



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

KPB.410.5.2.2024

Pan
płk dr Andrzej Pecka
Dyrektor Generalny Służby Więziennej
Centralny Zarząd Służby Więziennej
ul. Rakowiecka 37a 02-521 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/095 Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów przez wybrane jednostki publiczne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centralny Zarząd Służby Więziennej, Rakowiecka 37A, 02-554 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	płk Andrzej Pecka - Dyrektor Generalny Służby Więziennej ¹ (od 12 stycznia 2024 r.) gen. Jacek Kitliński - Dyrektor Generalny Służby Więziennej (od 30 stycznia 2015 r. do 29 grudnia 2023 r.) ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Organizacja i funkcjonowanie służby duszpasterskiej. Stan zatrudnienia, wynagrodzenia kapelanów oraz wydatki związane z ich posługą. Pozostałe wydatki oraz źródła finansowania kościołów i innych związków wyznaniowych ze środków publicznych.
Okres objęty kontrolą	2021-2023 z uwzględnieniem działań wcześniejszych i późniejszych, mających związek z kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Mariusz Rycerski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/97/2024 z 6 września 2024 r. 2. Agnieszka Cicha, specjalista kontroli państwowe, upoważnienie do kontroli nr KPB/98/2024 z 6 września 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: *Dyrektor Generalny SW*.

² Od dnia 30 grudnia 2023 r. do dnia powołania nowego Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, tj. do dnia 11 stycznia 2024 r. zastępstwo kierownika kontrolowanej jednostki pełnione było zgodnie z podziałem kompetencji określonym w zarządzeniu nr 81/2023 Dyrektora Generalnego SW z dnia 27 grudnia 2023 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Dyrektor Generalny SW, jako dysponent środków budżetowych II stopnia sprawował w stosunku do podległych jednostek ogólną kontrolę i nadzór w zakresie wydatków przeznaczonych na działalność kościołów i innych związków wyznaniowych w jednostkach organizacyjnych więziennictwa.

W latach 2021-2023 łączne wydatki SW na działalność kościołów i związków wyznaniowych wyniosły łącznie 22 252,6 tys. zł, z czego 99,3% stanowiły wydatki związane z zatrudnieniem kapelanów. Wydatki te były przeznaczone na realizację funkcji, celów i zadań publicznych wynikających z obowiązujących przepisów oraz planów finansowych podległych jednostek. Duszpasterstwo więzienne prowadzone przez kapelanów w jednostkach penitencjarnych służyło realizacji prawa osadzonych do swobodnego praktykowania wybranej przez siebie religii i korzystania z posług w tym zakresie ze strony uprawnionych osób. Organizacja służby duszpasterskiej w więziennictwie umożliwiały wykonywanie praktyk i korzystanie z posług religijnych skazanym na karę pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowanym, a także osobom, wobec których wykonywane były kary pozbawienia wolności i środki przymusu skutkujące pozbawieniem wolności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja i funkcjonowanie służby duszpasterskiej

1.1 Uwarunkowania prawne

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z przepisami prawa międzynarodowego, w szczególności art. 9 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.⁶ oraz art. 18 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z 1966 r.⁷, w warunkach izolacji więziennej nakładane ograniczenia muszą respektować godność człowieka oraz jego podstawowe prawa, w tym prawo do wolności religijnej i możliwość jej praktykowania. Konstytucja RP w art. 53 ust. 2 zd. 2 stanowi, że wolność religii obejmuje także prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują. Praktyki i posługi religijne w zakładach penitencjarnych w odniesieniu do katolików uregulowane zostały także w art. 17 ust. 2 Konkordatu⁸ stanowiącego m.in., że zapewnia się w szczególności możliwość uczestniczenia we Mszy św. w niedziele i święta oraz w katechizacji i rekolekcjach, a także korzystania z indywidualnych posług religijnych.

Szczegółowy zakres i tryb korzystania z prawa do wolności religijnej osób pozbawionych wolności określa art. 106 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

⁷ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

⁸ Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r. (Dz.U. z 1998 r. nr 51, poz. 318).

Kodeks karny wykonawczy⁹ (dalej: *k.k.w.*). Na podstawie art. 106 §1 *k.k.w.* skazany ma prawo do wykonywania praktyk religijnych i korzystania z posług religijnych oraz bezpośredniego uczestniczenia w nabożeństwach odprawianych w zakładzie karnym w dni świąteczne i słuchania nabożeństw transmitowanych przez środki masowego przekazu, a także do posiadania niezbędnych w tym celu książek, pism i przedmiotów. Zgodnie z treścią art. 106 § 2 *k.k.w.* skazany ma prawo do uczestniczenia w prowadzonym w zakładzie karnym nauczaniu religii, brania udziału w działalności charytatywnej i społecznej kościoła lub innego związku wyznaniowego, a także do spotkań indywidualnych z duchownym kościoła lub innego związku wyznaniowego, do którego należy; duchowni ci mogą odwiedzać skazanych w pomieszczeniach, w których przebywają.

Obowiązek przestrzegania praw osób skazanych na karę pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowanych, a także osób, wobec których wykonywane są kary pozbawienia wolności i środki przymusu skutkujące pozbawieniem wolności, w tym m.in. poszanowania godności i opieki religijnej, nakłada na Służbę Więzienną art. 2 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej¹⁰.

1.2 Organizacja służby duszpasterskiej

Realizacja norm prawa międzynarodowego, przepisów konstytucyjnych i ustawowych w zakresie korzystania przez osadzonych z prawa do wolności religijnej¹¹ sprowadzało się w SW, w głównej mierze do organizowania opieki duszpasterskiej nad osadzonymi w więzieniach i aresztach śledczych. W Centralnym Zarządzie Służby Więziennej¹², na podstawie § 1 zarządzenia nr 11/2007 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej, funkcjonowała Rada Duszpasterstwa Więziennego, którą tworzyli naczelnicy kapelani Kościoła Rzymskokatolickiego, Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego oraz Kościoła Prawosławnego. W trakcie kontroli ustalono, że funkcje naczelników kapelanów wchodzących w skład Rady pełnili duszpasterze powołani, albo mianowani na te stanowiska przez właściwe organy kościelnych osób prawnych. Rada Duszpasterstwa Więziennego koordynowała zadania w zakresie działalności duszpasterskiej prowadzonej wobec osadzonych i jednocześnie była organem doradczym i opiniotwórczym Dyrektora Generalnego SW. Naczelnicy kapelani koordynowali, każdy w swoim zakresie, działalność duszpasterską kapłanów swojego Kościoła.

(akta kontroli str. 26-28)

Zasady wykonywania praktyk religijnych i korzystania z posług religijnych w zakładach karnych regulowało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 września 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania praktyk religijnych i korzystania z posług religijnych w zakładach karnych i aresztach śledczych¹³. W myśl przepisów § 1 tego rozporządzenia wykonywanie praktyk religijnych i korzystanie z posług religijnych przez skazanych odbywa się zgodnie z porządkiem wewnętrznym zakładu ustalonym przez dyrektora jednostki

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 706

¹⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1683 ze zm.

¹¹ Prawo to obejmuje m.in. obejmuje wolność uzewnętrzniania religii indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie.

¹² Dalej: *Centralny Zarząd SW* lub *CZSW*.

¹³ Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1546.

w porozumieniu z kapelanami tj. duchownymi kościołów lub związków wyznaniowych, wykonujących posługi religijne w zakładzie karnym. Każdy dyrektor zakładu na podstawie § 5 ww. rozporządzenia zobowiązany był do podjęcia niezbędnych czynności w celu zapewnienia odpowiednich warunków do wykonywania praktyk i posług religijnych oraz korzystania z tych posług, a także zasięgania opinii kapelana w sprawie organizacji posług religijnych.

Głównymi uwarunkowaniami wynikającymi z k.k.w., które miały istotny wpływ na organizację duszpasterstwa w jednostkach penitencjarnych, były m.in. typ i rodzaj zakładu karnego, system wykonywania kary pozbawienia wolności oraz grupa, do której zakwalifikowano osadzonego.¹⁴ W aresztach śledczych, ze względu na tzw. dobro śledztwa, przestrzegano zasad izolacji między osadzonymi. Postępowanie wobec nich oraz stopień izolacji był realizowany na podstawie k.k.w. oraz regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania.

Przepisy § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 września 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania praktyk religijnych i korzystania z posług religijnych w zakładach karnych i aresztach śledczych nakładały na dyrektorów jednostek organizacyjnych SW obowiązek zawarcia umowy o wykonywanie posług religijnych z kapelanem. Zgodnie z § 3 ust. 2 tego rozporządzenia podstawą zawarcia umowy jest skierowanie osoby do pełnienia funkcji kapelana przez władzę zwierzchnią lub uprawnionego przedstawiciela kościoła lub innego związku wyznaniowego. Właściwi zwierzchnicy kościołowi kierowali odpowiednich kandydatów na stanowiska kapelanów więziennych.

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły żadne istotne doniesienia dotyczące warunków panujących w więzieniach i aresztach, które mogłyby budzić obawy związane z nieposzanowaniem prawa do wolności religijnej osób pozbawionych wolności.

(akta kontroli str. 29-223)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja duszpasterstwa w jednostkach penitencjarnych oparta była o przepisy ustawowe, które nakładały na administrację tych jednostek określone obowiązki. Osoby pozbawione wolności miały zapewnioną możliwość wykonywania praktyk religijnych.

OBSZAR

2. Stan zatrudnienia, wynagrodzenia kapelanów oraz wydatki związane z ich posługą

Opis stanu
faktycznego

Podstawę działalności religijnej w jednostkach penitencjarnych stanowiły umowy o wykonywanie posług religijnych (po uprzednim skierowaniu władzy zwierzchniej lub uprawnionego przedstawiciela kościoła lub związku wyznaniowego z przeznaczeniem do konkretnego zakładu). W umowach tych określano zakres czynności kapelana, zastępstwo przez innego duchownego, zakres i zasady korzystania przez kapelana przy wykonywaniu posług religijnych z pomocy innych osób, zasady współdziałania z dyrektorem zakładu oraz przypadki, w których umowa ulega rozwiązaniu.

W okresie objętym kontrolą identyfikowano zapotrzebowania poszczególnych jednostek organizacyjnych więziennictwa w celu kształtowania efektywnej struktury zatrudnienia kapelanów, odpowiedniej do wykonywania zadań

¹⁴ W szczególności wynika to z art. od 81 do 98 k.k.w.

związanych z realizacją prawa osadzonych do swobodnego praktykowania wybranej przez siebie religii. Kapelani pełniący posługę w jednostkach organizacyjnych SW zatrudniani byli na podstawie umowy o pracę oraz pełnili posługę w formie wolontariatu. Kapelanom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę przysługiwało wynagrodzenie i było ustalane na podstawie przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych z dnia 16 września 1982 r.¹⁵, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek¹⁶ oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i wykazu stanowisk, na których pracownicy Służby Więziennej wykonują obowiązki służbowe w stałym i bezpośrednim kontakcie z osobami pozbawionymi wolności oraz trybu przyznawania dodatku do wynagrodzenia z tego tytułu¹⁷.

W okresie objętym kontrolą stan liczebny korpusu kapelanów utrzymywał się na poziomie uwzględniającym potrzebę zapewnienia warunków dla indywidualnego i zbiorowego uczestnictwa osób pozbawionych wolności w uroczystościach i spotkaniach w jednostkach penitencjarnych.

Stan zatrudnienia kapelanów w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, w latach 2021-2023 na dzień 31 grudnia wynosił odpowiednio 415; 419 i 426 duchownych, w tym pełniących posługę na podstawie umowy o pracę w 2021 r. – 180, w 2022 r. – 183 i w 2023 r. – 182 duchownych. W ramach wolontariatu, w latach 2021-2023 posługę pełniło odpowiednio 235; 236 i 244 kapelanów.

W latach 2021-2023 łączna liczba etatów kapelanów zatrudnionych na umowę o pracę wynosiła odpowiednio: w 2021 r. – 91,15 etatu, w 2022 r. – 93,25 etatu i w 2023 r. – 93,9 etatu.

Koszt wynagrodzeń i pochodnych wynikający z zatrudnienia duchownych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej w latach 2021-2023 kształtował się następująco:

- w 2021 r. – 6 440 tys. zł,
- w 2022 r. – 7 736,8 tys. zł,
- w 2023 – 7 918,2 tys. zł.

Średni miesięczny koszt zatrudnienia kapelana w SW w 2021 r. (w przeliczeniu na pełny etat) wynosił 5,9 tys. zł, w 2022 r. – 6,9 tys. zł, a w 2023 r. – 7 tys. zł.

Na podstawie przeprowadzonej analizy za lata 2021-2023 w zakresie wynagrodzeń kapelanów, w odniesieniu do wynagrodzeń osób pełniących samodzielne stanowiska w jednostkach organizacyjnych SW stwierdzono, że wynagrodzenia kapelanów kształtowały się na niższym poziomie niż wynagrodzenie osób pełniących samodzielne stanowiska w SW.

(akta kontroli str. 5-10)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Duszpasterstwo w jednostkach penitencjarnych sprawowali kapelani delegowani przez właściwego biskupa, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę w określonym wymiarze godzin na stanowisku kapelana (ok. 43% kapelanów więziennych) lub pełniących posługę na zasadzie wolontariatu w pozostałym zakresie. Dyrektor Generalny SW, jako dysponent środków budżetowych

¹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1917.

¹⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 467 ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 426

sprawował nadzór w zakresie zatrudnienia oraz wydatków związanych z zatrudnieniem kapelanów w jednostkach penitencjarnych.

3. Pozostałe wydatki oraz źródła finansowania kościołów oraz innych związków wyznaniowych ze środków publicznych

Opis stanu faktycznego

W latach 2021-2023 łączne wydatki z budżetu państwa poniesione przez SW na działalność kościołów i innych związków wyznaniowych w więziennictwie wyniosły łącznie 22 252,6 tys. zł, w tym w 2021 r. – 6 479,2 tys. zł, w 2021 r. – 7 800,7 tys. zł i w 2023 r. – 7 972,8 tys. zł. Stosunek wydatków związanych ze sprawowaniem służby duszpasterskiej do ogółu wydatków poniesionych w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą w więziennictwie wynosił odpowiednio 0,2% w 2021 r.; 0,13% w 2022 r. i 0,11% w 2023 r.

Wydatki związane z zatrudnieniem kapelanów stanowiły 99,3% łącznych wydatków związanych ze sprawowaniem służby duszpasterskiej w SW, natomiast 0,7% łącznej kwoty wydatków stanowiły wydatki bieżące oraz wydatki związane z organizacją różnych uroczystości, wydarzeń, w szczególności konferencji kapelanów Służby Więziennej. W latach 2021-2023 nie ponoszono wydatków majątkowych związanych z działalnością duszpasterską.

W okresie objętym kontrolą wydatki bieżące¹⁸ wyniosły ogółem 67,5 tys. zł, w tym w 2021 r. – 16,8 tys. zł, w 2022 r. – 24,3 tys. zł i w 2023 r. – 26,4 tys. zł.

Koszty związane z organizowaniem różnych uroczystości, wydarzeń, konferencji, etc. poniesione przez jednostki podległe lub nadzorowane przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej wyniosły w latach 2021-2023 łącznie 90,2 tys. zł, w tym 22,4 tys. zł w 2021 r.; 39,6 tys. zł w 2022 r. i 28,2 tys. zł w 2023 r.

W latach 2021-2023 jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Dyrektora Generalnego SW przekazały placówkom Caritas i innym organizacjom katolickim pięć samochodów o łącznej wartości 39 tys. zł uznanych jako zbędne składniki rzeczowe majątku ruchomego.

Majątek trwały z zasobu Skarbu Państwa reprezentowanego przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w latach 2021-2023 nie pozostawał w dyspozycji kościołów i innych związków wyznaniowych.

W okresie objętym kontrolą CZSW oraz podległe jednostki organizacyjne nie poniosły żadnych kosztów związanych z zapewnieniem mieszkań służbowych kapelanom.

W latach 2021-2023 duchowni nie korzystali z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Więziennej, a Biuro Emerytalne Służby Więziennej nie ponosiło w tym okresie wydatków na świadczenia pieniężne na rzecz osób duchownych.

(akta kontroli str. 13-25)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Łączne wydatki z budżetu państwa poniesione w latach 2021-2023 przez SW na działalność kościołów i innych związków wyznaniowych wyniosły 22 252,6 tys. zł. Wydatki te przeznaczone zostały na realizację celów i zadań wynikających z obowiązujących przepisów w zakresie prawa osadzonych do wolności religijnej. 99,3% łącznych wydatków związanych ze sprawowaniem

¹⁸ Wydatki bieżące m.in. z przeznaczeniem na koszty podróży służbowych, polisy od NNW oraz odpisy wynikające z przepisów prawa pracy.

służby duszpasterskiej stanowiły wydatki związane z wynagrodzeniem ok 43% kapelanów zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Wynagrodzenia kapelanów kształtowały się na niższym poziomie niż wynagrodzenie osób pełniących samodzielne stanowiska w SW. Pozostali kapelani nie pobierali wynagrodzenia, sprawując posługę duszpasterską w jednostkach penitencjarnych w formie wolontariatu.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, nie formułuje uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, dnia 28 listopada 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
p.o. Dyrektor
Tomasz Sordyl
/podpisano elektronicznie/

Kontrolerzy
Mariusz Rycerski
Doradca ekonomiczny
/podpisano elektronicznie/

Agnieszka Cicha
Specjalista k.p.
/podpisano elektronicznie/