

115/11A/2004

WYROK

z dnia 13 grudnia 2004 r.

Sygn. akt K 20/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska – sprawozdawca
Ewa Łętowska
Mirośław Wyrzykowski
Marian Zdyb,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 grudnia 2004 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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. Nr 90, poz. 557 ze zm.) z art. 41 ust. 4, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 67 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

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 dokonania wpłaty 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. Nr 90, poz. 557 i Nr 160, poz. 1083, z 1999 r. Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 60, poz. 701, Nr 120, poz. 1268 i Nr 122, poz. 1318, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071, Nr 111, poz. 1194 i Nr 151, poz. 1686, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 121, poz. 1033 i Nr 200, poz. 1679, z 2003 r. Nr 111, poz. 1061, Nr 142, poz. 1380 i Nr 179, poz. 1750 oraz z 2004 r. Nr 93, poz. 889, Nr 210, poz. 2135 i Nr 240, poz. 2405) – jest zgodny z art. 67 ust. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 41 ust. 4 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 grudnia 2004 r. w Dz. U. Nr 273, poz. 2720.

1. We wniosku z 27 kwietnia 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich domagał się stwierdzenia, 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. Nr 90, poz. 557 ze 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. Kwestionowany przepis stanowi, że ze środków specjalnych gromadzonych na podstawie odrębnych ustaw przez państwowe jednostki budżetowe dokonuje się wpłaty do budżetu państwa w wysokości 40% planowanych wpływów. Z obowiązku tego zostały wyłączone środki ujęte w częściach budżetu państwa, których dysponentami są wojewodowie oraz minister właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu. Wyłączenie nie objęło natomiast funduszu postpenitencjarnego, tworzonego na podstawie art. 43 § 1 k.k.w. i przeznaczonego na pomoc osobom zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz ich rodzinom. Obowiązek wprowadzony kwestionowanym przepisem oznacza, że z 7,5 mln zł planowanych wpływów funduszu postpenitencjarnego 3 mln zł należy odprowadzić do budżetu państwa.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że fundusz postpenitencjarny niemal w całości jest tworzony z potrąceń w wysokości 20% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych i tymczasowo aresztowanych, zatrudnionych zgodnie z obowiązującymi przepisami. Składające się nań – zgodnie z ustawą – dotacje, darowizny, zapisy, zbiórki i dochody z innych źródeł stanowią niewielką część funduszu. Fundusz nie jest w żadnym stopniu dotowany z budżetu. W rzeczywistości stanowi więc on przymusowo ściaganą od skazanych składkę na pomoc postpenitencjarną. W 2003 r. z funduszu udzielono 97 tysięcy świadczeń. Rzecznik szacuje, że w 2004 r. – po odprowadzeniu do budżetu 40% funduszu – świadczenie na rzecz jednej osoby wyniesie 24 zł. Obowiązkowe wpłaty z funduszu do budżetu państwa nie są nowością, jednak w latach poprzednich poziom potrąceń wynosił: 18,5% planowanych wpływów w 2001 r., 20% – w 2002 r. i 5% – w 2003 r. Skalę podwyżki, jaką wprowadził kwestionowany przepis, Rzecznik ocenia jako drastyczną. Podkreśla, że podwyżka ta – w wymiarze prawnym, społecznym i ludzkim – narusza konstytucyjne prawa określonej grupy osób, które wypracowują środki funduszu oraz korzystają z nich w ramach pomocy postpenitencjarnej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przewidziany w kwestionowanym przepisie obowiązek odprowadzenia 40% planowanych wpływów funduszu postpenitencjarnego do budżetu państwa narusza art. 41 ust. 4 Konstytucji, który nakazuje traktowanie osób pozbawionych wolności w sposób humanitarny. Oznacza to konieczność uwzględnienia i respektowania pewnych minimalnych potrzeb każdego człowieka, a także założenie o możliwości resocjalizacji i powrotu do społeczeństwa osób, które odbyły karę pozbawienia wolności. Nakaz humanitarnego traktowania obejmuje więc także prowadzenie działań wychowawczych i pomocowych. Kwestionowany przepis rażąco ogranicza te działania, co jest równoznaczne z pozostawieniem tysięcy osób w ubóstwie. Jednocześnie następuje zwiększenie ryzyka powrotu do przestępstwa.

Naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji, przewidującego ochronę prawa własności, Rzecznik Praw Obywatelskich dopatruje się w pozbawieniu skazanych i tymczasowo aresztowanych części dochodów. Dla uzasadnienia tej tezy Rzecznik nawiązuje do sposobu tworzenia funduszu, który powstaje z 20% wynagrodzenia za pracę skazanych i tymczasowo aresztowanych. Prawa majątkowe, zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji, przysługują każdemu bez wyjątku. Przeznaczenie aż 40% funduszu na cele inne niż pomoc postpenitencjarna oznacza, zdaniem Rzecznika, ograniczenie praw majątkowych osób skazanych i tymczasowo aresztowanych. Wprawdzie ograniczenie to zostało wprowadzone

ustawą, co czyni zadość formalnym wymogom przewidzianym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednak – w ocenie Rzecznika – nie zostały spełnione wskazane w tym przepisie przesłanki materialne ograniczenia prawa. Odprowadzanie 40% funduszu do budżetu państwa nie jest bowiem ani konieczne, ani nie pozostaje w związku z wartościami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Kwestionowany przepis ma bowiem cel wyłącznie fiskalny.

Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził przekonanie, że także osoby pozbawione wolności i ich rodziny są podmiotami zabezpieczenia społecznego, o którym stanowi art. 67 Konstytucji. Środki funduszu postpenitencjarnego niewątpliwie mają służyć realizacji celów wskazanych w art. 67 ust. 2 Konstytucji, a określonych bliżej w przepisach kodeksu karnego wykonawczego. Rzecznik nie kwestionuje dopuszczalności ograniczania świadczeń z zakresu pomocy społecznej, gdyż ich wysokość jest bezpośrednio związana z sytuacją ekonomiczną państwa i musi uwzględniać inne wartości konstytucyjne, w szczególności równowagę budżetową. Ustawodawca powinien jednak zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające przynajmniej minimum życiowemu. Kwestionowany przepis, nakładając obowiązek odprowadzenia 40% środków funduszu postpenitencjarnego do budżetu, pozbawia tego znaczną grupę osób, przyczyniając się do rozszerzenia skali ubóstwa, co oznacza – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – naruszenie art. 67 ust. 2 Konstytucji.

2. Minister Finansów w piśmie z 5 lipca 2004 r. wyjaśnił, że art. 45 ust. 1 w obowiązującym brzmieniu znalazł się w ustawie budżetowej dopiero na skutek wniosku zgłoszonego przez posłów w trakcie drugiego czytania projektu ustawy. W ustawie budżetowej na rok 2003 fundusz pomocy postpenitencjarnej był wyłączony spod działania jej art. 48 przewidującego odprowadzanie 5% planowanych wpływów środków specjalnych do budżetu państwa. Odprowadzenie w roku 2004 aż 40% tego funduszu do budżetu niewątpliwie w znaczący sposób ograniczy możliwość udzielania świadczeń skazanym opuszczającym zakłady karne.

W dalszej części swego pisma Minister Finansów wykazał, iż wprowadzenie do ustawy budżetowej kwestionowanego przepisu spowodowało bardzo istotne komplikacje w funkcjonowaniu wielu resortów, w tym resortu finansów. Do pisma Ministra dołączono wpływające do niego „skargi” różnych organów administracji publicznej (Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Skarbu Państwa, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Skarbnika Miasta Stołecznego Warszawy), pozbawionych – na skutek wejścia w życie art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 2004 – części dochodów i – w rezultacie – możliwości realizacji przypisanych im zadań. Do pisma dołączono także interpelację poselską dotyczącą kwestionowanego przepisu. Minister Finansów – analizując konsekwencje wejścia w życie art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 2004 oraz jego konstrukcję normatywną – sformułował tezę, że przepis ten narusza zasady przyzwoitej legislacji, zasadę ochrony praw słusznie nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa. W odniesieniu do funduszu pomocy postpenitencjarnej, zdaniem Ministra Finansów, można mówić o specyficznym opodatkowaniu pracy skazanych, które jest skutkiem wprowadzenia art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej.

Jednocześnie Minister Finansów zwraca uwagę na skutki dla budżetu państwa, jakie spowodowałyby ewentualne uznanie art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 2004 za niezgodny z Konstytucją. Planowane dochody budżetu państwa uległyby zmniejszeniu o kwotę 1 450 716 tys. zł, gdyż na taką kwotę oszacowano 40% środków specjalnych, które mają wpłynąć do budżetu w wyniku wykonania kwestionowanego przepisu. Oznaczałoby to niepełne sfinansowanie zaplanowanych wydatków i trudności w realizacji zadań. Ponieważ, zgodnie z treścią kwestionowanego przepisu, wpłaty do budżetu państwa

przekazywane są w częściach co kwartał, uznanie tegoż przepisu za niekonstytucyjny spowodowałoby konieczność zwrotu kwot pobranych ze środków specjalnych. Minister odnotowuje jednak, że zwrot ten – choć oznacza zmniejszenie dochodów budżetowych – pozwoliłby jednak na realizację ustawowych zadań przewidzianych przepisami regulującymi poszczególne środki specjalne.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 13 sierpnia 2004 r. wyraził stanowisko, że art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 2004 w zakresie, w jakim zobowiązuje do dokonywania wpłat do budżetu państwa w wysokości 40% planowanych wpływów na fundusz pomocy postpenitencjarnej, jest zgodny z art. 41 ust. 4, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadniając swe stanowisko, Prokurator podkreślił przede wszystkim, iż nie sposób kwestionować potrzeby łożenia odpowiednich środków finansowych na pomoc postpenitencjarną. Jednocześnie jednak nie można utożsamiać efektywności tej pomocy wyłącznie z wysokością łożonych na nią środków. Ustawy, ani nawet akty podustawowe, nie określają minimum poziomu świadczeń, na które mogą liczyć osoby wskazane w art. 43 § 1 k.k.w. W dalszym ciągu rozważań Prokurator Generalny przyznaje, że oddziaływania pomocy postpenitencjarnej są tym skuteczniejsze, im więcej pieniędzy na nie się przeznaczają. Następnym kwestionowanym przepisem ustawy budżetowej – z punktu widzenia zadań i potrzeb pomocy postpenitencjarnej – nie da się więc ocenić pozytywnie.

Prokurator Generalny zwraca uwagę na charakter ustawy budżetowej, która stanowi pewien kompromis pomiędzy najszerszymi potrzebami społecznymi a możliwościami finansowymi budżetu. Rozwiązania przyjmowane w kolejnych ustawach budżetowych niewątpliwie wpływają na sposób realizacji praw obywatelskich. Dotyczy to także rozwiązania przyjętego w kwestionowanym art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 2004. Zdaniem Prokuratora, nie przekłada się to jednak wprost na sytuację konkretnych podmiotów. Nie można twierdzić, że na skutek wprowadzenia kwestionowanego przepisu indywidualnie oznaczona osoba otrzyma świadczenie niższe, niż to, które by otrzymała, gdyby regulacji nie wprowadzono. Prokurator odnotowuje też, że kwoty, o które pomniejszono pomoc postpenitencjarną, zostaną przeznaczone na inne cele finansowane z budżetu.

Prokurator Generalny powołuje się na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który powstrzymuje się od dokonywania kontroli celowości i trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Dotyczy to zwłaszcza rozwiązań przyjmowanych w ustawach budżetowych. Gdy chodzi o zabezpieczenie społeczne, swoboda wyboru ustawodawcy jest ograniczona wymaganiami, by ustawa nie naruszyła istoty danego prawa, co w praktyce oznacza pozbawienie zabezpieczenia obywatela spełniającego warunki art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora, kwestionowany przepis na pewno nie doprowadził do takiej sytuacji. Celem pomocy postpenitencjarnej, w tym wypłaty z funduszu, nie jest wyłączenie osób powracających na wolność w załatwianiu ich spraw, zwłaszcza bytowych, lecz ułatwienie im readaptacji. Ponadto Prokurator zwraca uwagę, że świadczenia z funduszu postpenitencjarnego stanowią dodatkowy środek zabezpieczenia przysługujący osobom powracającym na wolność obok świadczeń pomocy społecznej o charakterze powszechnym, z których korzystają osoby pozostające bez pracy nie z własnej woli i nie mające środków utrzymania, które nie były pozbawione wolności. W konsekwencji, w ocenie Prokuratora, nie doszło do naruszenia art. 67 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, powołany jako wzorzec kontroli art. 41 ust. 4 Konstytucji, nie powinien być stosowany do oceny przepisów przewidujących obciążenia fiskalne czy budżetowe. Przepis ten bowiem, nakazując humanitarne traktowanie „każdego pozbawionego wolności”, dotyczy osób pozostających w stanie pozbawienia wolności.

Pojęcie „niehumanitarnego traktowania” nie powinno być odnoszone do zdarzeń, które nie oddziałują bezpośrednio na człowieka, a nawet nie muszą w sposób nieuchronny dotknąć określonej osoby. W konsekwencji nie można przyjąć, by art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 2004 naruszał art. 41 ust. 4 Konstytucji.

Podobne argumenty, w ocenie Prokuratora Generalnego, przemawiają przeciwko zarzutowi naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany przepis ustawy budżetowej ani nie ogranicza prawa osoby pozbawionej wolności do uzyskania wynagrodzenia za pracę, ani nie chroni jej przed potrącaniem z jej wynagrodzenia 20% na fundusz postpenitencjarny. Ponadto świadczenie z funduszu pomocy postpenitencjarnej nie ma charakteru prawa bezwzględnie należnego. Zdaniem Prokuratora, osoby zwalniane po odbyciu kary pozbawienia wolności nie tylko nie mają prawa do tego świadczenia, w sensie prawa nabytego, ale nawet jego ekspektatywy. Można co najwyżej mówić, że przysługuje im prawo do jego nabycia. Jeśli nawet przyjąć, że potencjalni beneficjenci funduszu pomocy postpenitencjarnej wskutek wejścia w życie kwestionowanego przepisu ponieśli uszczerbek finansowy, to jest on usprawiedliwiony koniecznością zachowania równowagi budżetowej.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 3 grudnia 2004 r. wyraził pogląd, zgodnie z którym art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 2004 jest zgodny ze wszystkimi powołanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi.

W uzasadnieniu swego stanowiska Marszałek Sejmu wyjaśnił, że ustawodawca – decydując o zasileniu budżetu państwa 40% środków specjalnych – kierował się koniecznością przeznaczenia tych sum na inne cele. Marszałek podkreślił, że zasada wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa jest istotnym elementem demokratycznego państwa prawnego, a zachowanie równowagi budżetowej stanowi wartość konstytucyjną. Władzy ustawodawczej przysługuje szeroka swoboda w zakresie dystrybucji środków budżetowych.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 41 ust. 4, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 67 ust. 2 Konstytucji, Marszałek zauważył, że przepisy te dotyczą praw i wolności człowieka, w związku z czym nie mogą być odnoszone do państwowych jednostek budżetowych, będących adresatami kwestionowanego art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej. Marszałek podkreśla jednocześnie brak możliwości wykazania związku między zwiększeniem kwot odprowadzanych z funduszu pomocy postpenitencjarnej do budżetu państwa a pogorszeniem poziomu pomocy postpenitencjarnej udzielanej konkretnej osobie. Nie da się jednoznacznie wykazać, że zmniejszenie środków funduszu prowadzi do pozbawienia indywidualnie oznaczonych osób przysługujących im praw konstytucyjnych.

Powołane argumenty przemawiają, zdaniem Marszałka Sejmu, za uznaniem kwestionowanego przepisu za zgodny z Konstytucją.

II

Na rozprawie 13 grudnia 2004 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich omówił pogarszającą się sytuację więziennictwa w Polsce i ograniczenie rozmiarów pomocy postpenitencjarnej, przypadającej poszczególnym więźniom. Skromność środków finansowych powoduje, że spośród przewidzianych w przepisach ośmiu form pomocy postpenitencjarnej w praktyce realizowane są tylko cztery formy. Kwestionowany przepis, zobowiązujący do wpłaty do budżetu państwa 40% wpływów funduszu pomocy postpenitencjarnej, w takim stopniu

obniża jej poziom, iż – zdaniem Rzecznika – można mówić o naruszeniu podstawowych praw człowieka i uchybieniu standardom międzynarodowym. Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich przyznał jednak, że zwalnianym z zakładów karnych nie przysługuje prawo podmiotowe majątkowe do środków funduszu.

Przedstawiciel Sejmu podkreślił, że wprowadzenie kwestionowanego przepisu nie było wyłącznie wyrazem fiskalizmu, lecz podyktowane zostało koniecznością zwiększenia środków na inne, ważne cele społeczne. Przepis ten nie narusza praw przysługujących indywidualnym podmiotom; podstawą ograniczenia prawa skazanych jest raczej regulacja kodeksu karnego wykonawczego, która przewiduje potrącenie 20% ich wynagrodzenia za pracę na fundusz. Także przedstawiciel Prokuratora Generalnego wyraził przekonanie, że kwestionowany przepis nie narusza żadnego prawa majątkowego skazanych, gdyż nie przysługuje im nawet ekspektatywa skorzystania ze środków funduszu.

W końcowych wystąpieniach przedstawiciele uczestników postępowania powtórzyli wcześniej wyrażone stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Fundusz pomocy postpenitencjarnej (dalej: fundusz), przewidziany w art. 43 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.), jest podstawą materialną jednej z form świadczenia pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz ich rodzinom. Wyjątkowo może być źródłem pomocy dla pokrzywdzonych i ich rodzin. Istnienie funduszu było unormowane już w kodeksie karnym wykonawczym z 1969 r. Zasady jego funkcjonowania ulegają jednak pewnym modyfikacjom, także pod rządami obecnie obowiązującego kodeksu karnego wykonawczego. Od razu należy zaznaczyć, że do tej pory Minister Sprawiedliwości nie wydał rozporządzenia wykonawczego, przewidzianego w art. 43 § 3 k.k.w. Zgodnie z treścią delegacji ustawowej, Minister Finansów powinien określić w rozporządzeniu „szczegółowe zasady i tryb tworzenia funduszu pomocy postpenitencjarnej, udzielania pomocy osobom pozbawionym wolności oraz zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz ich rodzinom, a także pokrzywdzonym przestępstwem i ich rodzinom, uwzględniając rodzaj pomocy i sposób podziału środków z tego funduszu na taką pomoc”. Poprzedni akt prawny, rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 września 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania pomocy osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz ich rodzinom, a także pokrzywdzonym przestępstwem i ich rodzinom, jak również szczegółowych zasad i trybu tworzenia funduszu pomocy postpenitencjarnej oraz przeznaczania środków z tego funduszu na taką pomoc (Dz. U. Nr 124, poz. 823), utracił moc prawną 2 września 2004 r., tj. po upływie roku od wejścia w życie nowelizacji kodeksu karnego wykonawczego z 24 lipca 2003 r. (Dz. U. Nr 142, poz. 1380; art. 8). Obecnie status funduszu wynika więc z kodeksu oraz z przepisów ustawy o finansach publicznych. Z punktu widzenia prawa budżetowego, fundusz ma status środka specjalnego, a zatem – zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych – chodzi tu o środki finansowe gromadzone przez jednostkę budżetową na wyodrębnionym rachunku bankowym. Podstawą jego utworzenia jest niewątpliwie ustawa, a ściślej art. 43 § 1 k.k.w., który w zdaniu czwartym wprost stanowi: „Fundusz pomocy postpenitencjarnej jest środkiem specjalnym w rozumieniu ustawy (...) o finansach publicznych (...)”.

Na fundusz, stosownie do art. 43 § 1 k.k.w., składają się:

1) środki pochodzące z potrąceń w wysokości 20% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych oraz uzyskane w wyniku wykonania kary dyscyplinarnej; trzeba dodać, że podwyższenie udziału wynagrodzeń więźniów z 10% do 20% nastąpiło w wyniku nowelizacji kodeksu karnego wykonawczego z dnia 24 lipca 2003 r., która weszła w życie 1 września 2003 r. (Dz. U. Nr 142, poz. 1380),

2) środki pochodzące z dotacji, darowizn, zapisów, zbiorów i innych źródeł.

Według § 10 wspomnianego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, fundusz zwiększa się o odsetki od środków funduszu i niewykorzystane środki uzyskane na cele pomocy postpenitencjarnej przed wejściem w życie obecnie obowiązującego kodeksu karnego wykonawczego.

Rozporządzenie wykonawcze, które utraciło moc, stanowiło, że fundusz jest środkiem specjalnym tworzonym przez Ministra Sprawiedliwości, który sporządza roczny plan finansowy, zatwierdzany przez Radę Główną do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym (§ 12, § 13 powołanego wyżej rozporządzenia). Zadania związane z udzielaniem pomocy realizują prezesi sądów rejonowych lub upoważnieni przez nich sędziowie oraz kuratorzy zawodowi, a w stosunku do osób pozbawionych wolności – dyrektorzy zakładów karnych i aresztów śledczych (§ 6 ust. 1 rozporządzenia). Są oni zobowiązani do prowadzenia dokumentacji związanej z przeznaczeniem środków i przedstawiania Ministrowi Sprawiedliwości rocznego sprawozdania z wykorzystania środków (§ 14 rozporządzenia).

Powołane rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości określało cele pomocy postpenitencjarnej, krąg osób, którym się jej udziela, jej formy i czas trwania oraz tryb ubiegania się o nią. Zgodnie z § 7 rozporządzenia pomoc mogła być przyznana na wniosek lub z urzędu; wniosek może złożyć osoba uprawniona do uzyskania pomocy, tj. osoba pozbawiona wolności, zwalniana z zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz członkowie rodzin tych osób. Pomoc polegała, między innymi, na udzielaniu świadczeń pieniężnych, ale także na finansowaniu zakupów żywności, lekarstw, odzieży itd., opłacaniu czynszu za lokal mieszkania czy finansowaniu przygotowania do zawodu (§ 8).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dla oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu ustawy budżetowej chwilę uwagi należy też poświęcić zasadom zatrudniania i wynagradzania skazanych. W doktrynie podkreśla się zmianę charakteru pracy skazanych. O ile w przeszłości stanowiła ona wyłącznie środek zwiększenia dolegliwości kary pozbawienia wolności i uzyskania korzyści ekonomicznej, o tyle dziś – zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. Nr 123, poz. 777) – jej celem jest „przede wszystkim pozytywne oddziaływanie na postawy skazanych”, czyli ich resocjalizacja. Temu celowi podporządkowane jest osiąganie zysku. Nie ulega wątpliwości, że dla skazanych praca nadal pozostaje jednym z podstawowych obowiązków, w cieniu którego pozostaje ich prawo do pracy (por. M. Petrikowski, *Status pracowniczy osoby pozbawionej wolności a status pracownika cywilnego*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” nr 37/2002, s. 22; także TK w uzasadnieniu orzeczenia z 7 stycznia 1997 r., sygn. K 7/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 1). Obowiązujący kodeks karny wykonawczy w istotny sposób poszerzył formy prawne, w jakich skazani mogą świadczyć pracę. Na tle dawnego prawa w zasadzie wchodziło w grę kierowanie więźniów do pracy w trybie administracyjnym. Obecnie, pomijając pracę nieodpłatną na rzecz jednostek organizacyjnych Służby Więziennej i jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 121 § 2 k.k.w., „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”. Nie należy jednak wyciągać stąd wniosku o swobodzie skazanego w zakresie podejmowania pracy. Stosownie bowiem do art. 121 § 3 k.k.w. „Zatrudnienie skazanego następuje za zgodą i na warunkach określonych przez dyrektora zakładu karnego”. Jest oczywiste, że zatrudnienie osoby pozbawionej wolności podlega nie tylko prawu pracy, ale także przepisom szczególnym, modyfikującym stosunek pracy ze względu na wykonywanie kary (por. A. Kosut, *Zatrudnianie skazanych odbywających karę pozbawienia wolności – nowe uregulowania prawne*, PiZS nr 10/1998, s. 34). Szczegółowe zasady zatrudniania skazanych uregulowane są w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. (Dz. U. Nr 27, poz. 242). Powołana wyżej ustawa o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności reguluje wskazane w tytule kwestie niejako z punktu widzenia podmiotów zatrudniających skazanych (tworzenie i organizacja przedsiębiorstw zatrudniających, ulgi podatkowe itp.). Postanowienia ustawy nie mają więc znaczenia dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy najistotniejsze znaczenie mają modyfikacje dotyczące wynagrodzenia za pracę więźniów. Do nowelizacji kodeksu karnego wykonawczego w 2003 r., art. 123 § 1 k.k.w. jako zasadę przyjmował, że należność skazanego za pracę ustala się według zasad obowiązujących pracowników (por. S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2001, s. 328). Powołany przepis gwarantował, że wynagrodzenie przypadające skazanemu zatrudnionemu na podstawie umowy o pracę nie może być niższe od najniższego wynagrodzenia pracowników określonego na podstawie kodeksu pracy. Kolejny przepis, art. 125 k.k.w. określał zasady dokonywania potrąceń. I tak, w pierwszej kolejności należne wynagrodzenie pomniejszano o 10%, przeznaczone na fundusz. Z pozostałej części wynagrodzenia 50% przypadało skazanemu, a resztę przekazywano do budżetu państwa. W dalszej kolejności dokonywano innych potrąceń, w szczególności w celu uczynienia zadość ciężącemu na skazanym obowiązkowi alimentacyjnemu. Ze względu na egzekwowanie tego obowiązku możliwe było zwiększenie części przypadającej skazanemu do 75%. Trzeba dodać, że art. 125 k.k.w. traktował o wynagrodzeniu brutto; dochody skazanego podlegały i (podlegają nadal) opodatkowaniu na zasadach ogólnych.

Wskazane zasady w istotny sposób zmieniły się na skutek nowelizacji ustawy k.k.w. z 2003 r. W jej wyniku, między innymi, zniesiono obowiązujące dotąd potrącenie 50% wynagrodzenia na rzecz budżetu. Jednocześnie jednak w art. 123 § 2 wprowadzono zasadę, że „wynagrodzenie przysługujące skazanemu zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy ustala się w sposób zapewniający osiągnięcie co najmniej połowy minimalnego wynagrodzenia określonego na podstawie odrębnych przepisów”. Ta zmiana zasad wynagradzania miała służyć zwiększeniu szans skazanych na zatrudnienie. Zwraca się jednak uwagę, że zmniejszyła możliwości realizowania przez skazanych ich zobowiązań finansowych (por. T. Bulenda, R. Musidłowski, *Nowelizacja Kodeksu karnego wykonawczego w 2003 r. Analiza i ocena*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” nr 40-41/2003, s. 21). Wynagrodzenie za pracę skazanego jest przekazywane do zakładu karnego, w terminach wskazanych w § 7 ust. 1 powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych. 20% wynagrodzenia potrąca się z przeznaczeniem na fundusz (art. 125 § 1 k.k.w.), a następnie dokonuje się dalszych potrąceń, jednak – „z przypadającego skazanemu wynagrodzenia za pracę, po odliczeniu zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, wolne jest w każdym czasie od egzekucji 60%”. Kolejny przepis, art. 126 k.k.w. reguluje zasady gromadzenia środków pieniężnych przypadających skazanemu głównie z tytułu wykonywania pracy; środki te są mu przekazywane w chwili zwolnienia z zakładu karnego. Między innymi, zgodnie z art. 126 § 2 pkt 2 k.k.w., „gromadzeniu podlega 50% z przypadającego skazanemu miesięcznie wynagrodzenia za pracę po odliczeniu zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych,

jednak nie więcej niż kwota 4% jednego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników”. Pieniądze, do których odnosi się przepis, choć gromadzone przez zakład karny, w chwili jego opuszczenia są wypłacane zwalnianemu.

Podsumowując prezentację unormowań dotyczących funduszu pomocy postpenitencjarnej i wynagradzania więźniów za pracę, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na całkowity brak powiązania prawnego między pracą skazanych a możliwością korzystania przez nich z pomocy postpenitencjarnej. Dla finansowego wsparcia pomocy postpenitencjarnej ustawodawca postanowił, że część wynagrodzenia należnego tym spośród pozbawionych wolności, którzy pracują, ma być przejmowana przez odpowiedni fundusz. Stworzenie takiego funduszu niewątpliwie jest uzasadnione ideą solidaryzmu osób, które dopuściły się przestępstwa i odbywają karę o charakterze izolacyjnym. Nie chodzi tu bowiem o gromadzenie środków finansowych wypracowanych przez więźniów w celu przekazania im ich w chwili zwalniania z zakładu; taka forma, którą można by nazwać „kontem osobistym, indywidualnym” także jest przewidziana w przepisach, jednak jest to instytucja całkowicie odrębna od funduszu. Fundusz można określić jako w pewnym sensie anonimowy; ci, którzy go tworzą, nie wiedzą, do kogo trafią wypracowane przez nich pieniądze; ci, którzy uzyskują świadczenia, nie wiedzą, kto na nie zapracował. W każdym razie krąg osób tworzących fundusz nie musi się pokrywać z kręgiem uprawnionych do otrzymania pomocy, gdyż fakt zasilania funduszu nie rodzi żadnych roszczeń o wypłatę świadczenia. W tym przypadku zwalniany z zakładu karnego nie ma roszczenia o wypłacenie mu pieniędzy potrąconych z wynagrodzenia należnego za pracę wykonywaną w czasie odbywania kary.

2. Przechodząc do oceny zasadności wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że przedmiotem oceny jest przepis ustawy budżetowej. Trybunał wielokrotnie miał okazję dać wyraz daleko idącej powściągliwości w ocenie rozwiązań budżetowych. Trudno odmówić racji Prokuratorowi Generalnemu, gdy podnosi, że ustawa budżetowa zawsze stanowi wynik pewnego kompromisu między konkurującymi ze sobą potrzebami społecznymi. Trybunał nie jest władny oceniać merytorycznych decyzji parlamentu dotyczących przeznaczania środków budżetowych. Odnosi się to także do decyzji wyrażonej w kwestionowanym art. 45 ustawy budżetowej na rok 2004, tj. do decyzji o obowiązku odprowadzenia do budżetu państwa 40% planowanych wpływów poszczególnych środków specjalnych. Trybunał Konstytucyjny dostrzega wady unormowania wprowadzonego przez kwestionowany przepis, w szczególności związane z tym, że obowiązek wpłaty jest ustalany w odniesieniu do planowanych, a nie rzeczywistych wpływów. Negatywne konsekwencje takiego unormowania podkreślił w swym piśmie Minister Finansów. Jednocześnie Trybunał dostrzega, akcentowane w doktrynie, negatywne strony samego istnienia instrumentu prawnego, jakim są środki specjalne. Stanowią one bowiem „substytut wewnętrznego funduszu celowego, którego tworzenie przez jednostkę budżetową jest zabronione” (C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 85). Zakaz ten ma na celu wyeliminowanie dowolności w tworzeniu i wydatkowaniu pieniędzy publicznych. Tymczasem dopuszczenie środków specjalnych w istocie oznacza legalizację zakazanej praktyki (tamże). Sprawa oceny kwestionowanego przepisu na tle zasad rządzących finansami publicznymi nie może być jednak rozważana w ramach rozpoznania niniejszego wniosku, gdyż w tym zakresie, tj. konstrukcji samego obowiązku wpłacania do budżetu określonej części planowanych wpływów środków specjalnych, przepis nie został poddany kontroli konstytucyjnej.

Wracając do głównego nurtu rozważań, Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje konsekwentnie wyrażane stanowisko, że tylko w wyjątkowych sytuacjach, w przypadku

oczywistego naruszenia wartości konstytucyjnych, Trybunał może ingerować w plan finansowy państwa, jakim jest budżet, i uznać określone postanowienia za naruszające normy konstytucyjne. Domniemanie konstytucyjności ustawy budżetowej jest szczególnie silne. Poza argumentami ogólnymi, które zawsze przemawiają przeciwko kontroli konstytucyjnej ustawy budżetowej, w niniejszej sprawie dochodzi argument dodatkowy. Otóż Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje konstytucyjność przepisu budżetowego w bardzo wąskim zakresie. Art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej, będący przedmiotem zaskarżenia, określa krąg „podmiotów” – adresatów normy w sposób generalny: chodzi w nim o „środki specjalne gromadzone na podstawie odrębnych ustaw”. Mimo wyraźnego wyłączenia środków, których dysponentami są wojewodowie oraz minister właściwy do spraw kultury i sportu, formuła art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej pozostaje formułą generalną dotyczącą wszystkich środków specjalnych. Z nadesłanego do Trybunału Konstytucyjnego stanowiska Ministra Finansów, a zwłaszcza z załączonych do niego pism dysponentów poszczególnych środków specjalnych, wynika w sposób niedwuznaczny, że wpłata do budżetu państwa 40% planowanych wpływów tychże środków oznacza dla nich dotkliwy cios finansowy i uniemożliwia bądź w znacznym stopniu ogranicza realizację zadań, na które przeznaczone są środki. W tej sytuacji ocena kwestionowanego przepisu przez pryzmat tylko jednego z „podmiotów” dotkniętych faktyczną, sięgającą 40% redukcją wpływów, byłoby zdecydowanie niewłaściwe. Można by je odczytać jako wartościowanie przez Trybunał Konstytucyjny celów, którym służą poszczególne, kreowane przez ustawy, środki specjalne. Jednocześnie Trybunał musiałby porównać cele funduszu pomocy postpenitencjarnej z tymi, na które przeznaczają się odprowadzone do budżetu 40% planowanych wpływów tego środka. Wydaje się oczywiste, że nie istnieje możliwość ustalenia, na jakie konkretnie zadanie budżetu państwa ostatecznie zostaną (zostały) zużyte wpływy, które miały trafić do środków, a w szczególności wpływy funduszu. W związku z tym spostrzeżeniem Trybunał Konstytucyjny już na tym etapie rozważań uważa za konieczne wyeliminowanie dopuszczalności kontroli kwestionowanego przepisu z punktu widzenia zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak wiadomo, przepis ten znajduje zastosowanie, gdy dochodzi do konkurencji wartości chronionych konstytucyjnie. Tymczasem w rozpatrywanej sprawie nie wiadomo, z jaką konstytucyjną wartością należałoby porównywać wartości, których ochrony domaga się Rzecznik Praw Obywatelskich. Stąd cały ewentualny proces balansowania pozbawiony jest podstaw. Kwestia samych wartości chronionych będzie przedmiotem zainteresowania w dalszym ciągu rozważań.

Trybunał Konstytucyjny zdaje sobie oczywiście sprawę, że odprowadzenie 40% funduszu do budżetu powoduje ograniczenie pomocy świadczonej przez ten fundusz. Podobnie, Trybunał rozumie frustrację i zawiedzione nadzieje tej grupy skazanych, którzy pracując „składają się” na fundusz pomocy postpenitencjarnej w przekonaniu, że zostanie on w całości wykorzystany na cel, dla którego został stworzony. Decyzja o przekazaniu 40% do budżetu może się im wydać niesprawiedliwa. Trybunał jednak nie jest władny oceniać decyzji parlamentu w tej kwestii, ani też sposobu wywiązywania się przezeń z podjętych na drodze ustawy zobowiązań, w badanej sprawie – rozmiarów pomocy postpenitencjarnej. Odprowadzone do funduszu 20% wynagrodzenia za pracę więźniów weszło do domeny środków publicznych. Rozdysponowanie nimi mieści się w granicach swobody parlamentu. Parlament zaś ma obowiązek realizowania jednej z podstawowych zasad, na których opiera się funkcjonowanie państwa, tj. zasady równowagi budżetowej. Trybunał Konstytucyjny już kilkakrotnie wypowiedział pogląd, że równowaga budżetowa państwa jest wartością konstytucyjną, a od jej zapewnienia zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów (por. np. wyroki z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71; z 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK

ZU nr 8/2000, poz. 294; z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/2002, poz. 17). W konsekwencji decyzja o podziale środków publicznych ma charakter polityczny i polityczną odpowiedzialność za nią przed elektoratem ponosi parlament. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny słuszności i celowości działań ustawodawcy w tym zakresie i tylko w wyjątkowych przypadkach oczywistego naruszenia wartości konstytucyjnych może zakwestionować decyzje, których wyrazem jest ustawa budżetowa.

3. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich argumenty przemawiające za niezgodnością z Konstytucją art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej właśnie w zakresie, w jakim przepis ten wpływa na stan finansów funduszu pomocy postpenitencjarnej, nie są przekonujące. Powołane wzorce kontroli pozwalają ująć racje Rzecznika w dwóch punktach. Po pierwsze, za naruszeniem Konstytucji ma przemawiać źródło środków, z których tworzy się fundusz. Stąd wzorzec kontroli, jakim jest art. 64 ust. 1 Konstytucji, czyli przepis chroniący własność i inne prawa majątkowe. W uproszczeniu ujmując, Rzecznik podnosi, że ponieważ fundusz jest tworzony z pieniędzy zarobionych przez skazanych, wpłata 40% funduszu do budżetu państwa jest pozbawieniem ich przysługującego im prawa. Po drugie, za naruszeniem ma przemawiać przeznaczenie środków funduszu na cele inne niż założone w ustawie i – idące za tym – pogorszenie sytuacji osób zwalnianych z zakładów karnych. Stąd powołanie jako wzorców art. 41 ust. 4 i art. 67 ust. 2 Konstytucji; pierwszy z przepisów nakazuje humanitarne traktowanie osób pozbawionych wolności, drugi gwarantuje zabezpieczenie społeczne obywatelom pozostającym bez pracy nie z własnej winy i niemających środków do życia. W tym przypadku argumenty Rzecznika Praw Obywatelskich zmierzają do wykazania, że pomniejszenie o 40% funduszu oznacza daleko idącą redukcję i tak skromnych środków pomocy postpenitencjarnej. Trybunał analizował kolejno przedstawione zarzuty.

Zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji nie może się ostać ze względu na wykazany w pierwszej części uzasadnienia brak związku prawnego między procesem tworzenia funduszu i czerpania z niego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nawet najszersze ujmowanie kategorii „praw majątkowych”, o których stanowi art. 64 ust. 1 Konstytucji, musi jednak zakładać, że chodzi o prawa przysługujące konkretnemu, indywidualnie oznaczonemu podmiotowi. Tymczasem żaden ze skazanych, który pracując zasila fundusz, nie może przypisywać sobie prawa do odzyskania swego „wkładu”; nie ma prawa do części środków funduszu. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że „utrata prawa majątkowego” do 20% należnego skazanemu wynagrodzenia za pracę następuje już w chwili odprowadzenia tej kwoty na fundusz pomocy postpenitencjarnej, a jej przyczyną bynajmniej nie jest kwestionowany przepis, lecz norma konstytuująca fundusz i określająca źródło jego zasilania. Potrącenie w wysokości 20% wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanego, zgodnie z art. 43 ust. 1 k.k.w., stanowi jeden z dochodów środka specjalnego będącego częścią finansów publicznych; pieniądze te wpływają na wydzielony rachunek jednostki budżetowej. W tej sytuacji nie sposób bronić tezy, że więźniowie mają jakiegokolwiek prawa majątkowe do pieniędzy znajdujących się na koncie funduszu. W konsekwencji podział sum wpływających do funduszu nie powinien być w żadnym razie traktowany jako dysponowanie pieniędzmi należącymi do skazanych. Wydaje się przy tym, że konstytucyjność rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę, a polegającego na potrącaniu 20% wynagrodzenia przysługującego więźniom, nie mogłaby być zakwestionowana i to właśnie ze względu na szczególny status skazanych jako pracowników.

Oczywiście nie sposób nie zauważyć – i to spostrzeżenie było zapewne podstawą sformułowanego przez Rzecznika zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji – że na

skutek wprowadzenia kwestionowanego przepisu ustawy budżetowej określona grupa społeczna, jaką są więźniowie, utraciła część środków przeznaczonych wcześniej na ich potrzeby. To spostrzeżenie nie wystarcza jednak do uzasadnienia tezy, że doszło do utraty czy ograniczenia praw majątkowych przez poszczególnych członków grupy, czyli podmioty prawa. Słusznie bowiem podkreśla Prokurator Generalny, że pracujący więźniowie nie mają nawet ekspektatywy prawa, gdy chodzi o ewentualne świadczenie z funduszu; jak wynika z przepisów wykonawczych, o przyznaniu pomocy decydują wyłącznie potrzeby uprawnionego, który opuszcza zakład karny. Poza tym, skoro już ujmujemy ocenianą sytuację jako pomniejszenie środków wypracowanych przez określoną kategorię podmiotów, to nasuwa się uwaga, że w takiej samej sytuacji jak więźniowie znaleźli się pracownicy służb państwowych (celnych, podatkowych i innych), którzy także na skutek wejścia w życie kwestionowanego przepisu utracili 40% wypracowanych środków, przeznaczanych na dodatkowe wynagrodzenie. Trudno wskazać przyczyny, dla których jedną z grup „pokrzywdzonych” przez kwestionowany przepis, tj. więźniów, należałoby lepiej traktować.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyraźne zerwanie więzi prawnej między faktem zarobkowania przez skazanych a środkami finansowymi należącymi do funduszu sprawia, że przepis Konstytucji odnoszący się do ochrony własności i innych praw majątkowych, tj. art. 64 ust. 1 Konstytucji, jest wzorcem nieadekwatnym w niniejszej sprawie. Nie może też znaleźć w niej zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, na co wyżej już wskazano. Okoliczność, że kwestionowany przepis nie ogranicza żadnego prawa majątkowego przysługującego skazanym, wzmacnia argumentację dotyczącą odrzucenia art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli. Jest oczywiste, że zasada proporcjonalności nie znajduje zastosowania do ewentualnej oceny ograniczenia prawa do humanitarnego traktowania.

Druga grupa argumentów podnoszonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich to – najogólniej ujmując – względy humanitarne, których poszanowanie wyraźnie leży u podstaw powołanych we wniosku art. 41 ust. 4 i art. 67 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Prokuratora Generalnego o nieadekwatności wzorca kontroli, jakim jest art. 41 ust. 4 Konstytucji. Przepis ten ma na względzie sytuację osób pozbawionych wolności. Nie może być więc kryterium oceny konstytucyjności rozwiązań prawnych odnoszących się do osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów tymczasowych.

Dla oceny kwestionowanego przepisu z punktu widzenia art. 67 ust. 2 Konstytucji decydujące znaczenie mają dwa względy: po pierwsze, świadczenia z funduszu nie są jedynym środkiem pomocy udzielanej osobom zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych i – po drugie – art. 67 ust. 2 Konstytucji wyraźnie stanowi, że zakres zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Spostrzeżenia te wymagają rozwinięcia. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że celem funduszu jest udzielanie pomocy, a nie zapewnienie osobom zwalnianym z zakładu karnego minimum egzystencji. Osoby te, jak wszystkie znajdujące się w trudnej sytuacji, mogą korzystać ze środków przeznaczonych na pomoc społeczną. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.) nie tylko nie wyklucza byłych więźniów z kręgu uprawnionych do świadczeń, ale w art. 7, wskazującym potencjalnych beneficjentów, wprost zalicza do nich osoby mające „trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego” (pkt 12). Oznacza to, że skazani, po zwolnieniu, mają prawo do świadczeń pomocy społecznej na równi ze wszystkimi innymi obywatelami potrzebującymi pomocy; mogą z niej korzystać na zasadach ogólnych. Ta ostatnia uwaga ma istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu. Należy bowiem podkreślić, że byli więźniowie są traktowani dokładnie tak samo, jak inne podmioty; otrzymują świadczenia

ustalane na podstawie tych samych przepisów, co wszyscy uprawnieni, i z tej samej puli środków, która jest przeznaczona na cele pomocy społecznej w budżecie państwa i w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Świadczenie uzyskiwane z funduszu może być dodatkiem do pomocy udzielanej na zasadach ogólnych. Trudno więc w umniejszeniu środków funduszu dopatrywać się dyskryminacji osób zwalnianych z zakładów karnych.

Inną jest kwestią rozmiar rzeczywiście uzyskiwanych przez nie świadczeń. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uważa jednak za konieczne przypomnienie swego utrwalonego stanowiska, iż art. 67 ust. 2 Konstytucji nie rodzi roszczeń po stronie potencjalnych uprawnionych, a tym bardziej – co należy podkreślić w niniejszej sprawie – roszczeń o świadczenie określonej wysokości. W uzasadnieniu wyroku z 4 grudnia 2000 r. Trybunał stwierdził, że „państwo ma obowiązek podejmowania działań, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego” (sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294). Zdaniem Trybunału, nałożony w art. 67 ust. 2 Konstytucji na ustawodawcę obowiązek określenia zakresu i form zabezpieczenia społecznego, bez wyraźnego wskazania kryteriów i kierunków wyznaczania granic tegoż zabezpieczenia oznacza, że w rezultacie działań legislacyjnych powinien powstać cały system form, o zróżnicowanym zakresie, wypełniający treść tego pojęcia (wyrok z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252; por. też uzasadnienia w sprawach o sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1; sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107; sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185; sygn. K 9/00). „Zabezpieczenie społeczne”, o którym stanowi art. 67 ust. 2 Konstytucji, nie jest tożsame z pomocą społeczną, lecz obejmuje swym zakresem także ubezpieczenia społeczne i zaopatrzenie społeczne. Trzeba pamiętać, że pomoc społeczna jest ostatnim ogniwem w tym systemie, pełni funkcję uzupełniającą. Do wszystkich form zabezpieczenia społecznego odnosi się jednak uwaga generalna, że „stopień pokrycia potrzeb osób uprawnionych jest zależny od poziomu ogólnej zamożności społeczeństwa i od stanu finansów publicznych” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 IV 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 91, komentarz do art. 67 ust. 2). Przyłączając się do dotychczasowego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego i zapatrywań wyrażonych w doktrynie, trzeba uznać, iż określanie form i zakresu pomocy społecznej wynika z możliwości budżetu państwa i dotyczące ich decyzje ustawodawcy tylko w wąskim zakresie mogą podlegać kontroli konstytucyjnej, o czym była już mowa. Zawarte w art. 67 ust. 2 Konstytucji odesłanie do ustaw nie pozwala uznać, by ograniczenie zasobów środka specjalnego wprowadzone ustawą budżetową naruszało konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.