



Warszawa, 27 kwiecień 2004 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO-467997-VII-709/04/JZ

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny
WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. - Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o:

stwierdzenie, że art. 45 ust. 1 USTAWY BUDŻETOWEJ NA ROK 2004 z dnia 23 stycznia 2004 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 167) - w zakresie, w jakim zobowiązuje do dokonywania wpłat do budżetu państwa w wysokości 40% planowanych wpływów na fundusz pomocy postpenitencjarnej, o którym mowa w art. 43 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 1997 r. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.) - jest niezgodny z art. 41 ust. 4, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 67 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

W uchwalonej dnia 23 stycznia 2004 r. ustawie budżetowej na rok 2004 przyjęto w art. 45 ust. 1, że ze środków specjalnych gromadzonych na podstawie odrębnych ustaw przez państwowe jednostki budżetowe, z wyjątkiem środków specjalnych ujętych w częściach budżetu państwa, których dysponentami są wojewodowie oraz minister właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu, dokonuje się wpłaty do budżetu państwa w wysokości 40% planowanych wpływów.

Na tej podstawie został również pomniejszony o 40% fundusz pomocy postpenitencjarnej, co oznacza, że w 2004 r. z około 7,5 mln zł wpływów na ten fundusz aż 3 mln zł będą odprowadzone do budżetu państwa, zaś średnia wartość świadczenia otrzymywanego przez skazanego w chwili wyjścia z zakładu karnego (razem z pomocą udzieloną jego rodzinie) będzie wynosiła około 24 zł (zob. prognoza sytuacji na 2004 r. w sprawozdaniu z wykorzystania funduszu pomocy postpenitencjarnej w 2003 r., Ministerstwo Sprawiedliwości - DSP VII 66/59/04).

Zgodnie z art. 43 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego (Kkw), fundusz pomocy postpenitencjarnej tworzy się ze środków pieniężnych pochodzących z potrąceń w wysokości 20% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych i tymczasowo aresztowanych zatrudnionych w formach określonych w art. 121 § 2 Kkw oraz uzyskanych w wyniku wykonania kary dyscyplinarnej wymienionej w art. 143 § 1 pkt 7 Kkw, a także pochodzących z dotacji, darowizn, zapisów, zbiórek i innych źródeł.

Należy jednak podkreślić, że niemal w całości wpływami na fundusz pomocy postpenitencjarnej są środki pochodzące z potrąceń w wysokości 20% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych i tymczasowo aresztowanych.

Art. 43 § 1 Kkw ustala, że ze środków funduszu pomocy postpenitencjarnej udziela się pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz ich rodzinom. W wyjątkowych wypadkach ze środków tych można udzielić pomocy również osobom pokrzywdzonym przestępstwem i ich rodzinom.

W wyniku nowelizacji tego przepisu, dokonanej w ustawie z dnia 24 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 142, poz. 1380), fundusz pomocy postpenitencjarnej został uznany - wbrew opiniom ekspertów sejmowych - środkiem specjalnym w rozumieniu ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.). W rzeczywistości stanowi on przymusowo

ściąganą składkę od skazanych na świadczenie pomocy postpenitencjarnej, która nie jest w żadnym stopniu dotowana z budżetu.

Jak wynika ze sprawozdań Ministerstwa Sprawiedliwości za lata 2002 i 2003 (DSPVII 66/75/03 i DSP VII 66/59/04), zgromadzone w ten sposób środki nie wystarczały w ostatnich latach na zaspokojenie wszystkich niezbędnych potrzeb. W latach 2000-2003 wykorzystane przez więziennictwo na pomoc postpenitencjarną kwoty stanowiły 54% środków funduszu i wynosiły odpowiednio: 4,7 mln, 3,8 mln, 3,0 mln i 4,0 mln zł, zaś średnia wartość świadczenia osiągnęła poziom: 51, 44, 33 i 38 zł,

W 2003 r. więziennictwo udzieliło ze środków funduszu pomocy postpenitencjarnej 97 tys. świadczeń. Świadczenia z tego tytułu realizowały też sądy (22 tys. - na kwotę 2 mln zł) oraz organizacje pozarządowe (na kwotę ok. 700 tys. zł). Z funduszu, którym dysponowały sądy, wypłacono również 1018 świadczeń na rzecz osób pokrzywdzonych przestępstwem i ich rodzin (5% ogólnej sumy świadczeń wypłaconych przez sądy).

W ocenie specjalistów z zakresu prawa karnego i penitencjarnego oraz kryminologii, udzielanie świadczeń pomocy postpenitencjarnej na tak niskim poziomie wyklucza możliwość prowadzenia racjonalnej działalności pomocowej, a fakt iż nastąpi to w środowisku osób pozbawionych wolności, osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych i ich rodzin może wywołać wzrost zagrożenia przestępczością. Dotyczy to w szczególności zwiększonego ryzyka powrotu do przestępstwa części byłych skazanych.

Z tymi stwierdzeniami nie sposób nie zgodzić się. Tym bardziej, że z treści art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 2004 wynika w odniesieniu do środków specjalnych gromadzonych przez państwowe jednostki budżetowe, w tym do funduszu pomocy postpenitencjarnej, jedynie cel fiskalny funkcjonowania tego przepisu. Spod jego działania wyłączono jednak środki specjalne, których dysponentami są wojewodowie oraz minister właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu, uznając tym samym za nadrzędne - inne, pozafiskalne cele ich wykorzystania.

O tym, jak drastyczne jest przyjęte w art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 2004 rozwiązanie, świadczy określony w tym przepisie poziom dokonywanej wpłaty do budżetu państwa - z 18,5% w 2001 r., 20% w 2002 r., 5% w 2003 r. do 40% planowanych wpływów na 2004 r.

Wprowadzenie w ten sposób obowiązku dokonywania wpłat do budżetu państwa znacznej części planowanych wpływów na fundusz pomocy postpenitencjarnej w swoim wymiarze prawnym i społecznym, a przede wszystkim

wymiarze ludzkim, narusza konstytucyjne prawa określonej grupy osób, które „wypracowują” środki tego funduszu oraz korzystają z nich w ramach udzielonej pomocy postpenitencjarnej.

1. Pozbawienie wolności osobistej nie może polegać na odebraniu jednostce wszelkich możliwości decydowania o swoim postępowaniu i swojej sytuacji. Osoba pozbawiona wolności osobistej może więc np. dysponować swoim majątkiem, korzystać z wolności sumienia i wyznania, domagać się ochrony swojego zdrowia, dbać o dobro rodziny i utrzymywać z nią stały kontakt, korzystać w razie potrzeby z zabezpieczenia społecznego itd.

Ustanowieniem szczególnych gwarancji w sytuacjach dopuszczalnego pozbawienia wolności osobistej sensu stricto zajmuje się art. 41 Konstytucji RP. Przepis ten działa na zasadzie pewnego wyjątku wobec wyrażonej w art. 31 ust. 1 konstytucyjnej deklaracji wolności człowieka. Owe szczególne gwarancje w sytuacjach dopuszczalnego pozbawienia wolności osobistej powtarzają w pierwszej kolejności ustanowioną w art. 31 ust. 3 zasadę konieczności ustawy jako wymaganej dla takich sytuacji formy prawnej. Regulacje ustawowe winny jednak być zupełne (kompletne) i zawierać wszystkie sytuacje w całości dopuszczalnych ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw przez osobę pozbawioną wolności - a nie tylko ogólne podstawy dla takich działań.

Treść art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 2004 w odniesieniu do funduszu pomocy postpenitencjarnej abstrahuje w szczególności od wyrażonej w art. 41 ust. 4 Konstytucji RP zasady traktowania osób pozbawionych wolności w sposób humanitarny.

Wymóg traktowania „humanitarnego” jest terminem o najszerszym zakresie i obejmuje coś więcej niż tylko konstytucyjny zakaz stosowania tortur, okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania i karania (art. 40). Traktowanie humanitarne to takie obchodzenie się z osobą pozbawioną wolności, które uwzględnia i respektuje pewne minimalne potrzeby każdego człowieka, odnosząc je do przeciętnych standardów danego społeczeństwa (por. P. Sarnecki, komentarz do art. 41 w: Konstytucja RP. Komentarz, t. III pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003, s. 8 i 9).

Zgodzić się trzeba z twierdzeniem, że punktem wyjścia dla traktowania humanitarnego, istotnym zwłaszcza przy odbywaniu kary pozbawienia wolności, jest założenie o możliwości resocjalizacji skazanego i jego powrotu do społeczeństwa jako w pełni normalnego podmiotu oraz potrzebie stwarzania sprzyjających temu warunków odbywania kary i zwolnienia po jej odbyciu. Postulat humanitarnego

traktowania zawiera więc w sobie wymóg prowadzenia działań przede wszystkim wychowawczych i pomocowych, które przygotowują do życia na wolności oraz powstrzymają od powrotu do przestępstwa, a więc pozwolą zrealizować cele kary.

Wszystkie formy postępowania, które nie są zgodne z celami kary, np. traktowanie kary jako zemsty lub odwetu, powodowanie udręki fizycznej i poniżanie godności osobistej, uniemożliwianie skazanym obrony, bezpodstawne uszczuplenie lub pozbawienie skazanych przysługujących im praw albo wykraczające poza przepisy i poza rzeczywiste potrzeby związane z wykonaniem kary rozszerzanie obowiązków skazanych i zaostrzenie stosowanych względem nich rygorów i inne podobne formy postępowania, są niehumanitarne.

Skazany (i tymczasowo aresztowany) jest podmiotem określonych w Kodeksie karnym wykonawczym praw i obowiązków (art. 5). Oznacza to, że skazany nie może być traktowany jako przedmiot zabiegów i oddziaływań wychowawczych, resocjalizacyjnych i innych, ale że w całym procesie wykonania orzeczeń muszą być zachowane jego podmiotowe prawa, związane z położeniem prawnym, w jakim się znajduje, i przestrzegane przez niego oraz przez właściwe organy obowiązki związane z prawidłowym wykonaniem orzeczeń. Jest to warunek praworządnego wykonywania orzeczeń i ważny składnik realizowania celów kary i innych środków karnych (por. S. Paweła, Kodeks karny wykonawczy. Praktyczny komentarz, Warszawa 1999, s. 30).

Kodeks karny wykonawczy do środków oddziaływania penitencjarnego służących przygotowaniu skazanych do powrotu do społeczeństwa, a tym samym wypełnieniu celów wykonania kary pozbawienia wolności, zalicza - obok zatrudnienia i nauczania, kontaktów z rodziną i innymi osobami bliskimi, właściwego wykorzystania czasu wolnego - także świadczenie pomocy postpenitencjarnej skazanym i ich rodzinom. Odbywa się ono w takich formach jak np. zapomogi pieniężne, zakup odzieży i obuwia, wyrobienie dowodów osobistych, opłata zobowiązań czynszowych, szkolenia z zakresu aktywnego poszukiwania zawodu itd.

Realizacja na podstawie art. 45 ustawy budżetowej na rok 2004 wpłat do budżetu państwa poważnie uszczupli środki funduszu pomocy postpenitencjarnej i ograniczy możliwości właściwego przygotowania skazanych do życia na wolności. Dotyczy to również dużej grupy osób tymczasowo aresztowanych oraz tych, którym uchylono - nieraz po kilku latach - stosowanie tego środka zapobiegawczego.

Opisana sytuacja spowoduje więc pozostawienie tysięcy osób w ubóstwie i zwiększy ryzyko powrotu do przestępstwa części byłych skazanych.

Dlatego - w mojej ocenie - przepis art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 2004 w zakresie, w jakim zobowiązuje do dokonywania wpłat do budżetu państwa

z planowanych wpływów na fundusz pomocy postpenitencjarnej, jest niezgodny z art. 41 ust. 4 Konstytucji RP.

2. Art. 43 § 1 Kkw jednoznacznie określa, że środki pieniężne pochodzące z potrąceń w wysokości 20% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych mają służyć tworzeniu funduszu pomocy postpenitencjarnej, z którego środków udzielana jest pomoc skazanym i ich rodzinom. W odniesieniu do tymczasowo aresztowanych zatrudnionych odpłatnie, pomniejszenie wynagrodzenia o kwotę potrąceń, o których mowa w art. 43 § 1, sankcjonuje przepis art. 218 § 2 Kkw.

Tymczasem zaskarżony przepis art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na 2004 r. ingeruje w będącą wartością konstytucyjną sferę ochrony ukształtowanych już praw majątkowych w ten sposób, że pozbawia skazanych i tymczasowo aresztowanych części dochodów, jakie uzyskują z pracy, na cel inny niż pomoc skazanym i ich rodzinom. Dlatego też przewidziane w tym przepisie ograniczenie musi być poddane ocenie również na tle art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.

Z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Wymieniona norma konstytucyjna w znaczeniu podmiotowym przyznaje każdemu bez wyjątku prawo do praw majątkowych. Pojęcie „każdy” odnosi się bowiem do praw człowieka, a tym samym obejmuje swym zakresem każdą osobę fizyczną. Przy czym chodzi tu wyłącznie o możliwość prawną nabywania owych praw majątkowych, a nie o możliwość faktyczną (np. ekonomiczną). Prawo to może podlegać ograniczeniu, ale wyłącznie wówczas, gdy zostały spełnione określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP kumulatywne przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Przesłankami tymi są: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób), a także zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Niewątpliwie w omawianym zakresie spełniona została formalna przesłanka ograniczenia konstytucyjnego prawa, gdyż to ustawa reguluje ograniczenie możliwości korzystania przez skazanych i tymczasowo aresztowanych (oraz ich rodziny) ze środków funduszu pomocy postpenitencjarnej, które pochodzą z części ich dochodów za pracę.

W mojej ocenie, w art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 2004 nie zostały natomiast spełnione wymienione wyżej materialne przesłanki dopuszczalności

ograniczenia prawa. Wprowadzone tym przepisem zobowiązanie do dokonywania wpłat do budżetu państwa w wysokości 40% planowanych wpływów na fundusz pomocy postpenitencjarnej nie jest konieczne i nie pozostaje w związku z wartościami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W zamiarze twórców ustawy budżetowej na rok 2004 zaskarżony przepis art. 45 ust. 1 ma bowiem zrealizować jedynie cel fiskalny, co w analizowanym zakresie czyni go - moim zdaniem - niezgodnym z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

3. Osoby pozbawione wolności i ich rodziny, będące obywatelami polskimi, są podmiotem prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 Konstytucji RP.

Przepis ten przyjął szeroką definicję „zabezpieczenia społecznego”, obejmującą całokształt świadczeń, jakie ze środków publicznych są przyznawane obywatelowi, który znajduje się w potrzebie (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20.XI.2001 r., K. 15/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 252, s. 1280). Pozwala to uznać, że jedną z form zabezpieczenia społecznego są świadczenia realizowane z funduszu pomocy postpenitencjarnej.

Art. 67 Konstytucji RP nadając zabezpieczeniu społecznemu powszechny charakter wyraża jednocześnie nakaz ustanowienia systemu tego zabezpieczenia i określenia sposobu jego finansowania. System zabezpieczenia społecznego opiera się na zasadzie różnego rodzaju obciążeń, jakie są nakładane zarówno na pracodawców, jak i na osoby zatrudnione, a obciążenia te częściowo ujmowane są jako „zaliczka” na poczet przyszłych świadczeń indywidualnych, a w pozostałym zakresie -jako forma solidaryzmu społecznego (za L. Garlicki, komentarz do art. 67, w: Konstytucja RP. Komentarz, t. III, Warszawa 2003, s. 4).

Za przejaw solidaryzmu społecznego, obejmującego osoby pozbawione wolności i ich rodziny, mogą być uznane potrącenia w wysokości 20% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych i tymczasowo aresztowanych na cel związany z tworzeniem funduszu pomocy postpenitencjarnej. Nie ulega raczej wątpliwości, że środki tego funduszu mają służyć przede wszystkim realizacji określonego w art. 67 ust. 2 Konstytucji RP prawa obywatela pozostającego bez pracy nie z własnej woli i nie mającego innych środków utrzymania do zabezpieczenia społecznego.

Przepis art. 67 ust. 2 Konstytucji RP ma znaczenie odsyłające, gdyż zakres i formy zabezpieczenia społecznego określić ma ustawa. W odniesieniu do osób pozbawionych wolności i ich rodzin najszerszej czyni to Kodeks karny wykonawczy, który tak co do zakresu, jak możliwych form realizacji, wiąże zabezpieczenie

społeczne z tworzeniem i funkcjonowaniem funduszu pomocy postpenitencjarnej. Ze środków tego funduszu realizowane są w szczególności zadania pomocowe określone w przepisach art. 114 i 211 §5 oraz oddziału 12 Kodeksu: Zwalnianie skazanych z zakładów karnych i warunki udzielania im pomocy.

Konstytucja RP nie gwarantuje stałego rozwoju systemu świadczeń socjalnych, ani też nie nakłada na ustawodawcę obowiązku maksymalnej rozbudowy tego systemu. Regulacje ustawowe muszą być kształtowane w taki sposób, „aby z jednej strony uwzględniały istniejące potrzeby, a z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczone są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8.V.2000 r. SK. 22/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 107, s. 513).

Można więc uznać, że dopuszczalne jest także zmniejszanie zakresu i wymiaru świadczeń, bo „w warunkach recesji gospodarczej państwo może być zmuszone zmieniać obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22.X.2001 r., SK. 16/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 214, s. 1071).

Zakres tak pojmowanych dopuszczalnych ograniczeń prawa do zabezpieczenia społecznego musi być jednak ustalony. Ustawodawca powinien bowiem zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające przynajmniej minimum życiowemu, tak by umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22.VI.1999 r., K. 5/99, OTK, ZU 1999, poz. 100, s. 538). Tym samym obywatel, który znajduje się w sytuacji określonej w art. 67 ust. 2 Konstytucji RP, nie może zostać pozbawiony świadczenia gwarantującego mu uzyskanie przynajmniej minimum życiowego. Wynika to także z nakazu ochrony godności człowieka (por. L. Garlicki, komentarz do art. 67, jw., s. 6).

Spowodowane dyspozycją zawartą w art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na 2004 r. drastyczne ograniczenie możliwości udzielania osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz ich rodzinom świadczeń ze środków funduszu pomocy postpenitencjarnej przyniesie skutki związane przede wszystkim z rozszerzeniem się skali ubóstwa w tej grupie osób oraz zwiększeniem się trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego lub aresztu śledczego.

Należy pamiętać, że to właśnie za murami więziennymi utrzymuje się od wielu lat bardzo wysokie bezrobocie. W dniu 31 marca 2004 r. odpłatną pracę posiadało 10328 osadzonych (tj. 12,7% ogółu), w tym 9792 skazanych (tj. 15,4%

ogółu skazanych). W tym czasie w zakładach karnych i aresztach śledczych przebywało 11456 osób zobowiązanych na mocy wyroku sądowego do świadczeń alimentacyjnych, spośród których tylko 3395 (29,6%) pracowało odpłatnie.

Problemy związane z brakiem możliwości zatrudnienia odpłatnego, wywiązywania się z obowiązku alimentacyjnego oraz gromadzenia własnych środków pieniężnych, potrzebnych po zwolnieniu z zakładu karnego, tak jak sprawy ukazujące ubóstwo i trudności w uzyskaniu pomocy postpenitencjarnej, znajdują odbicie w licznych skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich przez osoby pozbawione wolności i ich rodziny.

Dlatego też wnoszę o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na 2004 r., we wskazanym wyżej zakresie, z art. 67 ust. 2 Konstytucji RP.

Z przedstawionych względów wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll