



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 23 lipca 2021 r.

BADK.DPK.133.116.2021 GK

<b>P10-53/21</b>	Data wpływu petycji 28 i 29 maja 2021 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 21 lipca 2021 r.

**ZMIANY PORZĄDKUJĄCE PRZEPISY USTAW:**

**- KODEKS WYKROCZEŃ,**

**- O ŚWIADCZENIACH OPIEKI ZDROWOTNEJ  
FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH.**

**WNOSZĄCY PETYCJE:** dwie petycje indywidualne

Sebastian Adamowicz.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w celu uporządkowania treści przepisów.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:**

Autor petycji postuluje zmianę ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń w taki sposób, aby do art. 138 dodać § 2 w brzmieniu: „Tej samej karze podlega osoba określona w § 1, która stosuje dyskryminację przy świadczeniu usług z jakiegokolwiek powodu”, a w art. 157 § 1 zastąpić wyraz „lub” wyrazem „albo”.

Petytor podkreśla, że Kodeks wykroczeń nie przewiduje sankcji za dyskryminację usługobiorcy, a sama sankcja cywilna może nie być wystarczająca dla ograniczenia nieetycznego zachowania. Wskazuje również na fakt obowiązywania art. 32 Konstytucji RP. Zmiana dotycząca zastąpienia wyrazu „lub” wyrazem „albo” jest według autora petycji niezgodna z Zasadami Techniki Prawodawczej.

Wnioskowane zmiany w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w art. 66 ust. 1 pkt 25, art. 85 ust. 1 i art. 87 ust. 10f polegają na poprawieniu odesłania do innej ustawy (art. 66 ust. 1 pkt 25) oraz na aktualizacji tytułu innych ustaw (art. 85 ust. 1 i art. 87 ust. 10f).

**STAN PRAWNY:**

**Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń** (Dz. U. z 2021 r. poz. 281) w **art. 138** stanowi: „Kto, zajmując się zawodowo świadczeniem usług, żąda i pobiera za świadczenie zapłatę wyższą od obowiązującej albo umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany, podlega karze grzywny.”

**Art. 157** Kodeks wskazuje: „§ 1. Kto wbrew żądaniu osoby uprawnionej nie opuszcza lasu, pola, ogrodu, pastwiska, łąki lub grobli, podlega karze grzywny do 500 złotych lub karze nagany. § 2. Ściganie następuje na żądanie pokrzywdzonego.”

**Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych** (Dz. U. z 2020 r. poz. 1398) w art. 66 ust. 1 pkt 25 stanowi, że obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają osoby pobierające zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne oraz osoby niepobierające zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego z przyczyn określonych w art. 27

ust. 1 pkt 3-6 i ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r. poz. 514 ze zm.) niepodlegające obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu. Art. 85 ust. 1 stanowi natomiast, że za osobę pozostającą w stosunku pracy, w stosunku służbowym albo odbywającą służbę zastępczą składkę jako płatnik oblicza, pobiera z dochodu ubezpieczonego i odprowadza pracodawca, a w razie wypłaty świadczeń pracowniczych z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, o których mowa w ustawie z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. z 2002 r. poz. 85 ze zm.) - podmiot obowiązany do wypłaty tych świadczeń.

Wskazana ustawa w **art. 87 ust. 10f** stanowi, że organ emerytalny właściwy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 586) oraz ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 723) wydaje osobie, która złożyła wniosek o emeryturę lub rentę, zaświadczenie potwierdzające złożenie wniosku oraz przekazuje niezwłocznie kopię tego zaświadczenia oddziałowi wojewódzkiemu Funduszu właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby.

#### **INFORMACJE DODATKOWE:**

Art. 138 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w dniu 26 czerwca 2019 r. wskazał, że artykuł ten jest częściowo niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał orzekł, że fragment przepisu: „albo umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany” traci moc. Trybunał rozpoznał sprawę na wniosek Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności art. 138 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń:

a) w części, w jakiej penalizuje odmowę świadczenia usługi bez uzasadnionej przyczyny, z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) rozumianego w ten sposób, że zasady wiary i sumienie nie są uzasadnioną przyczyną odmowy świadczenia usługi

c) w zakresie dotyczącym osób osobiście prowadzących działalność gospodarczą lub

działających w imieniu podmiotu prowadzącego taką działalność, z art. 20 w związku z art. 22, w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że:

a) art. 138 Kodeksu wykroczeń w części, w jakiej penalizuje odmowę świadczenia usługi bez uzasadnionej przyczyny jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

b) rozumiany w ten sposób, że zasady wiary i sumienia nie są uzasadnioną przyczyną odmowy świadczenia usługi, jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

c) w zakresie dotyczącym osób osobiście prowadzących działalność gospodarczą lub działających w imieniu podmiotu prowadzącego taką działalność, jest niezgodny z art. 20 w zw. z art. 22 w zw. z art. 31 ust. 2 i ust. 3 zd. 2 Konstytucji.

Trybunał wskazał, że „Jedną z zasad, które znajdują wyraz zarówno w ogólnej klauzuli art. 2 Konstytucji (...) jest zasada proporcjonalności. Zgodnie z poglądem doktryny, odrębnie trzeba wspomnieć zasadę proporcjonalności, już od 1991 r. wywodzoną przez TK z zasady demokratycznego państwa prawnego, zaś definiowaną w 1995 r. (w sprawie K11/94 z 26 czerwca 1995 r.). Obecnie najczęściej (...) zasada ta wiązana jest z brzmieniem art. 31 ust. 3 konstytucji, a dokładniej z warunkiem konieczności w państwie demokratycznym”.

W tym miejscu należy również przywołać treść **art. 20 i 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** Art. 20 wskazuje, że „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Art. 22 stanowi natomiast: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Z tymi zasadami ściśle powiązana jest swoboda kontraktowania. J. Podkowik wskazuje<sup>1</sup>: „Konstytucyjnie chroniona wolność umów obejmuje nie tylko gwarantowaną przez przepisy prawa cywilnego swobodę decyzji co do zawarcia umowy i wyboru kontrahenta oraz określenia treści i celu stosunku prawnego. Mieści się w jej ramach także określenie trybu i formy jej zawarcia czy konsekwencji niewywiązywania się z umowy”.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu ww. wyroku wskazał również, że „z użycia w art. 20 i 22 Konstytucji zwrotu wolność działalności gospodarczej wynika, że chodzi o działalność jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji niepaństwowych, które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego

---

<sup>1</sup> J. Podkowik, „Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji RP”, Warszawa 2015.

udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej (...)

Dodatkowo trzeba wskazać, że w art. **31 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** wskazano na cywilistyczną koncepcję autonomii woli: „Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”. Art. 31 ust. 1 stanowi, że każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. L. Bosek i M. Szydło wskazują<sup>2</sup>: „Określona w art. 31 ust. 1-2 wolność człowieka nie może być więc utożsamiana z autonomią woli stron stosunków cywilnoprawnych, ale stanowi istotne jej wewnątrzsystemowe uzasadnienie”.

Art. 138 Kodeksu wykroczeń „ma na celu ochronę interesów konsumentów przed nieuzasadnionym żądaniem i pobieraniem wyższej od obowiązującej zapłaty za wykonanie usługi bądź też przed nieuzasadnioną odmową świadczenia usługi”<sup>3</sup>.

M. Kulik wskazuje<sup>4</sup>: „(...) odmowa wykonania świadczenia ma miejsce (...), kiedy osoba zajmująca się świadczeniem usług nie podejmie się wykonania usługi bez jakiegoś szczególnego powodu. Obowiązek świadczenia usług definiuje się bowiem jako pozostawanie do dyspozycji każdego, kto żąda świadczenia za przewidzianą zapłatą (...). Choć współcześnie takie stawianie sprawy może budzić pewne wątpliwości, przyjmuje się, że osoba świadcząca usługi nie ma prawa do selekcjonowania klientów (...). Oznacza to, że prowadzący działalność danego typu (...) powinien świadczyć usługi każdemu, kto spełni wymagania, w szczególności będzie gotów uiścić cenę (...). Zatem, w przypadku gdy potencjalny nabywca żąda wykonania usługi na zasadach ogólnych, oferując zapłatę, wysokość ustalił usługodawca, ten ostatni ma obowiązek wykonać usługę”.

W doktrynie przyjmuje się, że niewykonanie świadczenia przez usługodawcę jest możliwe z przyczyn obiektywnie racjonalnych, np. brak materiałów, choroba, urlop. Taki pogląd podziela M. Mozgawa<sup>5</sup>: „(...) uzasadniona przyczyna odmowy świadczenia będzie miała miejsce na przykład wtedy, gdy rzemieślnik odmawia wykonania usługi naprawy jakiegoś sprzętu, ponieważ nie ma do tego potrzebnych części (...)”.

Trzeba też podkreślić, w ślad za uzasadnieniem Trybunału Konstytucyjnego, że „wnioskodawca podnosi, że art. 138 k.w. obowiązuje, w niezmienionym brzmieniu, od dnia

<sup>2</sup>L. Bosek, M. Szydło, „Art. 31” w: „Konstytucja RP”, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalist, nb. 41.

<sup>3</sup>M. Bojarski, „Artykuł 138” w: M. Bojarski, W. Radecki, „Kodeks wykroczeń. Komentarz”, Warszawa 2016, Legalis nb.1.

<sup>4</sup>M. Kulik, „Art. 138” w: „Kodeks wykroczeń. Komentarz”, red. P/ Daniluk, Warszawa 2016, Legalis nb. 2.

<sup>5</sup>M. Mozgawa, „Komentarz do art. 138 Kodeksu wykroczeń” w: „Kodeks wykroczeń. Komentarz”, red. M. Mozgawa, Lex 2009, teza 6.

1 stycznia 1971 r. (...). Przepis ten jest niemal dosłownym powtórzeniem art. 15 („Kto zajmując się zawodowo świadczeniem usług żąda i pobiera za świadczenie zapłatę wyższą od obowiązującej albo bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany, podlega karze aresztu do roku albo grzywny”) ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zwalczaniu spekulacji i ochronie interesów nabywców oraz producentów rolnych w obrocie handlowym (...), który został uchylony ustawą z dnia 20 maja 1971 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks wykroczeń (...). Natomiast wskazany wyżej art. 15 (...) jest niemal kalką art. 3 dekretu z dnia 4 marca 1953 r. o ochronie nabywców w obrocie handlowym (...).”

Dodatkowo podkreślono, że „penalizacja odmowy świadczenia usługi w realiach centralnie planowanej i sterowanej gospodarki socjalistycznej była uzasadniona ze względu na potrzebę przeciwdziałania spekulacji deficytowymi towarami i usługami. Wnioskodawca, Prokurator Generalny, wskazał, że obecnie, w warunkach gospodarki rynkowej i powszechnej dostępności wszelkiego rodzaju usług oraz bardzo ograniczonego zakresu usług, na które obowiązują ceny urzędowe, przyczyny wprowadzenia tej regulacji uległy dezaktualizacji. Nie istnieje już zjawisko spekulacji usługami, ale konkurencja między usługodawcami. W przypadku odmowy wykonania usługi u jednego przedsiębiorcy, osoba zainteresowana z powodzeniem znajdzie innego, który podejmie się wykonania usługi.

Podkreślić należy, że art. 138 Kodeksu wykroczeń ma znaczenie antydyskryminacyjne w tym sensie, że służy zwalczaniu przypadków odmowy świadczenia usługi z powodu uprzedzenia wobec konkretnych cech osoby zainteresowanej nabyciem usługi lub przypadków szykanowania określonej grupy klientów.

Wskazać również trzeba, że cel, dla którego wprowadzono art. 138 Kodeksu wykroczeń, a mianowicie uzyskanie usługi po określonej cenie, może być obecnie osiągnięty za pomocą mniej dolegliwych dla przedsiębiorcy środków, np. w drodze powództwa cywilnego o naprawie szkody. Dodatkowo, sankcje za naruszenie zasady równego traktowania przewidziane są w ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219).

Autor petycji, proponując uzupełnienie art. 138 o ustęp 2, wnosi o wskazanie penalizacji dyskryminacji. W świetle przytoczonego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz komentarzy, nie można uznać tego wniosku za zasadny tym bardziej, że już sam ustęp 1 zawiera w treści, wedle orzecznictwa oraz doktryny, pojęcie dyskryminacji.

**Zmiana w art. 157 § 1** polegająca na zastąpieniu wyrazu „lub” wyrazem „albo” skutkowałaby niemożliwością zastosowania łącznie dwóch sankcji wskazanych w ww.

przepisie. Obecnie możliwe jest łączne zastosowanie kary grzywny i kary nagany lub zastosowanie tych kar oddzielnie. Funktor „lub” stosowany jest od momentu wprowadzenia przepisu. Jednocześnie podkreślić należy, że liczni prawnicy w swoich komentarzach (vide „Kodeks wykroczeń. Komentarz, wyd. Oficyna 2009, Wojciech Kotowski; „Kodeks wykroczeń. Komentarz”, Bojarski T. (red.), Michalska-Warias A., Piórkowska-Flieger J., Szwarczyk, publ. LEX/el., 2020) wskazują, że sprawca może być ukarany grzywną w wysokości od 20 do 500 zł albo naganą. Bolesław Kurzępa w komentarzu („Kodeks wykroczeń. Komentarz”, Kurzępa B., wyd. LexisNexis, 2008) wskazał jednak: „(...) Grozi za nie alternatywnie określona kara grzywny w rozmiarze od 20 do 500 złotych lub nagana.”

**Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w art. 66 ust. 1 pkt 25** zawiera odwołanie do ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, która została zastąpiona ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu utraciła moc z dniem 1 czerwca 2004 r., z wyjątkiem art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. g, który utracił moc z dniem 30 kwietnia 2004 r., na podstawie art. 151 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001), która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2004 r.

**Art. 85 ust. 1** ustawy zawiera odwołanie do „Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, o których mowa w ustawie z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2002 r. poz. 85 ze zm.)”. Obecnie jest to Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w rozumieniu ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2020 r. poz. 7), która weszła w życie 1 października 2006 r.; na podstawie art. 48 ust. 2 tej ustawy.

**Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w art. 87 ust. 10f** odwołuje się m.in. do ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Obecnie tytuł ustawy brzmi: o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby

Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, na podstawie art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 730) - wszedł w życie 14 kwietnia 2020 r.

**UWAGI DODATKOWE:**

Zmiany wnioskowane przez autora petycji mają charakter stricte porządkujący (ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych). Zmiana w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, o którą wnosi petytor, zgodnie z aktualną linią orzecniczą oraz doktryną, nie jest niezbędna dla prawidłowego rozumienia i stosowania art. 138.

OPRACOWAŁA

Gabriela Kopania

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz