wystarczające, aby przedsiębiorca prowadził handel określonego rodzaju, ale handel ten musi spełniać ustawową przesłankę „przeważającej działalności” takiego przedsiębiorcy.

Interpretacji pojęcia „przeważająca działalność”, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni była poświęcona uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2018 r., I KZP 13/18, OSNK 2019, z. 1, poz. 1. Przyjęto w uchwale, że: "Przeważająca działalność", o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni (Dz. U. z 2018 r. poz. 305), to działalność dotycząca handlu łącznie prasą, biletami komunikacji miejskiej, wyrobami tytoniowymi, kuponami gier losowych i zakładów wzajemnych, jak i taka działalność, która za swój przedmiot ma tylko jeden ze wskazanych w tym przepisie asortymentów. Obecnie zadane pytania przez Sąd odwoławczy, nie dotyczą jednak tej samej materii prawnej, albowiem uprzednio udzielono jedynie odpowiedzi na pytanie: "Czy przeważająca działalność, o której jest mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni (Dz. U. z 2018 r., poz. 305), to



działalność polegająca łącznie na handlu prasą, biletami komunikacji miejskiej, wyrobami tytoniowymi, kuponami gier losowych i zakładów wzajemnych czy też wystarczające jest, aby była to przeważająca działalność mająca za przedmiot tylko jeden ze wskazanych tam asortymentów?"

Termin „przeważająca działalność” jest pojęciem zaczerpniętym z unormowań z zakresu statystyki publicznej, czego potwierdzeniem jest sam art. 6 ust. 2 ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni. Przepis ten stanowi: „Przeważająca działalność o której mowa w ust. 1 pkt 2, 5, 6, 28, 29 i 30 oznacza rodzaj przeważającej działalności wskazany we wniosku o wpis do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej, o którym mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 997, 1000, 1629 i 1669)”. Istotna w tej mierze jest klasyfikacja PKD, która uregulowana została w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) - (Dz. U. z 2007 r. Nr 251, poz. 1885 ze zm.). Podstawę do wydania tego rozporządzenia stanowił art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 443). W stanowiących załącznik do ww. rozporządzenia Zasadach PKD – Zasady Budowy Klasyfikacji wskazano, że przeważającą działalnością jednostki statystycznej jest działalność posiadająca największy udział wskaźnika (np. wartość dodana, produkcja brutto, wartość sprzedaży, wielkość zatrudnienia lub wynagrodzeń) charakteryzującego działalność jednostki. W badaniach statystycznych zalecanym wskaźnikiem służącym do określenia przeważającej działalności jest wartość dodana (pkt 7). We wspomnianej ustawie o statystyce publicznej, ustawodawca wskazał, że wpisowi do Krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej (REGON) podlegają informacje dotyczące wykonywanej działalności, w tym, co istotne, rodzaj przeważającej działalności (art. 42 ust. 3 pkt 4 *in fine*). Informacje te są wpisywane do rejestru na wniosek danego podmiotu. Do wniosku dołącza się dokumenty określone przepisami innych ustaw, potwierdzające powstanie podmiotu albo podjęcie działalności, zmianę cech objętych wpisem bądź skreślenie podmiotu.

Jak trafnie zauważa się w orzecznictwie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 18 lutego 2021 r., I SA/Sz 955/20, niepubl.),

w samej ustawie o statystyce publicznej nie ma definicji pojęcia „działalności przeważającej”, ale w przepisie art. 46 tego aktu prawnego ustawodawca zawarł delegację ustawową do określenia sposobu i metodologii prowadzenia i aktualizacji rejestru podmiotów, wzory wniosków, ankiet i zaświadczeń, uwzględniając konieczność zapewnienia kompletności oraz aktualizacji danych gromadzonych w tym rejestrze. Sposób kodowania wykonywanej działalności, w tym rodzaju przeważającej działalności, określa § 9 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i metodologii prowadzenia i aktualizacji krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej, wzorów wniosków, ankiet i zaświadczeń z dnia 30 listopada 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 2009 ze zm.). Stosownie do tego ostatniego przepisu, wykonywaną działalność wpisuje się w postaci wykazu rodzajów działalności kodowanych według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) na poziomie działu, grupy, klasy lub podklasy, a rodzaj przeważającej działalności na poziomie podklasy. Sposób ustalenia takiej przeważającej działalności następować ma, odpowiednio, w przypadku osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, których celem jest osiągnięcie zysku, zakładów działalności gospodarczej, stowarzyszeń organizacji społecznych, fundacji, związków zawodowych, kościołów – na podstawie procentowego udziału poszczególnych rodzajów działalności w ogólnej wartości przychodów ze sprzedaży lub, jeżeli nie jest możliwe zastosowanie tego miernika, na podstawie udziału pracujących, wykonujących poszczególne rodzaje działalności, w ogólnej liczbie pracujących (§ 9 ust. 2 pkt 1), a w przypadku osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą odrębnie dla działalności wpisanej do CEIDG, działalności rolniczej oraz pozostałej działalności prowadzonej na własny rachunek w celu osiągnięcia zysku – na podstawie procentowego udziału poszczególnych rodzajów działalności w ogólnej wartości przychodów ze sprzedaży lub, jeżeli nie jest możliwe zastosowanie tego miernika, na podstawie udziału pracujących, wykonujących poszczególne rodzaje działalności, w ogólnej liczbie pracujących (§ 9 ust. 2 pkt 3). Wobec powyższego uznać należy, że w świetle tych przepisów - jedynym możliwym sposobem odkodowania pojęcia „działalność przeważająca” jest przyjęcie go w znaczeniu wynikającym z treści wyżej wymienionych przepisów statystycznych. Statystyczny charakter ma też informacja o tzw. działalności

przeważającej, którą dany podmiot musi obowiązkowo podać rejestrując firmę. A zatem, należy stwierdzić, że podmiot uprawniony do otrzymania ulgi, to płatnik składek prowadzący na dzień złożenia wniosku o zwolnienie z opłacania składek, przeważającą działalność według podanego w przepisie PKD, a dana przeważająca działalność jest ustalona na podstawie procentowego udziału poszczególnych rodzajów działalności w ogólnej wartości przychodów ze sprzedaży lub, jeżeli nie jest możliwe zastosowanie tego miernika, na podstawie udziału pracujących, wykonujących poszczególne rodzaje działalności, w ogólnej liczbie pracujących.

Jednocześnie w orzecznictwie podnosi się – w odniesieniu do art. 29 ust. 1 ustawy z 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 199, poz. 1673 ze zm.) – że dane w zakresie PKD ujęte w rejestrze REGON nie muszą w każdym wypadku oznaczać, że są prawidłowe i oddają rzeczywisty stan rzeczy, a w konsekwencji, że zawsze podanie innego rodzaju działalności według PKD niż wynikający z rejestru REGON będzie podaniem nieprawdziwej informacji w rozumieniu art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej. Doprowadziło to Sąd Najwyższy do konkluzji, że podanie w formularzu ZUS IWA rzeczywistego rodzaju działalności według PKD (niepokrywającego się z rejestrem REGON) nie wyczerpuje hipotezy art. 34 ust. 1 ustawy wypadkowej, ponieważ nie stanowi przekazania nieprawdziwych danych, o których mowa w art. 31 ustawy wypadkowej. Jedyne zarzut, jaki można w tym przypadku postawić płatnikowi, to niezgodność ze stanem faktycznym danych podanych dla potrzeb statystycznych, ale tego rodzaju czyn jest spenalizowany w ustawie o statystyce publicznej (art. 56), a nie w art. 34 ustawy wypadkowej, który wymierza sankcję jedynie za opisane w nim sytuacje (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2016 r., II UK 402/15, baza orzeczeń Supremus).

Przyjmując takie stanowisko, Sąd Najwyższy wyszedł z założenia, że oświadczenia składanego na formularzach, o jakich mowa w § 14 ww. rozporządzeniu z 2015 r. (wniosek o wpis do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej lub o zmianę cech objętych wpisem) są oświadczeniem wiedzy, a nie woli, gdyż nie łączą się z nim skutki cywilnoprawne, tj. na ich podstawie nie następuje powstanie, zmiana lub ustanie stosunku prawnego.

Nie prowadzą więc do stworzenia czy utrwalenia nowego stanu, a jedynie opisują już stan istniejący. Pozwoliło to Sądowi Najwyższemu na przyjęcie przedstawionego wyżej stanowiska, a wskazującego, że dane zawarte w rejestrze REGON co do PKD nie są wiążące na potrzeby ustalania rzeczywistej działalności gospodarczej.

W świetle takiego stanowiska, odwołującego się do deklaratoryjności wpisu PKD, który nie tworzy prawa, uprawnione byłoby poszukiwanie – w ramach przedstawionego zagadnienia prawnego – elementu wyznaczającego „działalność przeważającą” w kryterium materialnym, a więc rzeczywiście prowadzonej działalności gospodarczej przez określony podmiot.

Przyjęciu kryterium materialnego w miejsce wskazanego w art. 6 ust. 2 u.o.h. wymogu formalnego sprzeciwia się jedna z podstawowych reguł interpretacyjnych – zakaz wykładni *per non est*. Odmienne aniżeli w wypadku ustawy, której wykładni dokonywał Sąd Najwyższy w powołanym wyżej wyroku (II UK 402/15), czy też Wojewódzki Sąd Administracyjny, w wypadku ustawy ograniczającej handel w niedzielę i święta oraz niektóre inne dni, ustawodawca nie odwołał się do kryterium związanego z rzeczywiście prowadzoną działalnością (wówczas odwołanie się w art. 6 ust. 2 do wniosku o wpis byłoby zupełnie niecelowe i zbędne), a posłużył się kryterium formalnym – rodzajem działalności określonej we wniosku o wpis do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej, o którym mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 997, 1000, 1629 i 1669). I o ile rzeczywiście jest tak, że wniosek nie tworzy nowego stanu rzeczy, a zastany stan jedynie opisuje (kategoryzuje), to jednak wniosek taki – z mocy art. 6 ust. 2 ustawy – ma być wyznacznikiem dla ustalenia czy działalność, o której mowa w art. 6 ust. 1 (i jego odpowiednich punktach) jest działalnością przeważającą (za przyjęciem treści wniosku jako podstawy wyznaczenia „działalności przeważającej” zob. D. Tokarczyk, Komentarz do niektórych przepisów ustawy - Kodeks karny, [w:] Przesłępstwa i wykroczenia związane z zatrudnieniem. Komentarz, WKP 2021, Lex/el, teza 12; gdzie wprost wskazano, że: *„Ocena ta powinna mieć zatem charakter czysto formalny. Może to być jednak niewystarczające, skoro w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (rejestrze REGON) wskazuje się przeważający rodzaj*

*działalności zgodnie z wytycznymi Polskiej Klasyfikacji Działalności. Jest więc w interesie podmiotów prowadzących handel towarami ujętymi w katalogu zawartym w art. 6 u.o.h., aby ujawnić w rejestrze REGON właśnie handel tymi towarami jako swoją przeważającą działalność”).*

Podkreślić przy tym należy, że art. 6 ust. 2 powołanej ustawy (u.o.h.) zawiera definicję legalną, której treść jest jasna i nie może budzić takich wątpliwości, jakie w uzasadnieniu postanowienia przedstawił Sąd Okręgowy w S. (*nota bene* marginalizując odwołanie się przez ustawodawcę właśnie do treści wniosku o wpis). W wypadku rozwiązań prawnych przyjętych w rozważanej tu ustawie, co prawda, ustawodawca przewidział przepis, w którym zawarł definicje legalne szeregu pojęć (tzw. słowniczek - „Objaśnienie pojęć” - art. 3), wśród nich nie znalazł się jednak termin definiujący „działalność przeważającą”. Nic nie stało na przeszkodzie temu, by taką dodatkową definicję legalną zawrzeć w innym przepisie tej samej ustawy. Stosownie bowiem do § 150 ust. 1 Zasad Techniki Prawodawczej (stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz. U. z 2016 r., poz. 283), jeżeli dane określenie ma być używane w jednym znaczeniu w obrębie całej ustawy lub innego aktu normatywnego albo całej jednostki systematyzacyjnej danego aktu, jego definicję zamieszcza się odpowiednio w przepisach ogólnych tego aktu albo w przepisach ogólnych danej jednostki systematyzacyjnej. Tego typu definicje zostały przez ustawodawcę zawarte we wskazanym przepisie, tj. art. 3 ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni. Jednak w § 150 ust. 2 Zasad Techniki Prawodawczej zastrzega się, że jeżeli dane określenie ma być używane w ustalonym znaczeniu tylko w obrębie zespołu przepisów, jego definicję zamieszcza się w bezpośrednim sąsiedztwie tych przepisów. Przedmiotowa definicja legalna została zawarta w przepisie art. 6 ust. 2 ustawy, który definiuje pojęcie „przeważającej działalności” na potrzeby tej jedynie regulacji normatywnej (podkreślenie – SN). Jak wskazano, w żadnym innym przepisie cytowanej ustawy z 2018 r. ustawodawca tym określeniem się nie posłużył. Co istotne w wyżej wskazanym przepisie użyto słowa „**oznacza**”, co implikuje jednoznacznie wniosek właśnie o przedstawionym charakterze prawnym powołanego art. 6 ust. 2 (definicja legalna).

Jeżeli dodatkowo zważyć na funkcję definicji legalnych (por. § 146 ust. 1 Zasad Techniki Prawodawczej), które mają zapewnić wyjaśnienie określeń wieloznacznych, ograniczenie nieostrości danego określenia lub wyjaśnienie znaczenia określenia, które nie jest powszechnie znane, to wprowadzenie do powołanego art. 6 ust. 2 u.o.h., i to w drodze wykładni, obok kryterium formalnego, także elementu materialnego (a nawet zastąpienia tego pierwszego ostatnim, bądź łącznego uwzględniania tych kryteriów przy interpretowaniu oraz stosowaniu przepisów ustawy, w tym art. 10 penalizującego wykroczenie), czyniłoby definicję legalną pojęcia „działalność przeważająca”, wbrew stanowisku Sądu pytającego, jeszcze mniej przejrzystą, a przez to niewątpliwie trudną do uznania za zamierzoną przez ustawodawcę. Założeniem interpretacyjnym, co oczywiste, jest przecież racjonalność ustawodawcy przy tworzeniu danego aktu prawnego. Wiążący charakter definicji legalnej wyraża się w tym, że jest ona koniecznym elementem służącym rekonstrukcji z przepisów pełnej normy prawnej. Natomiast definicja kontekstowa ma miejsce wtedy, gdy znaczenie danego pojęcia nie jest wprawdzie bezpośrednio określone w jednym przepisie, ale wynika ono z zestawienia kilku różnych przepisów, z których każdy może służyć do rekonstrukcji znaczenia definiowanego wyrażenia (por. L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz, Toruń 2002, Rozdział VI. Wykładnia językowa. IV. Dyrektywy języka prawnego, s.129 i n. oraz P. Saługa, Sposoby wyodrębniania definicji legalnych, Państwo i Prawo 2008, Nr 5, s. 76 - 86). Na poziomie dyrektywalnym definicje legalne to przepisy prawne, z których odtwarza się szczególnego rodzaju normy, tj. normy nakazujące interpretatorowi tekstu prawnego, w szczególności podmiotom stosującym przepisy prawa, by pewnym wyrazom czy wyrażeniom występujących w przepisach nadawali określone, a nie inne znaczenie (w zakresie określania metajęzyka, w którym legislator formułuje napisy hasłowe, jak i definicje legalne - por. A. Malinowski, Systematyka wewnętrzna ustawy, Warszawa 2007, w tym: Rozdział IV.5 Metodyka badania języka napisów hasłowych, s. 79 – 83; Rozdział VI.3 Systematyka wewnętrzna a wykładnia przepisów ustawy, s. 127 - 133 oraz Rozdział VI.5 Systematyka jako środek wzmocnienia spójności tekstu ustawy, s. 134 - 135).

Na gruncie prawa karnego, w ramach wykładni autentycznej, gdy to sam ustawodawca ustala znaczenie danego przepisu, jest do tego, co oczywiste, w pełni uprawniony. Dopuszczalność takiej wykładni uzasadniona jest wnioskowaniem *argumentum a maiori ad maius*, bowiem ten, który jest upoważniony do tworzenia prawa, to tym bardziej jest uprawniony do jego interpretowania. Wykładnia ta ma charakter powszechnie obowiązujący i nie jest dopuszczalne nadawanie innego znaczenia terminom wyjaśnionym w ustawie. Zamieszczenie w akcie prawnym definicji jakiegoś określenia nie oznacza jednak, że w ogóle nie podlega ono wykładni – zwłaszcza, gdy (tak jak w rozpoznawanej sprawie), w ramach definicji legalnej następuje odniesienie do innych regulacji prawnych (ustaw), co wynika ze specyfiki, zakresu regulacji danej ustawy (zob. System Prawa Karnego. Źródła prawa karnego, Tom 2, Warszawa 2011. T. Bojarski (red.), w tym: R. Stefański - Rozdział VII. Wykładnia przepisów prawa karnego. § 5.I. Wykładnia autentyczna, s. 486 i n.).

Jednakże, zdaniem Sądu Najwyższego, zdekodowanie zakresu znaczeniowego pojęcia „przeważającej działalności” nie wymagało podjęcia uchwały w trybie odpowiedzi na zadane pytania prawne, co zostało powyżej wykazane, w świetle przedstawionej treści szeregu przepisów prawa i ich interpretacji.

Ukształtowanie odpowiedzialności wykroczeniowej, takie, jak ma to miejsce w art. 10 w zw. z art. 6 ustawy (u.o.h.), związane jedynie z kryterium formalnym (treścią wniosku) ma - wbrew wątpliwościom, jakie przedstawił Sąd pytający, zdecydowanie większy walor gwarancyjny, gdyż w dobitniejszym stopniu przyczynia się do realizacji zasady *nullum crimen sine lege certa*. Pewność co do granic zakazu karnego, którą w obecnym stanie prawnym ustawodawca powiązał z treścią wniosku o wpis PKD albo wniosku o jego zmianę, byłaby znacznie bardziej osłabiona, gdyby odwoływać się do bardziej ogólnikowego pojęcia „działalności przeważającej” bez dookreślenia jej w ustawie, na podstawie jakiego punktu w czasie czy okresu działalność taka miałaby być ustalana, na co trafnie zwraca się uwagę w pisemnym stanowisku Prokuratury Krajowej.

Uznać więc należy, że **„przeważająca działalność” gospodarcza powinna być rozumiana ściśle, tj. zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 6 ust. 2**

ustawy z dnia 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni (Dz. U. z 2018 r. poz. 505 ze zm.). Wpis w odpowiednim rejestrze ma bowiem zamierzony przez ustawodawcę kluczowy charakter dla ustalenia przeważającej działalności i faktu, czy dana działalność podlega zakazowi handlu we wskazane dni, czy też jest wyłączona spod tego zakazu. Niewątpliwie obrót gospodarczy, ze swojej istoty, charakteryzuje się określoną dynamiką, zmianami i to rolą ustawodawcy jest dokonanie - ewentualnie, stosownej interwencji legislacyjnej, aby ten stan rzeczy zmienić. Obecnie w przepisach u.o.h. świadomie dokonano podziału okoliczności, które zwalniają z zakazu handlu w określonych jednostkach czasu w ten sposób, że tylko w stosunku do niektórych z nich przyjęto jako rozstrzygające o zakresie znaczeniowym „przeważającej działalności”.

Przyjęty powyżej sposób określenia „działalności przeważającej” ma też wymiar gwarancyjny dla pracowników – poprzez zwiększenie przejrzystości funkcjonowania pracodawcy. Zweryfikowanie rodzaju prowadzonej przez pracodawcę działalności przeważającej przy pomocy jasnego i ogólnie dostępnego kryterium pozwala bowiem pracownikowi od razu uzyskać wiedzę, czy przedsiębiorca może wymagać od niego pracy w niedziele, święta czy w inne dni. Taki był zasadniczy cel uchwalenia analizowanego aktu prawnego (niekwestionowane, wręcz bezsporne *ratio legis* przepisów u.o.h.).

Przedstawione rozwiązanie nie jest pozbawione wad w tym sensie, że może pozostawiać wątpliwości co do optymalności ukształtowanej przez ustawodawcę ochrony pracownika - zwłaszcza w świetle przyjętej na potrzeby klasyfikacji działalności zasadę stabilności i co najmniej dwuletni okres prowadzenia działalności przed dokonaniem zmian w zakresie działalności przeważającej (pkt. 25 i 26 rozporządzenia z 2007 r. w sprawie PKD). Wprowadzenie kryterium materialnego, w powyższym znaczeniu, na co zwrócił też uwagę prokurator Prokuratury Krajowej w pisemnym stanowisku, wymagałoby dokonania przez prawodawcę odpowiednich zmian w obowiązujących przepisach prawa.

Na zakończenie, i już tylko na marginesie, wskazać należy, że przyjęte kryterium formalne (przeważająca działalność wskazana we wniosku), jako rozstrzygające o dopuszczalności prowadzenia działalności w niedzielę i święta



oraz w niektóre inne dni w związku z art. 6 ust. 2 u.o.h. (przy założeniu tożsamości przedmiotu tej działalności ze wskazanymi w odpowiednich punktach art. 6 ust. 1) - w razie naruszenia zakazu, dającego podstawę do pociągnięcia do odpowiedzialności za wykroczenie, nie uniemożliwia organowi, który rozstrzyga w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej, zbadania i ustalenia, jaka była w dacie czynu rzeczywista przeważająca działalność danej osoby. Ustalenie takie może okazać się decydujące dla dokonania oceny, czy czyn, który jest przedmiotem postępowania karnego *sensu largo* jest społecznie szkodliwy. Tylko bowiem w takim wypadku czyn zabroniony może stanowić wykroczenie (art. 1 § 1 k.w. w zw. z art. 48 k.w.). Cecha materialna wykroczenia (społeczne niebezpieczeństwo czynu) pełni zasadniczą rolę w zakresie wyłączenia odpowiedzialności karnej. Samo bowiem naruszenie zakazu, przy jednoczesnym stwierdzeniu braku społecznego niebezpieczeństwa czynu, nie może stanowić podstawy odpowiedzialności za wykroczenie. Na treść społecznego niebezpieczeństwa czynu składają się zarówno elementy przedmiotowe, jak i podmiotowe (ujęcie całościowe) - (por. M. Bojarski, W. Radecki, Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 1998, tezy do art. 1 – III. Materialne określenie wykroczenia, s. 10 - 12).

Przedstawione rozważania, rzecz jasna, nie wpływają na ewentualną odpowiedzialność karną danej osoby za przekazywanie danych statystycznych niezgodnie ze stanem faktycznym (art. 56 ust. 1 i 2 ustawy z 1995 r. o statystyce publicznej).

Kierując się przedstawioną argumentacją uprawnione jest stwierdzenie, że w przedmiotowej sprawie Sąd Okręgowy w S. powinien samodzielnie wydać orzeczenie, zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym.

Z tych też względów Sąd Najwyższy postanowił jak na wstępie.