



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.013.02.2016  
P/16/090



01835616

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku  
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok  
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33  
[lbi@nik.gov.pl](mailto:lbi@nik.gov.pl)



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/090 – Zatrudnianie osób pozbawionych wolności
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Maciej Brzosko – starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr LBI/33/2016 z 30 maja 2016 r.
Jednostka kontrolowana	Zakład Karny w Grądach-Woniecku <sup>1</sup> , Grądy-Woniecko 34, 18-312 Rutki Kossaki (dalej „Zakład Karny” lub „ZK”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	mjr Robert Dąbrowski – Dyrektor Zakładu Karnego w Grądach-Woniecku <sup>2</sup> (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>3</sup> działania podejmowane przez Zakład Karny w celu zatrudniania osób pozbawionych wolności. Prawidłowo zorganizowano i należyście nadzorowano zatrudnianie osadzonych, zarówno przy pracach na rzecz Służby Więziennej (dalej: „SW”), jak i na rzecz kontrahentów zewnętrznych. Osadzeni, poprzez szkolenia bhp oraz badania lekarskie, byli odpowiednio przygotowywani do pracy. Zapewniono im również możliwość odbycia szkoleń zawodowych ułatwiających podjęcie pracy zarówno podczas odbywania kary, jak i po jej zakończeniu. Regularnie prowadzono także kontrole osadzonych zatrudnionych poza Zakładem Karnym.

Powszechność zatrudniania osadzonych w latach 2014-2016 (do 31 marca) wynosiła od 59,2% do 63,5% i była wyższa od miernika planowanego do osiągnięcia na 2020 r.<sup>4</sup> Zakład osiągnął również wysoki odsetek osadzonych zatrudnionych odpłatnie, których pracowało od 27% do 30,7%<sup>5</sup>. Powszechność zatrudnienia liczona z wyłączeniem tych osadzonych, którzy nie mogli podjąć pracy z różnych przyczyn (stan zdrowia, względy bezpieczeństwa, postępowania karne w toku itp.) wynosiła od 88,8% do 92,1%.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Prawidłowość działań dotyczących zatrudniania osób pozbawionych wolności

Opis stanu faktycznego

1.1. W ZK prowadzono statystykę zatrudnienia osadzonych poprzez sporządzanie comiesięcznych sprawozdań MS ZK-2 o zatrudnieniu tymczasowo aresztowanych, skazanych i ukaranych, z uwzględnieniem wytycznych Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z 22 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 5-24, 28-31)

W latach 2014-2016 (do 31 marca) Zakład Karny zatrudniał osadzonych odpłatnie i nieodpłatnie (na podstawie art. 123a § 1 i § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy<sup>6</sup>) na rzecz SW, odpłatnie u kontrahentów zewnętrznych oraz nieodpłatnie na rzecz pozostałych podmiotów, jak jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pożytku publicznego. Osadzeni w ZK nie byli zatrudniani w przywieziennych

<sup>1</sup> Zakład Karny w Grądach-Woniecku utworzony został na podstawie Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 stycznia 1996 r. w sprawie ustalenia wykazu i przeznaczenia jednostek penitencjarnych (Dz. Urz. Min. Spraw. Nr 1, poz. 4) jako zakład karny półotwarty dla odbywających karę po raz pierwszy. Dalej: „Zakład Karny” lub „ZK”.

<sup>2</sup> Od 1 maja 2016 r., dalej, „Dyrektor”. W okresie od 01 lutego 2011 r. do 30 kwietnia 2016 r. stanowisko Dyrektora piastował ppłk Tomasz Smoliński.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>4</sup> W Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego założono osiągnięcie w 2020 roku wskaźnika zatrudnienia w wysokości 35% (wskaźnik liczony jako stosunek osadzonych pracujących odpłatnie i nieodpłatnie do wszystkich osadzonych z jednostki penitencjarniej).

<sup>5</sup> W budżecie Państwa w układzie zadaniowym na lata 2014, 2015 i 2016 zakładano osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia w wysokości odpowiednio 11,5%, 12,75% i 13,45%.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm., dalej: „k.k.w.”.

zakładach pracy, tj. instytucjach gospodarki budżetowej i przywieziennych przedsiębiorstwach państwowych (w Grądach-Woniecku takie podmioty nie funkcjonowały).  
(dowód: akta kontroli str. 5-27)

W 2014 roku zatrudniano 121 osadzonych (59,2%), z czego 60 odpłatnie i 61 nieodpłatnie. W 2015 roku pracowało 126 osadzonych (63,2%), spośród których 61 odpłatnie i 65 nieodpłatnie. W pierwszym kwartale 2016 roku zatrudnienie znalazło 130 osadzonych (63,7%), z czego 55 odpłatnie i 75 nieodpłatnie.  
(dowód: akta kontroli str. 25)

Ze 121 średniorocznie zatrudnionych osadzonych w 2014 roku – 55 było zatrudnionych przez SW, 27 przez kontrahentów zewnętrznych, zaś 39 przez pozostałe podmioty. W 2015 roku ze 126 średniorocznie zatrudnionych osadzonych – 69 zatrudniono na rzecz SW, 25 na rzecz kontrahentów zewnętrznych i 32 na rzecz pozostałych podmiotów. W pierwszym kwartale 2016 roku na 130 średniorocznie zatrudnionych osadzonych – 72 zatrudniono przez SW, 19 przez kontrahentów zewnętrznych, zaś 39 przez pozostałe podmioty<sup>7</sup>.  
(dowód: akta kontroli str. 25-26)

Osadzeni byli zatrudnieni u kontrahentów zewnętrznych wyłącznie na podstawie skierowania (w ZK nie praktykowano innego sposobu kierowania do pracy u przedsiębiorców).

W przypadku zatrudnienia na rzecz innych podmiotów jak np. jednostki samorządu terytorialnego, ZK zatrudniał osadzonych jedynie na podstawie art. 123a § 2 k.k.w. (zatrudnienie przy m.in. pracach publicznych na rzecz organów administracji publicznej i przy pracach wykonywanych na rzecz organizacji pożytku publicznego za zgodą lub na wniosek osadzonego). Zatrudnienie nieodpłatne na podstawie art. 123a § 1 k.k.w. (zatrudnienie przy pracach porządkowych oraz pomocniczych do 90 godzin miesięcznie) było organizowane jedynie na rzecz SW.  
(dowód: akta kontroli str. 5-27)

Wiersz 21 sprawozdania MS-ZK-2 pn. „niezdolni do pracy”, zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego SW z 22 stycznia 2013 r., wypełniano na podstawie danych przekazanych przez służbę zdrowia, dotyczących skazanych trwale lub czasowo niezdolnych do pracy posiadających właściwą opinię lekarską, odbywających leczenie w izbach chorych i oddziałach szpitalnych, poddawanych rehabilitacji po leczeniu.

W wierszu 23 sprawozdania MS ZK-2 pn. „inne przyczyny” niezatrudnienia osadzonych, zgodnie z ww. pismem Dyrektora Generalnego SW, wykazywano skazanych:

- którzy zgłosili się lub zostali doprowadzeni do odbycia kary, do czasu nadania podgrupy klasyfikacyjnej,
- przetransportowanych w związku z koniecznością wykonania specjalistycznych badań lekarskich, protez itp., do czasu ich wykonania,
- przetransportowanych w związku z udziałem w czynnościach procesowych, do czasu ich zakończenia,
- zwolnionych przez dyrektora z obowiązku pracy z powodu kształcenia się lub innych ważnych przyczyn,
- zgłoszonych do transportu,
- którzy stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostki,
- przebywających w oddziałach diagnostycznych,
- zakwalifikowanych do dobywania kary w systemie terapeutycznym poza oddziałem terapeutycznym oraz skazanych przebywających w oddziałach terapeutycznych.

(dowód: akta kontroli str. 5-24, 28-31)

**1.2.** W 2014 roku na rzecz SW zatrudniano średniorocznie 33 osadzonych odpłatnie oraz 22 osadzonych nieodpłatnie. W 2015 roku średniorocznie na rzecz SW zatrudniono 36 osadzonych odpłatnie i 33 osadzonych nieodpłatnie. W 2016 (I kwartał) roku zatrudniono odpłatnie i nieodpłatnie po 36 osadzonych.  
(dowód: akta kontroli str. 27)

<sup>7</sup> Powyższe dane wynikały z Działu 1 miesięcznych sprawozdań MS ZK-2.

Analiza dokumentacji zatrudnieniowej po 10 osadzonych zatrudnionych odpłatnie na rzecz SW w miesiącach luty i sierpień 2014 i 2015 roku oraz luty 2016 roku wykazała m.in., że Dyrektor:

- kierował osadzonych do prac odpłatnych na rzecz SW zgodnie z wykazem stanowisk skazanych zatrudnionych odpłatnie przy pracach porządkowych i pomocniczych na rzecz ZK, stanowiącym załącznik do regulaminu pracy i organizacji zatrudnienia osadzonych w ZK (corocznie aktualizowano regulamin wprowadzany odrębnym zarządzeniem Dyrektora<sup>8</sup>), tj. takich jak np. pomoc kucharza, sprzątający, pracownik radiowęzła, bibliotekarz, pracownik gospodarczy,
- określał wynagrodzenie zgodnie z tabelą miesięcznego i godzinowego normatywnego czasu pracy dla skazanych zatrudnionych przy pracach porządkowych i pomocniczych w ZK, stanowiącą załącznik nr 4 do ww. regulaminu oraz z tabelą wynagrodzeń zasadniczych dla stanowisk pracy skazanych, stanowiącą załącznik nr 5 do ww. regulaminu,
- dokonywał podziału przydzielonych etatów w sposób racjonalny, nie wpływający negatywnie na efektywność wykonywanej przez osadzonych pracy. W ramach organizacji pracy osadzonych dzielono pojedyncze etaty na kilku osadzonych co miało zapewnić szanse zatrudnienia dla wszystkich osadzonych chętnych do pracy. Podziały etatów nie powodowały mniejszej skuteczności wykonywanej pracy. W lutym 2014 roku zatrudnionych odpłatnie na rzecz SW było 29 osadzonych w ramach łącznie 17¼ etatu, w sierpniu 2014 roku 36 skazanych w ramach 23⅙ etatu, w lutym 2015 roku 31 osadzonych w ramach 19 etatów, w sierpniu 2015 roku 29 osadzonych w ramach 18⅙ etatu oraz w lutym 2016 roku 38 osadzonych w ramach 24¼ etatu.

Analiza rejestrów finansowych osadzonych zatrudnionych w ZK z badanej próby (po 10 osadzonych z lutego i sierpnia 2014 i 2015 roku oraz lutego 2016 roku) wykazała, że wysokość wypłacanych na ich rzecz wynagrodzeń była zgodna z tabelą miesięcznego i godzinowego normatywnego czasu pracy dla skazanych zatrudnionych przy pracach porządkowych i pomocniczych w ZK, stanowiącą załącznik do regulaminu pracy i organizacji zatrudnienia osadzonych w ZK (corocznie wydawano nowe zarządzenie w tej sprawie). (dowód: akta kontroli str. 32-78, 90-91)

Osadzonych kierowano do pracy zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie pracy i organizacji zatrudnienia osadzonych, w myśl których brano pod uwagę głównie posiadanie przez osadzonego kierowanego do pracy właściwych kwalifikacji i uprawnień niezbędnych do wykonywania pracy na stanowiskach tego wymagających (w pierwszej kolejności do pracy kierowano osadzonych posiadających zobowiązania alimentacyjne, trudne warunki rodzinne, zobowiązanych z mocy wyroku sądowego do naprawienia szkody).

(dowód: akta kontroli str. 44-78)

Oględziny prac wykonywanych przez osadzonych na terenie ZK wykazały, że skazani wykonywali prace użyteczne, tj. prowadzili remont budynku gospodarczego, przystosowując jego pomieszczenia na potrzeby warsztatu. (dowód: akta kontroli str. 79-81)

Przed przystąpieniem do pracy, osadzeni odbywali szkolenie wstępne w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, składające się z instruktażu ogólnego (11 tematów w 3 godziny) oraz instruktażu stanowiskowego (pięć tematów w 8 godzin). Potwierdzeniem odbycia takiego szkolenia była karta szkolenia wstępnego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy podpisywana przez osobę przeprowadzającą instruktaż oraz osobę, której instruktażu udzielono (osadzonego). Karta taka stanowiła element akt osobowych cz. „C” ZATRUDNIENIE osadzonych. Osadzeni posiadali aktualne badania lekarskie. W zakresie zapoznania z podstawowymi zasadami i normami pracy oraz zasadami wynagradzania za pracę, Kierownik Działu Penitencjarnego wyjaśniła: „Skazani są informowani na jakiej części etatu będą zatrudnieni oraz czy i jakie z tego tytułu przysługuje im wynagrodzenie. Powyższe ma odzwierciedlenie przede wszystkim w notatkach dokonywanych podczas rozmowy z osadzonym przed zatrudnieniem znajdujących się w bazie danych NoeNET,

<sup>8</sup> Zarządzenie Nr 1/2014 Dyrektora z 02 stycznia 2014 r., Zarządzenie Nr 2/2015 Dyrektora z 05 stycznia 2015 r., Zarządzenie Nr 1/2016 Dyrektora z 04 stycznia 2016 r.

*nadawanych osadzonemu kryteriach (również w bazie danych) oraz w karcie szkolenia wstępnego w dziedzinie BHP w zakresie instruktażu ogólnego i stanowiskowego, co skazany kwituje własnoręcznym podpisem. Miesięczne stawki płacowe ujęte są w kartach pracy, które skazani podpisują w każdym dniu pracy."*

(dowód: akta kontroli str. 32-40, 303-305)

W ramach tych szkoleń osadzeni byli instruowani o sposobie wykonywania przydzielonej pracy, szkoleni w zakresie przepisów bhp, przepisów przeciwpożarowych oraz obsługi maszyn i urządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 32-40)

1.3. W 2014 roku na rzecz SW zatrudniano średniorocznie 22 osadzonych nieodpłatnie. W 2015 roku średniorocznie na rzecz SW zatrudniono 33 osadzonych nieodpłatnie. W 2016 (I kwartał) roku zatrudniano nieodpłatnie 36 osadzonych.

(dowód: akta kontroli str. 27)

Analiza dokumentacji zatrudnieniowej 41 osadzonych zatrudnionych nieodpłatnie na rzecz SW w miesiącach luty i sierpień 2014 i 2015 roku oraz luty 2016 roku wykazała m.in., że:

- zatrudnienie nieodpłatne na rzecz SW odbywało się na podstawie art. 123a § 1 k.k.w.,
- praca poszczególnych osadzonych wykonywana na tej podstawie nie przekraczała 90 godzin miesięcznie,
- przed przystąpieniem do pracy, osadzeni odbywali szkolenie wstępne w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Potwierdzeniem odbycia takiego szkolenia była karta szkolenia wstępnego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy podpisywana przez osobę przeprowadzającą instruktaż oraz osobę, której instruktażu udzielono (osadzonego),
- wszyscy osadzeni posiadali aktualne badania lekarskie.

(dowód: akta kontroli str. 82-86)

1.4. W latach 2014-2016 (do 31 marca) Dyrektor ZK podpisał łącznie 18 umów (po sześć umów w każdym roku) z kontrahentami zewnętrznymi o odpłatne zatrudnienie osadzonych. Zarówno ZK jak i pracodawcy nie zawierali umów cywilnoprawnych z osadzonymi. Umowy były zawierane na okres do końca danego roku kalendarzowego. Rodzaje wykonywanych prac przez skazanych to np.: prace porządkowe, remontowe, adaptacyjne i budowlane, prace związane z obróbką leszczyny, praca fizyczna na terenie zakładu i w magazynie, prace administracyjno-biurowe. Warunki tych umów były zgodne z art. 123 k.k.w. oraz § 7 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych.

(dowód: akta kontroli str. 87-91)

Przeprowadzone badanie terminowości przekazywania list płac oraz wynagrodzeń i stosowania potrąceń w miesiącach lutym i sierpniu 2014 i 2015 roku oraz lutym 2016 roku wykazało, że:

- z 21 list płac sześć wpłynęło do ZK od 1 do 4 dni po terminie określonym § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych<sup>9</sup>, tj. po upływie 10 dnia następnego miesiąca, zaś w jednym przypadku po upływie 1 dnia po terminie określonym w umowie z kontrahentem (siódmy dzień następnego miesiąca – dotyczy umów z 2016 roku),
- z 21 wpłat wynagrodzeń w siedmiu przypadkach kontrahenci przekazali wynagrodzenia po upływie od 1 do 24 dni po terminie określonym § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych (w dwóch z tych przypadków wynagrodzenie przekazano w dwóch transzach – druga transza po terminie). W badanych miesiącach z tytułu zwłoki w przekazaniu wynagrodzeń naliczono odsetki w łącznej kwocie 104,71 zł.

Główna Księgowa ZK w Grądach-Woniecku wyjaśniła: „W przypadku, gdy nie wpłyną listy płac od kontrahentów zewnętrznych w wyznaczonym terminie – do 10 każdego miesiąca, Dział Zatrudnienia przeprowadza rozmowę telefoniczną z kontrahentem, w celu przypomnienia, ewentualnie wyjaśnienia braku dostarczenia listy. W przypadku, gdy kontrahent zewnętrzny nie zapłaci w terminie zgodnym z umową środków z tytułu

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 27, poz. 242 ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych”.

*wynagrodzeń osadzonych również w pierwszej kolejności przeprowadzana jest rozmowa telefoniczna z kontrahentem. Informujemy o obowiązku płatności oraz o naliczeniu odsetek w przypadku nieterminowych wpłat. Jeżeli kontrahent zapewnia, że płatność powyższą ureguluje w najbliższym terminie, a opóźnienie nastąpiło z powodu chwilowego braku płynności finansowej to osadzeni nadal są kierowani do pracy. Po uregulowaniu należności z tytułu zatrudnienia osadzonych po terminie płatności naliczane są odsetki. Jeżeli kwota odsetek nie przekroczy trzykrotności opłaty pobieranej przez operatora świadczącego usługi pocztowe (z uwagi na wyższe koszty przesyłek pocztowych od kwoty odsetek) kwota odsetek jest umarzana przez dyrektora jednostki. W przypadku, gdy kwota odsetek przekroczy powyższy próg, odsetki są egzekwowane od kontrahenta.”*

We wszystkich zbadanych przypadkach dokonano prawidłowo potrąceń 10% wynagrodzeń brutto na Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i 25% na cele Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiązanych Zakładów Pracy.  
(dowód: akta kontroli str. 92-228, 318-321)

Umowy, w § 10 ust. 3 stanowiły, że miejsce pracy skazanych podlega kontroli przez upoważnionych przedstawicieli Zakładu Karnego. SW dokonywała kontroli miejsc zatrudnienia osadzonych – zarówno pracujących odpłatnie na rzecz kontrahentów zewnętrznych, jak i nieodpłatnie na rzecz organów publicznych i organizacji pożytku publicznego. U każdego pracodawcy dokonywano od kilku do kilkudziesięciu kontroli rocznie, w toku których badano np. trzeźwość skazanych, ich obecność i sprawdzano tożsamość, a także miejsce pracy osadzonych. Przed każdą kontrolą funkcjonariusz Działu Ochrony ZK udzielał kontrolującemu instruktażu o sposobie przeprowadzenia kontroli. Kontroli dokonywali pracownicy/funkcjonariusze Działu Kwatermistrzowskiego, Działu Penitencjarnego, Działu Ochrony i Administracji, w 2014 roku ponadto Działu Zatrudnienia. Każdy raport był zatwierdzany przez Dyrektora lub jego zastępcę. Z każdym raportem zapoznawał się Kierownik lub Zastępca Kierownika Działu Ochrony Zakładu Karnego. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono odpowiednio 257, 245 i 62 kontrole. Kontrole dokumentowano wpisami w książce kontroli. W latach 2014-2016 (do 31 marca), osiem kontroli wykazało takie nieprawidłowości jak: nietrzeźwość zatrudnionych skazanych, posiadanie przez skazanych telefonów komórkowych, znajdowanie się skazanych poza terenem wynikających z protokołu rozpoznania (stanowiącym załącznik do umowy). Ponadto, w toku jednej kontroli nie ustalono miejsca pobytu osadzonych.

(dowód: akta kontroli str. 90-91, 229-238, 322-323)

Do każdej umowy o zatrudnienie osadzonych zawieranej pomiędzy ZK a kontrahentem zewnętrznym lub organem publicznym załączano protokół z rozpoznania zawierający np. plan/mapę miejsca pracy, terenu wokół miejsca pracy, opis miejsca pracy skazanych. Na skutek zaleceń Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Białymstoku z 6 maja 2016 roku, Dyrektor podjął decyzję o sporządzeniu nowych protokołów rozpoznania starszych niż 5 lat. Na dzień 15 czerwca 2016 r. sporządzono wszystkie sześć nowych protokołów.  
(dowód: akta kontroli str. 239-246)

1.5. W latach 2014-2016 (do 31 marca) Dyrektor ZK podpisał łącznie 13 umów (5 w 2014 roku i po 4 w 2015 i 2016 roku) z organami administracji publicznej i organizacjami pożytku publicznego o nieodpłatne zatrudnienie osadzonych. Umowy były zawierane na okres do końca danego roku kalendarzowego (za wyjątkiem jednej umowy). Rodzaje wykonywanych prac przez skazanych to np.: prace porządkowe, w tym przycinanie żywopłotów, likwidowanie przerostów i koszenie traw, prace ogólnobudowlane, remontowe i adaptacyjne.  
(dowód: akta kontroli str. 247-251, 324-327)

Przeprowadzone oględziny prac wykonywanych nieodpłatnie przez osadzonych w Gminie Wizna i Gminie Jedwabne wykazały, że prace były wykonywane na rzecz podmiotu będącego stroną umowy i należącego do kategorii podmiotów wymienionych w art. 123a § 2 k.k.w. Analiza dokumentacji zatrudnieniowej skazanych skierowanych do pracy w Gminie Wizna i Gmina Jedwabne (łącznie 11 osadzonych) wykazała, że wszyscy zatrudnieni posiadali aktualne badania lekarskie oraz przed przystąpieniem do pracy odbyli instruktaż ogólny oraz instruktaż stanowiskowy (ramowy program

instruktażu ogólnego obejmował szkolenie BHP). W dokumentacji tej znajdowały się oświadczenia skazanych, w których wyrażali zgodę na zatrudnienie nieodpłatne na podstawie art. 123a § 1 i 2 k.k.w. (dowód: akta kontroli str. 229-238, 252-255)

Również i te umowy posiadały zapis stanowiący, że miejsce pracy skazanych podlega kontroli przez upoważnionych przedstawicieli Zakładu Karnego. Zakres kontroli w podmiotach zatrudniających nieodpłatnie był taki sam jak w przypadku kontroli u kontrahentów zewnętrznych (szczegółowe dane dotyczące prowadzonych kontroli opisano w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 90-91, 324-327)

W odpowiedzi na pytanie dotyczące zasad przyznawania skazanym zatrudnionym nieodpłatnie nagród, Kierownik Działu Penitencjarnego wyjaśniła: „*Za wykonywane prace nieodpłatne mogą być przyznawane skazanym nagrody. W jednostce osoby nadzorujące takie prace, bądź osoby odpowiedzialne za zatrudnienie osadzonych średnio raz w miesiącu przy rzetelnie i sumiennie wykonywanych pracach nieodpłatnych są wnioskodawcami udzielenia skazanemu nagrody. (...) Skazani nierzadko zainteresowani są konkretnymi nagrodami, co powiązane jest ściśle z ich sytuacją rodzinną, osobistą, materialną i prawną. Np. osadzeni posiadający pozytywną opinię komisji penitencjarnej do korzystania z systemu przepustkowego mogą otrzymać najwyższą formę nagrody – czyli zezwolenie na opuszczenie. Skazani, którzy otrzymują wsparcie z domu rodzinnego liczą np. na dodatkowe, dłuższe widzenia, bądź zezwolenia na dodatkowe paczki żywnościowe. Jednostka w puli środków budżetowych na dany rok zawsze posiada konkretną kwotę na tzw. nagrody pieniężne przeznaczone dla osadzonych. Tę formę nagrody otrzymują najczęściej osadzeni, o których wychowawcy posiadają wiedzę, że nie mają większego wsparcia finansowego.*” Ponadto, Kierownik Działu Penitencjarnego wyjaśniła: „*W Zakładzie Karnym w Grądach –Woniecko najczęściej przyznawanymi nagrodami są nagrody z art. 138 § 1 pkt 1-3, 5, 7-9 k.k.w. Pozostałe nagrody – z uwagi na typ i rodzaj jednostki oraz powiązany z nim zakres uprawnień skazanych – są nagrodami, których dyrektor nie udziela, np.*

- *zgodnie z art. 91 pkt 6 i 92 pkt 7 k.k.w. skazani mogą korzystać z własnej odzieży i obuwia, w związku z tym nagrody z art. 138 § 1 pkt.12 k.k.w. w przypadku tutejszej jednostki nie udziela się,*
- *w sytuacji osadzonych, którzy nie mogą korzystać z systemu przepustkowego, a utrzymują stały i regularny kontakt z osobami bliskimi – bardzo ważną nagrodą jest zezwolenie na dodatkowe lub dłuższe widzenie, bądź widzenie w oddzielnym pomieszczeniu bez osoby dozoru, czy też zezwolenie na otrzymanie dodatkowej paczki żywnościowej,*
- *oferta zajęć kierowanych do osadzonych jest na tyle bogata i otwarta, a jednocześnie zasady udziału w nich są na tyle jasne i klarowne, że nagrody z art. 138 § 1 pkt. 10 k.k.w. także nie udziela się, gdyż w zakładzie karnym typu półotwartego i otwartego nie ma konieczności stosowania dodatkowych ograniczeń w tym zakresie, a udział skazanych w zajęciach kulturalno-oświatowych i sportowych realizowany jest na zasadzie dobrowolności.”* (dowód: akta kontroli str. 256-259, 317)

Przyznano i wypłacono nagrody pieniężne: w 2014 roku – 99 nagród na łączną kwotę 6.000 zł, w 2015 roku – 80 nagród na łączną kwotę 5.000 zł, a w 2016 roku (do 2 marca) – 22 nagrody na łączną kwotę 1100 zł. (dowód: akta kontroli str. 260-281)

1.6. Analiza dokumentacji zatrudnieniowej 20 osadzonych, którzy w okresie objętym kontrolą zostali zwolnieni z Zakładu Karnego w Grądach-Woniecku, wykazała, że w każdym przypadku osadzonym wykonującym pracę na podstawie skierowania wystawiono stosowne zaświadczenie o wykonywaniu pracy, o którym mowa w art. 127 § 2 k.k.w. Zgodnie z § 35 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych zaświadczenia te zawierały informacje dotyczące rodzajów i okresów zatrudnienia oraz wysokość otrzymywanego wynagrodzenia za ostatni miesiąc. Skazani, opuszczając Zakład Karny, kwitowali własnoręcznie podpisem otrzymanie zaświadczenia. Pokwitowany egzemplarz był włączany do akt osobowych skazanego. (dowód: akta kontroli str. 282-301)

1.7. Dane o liczbie osadzonych zobowiązanych do świadczeń alimentacyjnych oraz dokonanej liczbie i kwocie potrąceń były wykazywane w sprawozdaniach MS ZK-2. W pięciu wybranych z kontrolowanego okresu sprawozdaniach wykazana została następująca liczba zatrudnionych dłużników alimentacyjnych:

- w lutym 2014 roku – 21 zobowiązanych ogółem, z tego 11 zatrudnionych, tj. 16,9% wszystkich zatrudnionych odpłatnie,
- w sierpniu 2014 roku – 19 zobowiązanych ogółem, z tego 11 zatrudnionych, tj. 16,9% zatrudnionych odpłatnie,
- w lutym 2015 roku – 25 zobowiązanych ogółem, z tego 9 zatrudnionych, tj. 14,8% zatrudnionych odpłatnie,
- w sierpniu 2015 roku – 19 zobowiązanych ogółem, z tego 19 zatrudnionych, tj. 29,7% zatrudnionych odpłatnie,
- w lutym 2016 roku – 25 zobowiązanych ogółem, z tego 23 zatrudnionych, tj. 38% zatrudnionych odpłatnie. (dowód: akta kontroli str. 5-24, 302)

Zasady kierowania do pracy konkretnych osadzonych wynikały bezpośrednio z Regulaminu pracy i organizacji zatrudnienia osadzonych, z którego wynikało, że do pracy w pierwszej kolejności kieruje się osadzonych posiadających zobowiązania alimentacyjne, co szerzej opisano w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 44-78)

1.8. W okresie objętym kontrolą ZK nie podejmował działań inwestycyjnych, w tym z FAZS, celem zwiększenia zatrudnienia osadzonych. Kierownik Działu Penitencjarnego wyjaśniła: *„Zakład Karny w Grądach-Woniecko w latach 2014-2016 nie podejmował działań inwestycyjnych ze środków FAZS. Aktualnie kontrahenci nie prowadzą na terenie jednostki działalności produkcyjnej. Jednostka nie dysponuje niewykorzystaną powierzchnią produkcyjną, tj. obiektami, pomieszczeniami, w których można by ulokować działalność produkcyjną potencjalnych kontrahentów chętnych zatrudnić skazanych. Jednostka dysponuje powierzchnią 1350 m kwadratowych zlokalizowaną w bezpośrednim sąsiedztwie linii ogrodzenia zewnętrznego w postaci siatki. W/w teren posiada status rolnego i jego wykorzystanie pod ewentualną zabudowę wymagałoby szeregu zabiegów począwszy od odwodnienia, wyrównania spadków, odrolnienia i uzbrojenia. Pomimo podejmowanych działań-zapoznawania kontrahentów z zasadami budowania hal produkcyjnych na terenie jednostki-brak jest zainteresowania kontrahentów powyższym. Biorąc pod uwagę lokalizację i przeznaczenie jednostki, tj. zakład karny typu półotwartego i otwartego dla odbywających karę po raz pierwszy, obecną populację na poziomie ok. 170 skazanych, z których ponad 70% jest zatrudniona (w tym bardzo liczna grupa poza terenem jednostki)-obecne możliwości organizacyjne jednostki do uruchomienia zatrudnienia na rzecz podmiotów zewnętrznych wewnątrz jednostki są małe i oscylują na poziomie 10-20 skazanych. Reszta populacji z różnych względów nie może być kierowana do zatrudnienia.”*

(dowód: akta kontroli str. 303-305)

1.9. ZK nie transportował osadzonych do miejsc pracy. W każdym przypadku skazani byli zatrudnieni w systemie bez konwojenta. Umowy z kontrahentami zewnętrznymi oraz organami publicznymi i organizacjami pożytku publicznego zawierały zapisy stanowiące, że zatrudniający zobowiązuje się zapewnić transport osadzonych do i z miejsca pracy na koszt własny, środkami transportu przystosowanymi do przewozu osób.

(dowód: akta kontroli str. 90-91)

W sprawie zapewnienia dyspozycyjności osadzonych dla kontrahentów zewnętrznych w wymiarze ośmiu godzin dziennie, Kierownik Działu Penitencjarnego wyjaśniła: *„Na podstawie art. 73 § 2 k.k.w. oraz zgodnie z § 14 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności Dyrektor Zakładu Karnego w Grądach-Woniecko tak ustala porządek wewnętrzny oraz reguluje służbę i pracę funkcjonariuszy i pracowników cywilnych, aby zapewnić przede wszystkim dyscyplinę, porządek i prawidłowość realizacji zadań służby więziennej przy uwzględnieniu konieczności tworzenia zindywidualizowanego oddziaływania na skazanych. Zatem godziny*

przeprowadzania apelów, godziny wydawania posiłków, godziny przeznaczone na sen, pracę, naukę oraz inne zajęcia są ustalane w ten sposób, aby nie kolidowały pomiędzy sobą. Odrębnym tematem jest realizacja i udział skazanych w programach resocjalizacji, których celem jest niwelowanie pewnych deficytów, które mogły być przyczyną wejścia w konflikt z prawem aktualnie odbywających karę pozbawienia wolności. Pedagogiczną i penitencjarną zasadą jest, aby przed skierowaniem skazanego do zatrudnienia objąć skazanego odpowiednim systemem wsparcia. W praktyce oznacza to, że najpierw obejmuje się skazanego systemem wsparcia, a następnie kieruje do zatrudnienia. Z tego też względu tylko niewielki odsetek skazanych, którzy aktualnie są zatrudnieni uczestniczy w zajęciach obowiązkowych wynikających z indywidualnego programu oddziaływania. W sytuacji konieczności udziału skazanego w tego typu zajęciach-kontrahenci są o tym w odpowiednim czasie informowani. Wydawanie posiłków skazanym przebywającym poza terenem jednostki ponad 8 godzin jest regulowane odrębnymi przepisami kwatermistrzowskimi.” (dowód: akta kontroli str. 256-259)

1.10. W okresie objętym kontrolą zorganizowano łącznie 13 kursów przyuczających do pracy lub czynności zawodowych dla 155 osadzonych, tj.:

- kurs „Zagospodarowanie terenów zielonych” – pięć edycji (dwie w 2014 roku prowadzone przez Centrum Rozwoju Zawodowego z Poznania, a jedna przez Antidotum Beata O., zaś dwie pozostałe w 2015 roku przez Pomorską Instytucję Gospodarki Budżetowej „POMERANIA” (zwaną dalej „PIGB „Pomerania”), w których udział wzięło 56 osadzonych. Szkolenia w łącznej kwocie 59.718 zł współfinansowano z Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 w ramach Programu PL 17 pn. „Wsparcie Służby Więziennej, w tym sankcji pozawięziennych”, Projekt nr 1 pn. „Realizacja szkoleń podnoszących kompetencje społeczno-zawodowe więźniów oraz stworzenie warunków ułatwiających podtrzymywanie więzi rodzinnych w celu zwiększenia efektywności ich powrotu do społeczeństwa po zakończeniu odbywania kary”. W ramach tego kursu jego uczestnikom organizowano również zajęcia kompetencyjne: aktywizacji zawodowej, ekologii, pierwszej pomocy przedmedycznej i obsługi komputera,
- kurs „Brukarz” – dwie edycje (jedna w 2014 roku prowadzona przez Antidotum Beata O., druga w 2015 roku przez Ośrodek Szkolenia, Doksztalcania i Doskonalenia Kadr „KURSOR” Oddział w Białej Podlaskiej), w których udział wzięło 22 osadzonych. Szkolenia sfinansowano kwotą 19.717 zł ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (dalej: „FPPoPP”),
- kurs „Ogólnobudowlany” – pięć edycji (jedna w 2014 roku prowadzona przez PIGB „POMERANIA” w Czerwonym Borze, druga przez Centrum Rozwoju Zawodowego z Gdyni, jedna w 2015 roku prowadzona przez Centrum Rozwoju Zawodowego z Gdyni i dwie przez Ośrodek Szkolenia, Doksztalcania i Doskonalenia Kadr „KURSOR” Oddział w Białej Podlaskiej), w których udział wzięło 57 osadzonych (ukończyło 56). Szkolenia sfinansowano kwotą 49.861 zł ze środków FPPoPP,
- kurs „Technolog robót wykończeniowych” – jedna edycja w 2016 roku prowadzona przez Principis Sp. z o.o. w Błoniach, w której udział wzięło 10 osadzonych. Szkolenie sfinansowano kwotą 8.600 zł ze środków FPPoPP.

W każdym przypadku po zakończeniu kursu uczestnicy otrzymywali zaświadczenia, których odbiór kwitowali własnoręcznie podpisem.

Ponadto, w latach 2014-2016 (I kwartał) skazani uczestniczyli w programach readaptacyjnych Klubu Pracy. W 2014 roku odbyło się 7 edycji Klubu Pracy, w których udział wzięło łącznie 82 skazanych, w 2015 roku 8 edycji, w których udział wzięło 101 skazanych, zaś w 2016 roku (do 31 marca) 2 edycje, w których udział wzięło 24 skazanych.

(dowód: akta kontroli str. 306-310)

Kierownik Działu Penitencjarnego wyjaśniła: „Rodzaje planowanych szkoleń kierowanych do osób pozbawionych wolności są dostosowane do:

- potrzeb skazanych gwarantujących im zdobycie wiedzy ogólnej i kwalifikacji zawodowych,
- uzdolnień, predyspozycji, zainteresowań osadzonych,

- dotychczasowej aktywności skazanego na rynku pracy,
- potrzeb lokalnych rynków pracy oraz występujących tam deficytów,
- terminu końca kary bądź warunkowego przedterminowego zwolnienia.

Jednostka dobierając tematykę szkoleń kierowanych do osadzonych kieruje się powyższymi zasadami, jak również racjonalnym wykorzystaniem przyznawanych środków finansowych na szkolenie kursowe, wytycznymi odnośnie szkolenia kursowego w sytuacji współfinansowania szkoleń ze środków unijnych bądź innych. Z przeprowadzonych rozmów z potencjalnymi kontrahentami zewnętrznymi wynika, że są oni zainteresowani następującymi szkoleniami kierowanymi do osadzonych, które to zwiększałyby możliwość ich zatrudnienia w trakcie pozbawienia wolności oraz po opuszczeniu zakładu karnego (na podstawie danych uzyskanych w 2015 r.): spawacz, pracownik ogólnobudowlany, szkolenie ekologiczne – szczepienie leszczyny, pomoc kucharza, ogrodnik, mechanik samochodowy, pracownik ogólnobudowlany – murarz, tynkarz, glazurnik, praca przy maszynach w ruchu, obsługa maszyn sterowanych komputerem, hydraulik.”

(dowód: akta kontroli str. 311-312)

1.11. W latach 2014-2016 (do 31 marca) zostało złożonych 13 wniosków o wypłatę ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osadzonych (po pięć w 2014 i 2015 roku oraz trzy w 2016 roku).

Z CZSW do ZK zostały zwrócone dwa wnioski (jeden w 2014 roku i jeden w 2016 roku). Przyczyną zwrotów było:

- niewłaściwe uzupełnienie pkt 21 w części B wniosku oraz niewpisanie wynagrodzenia ogółem przysługującego osobom pozbawionym wolności za okres objęty wnioskiem w części B pkt 23 (wniosek z 2014 roku),
- brak wypełnienia w części A wniosku o wypłatę ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności, pkt. 3 i 4, tj. pełnej nazwy przedsiębiorcy oraz skróconej nazwy przedsiębiorcy (wniosek z 2016 roku).

Po poprawieniu/uzupełnieniu wnioski zostały ponownie przesłane do CZSW i zatwierdzone.

Weryfikacja wniosków odbywała się zgodnie z przepisami § 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy<sup>10</sup> poprzez m.in. potwierdzenie zgodności kwot wynagrodzeń przysługujących osadzonym wyszczególnionych we wniosku o wypłatę ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Potwierdzenie to było załączane do wniosku w formie pisemnego oświadczenia Głównego Księgowego ZK w Grądach-Woniecku.

Wnioski były przekazywane dysponentowi Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy w terminie 10 dni od otrzymania wniosku od przedsiębiorcy. (dowód: akta kontroli str. 313)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

## 2. Skuteczność działań dotyczących zatrudniania osób pozbawionych wolności

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2014-2016 (I kwartał) ZK osiągnął następujące wskaźniki zatrudnienia osadzonych:

- wskaźnik powszechności zatrudnienia<sup>11</sup> – odpowiednio 59,2%, 63,2% i 63,5%, tj. w wysokościach przekraczających 35% wskaźnik określony w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020<sup>12</sup>, którego osiągnięcie zostało założone na 2020 r.;
- odsetek zatrudnionych odpłatnie w stosunku do wszystkich osadzonych wynosił w tym okresie 29,4%, 30,7% i 27%, co przekraczało mierniki przyjęte przez CZSW przy

<sup>10</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 53.

<sup>11</sup> Udział procentowy zatrudnionych osadzonych (odpłatnie i nieodpłatnie) w liczbie osadzonych ogółem.

<sup>12</sup> Przyjęta uchwałą Nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. (M.P. z 2013 r. poz. 640).

opracowywaniu na te lata budżetu zadaniowego wynoszące odpowiednio 11,5%, 12,75% i 13,45%<sup>13</sup>;

- odsetek zatrudnionych w stosunku do mogących podjąć pracę wynosił odpowiednio: 88,8%, 92,1% i 92%<sup>14</sup>. (dowód: akta kontroli str. 25, 314)

W latach 2010-2016 (I kwartał) wskaźnik powszechności zatrudnienia skazanych w ZK utrzymywał się na zbliżonym poziomie i wynosił odpowiednio: 57,3%, 55,3%, 56,4%, 56,8%, 59,2%, 63,2% i 63,5%. (dowód: akta kontroli str. 25)

Kierownik Działu Penitencjarnego wyjaśniła: „Zakład Kamy w Grądach Woniecko mając na uwadze konieczność zapobiegania zasadniczemu wzrostowi bezrobocia wśród skazanych, Zakład Karny w Grądach-Woniecko przystąpił do radykalnych działań mających powstrzymać spadek ilości miejsc pracy osadzonych poprzez rozpoczęcie szerokiej promocji zatrudnienia za pośrednictwem:

- wysyłania ofert pracy do różnych firm i instytucji samorządowych,
- prowadzenia licznych rozmów telefonicznych z potencjalnymi pracodawcami,
- utrzymywaniem stałego kontaktu z kontrahentami współpracującymi z tutejszą jednostką przez spotkania.

Działania te przyniosły efekty w formie wzrostu wskaźników zatrudnienia osadzonych pomimo spadku zaludnienia jednostki penitencjarniej, dość dużej liczby skazanych z niskimi wymiarami kar, jak również osadzonych, którzy w momencie przybycia do jednostki posiadają już uprawnienia do ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie. Procentowy wskaźnik zatrudnienia na terenie jednostki i poza terenem jednostki kształtował się w kontrolowanym czasie następująco: w 2014 roku procent skazanych zatrudnionych w stosunku do wszystkich osadzonych w jednostce kształtował się od 53,1% do 63%; w 2015 roku (...) od 59% do 70,5%;, I kwartał 2016 roku (...) od 60% do 67%.”

Ponadto, w odpowiedzi na pytanie dotyczące problemów na jakie ZK napotyka przy organizowaniu zatrudnienia osadzonym wyjaśniła: „Podstawowymi problemami w zakresie zatrudnienia osadzonych występującymi w jednostce oraz czynnikami hamującymi bądź utrudniającymi rozwój zatrudnienia są przede wszystkim:

- ponoszenie przez kontrahentów kosztów badań, co w sytuacji wycofania skazanego z zatrudnienia (np. w.p.z., transport do zakładu karnego typu zamkniętego czy krótki wymiar kary) powoduje niechęć kontrahenta do uzupełniania stanu etatowego,
- znaczny odsetek osadzonych niezdolnych do pracy z powodów zdrowotnych, jak również względów ochronnych czy penitencjarnych,
- sytuacja na rynku pracy związana ze złym stanem gospodarczym i finansowym firm,
- brak wymaganych przez kontrahentów kwalifikacji wśród osadzonych,
- możliwości finansowe dotyczące ponoszenia przez kontrahentów dużych kosztów dowozu do pracy,
- słabo rozwinięta komunikacja publiczna,
- duży wskaźnik bezrobocia w okolicach miejscowości Grądy-Woniecko,
- położenie miejscowości.” (dowód: akta kontroli str. 256-259)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

<sup>13</sup> Mierniki przyjęte w ramach budżetu zadaniowego dla zatrudnienia odpłatnego osadzonych w skali całego kraju.

<sup>14</sup> Powszechność zatrudnienia liczona z wyłączeniem tych osadzonych, którzy nie mogli podjąć pracy z różnych przyczyn (stan zdrowia, względy bezpieczeństwa, postępowania karne w toku itp.).

#### IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

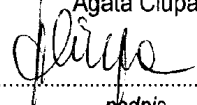
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Białystok, dnia 15 lipca 2016 r.

Kontroler  
Maciej Brzosko  
starszy inspektor kontroli państwowej

  
.....  
podpis

DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
z up. WICEDYREKTOR  
Agata Ciupa

  
.....  
podpis

