



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA

Warszawa, dnia 3 sierpnia 2010 r.

Druk nr 920 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ,
KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA, PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI

oraz

KOMISJI RODZINY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy (druk nr 920)

Marszałek Senatu w dniu 7 lipca 2010 r. skierował do Komisji Ustawodawczej, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Rodziny i Polityki Społecznej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 3 sierpnia 2010 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy i wnoszą o przyjęcie bez poprawek załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

W załączeniu przekazujemy informację o pozostawieniu projektu ustawy poza obszarem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Zastępca Przewodniczącego Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Jacek Swakoń

Zastępca Przewodniczącego Komisji
Ustawodawczej
(-) Bohdan Paszkowski

Przewodniczący Komisji
Rodziny i Polityki Społecznej
(-) Mieczysław Augustyn

projekt

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
z dnia

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy
– Kodeks karny wykonawczy

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy.

Jednocześnie upoważnia senatora Piotra Zientarskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

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, 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, Nr 201, poz. 1540 i 206, poz. 1589 oraz z 2010 r. Nr 34, poz. 191 i Nr 40, poz. 227.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r. (sygn. akt P 20/09), stwierdzającego niezgodność przepisu art. 123 § 2 zdanie pierwsze 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 art. 32 oraz z art. 65 ust. 4 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Sentencję wyroku opublikowano 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.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż rozwiązanie prawne zawarte w art. 123 § 2 zdanie pierwsze k.k.w. jest niekonstytucyjne w zakresie, w jakim zawiera słowo „połowy”.

Zdaniem Trybunału kluczem do oceny zakwestionowanej normy jest idea wyrażona 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 podstawowe, kształtujące status prawny osób skazanych, muszą bezwzględnie respektować konstytucyjny obowiązek poszanowania godności człowieka oraz humanitarnego traktowania skazanych. Praca osób pozbawionych wolności 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 poza tym w uzasadnieniu orzeczenia: „(...) praca więźniów jest podstawowym elementem kary pozbawienia wolności i stanowi ważny środek resocjalizacji. Oddziałuje ona pozytywnie na postawy 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 powrotu do przestępstwa. Z tego względu praca osób pozbawionych wolności nie powinna stanowić czynnika zwiększającego dolegliwość wymierzanej kary, ale musi zostać unormowana w taki sposób, by ułatwić realizację zasadniczego celu, którym jest resocjalizacja tych osób. Władze publiczne, które kierują się obowiązkiem poszanowania godności osób skazanych, winny 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 (czyli 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 odstąpienia 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 [mianowicie: chodzi o to, aby kryterium różnicowania pozostawało w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; by pomiędzy wagą interesu, któremu różnicowanie ma służyć, a wagą interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania, zachodziła odpowiednia proporcja; a ponadto ażeby kryterium różnicowania powiązane było 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. Jednak 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 muszą być traktowane równo w zakresie minimalnego wynagrodzenia, a więc bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. 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. Kontrolowane rozwiązanie prawne umożliwia nieuzasadnione zaniżanie wynagrodzenia wypłacanego osobom skazanym i w konsekwencji pozwala pracodawcom czerpać nieuprawnione korzyści z takiego zatrudnienia. Cel, któremu różnicowanie ma służyć oraz interesy, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania, nie zostały zatem w tym wypadku 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 urzeczywistnieniu zasad sprawiedliwości społecznej, których źródłem jest art. 2 Konstytucji. Jakkolwiek bowiem ustawodawcy przysługuje w tym aspekcie pewna swoboda regulacyjna, to wynagrodzenie za świadczoną pracę winno zapewniać zatrudnionym możliwość zaspokojenia ich podstawowych potrzeb. Pominiecie 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 sentencji wyroku, przepis art. 123 § 2 zdanie pierwsze k.k.w. – w zakresie określonym w punkcie I – traci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, obalenie domniemania konstytucyjności zaskarżonej normy wywołuje konieczność dostosowania umów oraz porozumień, o których mowa w art. 123 § 1 k.k.w., do nowego stanu prawnego. Jednak ani podmioty prywatne, ani też podmioty publiczne, zatrudniające osoby skazane nie mogą być zaskakiwane nagłą

zmianą wysokości wynagrodzeń, lecz powinny dysponować pewnym marginesem czasowym na uwzględnienie tej okoliczności i ewentualną weryfikację swoich planów gospodarczych.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Wobec wiążącego charakteru wypowiedzi sądu konstytucyjnego 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 – stosownie do zapadłego rozstrzygnięcia – wyeliminować należy słowo „połowy”, natomiast w zdaniu trzecim trzeba konsekwentnie zrezygnować ze słowa „połowę”. Celowa jest przy okazji również drobna korekta stylistyczna zmienianego przepisu.

Za sprawą projektowanej ustawy usunięta zostanie nie tylko nierówność występująca na tle uregulowania odnoszącego się do wynagrodzenia wypłacanego więźniom zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy, ale też ta, która zarysowuje się na gruncie postanowienia dotyczącego zarobków osób pozbawionych wolności, zatrudnionych zaledwie na część etatu. Aktualnie bowiem art. 123 § 2 zdanie trzecie k.k.w. przewiduje w tym drugim wypadku stosowanie odpowiedniej proporcji (wyznaczonej oczywiście liczbą godzin zatrudnienia), z tym że punktem wyjścia ma tu być także kwota równa połowie minimalnego wynagrodzenia ustalonego na podstawie odrębnych przepisów. Tymczasem w świetle wywodów Trybunału nie może budzić wątpliwości, że i w tym zakresie niezbędne jest przyjęcie jako kryterium odniesienia 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. (to jest w istocie daty przypadającej po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku) jako momentu wejścia ustawy nowelizującej w życie.

4. Konsultacje

Projekt ustawy przedstawiony został do zaopiniowania Ministrowi Sprawiedliwości, Sądowi Najwyższemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Stowarzyszeniu

Sędziów Polskich JUSTITIA oraz Stowarzyszeniu Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto także Ministrowi Spraw Zagranicznych w kwestii zgodności proponowanej regulacji z prawem Unii Europejskiej.

W stanowiskach Ministra Sprawiedliwości i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zaakcentowana została potrzeba równoległego stworzenia mechanizmów, które gwarantowały utrzymanie aktualnego poziomu zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Według tych podmiotów projektowana zmiana k.k.w., jakkolwiek wymuszona rozstrzygnięciem Trybunału i w pełni je realizująca, doprowadzić musi do zwiększenia się kosztów pracy świadczonej przez więźniów, a w efekcie do spadku zainteresowania nią ze strony pracodawców. Stąd też w przekazanych opiniach wyrażono postulat podjęcia prac nad dodatkowymi instrumentami prawnymi, dzięki którym zamierzona nowelizacja nie odbiłaby się niekorzystnie na systemie penitencjarnym przez zmniejszenie się ilości miejsc pracy oferowanych osobom skazanym.

Niezależnie jednak od tych sugestii wykonanie wyroku z dnia 23 lutego 2010 r. nie może być odkładane, albowiem norma wywodzona z art. 123 § 2 zdanie trzecie k.k.w., która to nie była objęta przedmiotem zaskarżenia w sprawie P 20/09, wymaga pilnej interwencji ustawodawcy pozytywnego. W przeciwnym razie stan niekonstytucyjności istniałaby nadal, co wobec jasnych wskazań Trybunału jest sytuacją nie do zaakceptowania.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Należy się liczyć z tym, że ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy pociągnie za sobą wzrost obciążenia dla budżetu państwa z tytułu wyższych wydatków na poczet należnych wynagrodzeń, jakie zmuszone będą ponieść jednostki sektora publicznego zatrudniające osoby pozbawione wolności (z zastrzeżeniem wszakże utrzymania obecnego poziomu zatrudnienia tych osób).

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.



Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Podsekretarz Stanu

Maciej Szpunar

DPUE-920-372-10/ma/1

SM-1434

Warszawa, 14 lipca 2010 r.

dot.: BPS/KU-034/920/1/10 z 12.07.2010 r.

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy (druk senacki nr 920), uprzejmie informuję, że przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem

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