

Warszawa, 1 czerwca 2022 r.

BAS-WAP-919/22

Pan Poseł
Sławomir Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna

w sprawie petycji dotyczącej zmiany art. 124 § 1 i 2 Kodeksu karnego wykonawczego (BKSP-144-IX-591/22)

I. Treść i cel petycji

Cel petycji nie został w petitum opiniowanego pisma ujęty w sposób jednoznaczny. Wnioskodawca wskazując, że chodzi o zmianę art. 124 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 poz. 53; dalej jako Kkw), w niejasny sposób łączy ze sobą dwa odrębne zagadnienia (problematykę wymiaru urlopu wypoczynkowego przysługującego skazanemu, który wykonuje pracę, z kwestią zasad wykorzystania przysługującego urlopu). Zawarte w piśmie uzasadnienie pozostaje na tym tle znacznie bardziej klarowne i pozwala przyjąć, że Autorowi petycji chodzi o zmianę art. 124 § 1 i 2 Kkw polegającą na tym, by wymiar odpowiednio „zwolnienia od pracy” oraz „urlopu wypoczynkowego” odpowiadał wymiarowi urlopu przysługującemu pracownikowi, do którego zastosowanie ma Kodeks pracy.

Wnioskodawca uznaje, że niższy ustawowy wymiar urlopu (zwolnienia od pracy), który przysługuje osobie wykonującej pracę w warunkach penitencjarnych w odróżnieniu od osób wykonujących pracę na ogólnych zasadach, ma charakter dyskryminujący. Autor petycji stwierdza, że osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, karana powinna być tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to treść prawomocnego wyroku sądu. Ustawodawca obniżając wymiar urlopu (zwolnienia od pracy) osób skazanych w stosunku do zasad określonych w Kodeksie pracy wprowadził niczym nieuzasadnione zróżnicowanie społeczne, które narusza art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. „Osoba skazana jest taką samą istotą ludzką jak inny obywatel, a także potrzebuje takiego samego odpoczynku w sytuacji, w której podobnie jak obywatel nieskazany pracuje w pełnym wymiarze czasu pracy”. Wnioskodawca

wskazuje również, że pobyt w warunkach izolacji penitencjarnej, która wiąże się z trudnymi warunkami egzystencjalnymi, prowadzi do ogólnego osłabienia organizmu. W tym kontekście niższy wymiar urlopu wypoczynkowego nosi cechy szczególnie dotkliwej dyskryminacji. Zdaniem Autora petycji forma zatrudnienia nie powinna prowadzić do zróżnicowania prawa do urlopu wypoczynkowego. Uznaje on, że ograniczenie prawa do urlopu osób wykonujących pracę w warunkach penitencjarnych względem zasad ogólnych, jest przejawem niehumanitarnego i poniżającego traktowania, niezgodnego z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Treść uzasadniania pomija – wzmiankowany w petitum petycji – problem zasad wykorzystania przez skazanego przysługującego mu prawa do urlopu (zwolnienia od pracy).

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Adresatem petycji jest Marszałek Sejmu. W piśmiennictwie wskazuje się, że w sytuacji w sytuacji „gdy przedmiot adresowanej do Marszałka petycji mieści się w zakresie kompetencji Sejmu, należy uznać, że jest ona *de facto* skierowana do Sejmu, a nie do organu wewnętrznego izby. W takim przypadku petycja powinna być rozpatrzona w trybie przewidzianym przepisami rozdziału 9a działu II regulaminu Sejmu, a organem właściwym do jej merytorycznego rozpoznania jest Komisja do Spraw Petycji”¹.

Realizacja postulatów zawartych w opiniowanej petycji wymaga zmiany wskazanej w niej ustawy, a zatem przedmiot petycji mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. Przekonanie Autora petycji, że zasady wykonywania pracy przez skazanych nie powinny być formą dodatkowej represji, obok kar przewidzianych w wyroku, koresponduje z złożeniem przyjmowanym obecnie w teorii prawa. W piśmiennictwie podkreśla się zmianę charakteru i funkcji pracy skazanych. W przeszłości stanowiła ona

¹ E. Gierach, Opinia prawna w sprawie trybu rozpatrywania petycji adresowanej do Marszałka Sejmu, BAS-WAUiP-1888/16

wyłącznie środek zwiększenia dolegliwości kary pozbawienia wolności i uzyskania korzyści ekonomicznej, obecnie – zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. z 2021 poz. 179) – jej celem jest "przede wszystkim pozytywne oddziaływanie na postawy skazanych", czyli ich resocjalizacja².

Zgodnie z Kodeksem karnym wykonawczym, pomijając pracę nieodpłatną na rzecz jednostek organizacyjnych Służby Więziennej i jednostek samorządu terytorialnego, "Skazanego zatrudnia się na podstawie skierowania do pracy albo umożliwia się skazanemu wykonywanie pracy zarobkowej w ramach umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy o pracę nakładczą lub na innej podstawie prawnej" (art. 121 § 2 Kkw). Nie oznacza to jednak swobody skazanego w zakresie podejmowania pracy. Stosownie bowiem do art. 121 § 3 Kkw "Zatrudnienie skazanego następuje za zgodą i na warunkach określonych przez dyrektora zakładu karnego". Zatrudnienie osoby pozbawionej wolności podlega nie tylko prawu pracy, ale także przepisom szczególnym, modyfikującym stosunek pracy ze względu na wykonywanie kary. Zgodnie z art. 121 § 8 w stosunku do skazanych pracujących, w zakresie nieuregulowanym Kkw, stosuje się przepisy prawa pracy. W stosunku do skazanych zatrudnionych na podstawie skierowania do pracy nie stosuje się przepisów prawa pracy, z wyjątkiem przepisów dotyczących czasu pracy oraz bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 121 § 9 Kkw).

Skierowanie do pracy osadzonego w zakładzie karnym następuje w formie jednostronnej decyzji administracyjnej upoważnionego organu – dyrektora zakładu karnego. W konsekwencji skierowanie do pracy kreuje stosunek o charakterze publicznoprawnym, który łączy skazanego oraz administrację zakładu karnego. Jak wskazuje Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 marca 2013 r. w sprawie o sygn. akt II PK 192/12: „Przepis art. 121 § 2 Kkw dopuszcza zatrudnienie osadzonego albo na podstawie skierowania, albo na podstawie innej umowy, a sytuacje te należy rozróżnić, gdyż powodują one odmienne konsekwencje prawne dla osadzonego. Jednostronne skierowanie do pracy na podstawie art. 121 § 2 Kkw oznacza nawiązanie specyficznego stosunku administracyjnoprawnego między osadzonym a dyrektorem jednostki penitencjarnej, mimo że praca może być świadczona dla innego podmiotu, z którym dana jednostka penitencjarna ma podpisaną umowę o zatrudnienie osadzonych. Inaczej jest w sytuacji, gdy to osadzony zawiera umowę (o pracę, umowę

² A. Musiała, Ewolucja prawnej regulacji zatrudnienia więźniów, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” nr 85, Warszawa 2014, s. 63-76.

zlecenia, o dzieło, o pracę nakładczą) z zewnętrznym przedsiębiorcą, z którym dana jednostka penitencjarna ma podpisaną umowę (porozumienie) w tej sprawie na podstawie § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudnienia skazanych. Wykluczona jest zatem możliwość jednoczesnego zatrudnienia osadzonego na podstawie skierowana do pracy i innej umowy na rzecz tego samego przedsiębiorcy zewnętrznego w ramach tego samego stosunku prawnego”.

2. Ustawa z dnia 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw wprowadziła zmiany w zakresie zatrudnienia skazanych, które miały przyczynić się do zmniejszenia bezrobocia wśród osadzonych w zakładach karnych, wprowadziła m. in. zasadę przyznającą skazanemu prawo do wynagrodzenia, którego wysokość powinna być odpowiadać co najmniej połowie minimalnego wynagrodzenia określonego w odrębnych przepisach przy wykonywaniu pracy w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy lub wykonaniu miesięcznej normy. Uzasadnieniem stawki na poziomie 50% minimalnego wynagrodzenia było przekonanie o potrzebie zmniejszenia kosztów pracy skazanych, które ponosi pracodawca³.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt P 20/09⁴ uznał, że omawiana konstrukcja narusza konstytucyjną zasadę równości (art. 32) w zakresie prawa do minimalnego wynagrodzenia (art. 65 ust. 4 Konstytucji). Zdaniem sądu konstytucyjnego ”godność osób skazanych, w tym godność tych osób jako osób wykonujących pracę, podlega ochronie konstytucyjnej. (...) Praca osób skazanych nie powinna mieć charakteru dolegliwości, a osoby te mają prawo do sprawiedliwego 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

³ A. Waligóra, Zatrudnienie niepracownicze typu penalnoprawnego, Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis 2015, vol. 4 (1), s. 271-272.

⁴ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 123 § 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.) w zakresie, w jakim zawiera słowo "połowy", jest niezgodny z art. 32 oraz z art. 65 ust. 4 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

prawo do otrzymywania na podobnych zasadach minimalnego wynagrodzenia za wykonywaną pracę”. Zdaniem Trybunału wprowadzone przez ustawodawcę kryterium różnicowania (umożliwiające wypłacanie osobom pozbawionym wolności wynagrodzenia o połowę niższego od minimalnego wynagrodzenia pozostałych kategorii osób świadczących pracę) jakkolwiek pozostawało w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi, miało bowiem na celu stworzenie szerszych możliwości zatrudniania osób skazanych, to jednak naruszało jednocześnie inne wartości konstytucyjne. Stwarzało bowiem możliwości nieuzasadnionego zaniżania wynagrodzenia za pracę wypłaconego osobom skazanym i czerpania tym samym przez pracodawców nieuzasadnionych korzyści z takiego zatrudnienia. Waga interesu, któremu różnicowanie miało służyć, nie pozostawało – zdaniem sądu konstytucyjnego – w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które były naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania.

3. W piśmiennictwie podkreśla się, że podmiotem konstytucyjnego prawa do corocznego płatnego urlopu (art. 66 ust. 2 Konstytucji) jest każdy „pracownik”, przy czym autonomiczny sens tego terminu konstytucyjnego oznacza każdą osobę wykonującą osobiście pracę w celach zarobkowych, niezależnie od tego, jak dany stosunek prawny został zakwalifikowany przez ustawodawcę⁵.

Ustawodawca ustanawiając w Kodeksie pracy zasady ogólne prawa do urlopu wypoczynkowego pracownika uzależnił wymiar urlopu od okresu wcześniejszego zatrudniania. Zgodnie z art. 154 § 1 Kodeksu pracy wymiar urlopu wynosi: 1) 20 dni - jeżeli pracownik jest zatrudniony krócej niż 10 lat; 2) 26 dni - jeżeli pracownik jest zatrudniony co najmniej 10 lat (a zatem obowiązujące zasady ogólne odbiegają w pewnym zakresie od wyobrażenia Autora petycji, który zakłada, że wymiar urlopu wynikający z Kodeksu pracy to 21 dni).

Zgodnie z art. 124 § 1 Kkw skazanemu zatrudnionemu odpłatnie na podstawie skierowania do pracy lub umowy o pracę nakładczą przysługuje po roku nieprzerwanej pracy, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, zwolnienie od pracy przez okres 14 dni roboczych, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, a skazanemu zatrudnionemu

⁵A. Sobrzyk, D. Buch [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 66; M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 66.; por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08.

nieodpłatnie – 14 dni zwolnienia od pracy, bez prawa do wynagrodzenia. Skazany nie może zrzec się prawa do zwolnienia od pracy (art. 124 § 1 Kkw). W przypadku zatrudnienia na podstawie umowy o pracę skazanemu przysługuje urlop wypoczynkowy w wymiarze 18 dni roboczych (art. 124 § 2 Kkw). W okresie korzystania z urlopu wypoczynkowego lub zwolnienia od pracy skazany może korzystać z szeregu uprawnień, w tym m.in. dodatkowego lub dłuższego widzenia, dodatkowego zakupu artykułów żywnościowych i wyrobów tytoniowych oraz przedmiotów dopuszczonych do sprzedaży w zakładzie karnym, dłuższych spacerów, pierwszeństwa lub częstszego, udziału w zajęciach kulturalno-oświatowych z zakresu kultury fizycznej lub sportu. Zakres tych uprawnień ustalany jest indywidualnie dla każdego z osadzonych przez dyrektora zakładu karnego.

4. Zgodnie z ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, kreuje nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna.

Sąd konstytucyjny wielokrotnie wskazywał również w swoim orzecznictwie, że jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza w ten sposób odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Przekonanie Wnioskodawcy, leżące u podstaw petycji, że ograniczenie wymiaru prawa do urlopu (zwolnienia od pracy), który przysługuje osobom zatrudnionym w warunkach pozbawienia wolności względem pracowników przebywających na wolności, ma charakter dyskryminujący, znajduje – jak się wydaje – potwierdzenie na gruncie założeń przyjętych przez sąd konstytucyjny w sprawie P 20/09. Skoro bowiem w odniesieniu do 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, to podobnie oceniać można zróżnicowanie wymiaru urlopu wypoczynkowego przysługującego osobie świadczącej pracę za wynagrodzeniem. Również w tym przypadku należy przyjąć, że wszystkie osoby świadczące pracę, bez względu na jej podstawę prawną, powinny być traktowane równo w zakresie prawa do urlopu. Trzeba podkreślić, że nie oznacza to, by ustawodawca był zobligowany do ustalenia wymiaru urlopu na takim samym poziomie dla wszystkich pracowników. Konstytucyjna zasada równości nie wyklucza zróżnicowania wymiaru urlopu wypoczynkowego (np. w zależności od długości okresu zatrudnienia), jednak ustanowione zróżnicowania muszą mieć charakter usprawiedliwiony i spełniać przedstawione wyżej warunki dopuszczalności różnicowań.

Celem urlopu jest wypoczynek i ochrona zdrowia pracownika. Skoro ustawodawca – tworząc zasady ogólne – uznał, że zróżnicowanie wymiaru urlopu uzależnione powinno być jedynie od stażu pracy (bez względu na charakter wykonywanej pracy), to trudno wskazać racje, które uzasadniają odstępianie od tego założenia w przypadku pracowników wykonujących pracę w warunkach pozbawienia wolności. Jeżeli niższy wymiar urlopu nie ma stanowić „dodatkowej” kary nakładanej na skazanego wykonującego pracę, to zróżnicowanie w tym zakresie ma charakter dyskryminujący.

Zagadnienie sygnalizowane przez Autora petycji zostało w przeszłości dostrzeżone w doktrynie prawa. Zdaniem A. Kosut „nie ma żadnych uzasadnionych przesłanek do tego, aby skazanego będącego pracownikiem wyłączyć spod regulacji kodeksu pracy w tym zakresie, przekreślając jego dotychczasowy staż pracy i posiadane wykształcenie. [...] w kwestii zarówno nabycia prawa do urlopu wypoczynkowego, jak i jego wymiaru, do skazanego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę powinny mieć zastosowanie przepisy prawa pracy”⁶. Trzeba w tym kontekście podkreślić, że przywołane

⁶ A. Kosut, Zasady zatrudniania osadzonych w świetle nowych uregulowań prawnych, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1999, nr 24–25 cytat za: A. Waligóra, op.cit., s. 279.

stanowisko odnosi się do wymiaru urlopu skazanego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę. Mając jednak na uwadze, że gwarancje konstytucyjne prawa do urlopu wypoczynkowego odnoszą się do każdej osoby wykonującej pracę w celach zarobkowych, bez względu na to jak dany stosunek prawny został zakwalifikowany przez ustawodawcę, przywołany pogląd odnieść można również do skazanego wykonującego pracę zarobkową na podstawie skierowania. Trudno jak się wydaje uznać, by specyfika stosunku administracyjnoprawnego, w ramach którego wykonywana jest taka praca zarobkowa, uzasadniała odstępianie od kryteriów przyjmowanych w ramach zasad ogólnych oraz usprawiedliwiała ograniczenie wymiaru urlopu wypoczynkowego. Kierując się założeniami przyjmowanymi przez sąd konstytucyjny w odniesieniu do różnicowania minimalnego wynagrodzenia za pracę należy przyjąć, że również w przypadku wymiaru urlopu wypoczynkowego wszystkie osoby świadczące pracę w warunkach pozbawienia wolności, bez względu na jej podstawę prawną, powinny być traktowane równo, a więc bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

V. Wnioski

Analiza petycji wskazuje, że mimo, iż zawarta w niej propozycja oparta została na nieprecyzyjnie rozpoznanym stanie prawnym, to jednak podstawowa intuicja jej Autora znajduje uzasadnienie w aksjologii konstytucyjnej. Ustalenia sądu konstytucyjnego w sprawie P 20/09 pozwalają przyjąć, że podobnie jak w przypadku minimalnego wynagrodzenia, zróżnicowanie prawa do urlopu wypoczynkowego powinno respektować założenie, że wspólną cechą istotną klasy pracowników jest sam fakt świadczenia pracy za wynagrodzeniem, bez względu na to, czy jest to praca w ramach odbywania kary pozbawienia wolności czy też jest wykonywana przez osoby niepozbawione wolności. Celem urlopu jest wypoczynek i ochrona zdrowia pracownika. Wszystkie osoby świadczące pracę, bez względu na jej podstawę prawną, powinny być traktowane równo w zakresie prawa do urlopu. Niższy wymiar urlopu nie może stanowić „dodatkowej” kary nakładanej na skazanego wykonującego pracę (jak wskazał sąd konstytucyjny zbieżnie z przekonaniem Autora petycji, „Godność osób skazanych, w tym godność tych osób jako osób wykonujących pracę, podlega ochronie konstytucyjnej”, P 20/09). Skoro ustawodawca – tworząc zasady ogólne – uznał, że zróżnicowanie wymiaru urlopu uzależnione powinno być jedynie od stażu pracy (bez względu na charakter wykonywanej pracy), to trudno wskazać

racje, które uzasadniają odstępnie od tego założenia w przypadku pracowników wykonujących pracę w warunkach pozbawienia wolności.

Autor:

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Paweł Bachmat

Deskryptory bazy REX: prawo pracy, petycja

Weryfikacja: Piotr Chybalski, Adam Karczmarek