

Data publikacji: 05-07-2010



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 1 lipca 2010 r.

Druk nr 920

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Piotr Zientarski.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy

Art. 1.

W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.¹⁾) w art. 123 § 2 otrzymuje brzmienie:

"§ 2. Wynagrodzenie przysługujące skazanemu zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy ustala się w sposób zapewniający osiągnięcie kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, przy przepracowaniu pełnego miesięcznego wymiaru czasu pracy lub wykonaniu pełnej miesięcznej normy pracy. W wypadku przepracowania niepełnej miesięcznej normy czasu pracy lub niewykonania pełnej miesięcznej normy pracy wynagrodzenie wypłaca się proporcjonalnie do ilości czasu pracy lub wykonanej normy pracy. W razie zatrudnienia skazanego w niepełnym wymiarze czasu pracy najniższe wynagrodzenie ustala się w kwocie proporcjonalnej do liczby godzin zatrudnienia, biorąc za podstawę kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę."

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie z dniem 9 marca 2011 r.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1997 r. Nr 160, poz. 1083, z 1999 r. Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 60, poz. 701 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071 i Nr 111, poz. 1194, z 2002 r. Nr 74, poz. 676 i Nr 200, poz. 1679, z 2003 r. Nr 111, poz. 1061, Nr 142, poz. 1380 i Nr 179, poz. 1750, z 2004 r. Nr 93, poz. 889, Nr 210, poz. 2135, Nr 240, poz. 2405, Nr 243, poz. 2426 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 163, poz. 1363 i Nr 178, poz. 1479, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i Nr 226, poz. 1648, z 2007 r. Nr 123, poz. 849, z 2008 r. Nr 96, poz. 620 i Nr 214, poz. 1344 oraz z 2009 r. Nr 8, poz. 39, Nr 22, poz. 119, Nr 62, poz. 504, Nr 98, poz. 817, Nr 108, poz. 911, Nr 115, poz. 963, Nr 190, poz. 1475 i Nr 201, poz. 1540.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku wydanego przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 23 lutego 2010 r. (sygn. akt P 20/09), stwierdzającego niezgodność przepisu art. 123 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.; dalej jako: k.k.w.) z Konstytucją.

Sentencja wyroku została opublikowana w Dz. U. Nr 34, poz. 191 (dzień publikacji: 8 marca 2010 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. Nr 2A, poz. 13.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 123 § 2 zdanie pierwsze k.k.w. w zakresie, w jakim zawiera słowo „połowy”.

Zdaniem Trybunału kluczem do oceny art. 123 § 2 zdanie drugie k.k.w. jest idea wysłowiona art. 30 Konstytucji oraz konkretyzujące ją dalsze postanowienia ustawy zasadniczej takie jak: zakaz stosowania tortur, okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania (art. 40) oraz nakaz humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności (art. 41 ust. 4), albowiem wiążą one wszystkie organy władzy publicznej, a w tym także organy prawodawcze. Dlatego też „(...) wszelkie regulacje ustawowe i podustawowe, kształtujące status prawny osób skazanych, muszą bezwzględnie respektować konstytucyjny obowiązek poszanowania godności człowieka oraz humanitarnego traktowania skazanych. Praca osób skazanych musi zatem zostać uregulowana w taki sposób, aby zapewnić pełną ochronę ich godności i uczynić zadość wymogom odpowiedniego traktowania tych osób. Jednocześnie z art. 30 Konstytucji wynika fundamentalna zasada interpretacyjna *in dubio pro dignitate*.”

Jak podkreślono w uzasadnieniu wyroku: „(...) praca więźniów jest podstawowym elementem kary pozbawienia wolności i stanowi ważny środek resocjalizacji. Oddziałuje ona pozytywnie na postawy osób skazanych i przygotowuje do normalnego życia w społeczeństwie. Praca osób skazanych jest często źródłem satysfakcji i poczucia własnej godności, stwarza im szansę pozytywnej przemiany osobowości i ułatwia przezwycięzenie negatywnych konsekwencji psychologicznych związanych z popełnieniem przestępstwa i odbywaną karą. Zatrudnienie skazanych sprzyja ograniczeniu powrotowi do przestępstwa. Z tego względu praca osób skazanych nie powinna stanowić czynnika zwiększającego dolegliwość wymierzanej kary, ale musi zostać unormowana w taki sposób, aby ułatwić realizację zasadniczego celu, którym jest resocjalizacja tych osób. Władze publiczne, które kierują się obowiązkiem poszanowania godności osób skazanych, powinny dołożyć wszelkich starań, aby umożliwić skazanym podejmowanie pracy za wynagrodzeniem.”

Nie bez znaczenia w tym kontekście są również minimalne standardy dotyczące więźniów, wypracowane na forum międzynarodowym, zwłaszcza: rekomendacja Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich w sprawie Europejskich Reguł Więziennych oraz Wzorcowe Reguły Minimalne Postępowania z Więźniami, przyjęte w 1955 r. przez I Kongres Narodów Zjednoczonych w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania ze sprawcami przestępstw, w których wyrażono m.in. myśl, iż korzyści samych skazanych oraz ich szkolenie zawodowe nie powinny być podporządkowane osiągnięciu zysków finansowych z ich pracy. Dodatkowo wymienione dokumenty kładą nacisk na prawo osób odbywających karę pozbawienia wolności do sprawiedliwego wynagrodzenia za wykonaną pracę. Prawo to – według Trybunału Konstytucyjnego – można wyprowadzić zresztą także ze wspomnianego już nakazu humanitarnego traktowania więźniów, objętego treścią art. 41 ust. 4 Konstytucji. W opinii Trybunału zmuszanie skazanych do podejmowania pracy bez zapewnienia im sprawiedliwego wynagrodzenia stanowiłoby przykład naruszenia powołanej normy, z kolei o sprawiedliwym wynagrodzeniu za pracę w tego typu sytuacji można mówić wtedy, gdy jest ono ustalane na podobnych zasadach jak za identyczną pracę wykonywaną przez osoby nieodbywające kary pozbawienia wolności.

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznał, iż w pełni aktualne pozostają tezy sformułowane w dotychczasowym orzecznictwie. Po pierwsze, okoliczność, że więźniowie świadczą pracę w warunkach podporządkowania typu administracyjnego, a nie umownego, jak to ma miejsce w przypadku pracowników, nie przemawia jeszcze za pozostawieniem stronom umowy o zatrudnieniu więźniów (tj. naczelnikowi zakładu karnego i pracodawcy) całkowitej swobody przy ustalaniu poziomu wynagrodzenia. Po drugie, trudności w znalezieniu

pracy zapewniającej osobom pozbawionym wolności uzyskanie wynagrodzenia ustalonego na tym samym poziomie co wynagradzanie wypłacane pracownikom, nie mogą uzasadniać odstępiania od stawki wynagrodzenia minimalnego dla więźniów zatrudnionych odpłatnie, podobnie jak wysoki stopień bezrobocia nie uzasadnia odstępiania od stawki wynagrodzenia minimalnego w umowie o pracę. Nie do przyjęcia jest też argumentacja, że skoro nie budzi wątpliwości dopuszczalność nieodpłatnego zatrudniania skazanych – za ich zgodą – przy pracach publicznych na rzecz samorządu terytorialnego, to tym bardziej nie można mieć zastrzeżeń odnośnie do zatrudniania ich za choćby najskromniejsze wynagrodzenie. Wreszcie, za odejściem od stosowania stawki wynagrodzenia minimalnego do skazanych nie przemawia argument odwołujący się do tego, że nie ponoszą oni kosztów swego utrzymania.

Trybunał zaznaczył, iż z postanowień Konstytucji nie płynie wymóg, by minimalne wynagrodzenie za pracę było jednakowe dla wszystkich pracowników. „Konstytucyjna zasada równości nie wyklucza zróżnicowania minimalnego wynagrodzenia za pracę, na przykład na podstawie kryteriów branżowych czy terytorialnych, czy też w zależności od długości okresu zatrudnienia, jeżeli tylko ustanowione różnicowania będą miały charakter usprawiedliwiony i spełnią (...) warunki dopuszczalności różnicowań [czyli: kryterium różnicowania pozostawać będzie w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, pomiędzy wagą interesu, któremu różnicowanie ma służyć, a wagą interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania, będzie zachodzić odpowiednia proporcja, a ponadto kryterium różnicowania powiązane będzie z innymi wartościami, normami lub zasadami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych]. Dotyczy to również minimalnego wynagrodzenia za pracę osób skazanych.”

Trybunał Konstytucyjny zgodził się co do tego, że osoby skazane mają częstokroć niższe kwalifikacje i pracują mniej wydajnie. Jednakże z drugiej strony mają one bardzo niewielkie możliwości współuczestniczenia w określaniu warunków zatrudnienia, a poza tym „(...) status osoby pozbawionej wolności wiąże się ze szczególnymi zagrożeniami dla praw pracowniczych i uzasadnia szczególną ochronę przed nadużyciami ze strony administracji zakładu karnego i pracodawcy.” Wobec tego zasadne jest utrzymanie odrębnych regulacji dotyczących rozmaitych aspektów pracy skazanych, niemniej powyższe wnioski nie mają znaczenia dla ustalenia wspólnej cechy istotnej (relewantnej) w zakresie prawa do minimalnego wynagrodzenia. „Z punktu widzenia ustalenia poziomu minimalnego wynagrodzenia za pracę wspólną cechą istotną jest sam fakt świadczenia pracy za wynagrodzeniem, bez względu na to, czy jest to praca w ramach odbywania kary pozbawienia wolności. Wszystkie osoby świadczące pracę bez względu na jej podstawę prawną powinny być traktowane równo w

zakresie minimalnego wynagrodzenia, a więc bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Zarówno skazany, jak i pracownik przebywający na wolności mają prawo do otrzymywania na podobnych zasadach minimalnego wynagrodzenia za wykonywaną pracę.”

W ocenie Trybunału wprowadzone kryterium różnicowania pozostaje wprawdzie w związku z pewnymi wartościami konstytucyjnymi, jako że ma na celu stworzenie szerszych możliwości zatrudniania osób skazanych, ale jednocześnie narusza inne wartości wywodzone z ustawy zasadniczej. Rozwiązanie to umożliwia nieuzasadnione zaniżanie wynagrodzenia za pracę wypłacanego osobom skazanym i w konsekwencji pozwala pracodawcom czerpać nieuprawnione korzyści z takiego zatrudnienia. Cel, któremu przedmiotowe różnicowanie ma służyć oraz interesy, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania nie zostały zatem odpowiednio wyważone.

Niezależnie od tego Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że pojęcie minimalnego wynagrodzenia, którym posługuje się art. 65 ust. 4 Konstytucji, ma charakter autonomiczny, wobec czego nie może być interpretowane przez pryzmat ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679, z późn. zm.). Innymi słowy: prawo do minimalnego wynagrodzenia, które można wywieść ze wskazanego wzorca, nie odnosi się jedynie do pracowników w rozumieniu ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.), a więc powinno być zagwarantowane także w przypadku więźniów zatrudnionych w ramach innych stosunków prawnych niż stosunek pracy. Co więcej – wynagrodzenie minimalne musi zostać uregulowane w taki sposób, aby w wystarczającym stopniu chronione były prawa osób wykonujących pracę i by jednocześnie można było mówić o spełnieniu standardów, których źródłem jest art. 2 Konstytucji, a mianowicie zasad sprawiedliwości społecznej. Jakkolwiek bowiem ustawodawcy przysługuje w tym aspekcie pewna swoboda regulacyjna, to wynagradzanie za świadczoną pracę powinno zapewniać zatrudnionym możliwość zaspokojenia ich podstawowych potrzeb. Pominięcie tego ostatniego kryterium i ustalenie minimalnego wynagrodzenia na dowolnie niskim poziomie, pozbawiałoby instytucję z art. 65 ust. 4 Konstytucji normatywnego sensu. Tym samym Trybunał nie podzielił poglądu, iż o wartości pracy decydują prawa rynku – praca ma być jego zdaniem wynagradzania godziwie.

2.2. Zgodnie z postanowieniem zawartym w punkcie II wyroku, zakwestionowany przepis – w zakresie oznaczonym w punkcie I sentencji – traci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia, tzn. z dniem 8 marca 2011 r. Zakreślenie tego

terminu podyktowane jest koniecznością dostosowania porozumień, o których mowa w art. 123 § 1 k.k.w., do nowego stanu prawnego. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, podmioty tak prywatne, jak i publiczne, zatrudniające osoby skazane nie mogą być zaskakiwane zmianą wysokości wynagrodzeń, lecz powinny dysponować odpowiednim czasem na uwzględnienie tej okoliczności i ewentualną weryfikację swoich planów gospodarczych.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na względzie wiążący charakter wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, kierując się brzmieniem sentencji wyroku z dnia 23 lutego 2010 r. oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby nowelizacja ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy polegała na nadaniu nowego brzmienia art. 123 § 2, przy czym w zdaniu pierwszym tego przepisu – zgodnie z rozstrzygnięciem wydanym przez Trybunał – należy wyeliminować wyraz „połowy”, natomiast w zdaniu trzecim trzeba konsekwentnie pominąć wyraz „połowę”. Poza tym projekt zakłada dokonanie zmian o charakterze stylistycznym.

Za sprawą tak przeprowadzonej nowelizacji usunięta zostanie nie tylko nierówność występująca na tle uregulowania odnoszącego się do wynagrodzenia wypłacanego więźniom zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy, ale też na gruncie postanowienia dotyczącego osób pozbawionych wolności zatrudnionych jedynie na część etatu (obowiązująca norma przewiduje w tym ostatnim przypadku ustalenie wynagrodzenia w odpowiedniej proporcji do kwoty połowy minimalnego wynagrodzenia określonego na podstawie odrębnych przepisów, podczas gdy i w tym zakresie niezbędne jest przyjęcie za punkt wyjścia całego wynagrodzenia minimalnego).

Wobec decyzji Trybunału Konstytucyjnego o odsunięciu w czasie terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonej regulacji, jak również z uwagi na argumenty, które stały za takim rozstrzygnięciem, zasadne jest wskazanie daty 9 marca 2011 r. (a zatem w istocie daty przypadającej po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia) jako momentu wejścia ustawy zmieniającej w życie.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....