

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 12 sierpnia 2010 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny
wykonawczy oraz niektórych innych ustaw**

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 oraz niektórych innych ustaw.

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

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1.

W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.²⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 43 w § 3 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

"1) potrąceń w wysokości 10 % wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych zatrudnionych w formach określonych w art. 121 § 2,";

2) 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.";

3) w art. 125 § 1 otrzymuje brzmienie:

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności oraz ustawę z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska.

²⁾ 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,

"§ 1. Z wynagrodzenia za pracę potrąca się 10% na cele Funduszu określone w art. 43 oraz 25% na cele Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy, utworzonego na podstawie art. 6a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. Nr 123, poz. 777 z późn. zm.).";

4) w art. 242 § 15 otrzymuje brzmienie:

"§ 15. Przez pojęcie wynagrodzenia przypadającego skazanemu rozumie się kwotę, pozostałą po dokonaniu potrąceń z wynagrodzenia przysługującego składek na ubezpieczenie społeczne, kwoty na Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej i kwoty na Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy, stanowiącą podstawę do naliczenia zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych.".

Art. 2.

W ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. Nr 123, poz. 777 z późn. zm.³⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 w ust. 2 dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

"4) instytucja gospodarki finansowej.";

2) w art. 6a:

a) ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

"1. Tworzy się Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy, zwany dalej "Funduszem Aktywizacji", którego dysponentem jest Dyrektor Generalny Służby Więziennej.

2. Fundusz Aktywizacji jest państwowym funduszem celowym."

b) w ust. 3:

- wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

"Przychodami Funduszu Aktywizacji są:"

- w pkt 2 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

"3) środki pieniężne pochodzące z potrącenia określonego w art. 125 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.).";

3) w art. 8:

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, Nr 40, poz. 227 i Nr 125, poz. 842.

a) w ust. 1:

- wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

"Środki Funduszu Aktywizacji przeznacza się na finansowanie działań w zakresie resocjalizacji osób pozbawionych wolności, a w szczególności na:",

- pkt 1 otrzymuje brzmienie:

"1) tworzenie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności oraz ochronę istniejących,"

b) ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

"2. Ze środków Funduszu Aktywizacji mogą być przyznawane pożyczki bądź dotacje podmiotom zatrudniającym osoby pozbawione wolności.

3. Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady oraz tryb finansowania działań, o których mowa w ust. 1, a także udzielania pożyczek i dotacji, jak również sposób i tryb dokumentowania wydatków na zatrudnienie osób pozbawionych wolności oraz wysokości i przeznaczenia pomocy, uwzględniając możliwości finansowe Funduszu Aktywizacji.";

4) art. 8a otrzymuje brzmienie:

"Art. 8a. Zwolnienia określone w art. 6 oraz pomoc ze środków Funduszu Aktywizacji nie przysługują przywieziennym zakładom pracy, określonym w art. 3 ust. 2 pkt 1 i 2, które są w okresie restrukturyzacji przeprowadzanej z wykorzystaniem pomocy publicznej, chyba że Komisja Europejska została o nich poinformowana przed podjęciem decyzji o pomocy na restrukturyzację."

Art. 3.

W ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 40, poz. 227) w art. 2:

1) w pkt 2, w art. 43 w § 3 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

"2) potrąceń w wysokości 10 % wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych zatrudnionych w formach określonych w art. 121 § 2,";

2) w pkt 5, § 15 otrzymuje brzmienie:

"§ 15. Przez pojęcie wynagrodzenia przypadającego skazanemu rozumie się kwotę, pozostałą po dokonaniu potrąceń z wynagrodzenia przysługującego składek na ubezpieczenie społeczne, kwoty na Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i kwoty na Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz

³⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2003 r. Nr 202, poz. 1957, z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2006 r. Nr 66, poz. 471 oraz z 2009 r. Nr 98, poz. 817 i Nr 157, poz. 1241.

Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy, stanowiącą podstawę do naliczenia zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych."

Art. 4.

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 marca 2011 r., z wyjątkiem art. 2 pkt 1, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2011 r.

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 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, 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*.” Nie bez znaczenia w tym kontekście są również minimalne standardy dotyczące więźniów, wypracowane na forum międzynarodowym, zwłaszcza zaś: Zalecenia Rec (2006)2 Komitetu

Ministrów do państw członkowskich Rady Europy 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 to wyrażono m.in. myśl, iż korzyści 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 wyłącznie 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 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.

2.2. 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.

2.3. 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 zarazem 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 zawsze zapewniać osobom 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.

2.4. 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 zaakcentował 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 czasu na uwzględnienie tej okoliczności i ewentualną weryfikację swoich planów gospodarczych.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

3.1. Przedstawiając motywy swego rozstrzygnięcia Trybunał zauważył, że istnieją alternatywne środki obniżania kosztów pracy osób pozbawionych wolności, nieprowadzące do obniżania wynagrodzenia za pracę poniżej poziomu wynagrodzenia minimalnego. Według sądu

konstytucyjnego należą do nich nade wszystko odpowiednie regulacje prawa podatkowego, jak również rozmaite bodźce finansowe dla przedsiębiorców zatrudniających osoby skazane. Jednocześnie w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 lutego 2010 r. podniesiono, że: „Konstytucja nie wyklucza wprowadzenia szczególnych rozwiązań prawnych, dotyczących dysponowania wynagrodzeniem przez osoby skazane, ani też obowiązkowych potrąceń na określone cele społeczne.”

Powyższe stwierdzenia są niezwykle ważne wobec spodziewanych konsekwencji wyeliminowania z porządku prawnego zakwestionowanej normy. Nie da się przecież ukryć, że wzrost wysokości wynagrodzeń przysługujących więźniom, może negatywnie odbić się na ilości miejsc pracy, jakie są im oferowane, zwłaszcza przez podmioty sektora prywatnego. W konsekwencji zatem zagrożona byłaby realizacja celów resocjalizacyjnych, którym służy zatrudnianie osób pozbawionych wolności. O tym aspekcie wykonywania przez skazanych pracy zarobkowej wspominał skądinąd sam Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że: „(...) 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 przezwyciężenie negatywnych konsekwencji psychologicznych związanych z popełnieniem przestępstwa i odbywaną karą. Zatrudnienie skazanych sprzyja poza tym ograniczaniu 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, aby ułatwić realizację zasadniczego celu, którym pozostaje resocjalizacja tych osób. Władze publiczne, które kierują się obowiązkiem poszanowania godności osób skazanych, winny dołożyć wszelkich starań, aby umożliwić im podejmowanie pracy za wynagrodzeniem.” Wypada także nadmienić w tym miejscu, że aneks sporządzony do powołanych już wcześniej Zaleceń Rec (2006)² Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych zawiera wskazania odnośnie do roli władz więziennych w zapewnieniu osobom pozbawionym wolności możliwości wykonywania pracy. Otóż wedle punktu 26.9 tegoż aneksu zadaniem władz więziennych jest zorganizowanie więźniom pracy albo we własnym zakresie, albo też na zewnątrz zakładu karnego.

Dlatego zasadne jest przedłożenie inicjatywy legislacyjnej, która sprowadza się nie tylko do uwzględnienia bezpośrednich skutków orzeczenia Trybunału, lecz również zakłada stworzenie mechanizmów sprzyjających utrzymaniu obecnego poziomu zatrudnienia osób

pozbawionych wolności, a także – w dalszej perspektywie – pozyskiwaniu nowych miejsc pracy dla takich osób.

3.2. Z uwagi na wiążący charakter wypowiedzi Trybunału 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 rozstrzygnięcia wydanego w sprawie P 20/09 – należy pominąć wyraz „połowy”, natomiast ustalając brzmienie zdania trzeciego trzeba konsekwentnie zrezygnować z wyrazu „połowę”. Uchwalenie omawianej zmiany pozwoli na usunięcie nierówności występującej zarówno na tle uregulowania odnoszącego się do wynagrodzenia wypłacanego więźniom zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy, jak i tej, z którą mamy do czynienia na gruncie postanowienia dotyczącego wynagrodzeń przysługujących osobom pozbawionym wolności, zatrudnionym zaledwie na część etatu. Aktualnie bowiem art. 123 § 2 zdanie trzecie k.k.w. przewiduje w tym drugim wypadku stosowanie odpowiedniej proporcji (wyznaczonej liczbą godzin zatrudnienia), z tym że punktem wyjścia ma tu również być 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. Celowa jest przy okazji także drobna korekta stylistyczna nowelizowanego przepisu.

Wyższe koszty pracy świadczonej przez więźniów, a w efekcie znaczący spadek jej atrakcyjności z punktu widzenia pracodawców, wymagają wprowadzenia nowych rozwiązań. W projekcie proponuje się więc utworzenie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźiennych Zakładów Pracy i zagwarantowanie mu wpływów z tytułu potrąceń dokonywanych z wynagrodzeń należnych osobom pozbawionym wolności. W ocenie projektodawcy niezbędne staje się w związku z tym zmniejszenie odpisu przewidzianego w art. 43 § 3 pkt 1 k.k.w. (tj. odpisu na Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej), który obecnie wynosi 20%. Warto przy tym zaznaczyć, że obniżenie przedmiotowego potrącenia do 10%, przy równoległym wzroście podstawy, z której się go dokonuje, nie spowoduje *per saldo* zmniejszenia się puli środków pozyskiwanych w ten sposób na działania pomocowe dla skazanych zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz ich rodzin. Z kolei na nowy fundusz proponuje się ustalenie odpisu w kwocie odpowiadającej 25% wynagrodzenia. Regulacja w tej kwestii zostanie zamieszczona w art. 125 § 1 k.k.w., co oznacza zasadniczą zmianę postanowienia zawartego w wymienionej jednostce redakcyjnej. W obowiązującym brzmieniu nowelizowany przepis wyłącza dokonywanie potrąceń w przypadku określonych składników wynagrodzenia. Wraz z wejściem w życie projektowanej ustawy nie będzie zatem

tego typu ograniczenia, a tym samym pozostanie jedynie uregulowanie co do kwoty wolnej od jakichkolwiek potrąceń, zawarte w paragrafie drugim art 125 k.k.w. Opisywany zabieg legislacyjny nie doprowadzi jednak do powstania luki prawnej, jako że z reguły zatrudnienie przy pracach uciążliwych, niebezpiecznych bądź też szkodliwych dla zdrowia wiąże się ze zwiększoną indywidualną stawką wynagrodzenia, zaś premie za oszczędność surowca czy wynagrodzenie za racjonalizatorstwo i wynalazczość, o których mowa w art. 125 § 1 k.k.w., w praktyce nie zdarzają się. Ponadto nie wolno zapominać, iż norma dekodowana z tego przepisu miała być swego rodzaju rekompensatą dopuszczalności uzgodnienia wynagrodzenia za pracę więźniów na poziomie poniżej minimalnego wynagrodzenia ustalonego na podstawie przepisów odrębnych. Poza tym art. 125 § 1 k.k.w. nastęrcza wiele problemów przy rozliczaniu wynagrodzeń wypłacanych osobom pozbawionym wolności, wymaga dodatkowych czynności przy ich księgowaniu i stwarza duże ryzyko popełnienia błędu.

Proponowane zmiany muszą naturalnie znaleźć odzwierciedlenie w treści art. 242 § 1 k.k.w., tzn. przepisu definiującego pojęcie „wynagrodzenia przypadającego skazanemu”. Stąd też przewiduje się nowelizację tego przepisu poprzez uwzględnienie zarówno odpisu na Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej, jak i na Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy.

3.3. Przyjęta koncepcja wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego zakłada również nowelizację ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. Nr 123, poz. 777 z późn. zm.) jako poświęconej zagadnieniom związanym z organizowaniem pracy dla więźniów i tworzenia tzw. przywzięziennych zakładów pracy. Po pierwsze, proponuje się dodanie do katalogu form organizacyjno-prawnych, w jakich owe zakłady mogą być prowadzone, instytucji gospodarki budżetowej – por. art. 23-28 ustawy z dnia 26 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.). Zmiana ta jest powiązana z postanowieniem art. 34 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.), na mocy którego z dniem 1 stycznia 2011 r. wyeliminowana zostanie jedna z dotychczasowych form funkcjonowania przywzięziennych zakładów pracy, a mianowicie gospodarstwa pomocnicze (art. 3 ust. 2 pkt 3 nowelizowanej ustawy).

Dalsze propozycje dokonania zmian w ustawie o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności zmierzają już wprost do utworzenia wspomnianego powyżej Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy, będącego państwowym funduszem celowym (art. 6a ust. 1 i 2 projektowanym brzmieniu). W intencji projektodawcy ma to być instrument dostarczający zachęt dla przedsiębiorców, którzy zatrudniają skazanych lub

zdecydują się w przyszłości na zaoferowanie im pracy. Realizacja tej idei będzie możliwa za sprawą przekształcenia istniejącego Funduszu Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy, który to jest dedykowany wyłącznie udzielaniu wsparcia przywzięziennym zakładom pracy (por. art. 8 ust. 2 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności). Natomiast środki nowego funduszu będą mogły być przeznaczane na pomoc adresowaną do – ogólnie rzecz biorąc – „podmiotów zatrudniających osoby pozbawione wolności”, a przybierającą tak jak dotąd postać pożyczek tudzież dotacji (zakłada się, że środki Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy służyć będą głównie pokrywaniu następujących kosztów: badań wstępnych, okresowych oraz specjalistycznych z zakresu medycyny pracy, szkoleń z zakresu bhp i ochrony przeciwpożarowej, szkoleń specjalistycznych niezbędnych do podjęcia pracy na konkretnych stanowiskach pracy, transportu więźniów do i z miejsca pracy, zakupu oraz konserwacji odzieży ochronnej i wreszcie – zakupu napojów i posiłków regeneracyjnych).

Zwiększenie kręgu potencjalnych beneficjentów równolegle jednak zrównoważone będzie większymi wpływami, gdyż oprócz źródeł finansowania określonych w art. 6a ust. 3 pkt 1 i 2 funduszowi zapewnione zostaną także środki pieniężne pochodzące z potrąceń w wysokości 25% wynagrodzeń przysługujących osobom skazanym (o czym była już zresztą mowa w pkt 3.2.).

Inne niż do tej pory określenie kręgu podmiotów, które mogą korzystać z omawianego wsparcia, wymaga ustalenia ram, w jakich pomoc ta może być przyznawana, jak również trybu i form jej udzielania oraz dokumentowania. Dlatego też celowe jest wprowadzenie do ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności upoważnienia dla Ministra Sprawiedliwości do doprecyzowania tych kwestii, w szczególności po to, by zagwarantowane było racjonalne i efektywne gospodarowanie środkami nowego funduszu.

Ponadto w projekcie uwzględniono niezbędne zmiany o charakterze redakcyjnym (zob. np. art. 2 pkt 3 lit. a oraz pkt 4).

3.4. Wprowadzając proponowane zmiany ustawodawca musi wziąć pod uwagę to, że ustawa – Kodeks karny wykonawczy ma zostać znowelizowana przepisami ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 40, poz. 227). Ustawa ta oczekuje na wejście w życie i stąd dla zapewnienia spójności systemu prawa konieczna jest jej korekta, a ściślej rzecz biorąc: art. 2 pkt 2 i 5.

3.5. W związku z decyzją Trybunału Konstytucyjnego o odsunięciu w czasie terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonej regulacji, a także ze względu na argumenty, które stały za takim rozstrzygnięciem, projektodawca zdecydował się na wskazanie daty 1 marca 2011 r. jako momentu wejścia ustawy nowelizującej w życie. Termin ten jest w istocie najbliższy terminowi oznaczonemu przez Trybunał, a jednocześnie nie pociąga za sobą takich komplikacji dla naliczania wynagrodzeń, z jakimi należałoby się liczyć w razie pozostania przy dacie przypadającej po upływie 12 miesięcy od dnia publikacji wyroku, czyli przy dacie 9 marca 2011 r. (chodzi o problem dwóch odrębnych list płac za ten sam miesiąc pracy). Dodatkowo podnieść trzeba, że uczynienie wyjątku w zakresie *vacatio legis* dla przepisu dotyczącego instytucji gospodarki budżetowej (art. 2 pkt 1 projektu) wiąże się ze specyfiką tej formy organizacyjno-prawnej, determinowaną przepisami ustawy o finansach publicznych.

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 toku prac senackich zrealizowane zostały w całości postulaty zgłoszone przez Ministra Sprawiedliwości, który wskazał na potrzebę stworzenia specjalnego funduszu celowego i przeznaczenia jego środków na tworzenie miejsc pracy dla skazanych odbywających karę pozbawienia wolności, ochronę miejsc już istniejących oraz finansowanie działań wiążących się z szeroko rozumianą aktywizacją więźniów. Projektodawca wyszedł przez to naprzeciw również oczekiwaniom wyrażonym przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, która to podkreśliła konieczność wypracowania mechanizmów sprzyjających zwiększeniu zatrudnienia osób skazanych.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Proponowane regulacje wpłyną na sferę życia gospodarczego. Szacuje się, iż projekt – w zakresie, w jakim czyni zadość orzeczeniu z dnia 23 lutego 2010 r. – pociągnie za sobą skutki finansowe w wysokości ok. 67 mln złotych. O tę właśnie kwotę ulegną zwiększeniu środki przewidywane w roku 2011 na poczet wynagrodzeń skazanych zatrudnionych przy pracach porządkowych i pomocniczych, wykonywanych na rzecz jednostek organizacyjnych Służby Więziennej (przy założeniu zachowania 8 tysięcy odpłatnych etatów kalkulacyjnych). Wielkość wydatków budżetowych na wynagrodzenia skazanych obecnie wynosi 74.835 tys. złotych. Według prognoz wydatki te w kolejnym roku kalendarzowym wzrosną do poziomu 140 – 142 tys. złotych (w przeprowadzanej kalkulacji uwzględniono zarówno planowany wzrost minimalnego wynagrodzenia wszystkich pracowników z dniem 1 stycznia 2011 r. do wysokości 1.386 zł. miesięcznie, jak i wzrost od dnia 1 marca 2011 r. wynagrodzenia samych skazanych do poziomu tegoż wynagrodzenia).

W pozostałym zakresie projektowana regulacja nie wymaga dodatkowych wydatków z budżetu państwa. Wręcz przeciwnie, dzięki podwyższeniu wynagrodzenia przysługującego więźniom do wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679, ze zm.), zwiększeniu ulegną wpływy budżetowe z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, a także większe będą kwoty składek przekazywanych na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy.

Zastrzec wypada, że w razie ograniczenia nowelizacji jedynie do zmiany brzmienia art. 123 § 2 k.k.w. należałoby się liczyć z szybką utratą zatrudnienia dla ok. 10 tysięcy osób pozbawionych wolności, a zatem – poza bezpośrednim kosztem wykonania wyroku – również z utratą przez budżet państwa wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (ok. 2 mln złotych w skali miesięcznej) oraz globalnie niższymi składkami odprowadzanymi na ubezpieczenie społeczne (dalsze 2 mln złotych) i na Fundusz Pracy (o ok. 0,5 mln złotych). Przedstawiona szersza nowelizacja, obejmująca ustawę – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawę o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, ma zapobiec spadkowi zatrudnienia skazanych, a więc także – wystąpieniu dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa.

Istotne jest w tym wypadku też to, że ze zwiększonych wynagrodzeń uzyskiwanych przez skazanych będzie można dokonywać większych potrąceń na rzecz ich wierzycieli, jak chociażby osób uprawnionych do alimentów (w 2009 r. z wynagrodzeń więźniów na rzecz tych osób potrącono łącznie kwotę ok. 8.245 tys. złotych). Średnie miesięczne zatrudnienie skazanych zobowiązanych do alimentacji kształtuje się dziś na poziomie 5 tysięcy. Wskutek rozstrzygnięcia Trybunału osoby te, w znacznej większości, zagrożone byłyby utratą pracy.

Spowodowałoby to oczywiście wzrost świadczeń z finansowanego przez budżet państwa funduszu alimentacyjnego, określonego w przepisach ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7, z późn. zm.). Ponadto pamiętać trzeba, że ze środków pochodzących z wynagrodzenia skazanego prowadzi się również egzekucję innych zobowiązań, m.in. nawiązek czy też świadczeń pieniężnych dla osób pokrzywdzonych, odszkodowań, grzywien i kosztów sądowych. W przypadku spadku zatrudnienia skazanych także egzekucja tych zobowiązań byłaby poważnie zagrożona.

Wprowadzenie w życie nowych regulacji będzie miało pewien wpływ na rynek pracy i funkcjonowanie przedsiębiorstw. Podmioty zatrudniające więźniów ponosić będą bowiem większe koszty z tego tytułu. Proponowane rozwiązania przewidują co prawda instrumenty stymulujące zainteresowanie przedsiębiorców utrzymaniem miejsc pracy dla tej kategorii pracowników, tym niemniej, nie gwarantują one pokrycia całości kosztów. Z tego powodu nie można całkowicie wykluczyć stopniowej rezygnacji z zatrudniania skazanych przez podmioty prywatne, aczkolwiek trudno jest prognozować skalę tego zjawiska. Projektowane regulacje nie będą natomiast oddziaływać na konkurencyjność gospodarki i rozwój regionalny, jako że zarówno skutki wzrostu wynagrodzeń skazanych, jak i mechanizm częściowej refundacji kosztów utrzymania dotychczasowych oraz tworzenia nowych miejsc pracy dla osadzonych będzie jednakowy w odniesieniu do wszystkich podmiotów.

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