



LRZ.410.009.2016
Nr ewid. 187/2016/P/16/090/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

ZATRUDNIANIE OSÓB POZBAWIONYCH WOLNOŚCI

DELEGATURA W RZESZOWIE

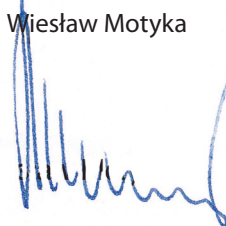
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

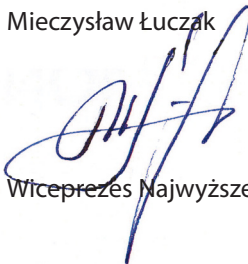
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Rzeszowie:
Wiesław Motyka



Akceptuję:

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 22.02.2017r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli	9
2.3. Uwagi i wnioski	13
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	15
3.1. Uwarunkowania organizacyjne i prawne	15
3.1.1. Zasady zatrudniania osadzonych	15
3.1.2. Zatrudnianie odpłatne	15
3.1.3. Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy	16
3.1.4. Zatrudnianie nieodpłatne	17
3.1.5. Instytucje Gospodarki Budżetowej	17
3.1.6. Organizacja i zadania Służby Więziennej	18
3.2. Analiza systemów zatrudniania osadzonych w innych krajach	18
3.3. Główne tezy z panelu ekspertów	20
3.4. Wyniki kontroli	21
3.4.1. Skuteczność zatrudniania osób pozbawionych wolności	21
3.4.2. Prawdliwość zatrudniania osób pozbawionych wolności	39
4. INFORMACJE DODATKOWE	49
4.1. Organizacja i metodyka kontroli	49
4.2. Przebieg kontroli	49
4.3. Realizacja wniosków	50
5. ZAŁĄCZNIKI	51

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

osadzeni osoby przebywające w warunkach przymusowego odosobnienia w ramach odbywania kary pozbawienia wolności, środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania oraz odbywania kary aresztu (osoby pozbawione wolności)

skazani osoby odbywające karę pozbawienia wolności

ukarani osoby odbywające karę aresztu

SW Służba Więzienna

CZSW Centralny Zarząd Służby Więziennej

OISW Okręgowy Inspektorat (okręgowe inspektoraty) Służby Więziennej

FAZS Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy

PZP przywzięziennne zakłady pracy tj. IGB oraz przedsiębiorstwa państwowe

IGB instytucja (instytucje) gospodarki budżetowej

PP przywzięziennne przedsiębiorstwa państwowe

**jednostka
penitencjarna** zakład karny lub areszt śledczy

ZK zakład karny

AŚ areszt śledczy

OPP organizacja (organizacje) pożytku publicznego

**kontrahenci
zewnętrzni** pracodawcy inni niż Służba Więzienna i PZP, zatrudniający odpłatnie osoby pozbawione wolności



dobra praktyka



nieprawidłowość lub zła praktyka

Pozwólcie więźniom pracować, a będą cnotliwi

John Howard (1726–1790)

Praca osób pozbawionych wolności stanowi filar resocjalizacji, odkąd na przełomie XVII i XVIII wieku nowoczesna penitencjarystyka zaczęła odchodzić od prymatu represyjnej funkcji kary odosobnienia. Praca osadzonych pozwala na realizację wielu społecznie użytecznych celów, w tym na określenie lub zachowanie społecznej funkcji więźnia po wyjściu na wolność, wpływa pozytywnie na zachowanie porządku w zakładzie karnym, umożliwia zaspokajanie potrzeb ekonomicznych, w tym potrzeb rodziny, jaką osadzony pozostawił na wolności oraz umożliwia mu spłatę zobowiązań alimentacyjnych. Pozwala również na zmniejszenie kosztów systemu penitencjarnego, a także służy – poprzez zatrudnienie nieodpłatne przy pracach publicznych – społecznościom lokalnym.

Pomimo, że w żadnym systemie penitencjarnym nie jest możliwe zatrudnienie wszystkich osób pozbawionych wolności, zapewnienie pracy jak największej liczbie osadzonych winno być celem działań Państwa i jego organów. Dlatego ocena skuteczności działania podmiotów zatrudniających osoby pozbawione wolności stanowi kluczowy element oceny tego systemu.

Kontrola przeprowadzona została z inicjatywy własnej NIK, w związku z informacjami o spadku zatrudnienia osadzonych, czego przyczyną był w głównej mierze wyrok Trybunału Konstytucyjnego z lutego 2010 r.¹, który wymógł na ustawodawcy wprowadzenie obowiązku wypłaty pracującym osadzonym co najmniej minimalnego wynagrodzenia (poprzednio połowy minimalnego wynagrodzenia). Jednocześnie wzrost liczby nieodpłatnie pracujących więźniów rodził ryzyko nadużywania tej formy zatrudnienia i wymagał rzetelnej oceny pod kątem prawidłowości.

W kontroli zwrócono również uwagę na zapewnienie osadzonym szkoleń zawodowych czy otrzymywania zaświadczeń o wykonywaniu pracy w warunkach odosobnienia, czyli działania mające pomóc osadzonym w powrocie na rynek pracy po opuszczeniu murów więzienia.

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r. (sygn. akt P 20/09, Dz. U. z 2010 r. Nr 34, poz. 191).

Temat i numer kontroli

Zatrudnianie osób pozbawionych wolności (P/16/090).

Cel główny kontroli

Ocena, czy system zatrudniania osób pozbawionych wolności działa prawidłowo i skutecznie.

Cele szczegółowe

1. Ocena, czy podmioty systemu zatrudniania osób pozbawionych wolności działają skutecznie.
2. Ocena, czy podmioty systemu zatrudniania osób pozbawionych wolności działają prawidłowo.

Podstawa prawna i kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*², zwanej dalej ustawą o NIK. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Zakres przedmiotowy kontroli

Skuteczność zatrudniania osób pozbawionych wolności, w tym osiąganie zakładanych mierników, identyfikowanie przyczyn spadków zatrudnienia osadzonych oraz działania podejmowane w celu jego zwiększenia.

Prawidłowość zatrudniania osób pozbawionych wolności, w tym:

- zatrudnianie osadzonych na rzecz Służby Więziennej,
- realizacja umów zawieranych z kontrahentami zewnętrznymi i podmiotami publicznymi zatrudniającymi osadzonych,
- ewidencjonowanie pracujących osadzonych,
- realizacja szkoleń zawodowych dla więźniów,
- nadzór nad zatrudnianiem osób pozbawionych wolności,
- zatrudnianie osadzonych przez instytucje gospodarki budżetowej,
- gospodarowanie Funduszem Aktywizacji Zawodowej Skazanych.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, 6 okręgowych inspektoratach Służby Więziennej, 12 jednostkach penitencjarnych (7 zakładach karnych i 5 aresztach śledczych) oraz w 5 instytucjach gospodarki budżetowej, których celem statutowym jest zatrudnianie osób pozbawionych wolności.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

Mapa nr 1

Rozmieszczenie terytorialne kontrolowanych jednostek



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik nr 1 do niniejszej Informacji.

Okres objęty kontrolą

2014–2016 (I kwartał) – z badaniem danych statystycznych od 2010 r.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W systemie zatrudniania osób pozbawionych wolności, w okresie objętym kontrolą, wystąpiły poważne trudności w zakresie pracy odpłatnej wykonywanej przez osadzonych. Wyniknęły one ze zmiany przepisów prawa³. NIK ocenia jednak pozytywnie wysiłki, jakie podjęła Służba Więzienna w celu utrzymania i pozyskania miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności. Jako nieskuteczne NIK ocenia natomiast działania instytucji gospodarki budżetowej (IGB), czyli publicznych podmiotów powołanych w celu zapewnienia pracy osobom pozbawionym wolności. W instytucjach tych, pomimo poprawy sytuacji ekonomicznej, liczba pracujących osadzonych wciąż spadała. Wszystkie podmioty odpowiedzialne za zatrudnianie osadzonych wykonywały swoje zadania w zgodzie z obowiązującymi przepisami.

Liczba osób, które znalazły zatrudnienie w czasie przebywania w zakładach karnych i aresztach śledczych nie uległa w ostatnich latach zmianie i wynosi ok. 25 tys. Utrzymanie tej liczby na niezmiennym poziomie – mimo znacznego zwiększenia się kosztów pracy osadzonych, na skutek wprowadzenia w życie przepisów uwzględniających przywołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego – było możliwe dzięki skutecznym wysiłkom Służby Więziennej, choć stało się to głównie w drodze poszerzenia oferty pracy nieodpłatnej.

NIK stwierdziła, że odsetek osób pozbawionych wolności, które znalazły zatrudnienie liczony w stosunku do całej populacji osadzonych wzrósł z 32% w roku 2014 do 34,5% w I kw. 2016 r., zaś odsetek zatrudnionych osadzonych liczony w stosunku do osób pozbawionych wolności, które mogły podjąć pracę⁴, wzrósł z 55,5% w 2014 r. do 59,7% w I kwartale 2016 r. Jednym z czynników wpływających na zwiększenie wskaźnika powszechności zatrudnienia w jednostkach penitencjarnych był spadek liczby osadzonych (z 83 tys. w 2010 r. do 72 tys. w 2016 r.), spowodowany m.in. częstszym stosowaniem kar o charakterze „wolnościowym”, w tym kary pozbawienia wolności w warunkach Systemu Dozoru Elektronicznego.

W zaistniałych warunkach prawnych rynek pracy odpłatnej dla osadzonych uległ w latach 2011–2012 gwałtownemu załamaniu. Podjęte wówczas działania w sferze legislacyjnej i organizacyjnej zahamowały wprawdzie tendencję spadkową, ale nie przyczyniły się do poszerzenia oferty pracy odpłatnej dla osadzonych.

Służbie Więziennej udało się przekształcić szereg prac na terenie jednostek penitencjarnych wykonywanych do roku 2011 odpłatnie, w zajęcia nieodpłatne. Znaczącemu spadkowi ofert pracy odpłatnej ze strony zewnętrznych kontrahentów towarzyszyły równoczesne wysiłki Służby Więziennej skierowane na pozyskiwanie nowych miejsc pracy nieodpłatnej oraz tworzenie warunków do zwiększenia atrakcyjności zatrudnienia odpłatnego.

Dopiero w latach 2015–2016 podjęte zostały prace nad zmianami legislacyjnymi (zwiększenie ryczałtu dla przedsiębiorców z tytułu zatrudniania skazanych) i organizacyjnymi (budowa hal produkcyjnych na terenie jednostek penitencjarnych), które mają na celu znaczące zwiększenie

³ Zmiana art. 123 § 2 k.k.w. z dniem 8 marca 2011 r. dokonana przepisem art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 39, poz. 202). Zmiana ta uwzględniała wyrok TK powołany w przypisie 1 i wprowadziła wymóg wypłaty pracującym osadzonym minimalnego wynagrodzenia w pełnej wysokości (poprzednio – połowy minimalnego wynagrodzenia).

⁴ Z pominięciem tych osadzonych, którzy nie mogą podjąć zatrudnienia ze względu na stan zdrowia, wiek, względy bezpieczeństwa, postępowanie karne dotyczące innego czynu itp.

poziomu odpłatnego zatrudnienia osadzonych⁵. Taki rodzaj pracy zapewnia bowiem skuteczniejszą resocjalizację, pozwala skazanym na spłatę zobowiązań (np. alimentacyjnych) oraz stymuluje powstawanie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności⁶.

NIK stwierdziła, że oprócz zmiany przepisów dotyczących wysokości minimalnego wynagrodzenia osadzonych, kluczowymi barierami w zatrudnianiu osób pozbawionych wolności były m.in. kosztowne i czasochłonne procedury medycyny pracy, duża rotacja osadzonych, brak wymaganych kwalifikacji do podjęcia oferowanej pracy oraz konieczność objęcia wielu więźniów terapią związaną z uzależnieniem od alkoholu lub narkotyków.

Instytucje gospodarki budżetowej (IGB), w okresie objętym kontrolą, zanotowały spadek zatrudnienia osób pozbawionych wolności aż o 16% IGB nie wykazywały też należytych starań w celu efektywnego wykorzystania posiadanego majątku oraz uzyskania dotacji na zwiększenie inwestycji.

Zarówno jednostki Służby Więziennej, jak i instytucje gospodarki budżetowej przestrzegały przepisów dotyczących czasu pracy skazanych, wysokości wypłacanego wynagrodzenia oraz zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy. Podmioty te podejmowały również celowe działania na rzecz zapewnienia osadzonym szkoleń zawodowych, które miały pomóc w znalezieniu zatrudnienia w czasie odbywania kary jak i po jej zakończeniu.

Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na funkcjonowanie systemu zatrudniania osób pozbawionych wolności.

2.2 Synteza wyników kontroli

Skuteczność zatrudniania osadzonych

1. Poczynając od roku 2012 odsetek zatrudnionych osób pozbawionych wolności w stosunku do ogółu osadzonych, a zwłaszcza w stosunku do osadzonych, którzy mogą podjąć pracę, systematycznie wzrasta.

Udział pracujących osadzonych w stosunku do wszystkich osób pozbawionych wolności wzrósł w okresie objętym kontrolą z 32% do 34,5%. Natomiast udział zatrudnionych liczony w stosunku do populacji osadzonych, którzy mogli podjąć pracę, wzrósł z 55,5% w 2014 r. do 59,7% w I kwartale 2016 r.

Liczba osób, które znalazły zatrudnienie w czasie przebywania w zakładach karnych i aresztach śledczych nie uległa w ostatnich latach zmianie i wynosi ok. 25 tys. Utrzymanie poziomu zatrudnienia w niesprzyjających warunkach prawnych było możliwe dzięki skutecznym działaniom Służby Więziennej. Na wzrost odsetka zatrudnionych miał więc również wpływ spadek liczby ogółu osadzonych.

Analiza systemów penitencjarnych innych krajów wskazuje, że część z nich (np. Węgry, Słowacja), powszechność zatrudnienia osadzonych oblicza się w stosunku do grupy więźniów mogących podjąć pracę, nie zaś do wszystkich osadzonych. Przyjmując ten sposób wyliczania powszechności zatrudnienia skazanych, skuteczność zatrudniania osób pozbawionych wolności w Polsce – na tle innych krajów – jest stosunkowo wysoka. [opis str. 18–22]

⁵ 15 grudnia 2016 r. Sejm RP uchwalił ustawę zmieniającą kodeks karny wykonawczy z dniem 1 maja 2017 r., w której wprowadzono część wskazanych zmian legislacyjnych, m.in. zwiększono wysokość potrąceń z wynagrodzeń osadzonych na rzecz Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych z 25% do 45%. W procesie legislacyjnym pozostaje nadal zmiana ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, przewidująca m.in. zwiększenie ryczałtu dla przedsiębiorców zatrudniających osadzonych z 20% do 40% wypłacanego wynagrodzenia.

⁶ Praca odpłatna dla osadzonych, w świetle Europejskich Reguł Więziennych z 2006 r. jest preferowanym środkiem resocjalizacyjnym, na jej znaczenie zwrócili też uwagę zaproszeni przez NIK paneliści.

2. Najistotniejszym czynnikiem, który w latach 2011–2012 spowodował znaczący spadek zatrudnienia (zwłaszcza odpłatnego) wśród osób pozbawionych wolności, była zmiana przepisów⁷ dotyczących minimalnej wysokości wynagrodzenia dla osadzonych⁸. Spowodowała ona większe obciążenie finansowe dla pracodawców, a tym samym gwałtowny spadek odpłatnego zatrudniania więźniów. Podczas gdy w 2010 r. za wynagrodzeniem pracowało ponad 17 tys. osadzonych, to w 2012 r. liczba ta wyniosła niewiele ponad 9 tys.

W latach 2012–2016 spadek ten był kompensowany istotnym wzrostem nieodpłatnej pracy osadzonych, osiągniętym w dużej mierze dzięki intensywnym i skutecznym działaniom Służby Więziennej. W 2010 r. zatrudnionych nieodpłatnie pozostawało ok. 8 tys. osadzonych, zaś począwszy od roku 2011 liczba ta rosła, by w latach 2013–2016 osiągnąć około 15 tys. [opis str. 21–22, 30–33]

3. Największym pracodawcą dla osadzonych pozostaje wciąż Służba Więzienna, która zatrudnia blisko 70% osób pozbawionych wolności. Praca odpłatna i nieodpłatna na rzecz jednostek penitencjarnych (przy pracach porządkowych, remontowych, w kuchniach, pralniach, itp.) pozwala na ich bieżące, skuteczne funkcjonowanie.

W trakcie kontroli NIK stwierdziła, że dyrektorzy zakładów karnych i aresztów śledczych kierowali osadzonych do pracy z zachowaniem zasad efektywności i racjonalności zatrudnienia, a zatrudnieni realizowali zadania użyteczne dla danej jednostki. [opis str. 23, 39–41]

Niską skuteczność zatrudniania osadzonych stwierdzono w objętych kontrolą instytucjach gospodarki budżetowej, czyli w podmiotach, których ustawowym celem jest zapewnienie pracy osobom pozbawionych wolności. Pomimo, że instytucje te systematycznie poprawiają swoje wyniki ekonomiczne (od zapaści z lat 2011–2012), nie przekłada się to na wzrost zatrudniania osadzonych, które w I kwartale 2016 r. spadło w stosunku do roku 2014 aż o 16%. Tym samym instytucje gospodarki budżetowej zatrudniały jedynie 3% spośród pracujących osób pozbawionych wolności (700–800 pracowników). [opis str. 25–26]

4. Wszystkie objęte kontrolą podmioty zajmowały się identyfikacją przyczyn spadków lub braku wzrostu zatrudnienia osadzonych. Prócz wskazanej zmiany przepisów dotyczących wynagrodzenia osób pozbawionych wolności, barierami w zatrudnianiu (wskazywanymi również przez pracodawców zewnętrznych) były kosztowne i czasochłonne procedury medycyny pracy, rotacja osadzonych, brak wymaganych kwalifikacji oraz konieczność objęcia osadzonych terapią związaną z uzależnieniem od alkoholu lub narkotyków. Istotne znaczenie dla powszechności zatrudnienia miał również spadek liczby skazanych, spowodowany częstszym stosowaniem kar „wolnościowych”, w tym z wykorzystaniem Systemu Dozoru Elektronicznego. Za murami jednostek penitencjarnych pozostali osadzeni o gorszych prognozach resocjalizacyjnych, niebezpieczni czy niechętni do podjęcia zatrudnienia. Najwięcej skazanych pracowało w tych jednostkach, w których karę odbywa się w systemie otwartym lub półotwartym. Z kolei najtrudniej było znaleźć zatrudnienie w jednostkach typu zamkniętego, gdzie osadzeni nie mogli podejmować pracy u pracodawców zewnętrznych. [opis str. 26–30]

5. Wyniki kontroli wskazują, że większość skontrolowanych podmiotów podejmowała celowe i skuteczne działania ukierunkowane na wzrost zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Funkcjonariusze Centralnego Zarządu Służby Więziennej, we współpracy z Ministerstwem

⁷ Wprowadzona w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z lutego 2010 r., powołanym w przypisie nr 1.

⁸ Wprowadzono wymóg wypłaty pracującym osadzonym minimalnego wynagrodzenia w pełnej wysokości (poprzednio – połowy minimalnego wynagrodzenia).

Sprawiedliwości, opracowali założenia zmian (w sferze legislacyjnej i organizacyjnej), które mają na celu usprawnienie systemu zatrudniania osób pozbawionych wolności. W toku pozostają prace nad projektem zmian Kodeksu karnego wykonawczego oraz ustawy *o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności*. Zmiany przepisów mają przede wszystkim pomóc w stworzeniu bodźców ekonomicznych (np. zwiększenie ryczałtu przysługującego za zatrudnienie więźniów z 20% do 40% wypłacanego im wynagrodzenia) dla pracodawców zewnętrznych zatrudniających osadzonych.

Począwszy od 2015 r. wdrażany jest również program budowy 40 hal produkcyjnych na terenie jednostek penitencjarnych⁹, w których zatrudnienie na rzecz osób pozbawionych wolności realizować będą przedsiębiorcy prywatni.

Dyrektorzy okręgowych inspektoratów Służby Więziennej oraz dyrektorzy jednostek penitencjarnych nawiązywali liczne kontakty z samorządami, urzędami pracy, stowarzyszeniami czy organizacjami charytatywnymi, dzięki czemu w latach objętych kontrolą zapewniono wzrost zatrudnienia nieodpłatnego osadzonych.

Wysoki poziom zatrudnienia zewnętrznego odnotowano w tych zakładach karnych i aresztach śledczych, w których współpraca z pracodawcą trwała od wielu lat. Pozyskanie nowych pracodawców było trudniejsze, głównie ze względów ekonomicznych (wysokie koszty zatrudnienia osadzonych). [opis str. 30–33]

6. Niewystarczające, a w efekcie nieskuteczne działania w celu zwiększenia zatrudnienia osób pozbawionych wolności podejmowała większość skontrolowanych instytucji gospodarki budżetowej. Podmioty te, pomimo dysponowania znacznym zasobem nieruchomości (gruntów, budynków, hal) nie korzystały w wystarczającym stopniu z dostępnych środków FAZS¹⁰, tym samym posiadana przez nie infrastruktura pozostawała w części niezagospodarowana i często popadała w ruinę. Najskuteczniejszymi w organizacji miejsc pracy dla osadzonych były ZIGB PIAST, BIGB BALTICA oraz ZIGB POMERANIA, zaś najgorsze rezultaty osiągnęły PIGB CARPATIA i MIGB MAZOVIA, w których albo nie dokonywano żadnych strategicznych inwestycji albo były one podejmowane w sposób niegospodarny.

Istotną przeszkodą w zwiększaniu zatrudnienia przez IGB była niska konkurencyjność oferowanych przez nie towarów i usług. Dyrektorzy tych instytucji wskazują, że w innych krajach podobne podmioty uzyskują dobre rezultaty finansowe głównie dzięki wsparciu ze strony państwa (np. poprzez system odpowiednich preferencji przy zamówieniach publicznych). [opis str. 33–36]

7. Objęte kontrolą podmioty zapewniły szkolenie zawodowe dla znacznego odsetka osób pozbawionych wolności. Szkolenia te, realizowane ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, środków FAZS oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, pozwoliły na podniesienie kwalifikacji zawodowych u ponad 7.300 osadzonych (10,2% wszystkich osób pozbawionych wolności). Szkolenia ukierunkowane były na naukę zawodów i umiejętności poszukiwanych przez potencjalnych pracodawców (elektryk, brukarz, pracownik budowlany), a także na umiejętności związane z poszukiwaniem pracy po wyjściu na wolność (obsługa komputera, sporządzanie CV). [opis str. 37–39]

⁹ Inwestycje te finansowane są z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych, a zatem pośrednio z potrąceń z wynagrodzeń pracujących odpłatnie osadzonych.

¹⁰ W okresie objętym kontrolą kwota udzielonych pięciu dotacji dla IGB wyniosła ok. 9 mln zł, podczas gdy jednostki penitencjarne SW wykorzystały ze środków FAZS ok. 25 mln zł w ramach 33 udzielonych dotacji.

Prawidłowość zatrudniania osadzonych

1. Realizacja zadań dotyczących zatrudniania osób pozbawionych wolności odbywała się prawidłowo, tj. zgodnie z przepisami, a także z zachowaniem zasad rzetelności, gospodarności oraz celowości. Prawidłowo i skutecznie sprawowany był nadzór nad zatrudnianiem osadzonych sprawowany przez Centralny Zarząd Służby Więziennej oraz okręgowe inspektoraty SW.
2. Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości podzielić można na:

systemowe, które polegały na:

- nie zawsze gospodarnym wykorzystaniu posiadanych środków trwałych przez IGB¹¹,
- niewłaściwym ewidencjonowaniu osadzonych (sprawozdanie MS ZK-2 niedostosowane do form zatrudnienia przewidzianych w k.k.w.);
- niewystawianiu zaświadczeń o wykonywaniu przez osadzonych pracy nieodpłatnej (spowodowane błędną interpretacją przepisów – nieprawidłowość ta została wyeliminowana poprzez przesłanie stosownych wytycznych CZSW w trakcie kontroli NIK);
- niewykazywaniu, w zaświadczeniach o wykonywaniu odpłatnej pracy, wysokości zarobków osadzonych (brak stosownej rubryki w drukach zaświadczeń);

oraz incydentalne, które polegały na:

- niegospodarnym wydatkowaniu przez MIGB Mazovia kwoty 992,6 tys. zł na inwestycję związaną z produkcją i dystrybucją nowego wyrobu (działalność w tym zakresie, pomimo poniesionych wydatków, wciąż nie jest realizowana, zaś przy produkcji nie znaleźli zatrudnienia osadzeni);
- braku szkoleń w zakresie sposobu wykonywania pracy, przepisów bhp oraz przepisów pożarowych dla części osadzonych (w dwóch jednostkach penitencjarnych);
- kierowaniu osadzonych do pracy niezgodnie z przyjętym wykazem stanowisk (w trzech jednostkach penitencjarnych);
- opóźnieniach lub pomyłkach w wpłatach wynagrodzeń dla osadzonych (w trzech jednostkach penitencjarnych);
- skierowaniu osadzonych do pracy nieodpłatnej w dwóch stowarzyszeniach, które nie posiadały wymaganego przepisami statusu organizacji pożytku publicznego (w jednej jednostce penitencjarnej). [opis str. 45–46]

Wskazane nieprawidłowości nie miały istotnego, negatywnego wpływu na system zatrudniania osób pozbawionych wolności i zostały wyeliminowane w toku kontroli NIK, bądź zostały objęte wnioskami zawartymi w niniejszej informacji (pkt 2.3).

3. NIK stwierdza, że zasada zapewnienia odpłatnej pracy w pierwszej kolejności więźniom posiadającym zobowiązania alimentacyjne (określona w przepisie art. 122 § 2 k.k.w.) była realizowana, o ile nie stały temu na przeszkodzie względy bezpieczeństwa oraz wymogi związane charakterem pracy, w tym posiadaniem konkretnych umiejętności przez osadzonych. W latach 2014–2016 (I kwartał) pracowało odpłatnie od 26,7% do 30% osadzonych posiadających udokumentowane¹² zobowiązania alimentacyjne.

¹¹ Niezagospodarowane, popadające w ruinę hale magazynowe, niewykorzystywane maszyny lub urządzenia.

¹² Jednostki penitencjarne uzyskiwały wiedzę o takich zobowiązaniach najczęściej dopiero w przypadku skierowania przez komornika sądowego zajęcia wynagrodzenia osadzonego.

Zatrudnianie osób pozbawionych wolności poza murami jednostek penitencjarnych odbywało się w sposób zapewniający bezpieczeństwo dla współwięźniów jak i społeczności lokalnych. Przypadki samowolnego oddalenia się osadzonych w czasie pracy miały charakter krótkotrwały (osadzeni najczęściej nie mieli zamiaru dokonania ucieczki), a Służba Więzienna podejmowała stosowne działania celem zapobiegania takim sytuacjom w przyszłości (np. wzmożenie nadzoru, wycofanie osadzonych z zatrudnienia). [opis str. 46–48]

2.3 Uwagi i wnioski

System zatrudniania osób pozbawionych wolności, po trudnościach związanych z niekorzystną zmianą przepisów z 2011 r., z każdym rokiem działa skuteczniej. Zmiany systemowe powinny, zdaniem ekspertów, pozytywnie wpłynąć na wzrost zatrudnienia odpłatnego skazanych. Zwłaszcza zwiększenie ryczałtu dla przedsiębiorców zatrudniających osadzonych może stać się istotnym bodźcem oddziaływującym na zainteresowanie kontrahentów zewnętrznym zatrudnieniem tego rodzaju pracownika. Z kolei budowa 40 hal na terenie jednostek penitencjarnych zapewni pracę tym osadzonym, którzy ze względów bezpieczeństwa nie mogą pracować poza murami więzienia. Wzrost zatrudnienia odpłatnego to równocześnie większe wpływy FAZS (z potrąceń z wynagrodzeń skazanych), a zatem zapewnienie finansowania dla tworzenia kolejnych miejsc pracy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli – obok wdrożenia rozwiązań uwzględnionych już w projektach zmiany przepisów (dotyczących m.in. zwiększenia ryczałtu dla przedsiębiorców zatrudniających osadzonych z 20% do 40% wypłacanego wynagrodzenia) oraz wynikających z uchwalonej przez Sejm 15 grudnia 2016 r. ustawy zmieniającej kodeks karny wykonawczy (od 1 maja 2017 r.), w której m.in. zapisano zwiększenie wysokości potrąceń z wynagrodzeń osadzonych na rzecz Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych z 25% do 45% – zasadnym będzie sformułowanie następujących wniosków:

1. Do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, o:

- zobligowanie instytucji gospodarki budżetowej (w ramach sprawowanego nadzoru nad tymi podmiotami) do większego zaangażowania w korzystaniu ze środków FAZS oraz lepszego zagospodarowania posiadanych, a niewykorzystywanych środków trwałych,

UZASADNIENIE: wyniki kontroli wskazują, że instytucje gospodarki budżetowej w niewielkim stopniu korzystają z możliwości uzyskania dotacji z FAZS, pomimo że mogłyby je przeznaczyć na zagospodarowanie posiadanych i niewykorzystanych nieruchomości (gruntów, hal, magazynów itp.).

[wyniki kontroli str. 33–36, tezy *Panelu Ekspertów*, załącznik nr 2, pkt 4]

- podjęcie działań mających na celu wydatkowanie niewykorzystanych środków FAZS, pozostających w dyspozycji tego Funduszu,

UZASADNIENIE: W kontroli ustalono, że corocznie FAZS dysponuje ok. 45 mln zł niewykorzystanych środków (tj. kwotą większą, o ok. 17% od średnich rocznych wydatków Funduszu).

[wyniki kontroli str. 37]

- zawieranie, w umowach dotacji udzielanych IGB, zapisów obligujących do zatrudniania przez te podmioty osadzonych na wyższym poziomie, niż minimalny, wymagany przez przepisy prawa,

UZASADNIENIE: wyniki kontroli wskazują, że w umowach zawieranych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej z IGB, dysponent FAZS zobowiązywał beneficjentów do utrzymania udziału zatrudniania osadzonych na poziomie jedynie 20% zatrudnienia ogółem. Wielkość ta jest minimalnym, ustawowym

progiem warunkującym uznanie podmiotu za instytucję gospodarki budżetowej. Z kolei przepisy wykonawcze¹³ uprawniają dysponenta Funduszu do nakładania w umowach przyznających dotację wymogów uzyskiwania wyższego poziomu zatrudnienia osób pozbawionych wolności w zatrudnieniu ogółem.

[wyniki kontroli str. 37]

- rozważenie określania powszechności zatrudnienia osób pozbawionych wolności w stosunku do grupy osadzonych, którzy mogą pracować, przy jednoczesnym wprowadzeniu jednolitych zasad określania tej populacji więźniów.

UZASADNIENIE: W ocenie NIK przyjęcie takiego algorytmu jest zasadne, bo świadczy o rzeczywistej skuteczności w zatrudnianiu osadzonych (w ten sposób oblicza się powszechność zatrudnienia w wielu krajach, m.in. na Węgrzech i Słowacji). Przyjęcie proponowanego algorytmu wymaga jednak stworzenia precyzyjnego sposobu obliczania osób, które nie mogą podjąć pracy.

[wyniki kontroli str. 18–19, 21–23, 43–44]

2. Do Ministra Sprawiedliwości, o:

- rozważenie wprowadzenia przepisów szczególnych w k.k.w., upraszczających procedurę uzyskiwania przez osadzonych zaświadczeń z zakresu medycyny pracy oraz umożliwiających pokrywanie kosztów badań z FAZS;

UZASADNIENIE: wyniki kontroli wskazują, że jedną z głównych barier w zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (wskazywaną przez przedsiębiorców, jednostki samorządu terytorialnego oraz Służbę Więzienną) są czasochłonne i kosztowne procedury uzyskiwania przez osadzonych, podejmujących pracę u pracodawców zewnętrznych, zaświadczeń o braku przeciwwskazań do zatrudnienia na danym stanowisku, ponawianych za każdym razem w wypadku zmiany pracodawcy, nawet jeśli jest to praca podobna do tej, którą wykonywali u poprzedniego pracodawcy. Przyczyną takiego postępowania jest obecnie obowiązujący tryb uzyskiwania ww. zaświadczeń – taki sam, jak na wolności, gdzie badania poprzedzają podjęcie pracy u każdego kolejnego pracodawcy, Eksperti w trakcie panelu zorganizowanego przez NIK wskazali, że zasadnym byłoby wprowadzenie w tym zakresie przepisów szczególnych, upraszczających niektóre procedury medycyny pracy w stosunku do osadzonych.

[wyniki kontroli str. 27, tezy *Panelu Ekspertów*, załącznik nr 2, pkt 4]

- podjęcie działań inicjujących nowelizację art. 8 ust. 2 ustawy o *zatrudnianiu osób pozbawionych wolności* poprzez zlikwidowanie zapisów o zwiększonych kosztach zatrudniania osadzonych ponoszonych przez przedsiębiorców;

UZASADNIENIE: W obecnym brzmieniu przepis przewiduje wypłatę ryczałtu dla przedsiębiorców z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Może to sugerować konieczność wykazania przez pracodawcę na czym konkretnie polegało zwiększenie kosztów. Zdaniem NIK, należy przereformować ten przepis tak, aby – zgodnie z powszechnym rozumieniem terminu – ryczałt przysługiwał za sam fakt zatrudniania – z zasady bardziej uciążliwego – pracownika, jakim jest osoba pozbawiona wolności.

[tezy *Panelu Ekspertów*, załącznik nr 2, pkt 2]

- podjęcie działań mających na celu dostosowanie wzorów sprawozdań statystycznych z zatrudniania osadzonych do form tego zatrudniania przewidzianych w k.k.w.

UZASADNIENIE: wyniki kontroli wskazują, że wzór sprawozdania MS ZK-2 o zatrudnieniu tymczasowo aresztowanych, skazanych i ukaranych nie zawierał rubryki, w której należałoby ewidencjonować osoby wykonujące nieodpłatną pracę celem przyuczenia na rzecz przywieziennych zakładów pracy.

[wyniki kontroli str. 43–44]

¹³ § 13 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 53).

3.1 Uwarunkowania organizacyjne i prawne

3.1.1. Zasady zatrudniania osadzonych

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi zatrudnianie osób pozbawionych wolności są Kodeks karny wykonawczy¹⁴ (k.k.w.) oraz ustawa *o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności*¹⁵.

Kodeks karny wykonawczy wprowadza kilka podstawowych zasad zatrudniania skazanych:

- skazanemu zapewnia się pracę w miarę możliwości (art. 121 § 1 k.k.w.);
- co do zasady praca jest odpłatna, za wyjątkiem form pracy nieodpłatnej przewidzianych w art. 123a k.k.w. (art. 123 k.k.w.);
- co do zasady praca odpłatna ma charakter obowiązkowy (jeśli są możliwości takiego zatrudnienia), jednak od obowiązku świadczenia pracy osadzony może być zwolniony z powodów zdrowotnych, kształcenia się czy też innych ważnych powodów¹⁶ (art. 121 § 6 i § 7 k.k.w.);
- pracę zapewnia się przede wszystkim skazanym zobowiązanym do świadczeń alimentacyjnych, a także mającym szczególnie trudną sytuację materialną, osobistą lub rodzinną (art. 122 § 2 k.k.w.);
- skazany na karę dożywotniego pozbawienia wolności odbywający karę w zakładzie karnym typu zamkniętego może wykonywać pracę wyłącznie na terenie zakładu karnego (art. 121 § 10 k.k.w.).

Dodatkową zasadę ogólną wprowadza przepis art. 1 ust 2 ustawy *o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności*, który stanowi, że zatrudnienie osadzonych powinno mieć na celu przede wszystkim pozytywne oddziaływanie na ich postawy, zaś osiąganie zysku powinno być podporządkowane resocjalizacji.

3.1.2. Zatrudnianie odpłatne

Podmiotami zatrudniającymi odpłatnie osadzonych są:

- Służba Więzienna,
- przywięzienne zakłady pracy (obecnie przedsiębiorstwa państwowe oraz IGB)¹⁷,
- kontrahenci zewnętrzni.

Przepis art. 123 § 2 k.k.w. stanowi, że osadzonemu, niezależnie od formy zatrudnienia (skierowanie, umowa), przysługuje miesięczne¹⁸ wynagrodzenie w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Przepis ten został zmieniony z dniem 8 marca 2011 r., zaś w poprzednim brzmieniu przewidywał, że osadzonemu przysługuje miesięczne wynagrodzenie w wysokości co najmniej połowy minimalnego wynagrodzenia. Zmiana nastąpiła w wyniku powoływanego we wprowadzeniu do niniejszej Informacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. *o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1116).

¹⁶ Do takich przyczyn zalicza się konieczność pozostawania w dyspozycji organów prowadzących postępowanie w przypadku tzw. „drugich spraw”, gdy przeciwko skazanemu odbywającemu karę pozbawienia wolności prowadzi się postępowanie w związku z innym przestępstwem lub wykroczeniem.

¹⁷ Warunkiem jest, aby osadzeni stanowili co najmniej 20% ogółu zatrudnionych w PZP (art. 3 ust. 3 ustawy *o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności*).

¹⁸ W przypadku przepracowania niepełnego miesiąca lub wykonania niepełnej miesięcznej normy pracy wynagrodzenie wypłaca się proporcjonalnie.

Z przysługującego skazanemu wynagrodzenia za pracę dokonuje się potrąceń na dwa fundusze:

- 10% na cele Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej,
- 25% na cele Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy (art. 125 k.k.w.).

3.1.3. Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy

Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy jest państwowym funduszem celowym i został utworzony z dniem 8 marca 2011 r.¹⁹ w miejsce istniejącego wcześniej Funduszu Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy. Utworzenie Funduszu Aktywizacji nastąpiło równocześnie z wprowadzeniem obowiązku wypłaty osadzonemu co najmniej pełnej wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę i miało na celu zminimalizowanie negatywnych skutków tej regulacji.

Przychodami FAZS są przede wszystkim²⁰:

- wpłaty przywieszennych zakładów pracy, w wysokości co najmniej 25% wartości zwolnień podatkowych i innych zwolnień ze zobowiązań publicznych (obecnie zwolnienia dotyczą jedynie PZP w zakresie należności PFRON),
- wpłaty z potrąceń z wynagrodzenia osadzonych, w wysokości 25% tego wynagrodzenia.

Środki Funduszu Aktywizacji przeznacza się na finansowanie działań w zakresie resocjalizacji osób pozbawionych wolności, a w szczególności na²¹:

- tworzenie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności oraz ochronę istniejących,
- tworzenie w zakładach karnych infrastruktury niezbędnej dla działań resocjalizacyjnych,
- modernizację przywieszennych zakładów pracy i ich produkcji,
- organizowanie nauki zawodu i doskonalenia zawodowego dla osób pozbawionych wolności,
- organizowanie szkolenia w zakresie aktywizacji zawodowej i umiejętności poszukiwania pracy.

Wymienione cele FAZS finansowane są w trzech formach²²:

- 1) **ryczałt** z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osadzonych wypłacanego przedsiębiorcom w wysokości 20% wartości wynagrodzeń przysługujących osadzonemu. Ryczałt wypłacany jest na wniosek przedsiębiorcy złożony za pośrednictwem tej jednostki Służby Więziennej, która skierowała osadzonego do pracy u danego przedsiębiorcy;
- 2) **pożyczki**, która może być udzielona podmiotowi, który przez rok zatrudniał nieprzerwanie osoby pozbawione wolności, a kwota wynagrodzeń przysługujących osadzonemu stanowiła co najmniej 60-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu złożenia wniosku;
- 3) **dotacji**, która może być udzielona podmiotowi, który przez dwa lata zatrudniał nieprzerwanie osoby pozbawione wolności, a kwota wynagrodzeń przysługujących osadzonemu stanowiła co najmniej 120-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu złożenia wniosku.

¹⁹ Art. 2 ustawy z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 39, poz. 202).

²⁰ Art. 6a ust. 3 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności. Innymi, dodatkowymi przychodami Funduszu Aktywizacji mogą być również spadki, zapisy, darowizny, dotacje czy zbiórki.

²¹ Art. 8 ust. 1 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności.

²² Art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności oraz § 2 i § 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 53).

3.1.4. Zatrudnianie nieodpłatne

Formy i warunki zatrudnienia nieodpłatnego osadzonych określone zostały w przepisie art. 123a k.k.w. Wyróżnić można trzy podstawowe formy zatrudniania nieodpłatnego:

- 1) Zatrudnienie w wymiarze 90 godzin miesięcznie, na które nie jest wymagana zgoda osadzonego przy:
 - pracach porządkowych oraz pomocniczych na rzecz Służby Więziennej,
 - pracach porządkowych na rzecz samorządu terytorialnego.
- 2) Zatrudnienie za pisemną zgodą osadzonego lub na jego wniosek przy:
 - pracach publicznych na rzecz organów administracji publicznej,
 - pracach na cele charytatywne,
 - pracach na rzecz organizacji pożytku publicznego,
 - pracach porządkowych i pomocniczych na rzecz Służby Więziennej.
- 3) Zatrudnienie w celu przyuczenia, za pisemną zgodą osadzonego, przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące²³ – w przywieziennych zakładach pracy.

3.1.5. Instytucje Gospodarki Budżetowej

Instytucje gospodarki budżetowej jako podmiot finansów publicznych powstały z dniem 1 stycznia 2010 r. tj. z dniem wejścia w życie ustawy o finansach publicznych²⁴, zaś jako podmioty zatrudniające osadzonych IGB uzyskały byt prawny z dniem 8 marca 2011 r.²⁵. Zastąpiły one w tej roli gospodarstwa pomocnicze przy zakładach karnych, które zostały zlikwidowane z dniem 1 stycznia 2011 r.²⁶.

Zakres i zasady działania instytucji gospodarki budżetowej określa ustawa o finansach publicznych²⁷. IGB należą do sektora finansów publicznych i tworzone są w celu realizacji zadań publicznych²⁸.

Dla podmiotów powstałych na bazie przywieziennych gospodarstw pomocniczych organem założycielskim jest Minister Sprawiedliwości, zaś w jego imieniu czynności w tym zakresie wykonuje Dyrektor Generalny Służby Więziennej.

Obecnie działa pięć Instytucji Gospodarki Budżetowej zatrudniających osadzonych:

- 1) Bałtycka Instytucja Gospodarki Budżetowej BALTICA z siedzibą w Gdańsku oraz oddziałami w Bydgoszczy, Potulicach i Włocławku;
- 2) Podkarpacka Instytucja Gospodarki Budżetowej CARPATIA z siedzibą w Rzeszowie, oddziałami w Wadowicach i Średniej Wsi oraz filią w Tarnowie;
- 3) Mazowiecka Instytucja Gospodarki Budżetowej MAZOVIA z siedzibą w Warszawie oraz oddziałami w Sieradzu, Warszawie-Mokotowie i filią w Studzieńcu;

²³ Do 1 lipca 2015 r. zatrudnienie to mogło być realizowane do 1 miesiąca – art. 4 pkt 45 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 396).

²⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

²⁵ Na mocy przepisu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 39, poz. 202).

²⁶ Na mocy przepisu art. 34 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.).

²⁷ Art. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

²⁸ Art. 9 pkt 6 i art. 23 ustawy o finansach publicznych.

- 4) Zachodnia Instytucja Gospodarki Budżetowej PIAST z siedzibą w Wołowie oraz oddziałami w Kłodzku i Rawiczu;
- 5) Pomorska Instytucja Gospodarki Budżetowej POMERANIA z siedzibą w Czarnem oraz oddziałami w Koszalinie, Goleniowie, Czerwonym Borze i Kamińsku.

3.1.6. Organizacja i zadania Służby Więziennej

Zadania Służby Więziennej, w tym również związane z zatrudnianiem osadzonych, uregulowane zostały w ustawie o *Służbie Więziennej*²⁹.

Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 2 tej ustawy, do podstawowych zadań Służby Więziennej należy m.in. prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, przede wszystkim przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych.

Służba Więzienna ma obowiązek współpracy m.in. z jednostkami samorządu terytorialnego, stowarzyszeniami, fundacjami, kościołami i związkami wyznaniowymi, szkołami wyższymi i placówkami naukowymi oraz osobami godnymi zaufania, zaś organy administracji państwowej, samorządu terytorialnego oraz państwowe jednostki organizacyjne są obowiązane współdziałać z jednostkami organizacyjnymi Służby Więziennej w zakresie i na zasadach określonych w ustawie (art. 4 i art. 5).

Organami Służby Więziennej są Dyrektor Generalny Służby Więziennej, dyrektor okręgowy Służby Więziennej, dyrektor zakładu karnego i dyrektor aresztu śledczego, zaś jednostkami organizacyjnymi Służby Więziennej są Centralny Zarząd Służby Więziennej, okręgowe inspektoraty Służby Więziennej, zakłady karne i areszty śledcze.

3.2 Analiza systemów zatrudniania osadzonych w innych krajach

Uzyskanie porównywalnych danych dotyczących powszechności zatrudnienia więźniów w innych krajach jest znacznie utrudnione, w szczególności ze względu na niejednorodność systemów penitencjarnych, a także na brak publikacji danych³⁰ czy też brak wskazania algorytmu obliczania wskazanej powszechności.

Według dostępnych źródeł, najwyższy udział zatrudnienia osadzonych odnotowuje się w Niemczech (70%–85%)³¹ oraz na Węgrzech (85–90%)³². Za tymi krajami plasuje się Słowacja, Portugalia czy Czechy, w których poziom zatrudnienia osadzonych wynosi około 50%–60%³³. Najmniej więźniów pracuje we Francji (ok. 30%)³⁴, we Włoszech (20%)³⁵ oraz na Łotwie (20%)³⁶.

²⁹ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o *Służbie Więziennej* (Dz. U. z 2016 r. poz. 713, ze zm.).

³⁰ Część krajów, np. Wielka Brytania czy Irlandia publikuje dane dotyczące liczby pracujących osadzonych łącznie z tymi, którzy odbywają naukę.

³¹ Cz. Kłak, *Analiza systemów zatrudnienia osób pozbawionych wolności w wybranych państwach świata (z uwzględnieniem standardów międzynarodowych)*, opracowanie sporządzone na potrzeby Najwyższej Izby Kontroli, Rzeszów 2016 r. – załącznik nr 3 do niniejszej Informacji.

³² Materiały z Europejskiego Kongresu Penitencjarnego, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, 11 lutego 2016 r.

³³ Tamże oraz http://www.vscr.cz/client_data/1/user_files/19/file/spr%C3%A1vn%C3%AD/statistiky/Statistic%C3%A920ro%C4%8Denky/Ro%C4%8Denka_2015.pdf

³⁴ Cz. Kłak, *op.cit.*

³⁵ O. Kubicki, *Praca dla więźniów*, „Na Wokandzie”, nr 29/2016.

³⁶ A. Maculan, D. Ronco, F. Vianello. *Prison in Europe: overview and trends*. European Prison Observatory. Rzym, Wrzesień 2013.

Dane te mogą się jednak okazać nieporównywalne, gdyż kraje, które udostępniają dane o powszechności zatrudnienia więźniów, nie wskazują sposobu jej obliczania. Jak wyjaśnili przedstawiciele węgierskiego odpowiednika Służby Więziennej (Büntetés-végrehajtási Szervezet), uczestniczący w Europejskim Kongresie Penitencjarnym (który odbył się 11 lutego 2016 r. w WSPiA Rzeszowskiej Szkole Wyższej), na Węgrzech powszechność zatrudnienia osadzonych liczona jest w stosunku do grupy osób mogącej podjąć pracę³⁷, nie zaś w stosunku do całej populacji osadzonych. Podobny sposób określania wielkości zatrudnienia więźniów ma miejsce na Słowacji. Przykładowo, w pierwszym półroczu 2016 r., w słowackich jednostkach penitencjarnych przebywało łącznie 10.132 osadzonych. Z grupy tej dla celów ewidencyjnych wyłączono 3.624 więźniów niezdolnych do pracy, a liczbę pracujących osadzonych (4.569 osób) zestawiono z więźniami zdolnymi do podjęcia zatrudnienia (6.508 osób). Skutkuje to określeniem powszechności zatrudnienia na poziomie 70,2%. Jednakże powszechność zatrudnienia osadzonych – liczona w stosunku do wszystkich osób pozbawionych wolności – wyniosłaby 44%.

Na osiągane wielkości w zakresie zatrudniania osadzonych największy wpływ ma wysokość wynagrodzenia, jaka winna być wypłacana więźniom za wykonaną przez nich pracę. Czynniki ekonomiczne ma bowiem podstawowe znaczenie dla pracodawców zewnętrznych jak i dla budżetu więziennictwa (prace na rzecz jednostek penitencjarnych), co przedkłada się bezpośrednio na ilość miejsc pracy dla osadzonych.

W żadnym z objętych analizą krajów europejskich osadzeni nie otrzymują minimalnego wynagrodzenia za pracę w pełnej wysokości, czyli takiej, jaka jest zapewniana pracownikom na wolności. Regulacje w tym zakresie wykazują również znaczne zróżnicowanie i uzależnione są od miejsca wykonywanej pracy (w jednostce penitencjarnej bądź poza murami więzienia), wysokości zobowiązań osadzonego, oceny zachowania w czasie odbywania kary czy wydajności w pracy.

Przykładowo, w Niemczech wynagrodzenie bazowe dla pracujących więźniów wynosi jedynie 9% przeciętnego wynagrodzenia³⁸, zaś średnie zarobki to ok. 250 euro/miesiąc, co stanowi 17% najniższej płacy. Na Węgrzech wynagrodzenie stanowi ok. 33% płacy minimalnej. Nieco więcej zarabiają osadzeni na Litwie (46% wynagrodzenia minimalnego)³⁹ i we Francji (45% wynagrodzenia minimalnego)⁴⁰.

Istotny jest również fakt, że w większości europejskich systemów penitencjarnych – inaczej niż w Polsce – więźniowie zobowiązani są do poniesienia kosztów swojego utrzymania w czasie odbywania kary. Np. w Grecji część wynagrodzenia osadzonych potrącana jest na fundusz, przeznaczony na utrzymanie więźniów⁴¹, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, gdzie stosuje się potrącenia na utrzymanie systemu penitencjarnego⁴². Na Węgrzech skazani zobowiązani są płacić za pobyt w zakładzie karnym (465HUF/dzień – ok. 6,31 zł). Odpłatne są również pewne dodatkowe zajęcia i usługi, np. siłownia, lodówka⁴³. Na Słowacji z płacy osadzonego potrąca się od 45% do 55% na rzecz kosztów związanych z wykonywaniem kary⁴⁴.

³⁷ Bez przeszkód wynikających ze stanu zdrowia, wieku, kategorii bezpieczeństwa itp.

³⁸ Cz. Kłak, *op.cit.*

³⁹ Materiały z Europejskiego Kongresu Penitencjarnego, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, 11 lutego 2016 r.

⁴⁰ O. Kubicki, *op.cit.*

⁴¹ Tamże.

⁴² Cz. Kłak, *op.cit.*

⁴³ Materiały z Europejskiego Kongresu Penitencjarnego, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, 11 lutego 2016 r.

⁴⁴ Cz. Kłak, *op.cit.*

3.3 Główne tezy z panelu ekspertów

W dniu 26 października 2016 r., w WSPiA Rzeszowskiej Szkole Wyższej, odbył się *Panel Ekspertów* dotyczący głównych problemów systemu zatrudniania osób pozbawionych wolności. W Panelu udział wzięli przedstawiciele Służby Więziennej, Rzecznika Praw Obywatelskich, sędziowie oraz przedstawiciele nauki, w tym członkowie Polskiego Towarzystwa Penitencjarnego oraz Rady Polityki Penitencjarnej. Organizatorem Panelu była Delegatura NIK w Rzeszowie oraz Podkarpackie Forum Penitencjarne.

Przedmiotem dyskusji były następujące zagadnienia:

- Czy wzrost zatrudnienia nieodpłatnego osadzonych to dobra tendencja?
- Jakie są kierunki zniwelowania negatywnych skutków obowiązku wypłaty osadzonym minimalnego wynagrodzenia w pełnej wysokości?
- Jakie są możliwości w zakresie zmiany przepisów, pozwalającej na uproszczenie procedur medycyny pracy w stosunku do osadzonych?
- Jakie są możliwości wprowadzenia zmian systemowych, pozwalających na zwiększenie zatrudnienia osadzonych przez instytucje gospodarki budżetowej?

W wyniku dyskusji Eksperci uzgodnili następujące tezy:

1. Występujący w ostatnich latach wzrost liczby osadzonych pracujących nieodpłatnie pozwolił na zahamowanie spadku zatrudnienia więźniów, który nastąpił w wyniku niekorzystnych zmian przepisów. Należy jednak dążyć do zwiększenia udziału zatrudnienia odpłatnego osób pozbawionych wolności, gdyż jest to zgodne z europejską i światową praktyką, a także międzynarodowymi i krajowymi przepisami prawa. Zatrudnienie odpłatne pozwoli również na skuteczne tworzenie nowych miejsc pracy dla osadzonych.
2. Rządowy projekt zmian w przepisach to dobry kierunek, a zaplanowane progi – potrąceń z wynagrodzenia osadzonych oraz ryczałtu dla przedsiębiorców – określone są na właściwym poziomie. W przyszłości należałoby jednak rozważyć przeznaczenie części potrąceń z wynagrodzeń osadzonych na koszty ich utrzymania w jednostkach penitencjarnych.
3. Brak jest systemowych przeciwwskazań, aby wprowadzić przepisy szczególne, pozwalające przyspieszyć i uprościć procedury związane z uzyskiwaniem przez osadzonych zaświadczeń o możliwości podjęcia zatrudnienia na danym stanowisku.
4. Publiczne podmioty gospodarcze powinny funkcjonować w systemie zatrudniania osadzonych, jednakże należałoby wprowadzić zmiany o charakterze organizacyjno-prawnym, zapewniające bardziej racjonalną gospodarkę, jak i rynek zbytu dla towarów i usług oferowanych przez te podmioty. Rozważyć należy przede wszystkim połączenie odrębnych instytucji gospodarki budżetowej w jeden podmiot.

Szczegółowe sprawozdanie z obrad *Panelu Ekspertów* zawiera załącznik nr 2 do niniejszej informacji.

3.4 Wyniki kontroli

3.4.1. Skuteczność zatrudniania osób pozbawionych wolności

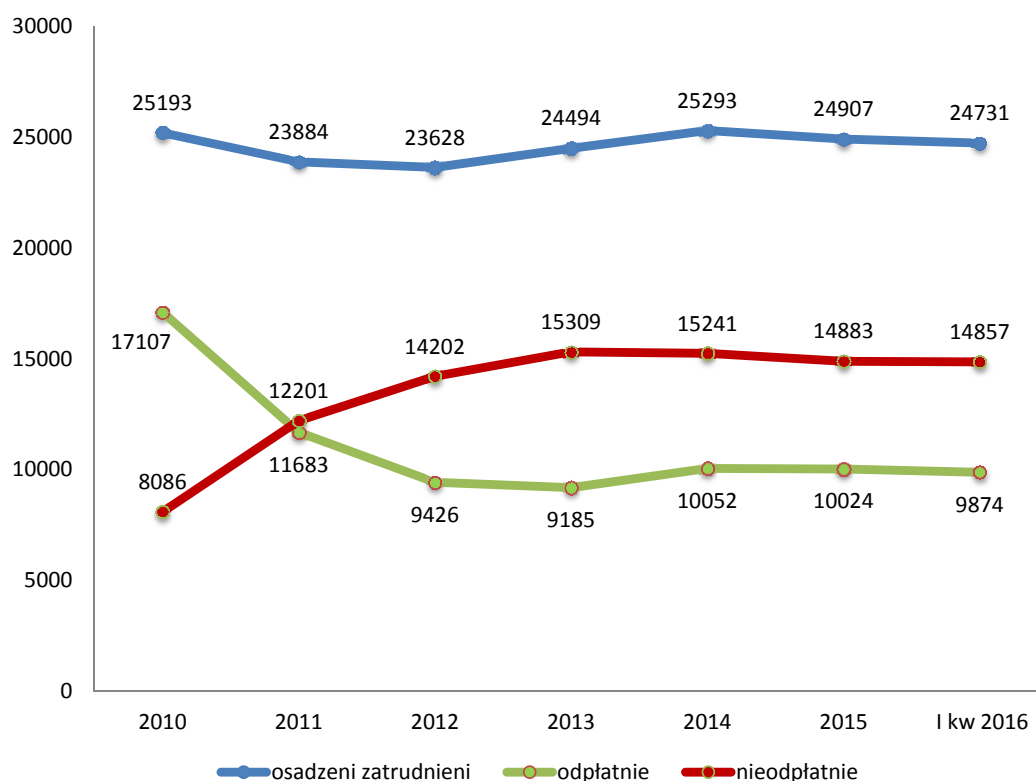
Skuteczność zatrudniania w liczbach

Powszechność zatrudnienia osadzonych, począwszy od 2012 r. (28%), notuje tendencję wzrostową i w okresie 2014 r. – I kw. 2016 r. wyniosła od 32% do 34,5%. Na dynamikę powszechności zatrudnienia wpływ miał spadek liczby osadzonych z 84 tys. w 2012 r. do 72 tys. w I kwartale 2016 r., zaś liczba zatrudnionych osadzanych pozostawała na zbliżonym poziomie, tj. ok. 25 tys.

Od 2011 r. stale zwiększa się udział zatrudnienia nieodpłatnego osadzonych w drodze poszerzenia oferty pracy nieodpłatnej. W 2010 r. odpłatnie pracowało 68% zatrudnionych osadzonych, zaś w okresie 2014 r. – I kwartał 2016 r. udział ten wyniósł ok. 40%. Podczas gdy w 2010 r. za wynagrodzeniem pracowało ponad 17 tys. osadzonych, to w 2012 r. liczba ta wyniosła niewiele ponad 9 tys. W 2010 r. zatrudnionych nieodpłatnie pozostawało ok. 8 tys. osadzonych, zaś począwszy od roku 2011 liczba ta rosła, by w latach 2013–2016 osiągnąć około 15 tys.

Wykres nr 1

Dynamika zatrudnienia osadzonych w okresie 2010 r. – I kwartał 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK.

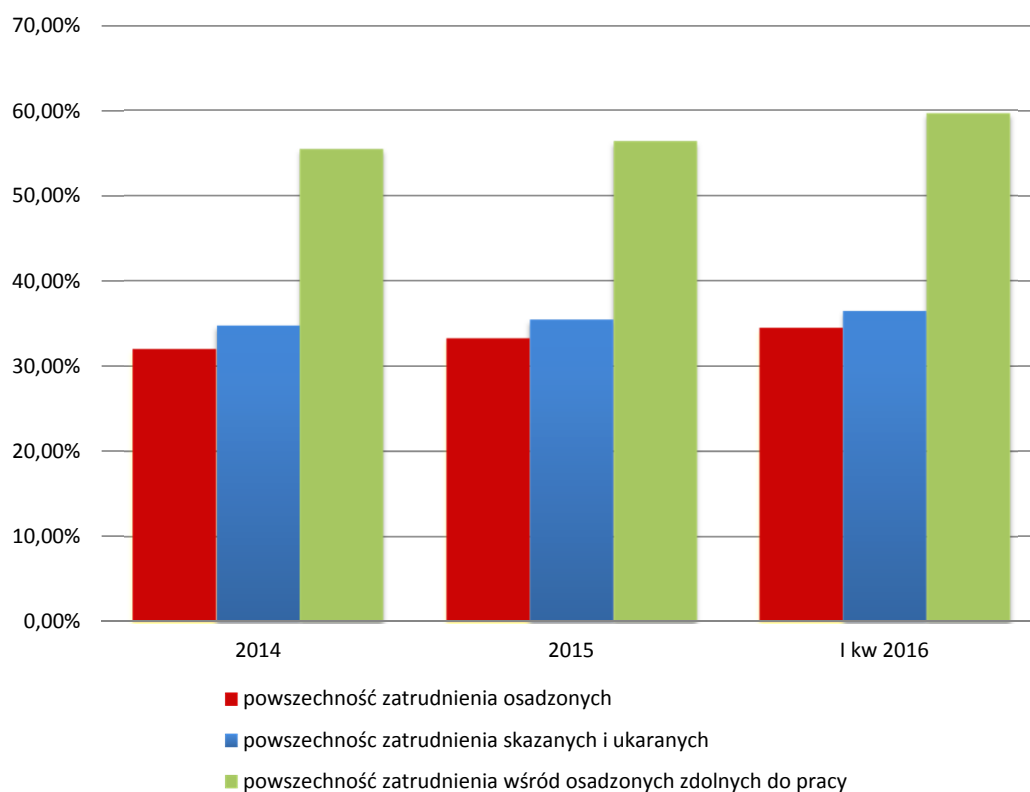
Istotne znaczenie dla zobrazowania powszechności zatrudnienia osadzonych miał sposób określania tej wielkości. Wskazane wyżej wartości (32%–34,5%) dotyczyły osadzonych z uwzględnieniem osób tymczasowo aresztowanych, tj. grupy która ze względu na charakter tej formy odosobnienia (krótkotrwałość, dyspozycyjność dla organów śledczych) ma znacznie utrudnioną możliwość wykonywania pracy.

Powszechność zatrudnienia liczona z pominięciem tymczasowo aresztowanych wyniosła w latach objętych kontrolą od 34,8% do 36,5%. Tym samym już w 2015 r. osiągnięty został poziom zatrudnienia (35%) planowany w *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*⁴⁵ na 2020 r. Miernikiem przyjętym w powołanym dokumencie do osiągnięcia w 2020 r. była powszechność zatrudnienia skazanych i ukaranych, a zatem z pominięciem osób tymczasowo aresztowanych.

Z kolei powszechność zatrudnienia z pominięciem osadzonych, którzy nie mogą podjąć pracy (ze względu na stan zdrowia, wiek, względy bezpieczeństwa, postępowanie karne dotyczące innego czynu itp.) wyniosła od 55,5% w 2014 r. do 59,7% w I kwartale 2016 r.

Wykres nr 2

Powszechność zatrudnienia odpłatnego i nieodpłatnego osadzonych w okresie 2014 r. – I kwartał 2016 r. wg kategorii osadzonych



Źródło: Opracowanie własne NIK.

W Centralnym Zarządzie Służby Więziennej corocznie opracowywano⁴⁶ miernik powszechności odpłatnego zatrudnienia skazanych i ukaranych⁴⁷. Zakładane wielkości wynosiły odpowiednio 11,5% dla 2014 r., 12,75% dla 2015 r. oraz 13,45% dla 2016 r. i w całym okresie objętym kontrolą zostały one osiągnięte. W latach 2014–2015 powszechność odpłatnego zatrudnienia skazanych i ukaranych

⁴⁵ Uchwała Nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020* (M.P. poz. 640).

⁴⁶ W formie „karty miernika” stanowiącej wytyczne do opracowania budżetu zadaniowego dla podzadania *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę* (w 2014 r.) oraz *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę i pomoc postpenitencjarną* (w 2015 i 2016 r.).

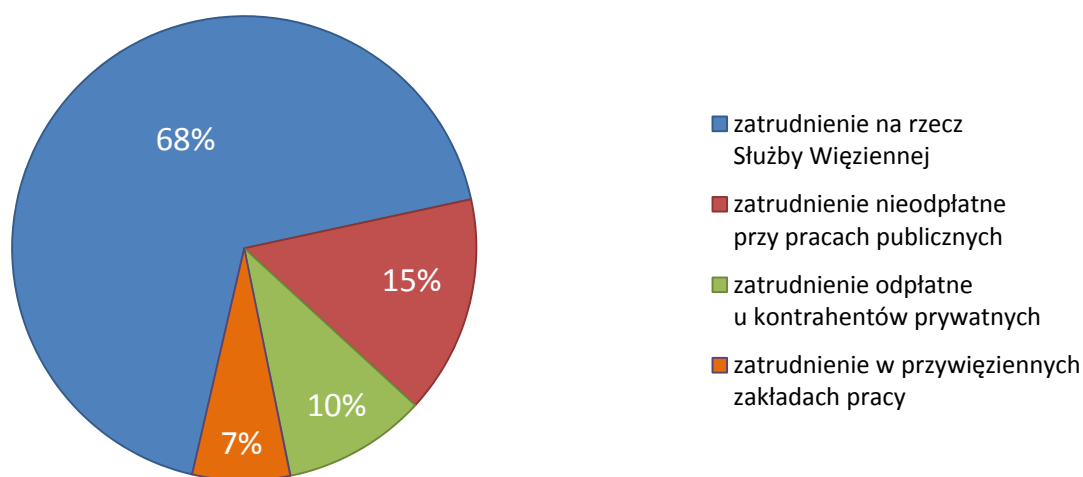
⁴⁷ Stosunek skazanych i ukaranych zatrudnionych odpłatnie do wszystkich skazanych i ukaranych.

wyniosła odpowiednio 12,7% i 13,38%, tj. była wyższa od zakładanej o 1,2 punktu procentowego i 0,63 punktu procentowego. Na koniec I kwartału 2016 r. osiągnięto wartość 14,65%, tj. o 1,27 punktu procentowego wyższą od planowanej.

Największym pracodawcą dla osadzonych pozostaje Służba Więzienna. Odpłatnie i nieodpłatnie zatrudnionych na rzecz SW było ok. 17 tys. z 25 tys. pracujących osadzonych (68%). Zatrudnienie na zewnątrz jednostek penitencjarnych znalazło ok. 8 tys. osadzonych, w tym 3,8 tys. w formie nieodpłatnych prac publicznych⁴⁸ (15,2% zatrudnionych osadzonych), 2,5 tys. u kontrahentów prywatnych (10% zatrudnionych osadzonych) oraz 1,7 tys. w przywieziennych zakładach pracy⁴⁹ (6,8% zatrudnionych osadzonych).

Wykres nr 3

Zatrudnienie odpłatne i nieodpłatne osadzonych wg typów podmiotów zatrudniających



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Spośród objętych kontrolą okręgowych inspektoratów Służby Więziennej największą skuteczność zatrudniania osadzonych odnotowano na terenie działania OISW w Gdańsku, OISW w Koszalinie oraz OISW w Rzeszowie. Osiągnięte wielkości zatrudniania osadzonych przekroczyły tam zarówno miernik zatrudnienia skazanych i ukaranych planowany na 2020 r. (35%), jak i mierniki zatrudnienia odpłatnego skazanych i ukaranych przyjmowane corocznie do budżetu zadaniowego⁵⁰.

Z kolei najniższy udział zatrudnienia skazanych i ukaranych odnotowano na terenie działania OISW w Warszawie i OISW we Wrocławiu, gdzie nie udało się osiągnąć zakładanych mierników.

⁴⁸ Na rzecz organów administracji publicznej, organizacji pożytku publicznego, na cele charytatywne.

⁴⁹ Instytucjach gospodarki budżetowej oraz przedsiębiorstwach państwowych.

⁵⁰ Mierniki te opracowane zostały przez Służbę Więzienną dla wielkości odnotowanych w skali całego kraju, jednakże w kontroli zbadano ich osiągnięcie również w poszczególnych OISW oraz ZK i AŚ mimo, iż jednostki te nie miały obowiązku osiągania tych mierników.

Tabela nr 1

Skuteczność zatrudniania osadzonych w podziale na objęcie kontrolą okręgowe inspektoraty Służby Więziennej

	Powszechność odpłatnego i nieodpłatnego zatrudniania skazanych i ukaranych w % (miernik 35% planowany do osiągnięcia w 2020 r.)			Powszechność odpłatnego zatrudnienia i ukaranych w % (mierniki budżetu zadaniowego 11,5% dla 2014 r., 12,75% dla 2015 r.)		Powszechność odpłatnego i nieodpłatnego zatrudnienia osadzonych mogących podjąć pracę* w %		
	2014 r.	2015 r.	I kw. 2016 r.	2014 r.	2015 r.	2014 r.	2015 r.	I kw. 2016 r.
OISW w Białymstoku	34,3	35,9	37,7	14,6	14,1	56,5	55,9	58
OISW w Gdańsku	40,1	37	35,7	14,8	13,6	72	68	67
OISW w Koszalinie	36,2	39,1	38,7	21,5	24	46	56,7	57,2
OISW w Rzeszowie	35,9	36,7	39,7	15	15,5	50,3	53,2	59,5
OISW w Warszawie	27,8	29,2	29,8	10,5	11	61,5	55,9	58
OISW we Wrocławiu	27,4	27,6	33,6	10,9	11,1	38,8	38,9	50,4

* z wyłączeniem tych osadzonych, którzy nie mogli podjąć pracy ze względu na wiek, stan zdrowia, względy bezpieczeństwa itp. Miernik ten wymaga doprecyzowania sposobu określania osadzonych zdolnych do pracy.

Źródło – CZSW.

Na terenie działania wszystkich OISW odnotowano zbliżoną powszechność zatrudnienia wśród osadzonych mogących podjąć pracę. Wskazuje to, że na nieosiągnięcie założonych mierników zatrudnienia skazanych i ukaranych na terenie niektórych OISW istotnie wpłynęła większa liczba osadzonych niezdolnych do pracy.

Skuteczność zatrudniania osadzonych zbadano również w 12 objętych kontrolą jednostkach penitencjarnych (zakładach karnych i aresztach śledczych). W dziewięciu z nich osiągnięto już poziom zatrudnienia skazanych i ukaranych planowany na 2020 r., jak również przekroczono mierniki odpłatnego zatrudnienia skazanych i ukaranych przyjmowane corocznie w ramach budżetu zadaniowego. Wielkości tych nie udało się osiągnąć w trzech z jednostek (ZK w Goleniowie, AŚ w Radomiu, AŚ w Warszawie Grochowie). Jednocześnie podmioty te odnotowywały wysoką powszechność zatrudnienia wśród osadzonych zdolnych do pracy (ZK w Goleniowie 63%–80%, AŚ w Radomiu 45%–92%, AŚ w Warszawie Grochowie 53%–92%). Podobnie jak w przypadku OISW, na nieosiągnięcie wskazanych mierników wpływ miała większa niż w innych jednostkach liczba osadzonych niezdolnych do pracy.

Na osiąganie wyższej powszechności zatrudnienia osadzonych nie miał wpływu typ jednostki (zakład karny lub areszt śledczy). W objętych kontrolą aresztach śledczych liczba osób tymczasowo aresztowanych była zbliżona do średniej odnotowywanej również w zakładach karnych⁵¹.

⁵¹ Średni udział tymczasowo aresztowanych w skali kraju (w okresie objętym kontrolą) wyniósł ok. 7%.

- W **AŚ w Radomiu** średnia liczba osób tymczasowo aresztowanych wynosiła: w 2014 r. – 114, w 2015 r. – 68, a w I kwartale 2016 r. – 49. Udział tymczasowo aresztowanych w ogólnej liczbie osadzonych wynosił średniorocznie: w 2014 r. – 11,5%, w 2015 r. – 7,3%, a w I kwartale 2016 r. – 5,3%. W **AŚ Starogardzie Gdańskim** średnia liczba tymczasowo aresztowanych wynosiła: w 2014 r. – 24,3 (7,4% osadzonych), w 2015 r. – 17,0 (6,6% osadzonych), w I kwartale 2016 r. – 6,4 (2,2% osadzonych). W **AŚ w Dzierżoniowie** średnia liczba tymczasowo aresztowanych wynosiła: 8 (na 321 osadzonych) w 2014 r., 7 (na 318 osadzonych) w 2015 r. i 8 (na 310 osadzonych) w I kwartale 2016 r., tj. od 2,2 do 2,6% ogółu osadzonych.
- Z kolei w **AŚ w Wejherowie** osiągnięto jedno z najwyższych wskaźników powszechności zatrudnienia skazanych i ukaranych (37%–40%), powszechności zatrudnienia odpłatnego zatrudnienia skazanych i ukaranych (14%–17%) jak i powszechności zatrudnienia osadzonych mogących podjąć pracę (76%–83%), pomimo wyższego niż przeciętny udziału osób tymczasowo aresztowanych w populacji osadzonych w jednostce (11%–19%). Wynik ten osiągnięto głównie dzięki kontynuacji umów realizowanych od wielu lat z kontrahentami prywatnymi.

Skuteczność zatrudniania osadzonych nie była zadawalająca w objętych kontrolą⁵² instytucjach gospodarki budżetowej, w szczególności w świetle założenia, że winny one spełniać podstawową rolę w procesach zatrudnienia i resocjalizacji osadzonych⁵³. Poprawiające się systematycznie wyniki finansowe IGB nie przełożyły się na wzrost zatrudnienia osób pozbawionych wolności. W okresie objętym kontrolą zatrudnienie w IGB znalazło od 821 osadzonych w roku 2014 do 689 osadzonych w I kwartale 2016 r. (spadek o 16%). Stanowiło to średnio jedynie ok. 3% wszystkich zatrudnionych osób pozbawionych wolności.

Niewielki wzrost zatrudnienia osadzonych w okresie objętym kontrolą odnotowano jedynie w ZIGB PIAST (z 161 pracujących w 2014 r. do 196 w I kw. 2016 r.). W pozostałych IGB nastąpił spadek zatrudnienia osób pozbawionych wolności, w tym największy w PIGB CARPATIA – ze 157 osób w 2014 r. do 72 osób w I kw. 2016 r. Średnio największe zatrudnienie osadzonych odnotowano w PIGB POMERANIA (ok. 250 osób), zaś najmniejsze w MIGB MAZOVIA – ok. 60 osób.

Tabela nr 2

Średnioroczne zatrudnienie osadzonych na tle zatrudnienia ogółem w IGB*

	IGB	średnio w 2011 r.	średnio w 2012 r.	średnio w 2013 r.	średnio w 2014 r.	średnio w 2015 r.	średnio w I kw. 2016 r.
zatrudnieni ogółem	BALTICA	201	240	284	319	255	247
	CARPATIA	316	285	261	278	254	199
	MAZOVIA	271	204	181	182	175	176
	PIAST	295	273	280	267	301	331
	POMERANIA	482	393	387	491	498	433
osadzeni	BALTICA	95	97	117	153	110	108
	CARPATIA	187	149	136	157	125	72
	MAZOVIA	119	59	52	60	58	60
	PIAST	brak danych	brak danych	brak danych	161,54	166,94	195,91
	POMERANIA	243	166	171	282	275	196
osadzeni w przeliczeniu na pełne etaty	BALTICA	88,42	83,27	99,59	137,52	107,5	90,44
	CARPATIA	175,25	138,93	125,87	147,66	116,26	65,13
	MAZOVIA	115	56,25	49,46	57,43	56,54	57,92
	PIAST	164,78	141,15	131,26	131,77	147,90	175,12
	POMERANIA	237,15	154,05	164,51	231,53	235,51	131,35

* Źródło – CZSW.

⁵² Kontrolą objęto wszystkie pięć instytucji gospodarki budżetowej powstałych po przekształceniu przywieźniennych gospodarstw pomocniczych. W Polsce funkcjonują również IGB, których celem statutowym nie jest zatrudnianie osadzonych.

⁵³ Uzasadnienie projektu zmiany ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (<http://bip.kprm.gov.pl/ftp/kprm/dokumenty/071025u3uz.pdf>).

Jedynym przyjętym miernikiem skuteczności zatrudniania przez IGB był procentowy udział pracujących osadzonych w stosunku do pozostałych pracowników IGB. Wielkości te opracowywane były przez poszczególne IGB w formie karty miernika, w ramach realizacji budżetu zadaniowego. Zakładane wartości miernika nie zostały osiągnięte w I kwartale 2016 r. przez żadną IGB. W latach 2014–2015 udało się to w BIGB BALTICA oraz PIGB POMERANIA, zaś ZIGB PIAST oraz MIGB MAZOVIA nie osiągnęły zakładanych mierników w całym okresie objętym kontrolą.

Tabela nr 3

Realizacja zakładanych mierników skuteczności zatrudnienia w IGB

IGB	Zakładane mierniki udziału zatrudnienia osadzonych w zatrudnieniu ogółem wg budżetu zadaniowego			Osiągnięte wartości		
	2014 r.	2015 r.	I kw. 2016 r.	2014 r.	2015 r.	I kw. 2016 r.
BALTICA	36%	40%	41,2%	46,9%	44,2%	40,4%
CARPATIA	51%	51%	51%	55,3%	48%	34%
MAZOVIA	51%	51%	51,4%	33,3%	35,8%	40,7%
PIAST	53%	53%	53%	49,32%	49,11%	52,91%
POMERANIA	52,2%	52,2%	52,2%	53,65%	52,96%	37,09%

Identyfikacja przyczyn wzrostów i spadków zatrudnienia osadzonych

Wszystkie objęte kontrolą jednostki organizacyjne Służby Więziennej podejmowały działania celem określenia przyczyn zarówno spadków zatrudnienia osadzonych, jak również czynników wpływających na wzrost tego zatrudnienia. Jednostki w większości identyfikowały te same czynniki wpływające na spadek lub brak wzrostu zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

Główne bariery w zatrudnianiu osadzonych:

- wprowadzony w 2011 r. wymóg wypłaty minimalnego wynagrodzenia w pełnej wysokości
- czasochłonność i wysokie koszty badań medycyny pracy
- rotacja osadzonych
- brak osadzonych z pożądanymi kwalifikacjami
- osadzeni niebezpieczni lub wymagający stałej terapii (np. odwykowej)
- wysokie koszty transportu
- wysoka stopa bezrobocia w rejonach jednostek penitencjarnych

Podstawową przyczyną gwałtownego spadku zatrudnienia w 2011 r. (podnoszoną przez wszystkie podmioty objęte kontrolą) był wymóg wypłaty skazanym minimalnego wynagrodzenia w pełnej wysokości (nowelizacja k.k.w. w 2011 r. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z marca 2010 r., wskazującym na niekonstytucyjność przepisu określającego wynagrodzenie osadzonych na poziomie połowy minimalnego wynagrodzenia). Zmiana ta spowodowała spadek o połowę zatrudnienia odpłatnego osadzonych na rzecz Służby Więziennej (taka sama ilość środków budżetowych przy dwa razy wyższych kosztach zatrudnienia), rezygnację z zatrudniania osadzonych przez znaczną część kontrahentów zewnętrznych oraz wyższe koszty funkcjonowania IGB.

Drugą istotną barierą w zatrudnianiu osadzonych podnoszoną przez podmioty kontrolowane była kwestia medycyny pracy. Osoby pozbawione wolności w 90% przypadków zatrudniane są na podstawie skierowania do pracy (forma przewidziana w k.k.w.). Zgodnie z obowiązującymi przepisami⁵⁴, do zatrudniania osadzonych na podstawie skierowania nie stosuje się przepisów prawa pracy, z wyjątkiem przepisów bhp, w tym medycyny pracy. Przeprowadzenie badań lekarskich zezwalających na pracę osadzonego na danym stanowisku, ale również u danego konkretnego pracodawcy, powoduje znaczną czasochłonność procesu poprzedzającego zatrudnianie jak i generuje wyższe koszty po stronie pracodawcy.

Osadzony, zatrudniony w zakładzie karnym, posiadający aktualne badania okresowe, w momencie kierowania – do takich samych lub podobnych prac u kontrahenta zewnętrznego – musi uzyskać kolejne zaświadczenie od lekarza medycyny pracy i to z placówki, z którą pracodawca posiada stosowną umowę (często zlokalizowanej w znacznej odległości od zakładu karnego).

Część czynników wpływających negatywnie na poziom zatrudnienia osadzonych stanowi nieodłączny element wszystkich systemów penitencjarnych. Zaliczyć do nich można krótkotrwałość kar pozbawienia wolności i wynikającą z tego rotację osadzonych w następstwie zwiększenia kar typu wolnościowego, w tym Systemu Dozoru Elektronicznego. Normalnym zjawiskiem jest również występowanie określonego odsetka skazanych nie mogących pracować ze względów bezpieczeństwa (stwarzających duże zagrożenie dla pracujących współwięźniów) czy terapeutycznych (uzależnienie od alkoholu, narkotyków).

Wyniki kontroli wskazują, że stopa bezrobocia w danym regionie nie była ona kluczową przeszkodą w skuteczności zatrudniania osadzonych. Na przykład:

- **AŚ w Radomiu**, gdzie odnotowano jeden z najniższych poziomów zatrudnienia osadzonych, zlokalizowany jest na terenie dotkniętym najwyższą stopą bezrobocia w Polsce (ok. 19%). Jednak równie niski odsetek pracujących więźniów był w **AŚ Warszawa-Grochów**, pomimo że bezrobocie w Warszawie wynosi jedynie ok. 3,5%. Z kolei **ZK w Grądach-Woniecku** osiągnął bardzo wysoki odsetek zatrudniania osadzonych, pomimo iż w powiecie zambrowskim, na terenie którego się znajduje, stopa bezrobocia wynosi 11%.

Identyfikacja czynników wpływających negatywnie na poziom zatrudnienia zależała również od form tych działań i typu jednostki.

W Centralnym Zarządzie Służby Więziennej celowi temu służyło m.in. sporządzanie corocznych informacji o stanie zatrudnienia. Na podstawie danych z poszczególnych okręgowych inspektoratów SW oraz w oparciu o informacje analizowane na poziomie CZSW corocznie określano czynniki mające wpływ na spadek zatrudnienia oraz hamujące jego wzrost:

- spadek ogólnej liczby osadzonych,
- zmniejszająca się liczba osadzonych spełniających kryteria niezbędne do skierowania do pracy poza terenem jednostki penitencjarnej,
- zwiększenie liczby skazanych o bliskim terminie końca kary,
- wzrastająca możliwość odbywania kary w innych formach niż pozbawienie wolności
- wzrastający odsetek osadzonych niedopuszczonych do pracy ze względów bezpieczeństwa,
- coraz wyższe wymagania stawiane kandydatom do pracy poza terenem jednostki penitencjarnej i przedłużające się procedury kierowania do pracy (związane m.in. z medycyną pracy),
- duża rotacja osadzonych spowodowana negatywną postawą w pracy lub w jednostce penitencjarnej,

⁵⁴ Art. 121 § 9 k.k.w.

- sezonowość prac oferowanych osadzonym,
- wskaźnik bezrobocia w rejonie funkcjonowania jednostki penitencjarnej,
- położenie jednostek penitencjarnych w miejscach z ograniczonym dostępem do środków komunikacji oraz oddalonych od głównych dróg,
- duże koszty związane z zatrudnieniem skazanych, przewyższające efekty ekonomiczne uzyskiwane przez pracodawców, w szczególności koszty przyuczenia do zawodu, transportu i nadzoru oraz mniejszy efektywny czas pracy.

W okręgowych inspektoratach Służby Więziennej analiza barier w zatrudnianiu osadzonych prowadzona była na bieżąco przez specjalistów ds. zatrudnienia osadzonych oraz w formie kwartalnych lub rocznych sprawozdań o stanie zatrudnienia, określających przyczyny spadków zatrudnienia wynikające również z uwarunkowań lokalnych.

- W **OISW w Warszawie**, w przekazywanych do CZSW informacjach o stanie zatrudnienia osadzonych w 2014 r. i 2015 r., do czynników hamujących rozwój zatrudnienia osadzonych zaliczono m.in. specyfikę jednostek okręgu warszawskiego, w którym na dziesięć jednostek penitencjarnych, siedem stanowią areszty śledcze oraz duże bezrobocie w rejonie radomskim i kozienickim.
- W **OISW we Wrocławiu** zidentyfikowano przypadki niewykorzystania miejsc pracy zapewnionych przez pracodawców. Przykładowo, w październiku 2015 r. było:
 - 15 wakatów w **ZK w Strzelinie** – ze względu na rotację skazanych; w 2015 r. zwolniono 303 skazanych, w tym 80 pracujących, natomiast 117 skazanych objęto dozorem elektronicznym,
 - 10 wakatów w **ZK w Wołowie** – ze względu na niską populację skazanych z podgrupą klasyfikacyjną R-255, spełniających przesłanki do zatrudnienia poza terenem zakładu w systemie bez konwojenta,
 - 9 wakatów w **ZK w Głogowie** – ze względu na zaplanowane terminy terapii, wcześniejsze niepowroty z przepustek i widzeń, ucieczki z miejsc pracy w poprzednim wyroku, kontakty z narkotykami czy dopalaczami.

Barriere identyfikowano również we wszystkich objętych kontrolą zakładach karnych i aresztach śledczych. Oprócz wymienionych wyżej, powtarzających się przeszkód w zatrudnianiu osadzonych, jednostki te wskazywały na charakterystyczne przypadki.

- W **ZK w Oleśnicy** przyczyną niższego zatrudnienia osadzonych był specyfika jednostki, w której przebywają w większości (2/3 osadzonych) osoby skierowane do funkcjonującego na jego terenie oddziału terapeutycznego, przeznaczonego dla osób z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonymi umysłowo, w tym objętych programem terapii dla sprawców przestępstw popełnionych w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych.
- W **AŚ w Starogardzie Gdańskim** latach 2014–2015 nastąpił wzrost zatrudnienia osadzonych do 92 osób (wcześniej średnie zatrudnienie wynosiło od 75 osób w 2011 r. do 87 osób w 2013 r.) dzięki pozyskaniu do współpracy nowego kontrahenta pozawieziennego, który jednak w listopadzie 2015 r. wypowiedział umowę dotyczącą zatrudnienia skazanych z powodów niezależnych od jednostki (brak możliwości zapewnienia skazanym pracy w okresie zimowym). Na wzrost zatrudnienia w tym okresie wpłynęły też prace remontowo-modernizacyjne realizowane w Areszcie w ramach programu tzw. „Zielonych inwestycji” wykonywane przez BIGB BALTICA.
- Dyrektor **ZK w Medyce** zwrócił uwagę na problem z kosztami transportu osadzonych. W roku 2011 spółka miejska MZK, która dotychczas przewoziła własnym transportem większość skazanych pracujących nieodpłatnie na terenie miasta Przemyśla, zrezygnowała ze względu na duże koszty. Od tego czasu placówki zatrudniające przejęły indywidualnie organizację transportu skazanych.
- W **ZK w Goleniowie**, do przyczyn spadku zatrudnienia zaliczono m.in.: przeprowadzenie w 2014 r. prac remontowych, które spowodowały częściowe wyludnienie jednostki, dużą rotację wśród zatrudnionych osadzonych, którzy opuszczali jednostkę lub byli wycofywani z pracy, zmiany podgrup klasyfikacyjnych osadzonych zatrudnionych nieodpłatnie (zatrudnieni w tej grupie osadzeni w zdecydowanej większości wyrażali chęć przetransportowania do zakładu karnego typu półotwartego).

⁵⁵ Recydywiści penitencjarni odbywający karę w jednostkach typu półotwartego.

- Kierownictwo **AŚ w Radomiu** zwróciło uwagę, że osiągnięty przez Areszt odsetek skazanych zatrudnionych był znacznie niższy, niż miernik osiągnięty w całym kraju, ponieważ przy Areszcie nie funkcjonuje przywieźnienny zakład pracy, w którym byłoby można zatrudniać osadzonych. AŚ nie posiada wolnego terenu, który mógłby zagospodarować na wybudowanie na ten cel hali produkcyjnej. Brak jest również wolnych pomieszczeń na terenie Aresztu, które można by przystosować na pomieszczenia pracy dla skazanych. Jednocześnie Areszt jest jednostką penitencjarną typu zamkniętego, w związku z tym ilość osadzonych, którzy mogą świadczyć pracę na rzecz kontrahentów zewnętrznych jest ograniczona. Wszyscy osadzeni z podgrupą P-2⁵⁶ typowani są do zatrudnienia, jednak nie zawsze mogą podjąć pracę na zewnątrz jednostki, z uwagi na stan zdrowia, negatywny wywiad środowiskowy, negatywną opinię psychologa, itp.

Na innego typu przyczyny utrudniające zatrudnianie osób pozbawionych wolności wskazywano w IGB. Dotyczyły one przede wszystkim czynników ekonomicznych, ponieważ możliwości w zakresie zapewnienia pracy osadzonym uzależnione są od pozycji rynkowej tych podmiotów.

- W **ZIGB PIAST** do przyczyn nieosiągnięcia zakładanych wskaźników zatrudnienia osadzonych zaliczono spadek zamówień na dostawy dla jednostek sektora finansów publicznych (w szczególności dla sądów), upadłość producenta AGD z Wrocławia, będącego znaczącym odbiorcą produkcji IGB w zakresie wiązek i kabli elektrycznych, a ponadto zbyt wąską ofertę IGB oraz ograniczone możliwości reagowania i przystosowania profilu produkcji do zmian w zależności od kształtowania się popytu.
- W **PIGB POMERANIA**, gdzie w latach 2014–2015 zatrudnienie osadzonych było najwyższe wśród IGB (ok. 280 osób), w I kwartale 2016 r. spadło do 196 osadzonych, na co główny wpływ miało wstrzymanie produkcji przez firmę, dla której IGB świadczyła usługę związaną z odfuszczaniem krawetek.
- Dyrektor **BIGB BALTICA** wskazał, że do barier ograniczających rozwój instytucji gospodarki budżetowej w zakresie zwiększenia zatrudnienia osób pozbawionych wolności należy między innymi brak uregulowań prawnych zapewniających ułatwiony dostęp do wyrobów produkowanych przez przywieźnienne zakłady pracy do rynku jednostek budżetowych, brak wyrobów dedykowanych do produkcji wyłącznie przez przywieźnienne zakłady pracy (np. tablice rejestracyjne – rozwiązanie funkcjonujące w USA) oraz zbyt wysokie koszty wynagradzania osadzonych w stosunku do osiągniętych wyników.

W toku kontroli NIK skierowała do 18 kontrahentów zewnętrznych, zatrudniających osoby pozbawione wolności, ankiety dotyczące wskazania najważniejszych przeszkód i utrudnień w zatrudnianiu osadzonych. Podobne ankiety – w zakresie zatrudniania nieodpłatnego – skierowano do 36 samorządów (18 gmin i 18 starostw powiatowych). W nadesłanych odpowiedziach pracodawcy wskazywali przede wszystkim na czynnik ekonomiczny związany z obowiązkiem wypłaty osadzonym wynagrodzenia minimalnego w pełnej wysokości. Według nich, biorąc pod uwagę dodatkowe koszty związane z transportem więźniów do pracy oraz nadzorem, pracownik z „wolnościowego” rynku pracy jest bardziej opłacalny. Z kolei samorządowcy, choć w większości podkreślali duże korzyści płynące z pracy osadzonych dla społeczności lokalnych, wskazywali na dodatkowe koszty związane z medycyną pracy czy problemy z dyscypliną zatrudnionych osadzonych. Zarówno pracodawcy prywatni jak i j.s.t. wskazywały na koszty związane z zakupem odzieży i obuwia ochronnego, związane z dużą rotacją więźniów.

- Pracodawcy prywatni z terenu działania **OISW w Rzeszowie**, do głównych utrudnień związanych z zatrudnianiem osadzonych zaliczyli:
 - ograniczenie czasu pracy osadzonych do 6,5 godziny z powodu odległości od zakładu karnego oraz konieczności zapewnienia przerwy na posiłek;
 - przypadki niestawienia się osadzonych do pracy (zawinione i niezawinione), brak ciągłości pracy, opóźnienia;
 - zróżnicowaną efektywność pracy;
 - za niski ryczałt za zwiększone koszty zatrudniania osadzonych w stosunku do kosztów związanych z przyuczeniem do pracy, niską wydajnością pracy oraz rotacją osadzonych (wg przedsiębiorcy winien on wynosić nie 20%, a 60% wypłacanych wynagrodzeń);
 - wysokie koszty transportu osadzonych do i z pracy, koszty badań lekarskich z zakresu medycyny pracy oraz wyposażenia w odzież roboczą.

⁵⁶ Odbywający karę po raz pierwszy w jednostce typu półotwartego.

- *Jeden kontrahentów współpracujący z **ZK w Białymstoku** wskazał, że osadzeni wykazują często duże zaangażowanie i okazują się lepszymi pracownikami niż osoby przebywając na wolności, niemniej – w jego ocenie – zatrudnianie skazanych powoduje duże obciążenia finansowe związane z ponoszeniem kosztów badań lekarskich, szkoleń bhp, zakupu odzieży, transportu osadzonych oraz wypłatą wynagrodzeń w wysokości 100% płacy minimalnej. Inny pracodawca zwrócił uwagę na utrudnienia związane z brakiem odpowiedzialności skazanych za zniszczone mienie, dużą rotacją zatrudnionych oraz brakiem możliwości ponownego wykorzystania odzieży i środków ochrony indywidualnej po skazanych odbywających kary krótkiego pozbawienia wolności.*
- **Burmistrz Bobolic** wskazał na utrudnienia w zatrudnianiu osób pozbawionych wolności z powodu kosztów związanych z dowozem do miejsca pracy, badaniem lekarskim, szkoleniem BHP oraz zakupem ubrań roboczych.
- **Prezydent Koszalina** poinformował, że niektóre podległe jednostki samorządowe nie były zainteresowane zatrudnianiem skazanych z powodu wcześniejszych złych doświadczeń związanych z ich pracą, której wyniki nie spełniały oczekiwań, a dodatkowo przyczyniły się do dezorganizacji pracy jednostek z powodu problemów z dyscypliną pracy.

Działania na rzecz zwiększenia skuteczności zatrudniania osadzonych

Większość objętych kontrolą podmiotów podejmowała działania mające na celu zwiększenie skuteczności zatrudniania osób pozbawionych wolności. Podejmowane starania zależne były od charakteru jednostki, zakresu jej działania jak i możliwości poszukiwania miejsc pracy dla osadzonych. Różne też były efekty tych działań – od znaczącego wzrostu zatrudnienia, przez utrzymanie jego poziomu (utrzymanie miejsc pracy) do działań celowych, jednak nieskutecznych.

Koordinacja prac nad poprawą systemu zatrudniania osób pozbawionych wolności należała do Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

W zakresie **działań systemowych** funkcjonariusze i pracownicy CZSW uczestniczyli w przygotowaniu zmian legislacyjnych, w wyniku czego wydłużony został z 1 do 3 miesięcy, okres wykonywania przez skazanych pracy nieodpłatnej w przywieziennych zakładach pracy w celu przyuczenia. Wydłużenie okresu przyuczenia podyktowane było rozwojem przywieziennych zakładów pracy, wprowadzeniem do produkcji nowoczesnych maszyn oraz zmieniającą się technologią i profilem produkcji, a co za tym idzie wymaganiami stawianymi skazanym kierowanym do zatrudnienia.

Do Ministerstwa Sprawiedliwości CZSW skierował propozycje zmian systemowych w zakresie:

- obniżenia kosztów pracy odciążających pracodawców (wzrost ryczałtu wypłacanego przedsiębiorcom), w tym wzrostu potrącenia z wynagrodzenia osadzonego do 45% (obecnie 25%), przy równoczesnym wzroście ryczałtu dla przedsiębiorców z tytułu wypłaconych wynagrodzeń do poziomu 40% (obecnie 20%);
- tworzenia nowych miejsc pracy na terenie jednostek penitencjarnych, poprzez budowę właściwej infrastruktury, w tym przede wszystkim hal produkcyjnych oraz remonty posiadanych zasobów;
- tworzenia nowych miejsc pracy poza terenem ścisłym jednostek penitencjarnych, przez przedsiębiorców prywatnych oraz przywiezienne zakłady pracy, w tym poprzez działania informacyjne i promujące możliwości FAZS oraz rozwoju PZP w zakresie budowy na terenie jednostek penitencjarnych – hal produkcyjnych, przeznaczonych do wynajmu na potrzeby działalności produkcyjnej i zatrudnienia więźniów.

Efektem powyższych działań ma być realizacja 8-letniego programu budowy 40 hal produkcyjnych na terenie całego kraju i utworzenie w związku z tym 3.300 nowych miejsc pracy dla osadzonych.

W toku kontroli skierowano do Ministerstwa Sprawiedliwości pytanie⁵⁷ dotyczące działań podejmowanych na rzecz zwiększenia zatrudnienia osób pozbawionych wolności. W piśmie z dnia 27 października 2016 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Patryk Jaki przedstawił podstawowe założenia przyjętego przez Radę Ministrów programu „Praca Więźniów”, którego realizację rozpoczęto w dniu 26 kwietnia 2016 r. Na Program ten składają się trzy podstawowe filary:

- budowa, planowana na lata 2016–2023, 40 hal produkcyjnych przy zakładach karnych i aresztach śledczych, co pozwoli docelowo na utworzenie 3.300 nowych miejsc pracy dla osadzonych;
- rozszerzenie zakresu możliwości nieodpłatnej pracy więźniów na rzecz samorządów, w szczególności poprzez zwiększenie katalogu podmiotów państwowych i samorządowych mogących zatrudniać skazanych;
- zwiększenie ryczałtu dla przedsiębiorców zatrudniających więźniów z obecnych 20% do 40% wypłacanego osadzonym wynagrodzenia, czego celem jest rekompensata szeregu dodatkowych kosztów, które nie występują przy zatrudnianiu pracowników na wolności.

Roczny koszt programu wynieść ma od 70 do 75 mln zł, tj. o 26–29 mln zł więcej niż obecne wydatki na zwiększenie zatrudnienia wśród osadzonych, zaś źródłem jego finansowania ma być zwiększenie wysokości potrąceń z wynagrodzenia osadzonych z 25% do 45%.

Minister poinformował również, że równolegle prowadzone są prace o charakterze legislacyjnym, m.in. w 2015 r. wydłużono z jednego miesiąca do trzech miesięcy okres dopuszczalnego nieodpłatnego zatrudnienia w przywieszennych zakładach pracy. Nowelizacją⁵⁸ ustawy *Prawo zamówień publicznych* rozszerzono również zakres zwolnień ze stosowania tej ustawy na rzecz przywieszennych zakładów pracy oraz wprowadzono preferencje dla podmiotów zatrudniających osadzonych lub osoby zwalniane z zakładów karnych.

Obecnie projekty zmian *Kodeksu karnego wykonawczego* oraz ustawy *o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności*, wprowadzające założenia programu „Praca Więźniów” zostały skierowane do prac legislacyjnych w Sejmie.

Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło również wyniki przeprowadzonej w 2014 r. kontroli w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, która wykazała, że nadzór nad zatrudnianiem osób pozbawionych wolności przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej prowadzony jest prawidłowo.

Ponadto w CZSW podejmowano **bieżące działania** mające na celu zwiększenie zatrudnienia wśród osób pozbawionych wolności:

- organizowano cykliczne odprawy i konferencje z funkcjonariuszami i pracownikami odpowiedzialnymi za zatrudnienie osób pozbawionych wolności w okręgowych inspektoratach Służby Więziennej, wybranych zakładach karnych i aresztach śledczych, w trakcie których m.in.: przedstawiano i omawiano aktualną sytuację w zatrudnieniu osób pozbawionych wolności ze szczególnym uwzględnieniem podziału etatów oraz środków finansowych przeznaczonych na płace osadzonych zatrudnionych przy pracach porządkowych i pomocniczych wykonywanych na rzecz jednostek organizacyjnych SW, omawiano zasady zatrudniania w poszczególnych formach i rodzajach zatrudnienia, promowano dobre praktyki sprzyjające rozwojowi zatrudnienia, zapoznawano z wynikami przeprowadzanych analiz dotyczących poziomu zatrudnienia osadzonych oraz omawiano zasady prawidłowej organizacji zatrudnienia osób pozbawionych wolności, prowadzenia dokumentacji zatrudnieniowej i sporządzania miesięcznego sprawozdania MS ZK-2;

⁵⁷ W trybie art. 29 ust 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK – zasięganie informacji od jednostek niekontrolowanych.

⁵⁸ Art. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – *Prawo zamówień publicznych* oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1020).

- monitorowano poziom zatrudnienia osadzonych i reagowano na pojawiające się problemy;
- promowano zatrudnienie skazanych w mediach i na stronie internetowej www.sw.gov.pl w zakładce *Zatrudnij skazanego*;
- udzielano pomocy zainteresowanym pracodawcom (telefonicznie lub w formie e-mail) w nawiązaniu współpracy oraz zatrudnienia skazanych.

W poszukiwaniu miejsc pracy dla osadzonych włączyło się również pięć z sześciu objętych kontrolą **okręgowych inspektoratów Służby Więziennej**. Były to działania nie tylko promocyjne czy mobilizujące podległe jednostki penitencjarne, ale również takie, które poprawiając stan infrastruktury więziennej, zapewniały zatrudnienie osadzonym:

- inwestycje na terenie jednostek penitencjarnych planowano tak, by maksymalnie wykorzystać pracę osadzonych,
- nawiązywano kontakty z podmiotami publicznymi w celu zwiększenia zasobu miejsc pracy nieodpłatnej,
- prowadzono akcje informacyjne dla pracodawców z udziałem urzędów pracy, w tym w prasie lokalnej i internecie.

 • Od grudnia 2013 r. do października 2015 r. w ośmiu jednostkach podległych **OISW w Gdańsku** przeprowadzono zadanie inwestycyjne „Zmniejszenie energochłonności obiektów budowlanych”. Po zakończeniu prac inwestycyjnych, poziom wskaźników powszechności zatrudnienia osiągnął poziom sprzed ich rozpoczęcia, natomiast w stosunku do 2013 r. był on wyższy. W okresie maj–wrzesień nastąpił wzrost powszechności zatrudnienia do poziomu ok. 54%. Powszechność zatrudnienia w tej jednostce w 2013 r. wynosiła ok. 37%, po zakończeniu zadania inwestycyjnego – ok. 42%. Podobnie w przypadku Zakładu Karnego w Kwidzynie, w którym w okresie kwiecień–wrzesień 2014 r. zmniejszono pojemność o 15%, co skutkowało wzrostem wskaźnika powszechności zatrudnienia do ok. 76% (przy średniej w 2013 r. – ok. 37%). Po zakończeniu prac powszechność zatrudnienia wynosiła ok. 45%.

 • W okresie objętym kontrolą w **OISW w Koszalinie** nie prowadzono akcji promocyjnych dla przedsiębiorców, dotyczących zatrudnienia osadzonych. Nie nawiązywano w tym okresie współpracy z organami państwowymi lub samorządowymi, organizacjami pożytku publicznego, organizacjami charytatywnymi oraz nie informowano przedstawicieli tych podmiotów o warunkach i możliwościach nieodpłatnego zatrudnienia osadzonych. OISW nie realizował współpracy z urzędami pracy. Dyrektor OISW wyjaśnił, że działania promocyjne i informacyjne dla przedsiębiorców dotyczące zatrudnienia osadzonych, informowanie przedsiębiorców o warunkach i możliwościach zatrudniania osadzonych, a także o możliwościach dofinansowywania inwestycji i szkoleń ze środków FAZS prowadzone są przez jednostki podległe OISW.

Intensywne działania mające na celu poszukiwanie nowych miejsc zatrudnienia dla osób pozbawionych wolności podejmowały wszystkie objęte kontrolą zakłady karne i areszty śledcze. Jednostki te utrzymywały stały kontakt z lokalnymi urzędami pracy, organizowano spotkania z potencjalnymi pracodawcami, a także prowadzono akcje informacyjne o korzyściach płynących z zatrudnienia osadzonych w formie ulotek, informacji prasowych czy informacji zamieszczanych na stronach internetowych placówek. Pomimo starań, część tych działań nie przyniosła pożądanego skutku ze względu na brak zainteresowania zatrudnieniem osadzonych przez podmioty zewnętrzne.

 • W **AŚ w Wejherowie** dzięki organizowaniu spotkań i konferencji z udziałem kontrahentów w celu promowania zatrudnienia osadzonych, nawiązywania współpracy z nowymi bądź jej podtrzymywania z dotychczasowymi kontrahentami podpisano trzy nowe umowy dotyczące odpłatnego zatrudnienia osadzonych oraz trzy umowy dotyczące zatrudnienia nieodpłatnego, w których przewidziano możliwość uzyskania zatrudnienia odpłatnego przez 40 i nieodpłatnego przez 18 osadzonych.

 • W **ZK Oleśnica** zobowiązano przedsiębiorcę zewnętrznego, realizującego zadanie inwestycyjne w obrębie Zakładu, do odpłatnego zatrudnienia osadzonych, dzięki czemu na nowych stanowiskach pracy w latach 2014–2015 zatrudnienie uzyskało 12 osób. Zaplanowano również utworzenie pralni na potrzeby własne osadzonych (pranie odzieży prywatnej), co ma umożliwić jeszcze w 2016 r. zatrudnienie nieodpłatnie sześciu dodatkowych osób.



- W **AŚ w Dzierżoniowie** prowadzono akcje promocyjne w lokalnych mediach, zamieszczano informacje na stronie internetowej AŚ oraz wzięto udział w powiatowych targach pracy. Opracowano również ulotkę promującą zatrudnienie osadzonych i wysyłano pocztą oferty zatrudnienia bezpośrednio do kontrahentów. W wyniku tych działań udało się skierować do pracy dodatkowych 30 osadzonych.
- W **AŚ w Warszawie Grochowie** w 2014 r. do wybranych kontrahentów zewnętrznych skierowano bezpośrednio 40 ofert, a także przeprowadzono 14 rozmów telefonicznych lub spotkań z kontrahentami zewnętrznymi w sprawie zatrudnienia osadzonych, w trakcie których przekazywano im informacje dotyczące m.in. korzyści płynących z zatrudniania osób skazanych, w tym m.in. możliwości w zakresie skorzystania ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych. Efektem tych działań było podpisanie umów z trzema nowymi kontrahentami w zakresie nieodpłatnego zatrudnienia osób pozbawionych wolności oraz jednego porozumienia w sprawie odpłatnego świadczenia pracy, na podstawie umów zleceń. Z sześcioma podmiotami, pomimo prowadzonych rozmów nie udało się podpisać umów w tym zakresie.
- Pomimo stałej współpracy **ZK w Stargardzie** z Powiatowym Urzędem Pracy, przesyłania do instytucji i przedsiębiorstw informacji o możliwościach i zasadach zatrudnienia skazanych, zapoznawania ich z ulgami, które przysługują podmiotom zatrudniającym skazanych, nie udało się pozyskać kontrahentów zainteresowanych zatrudnieniem osadzonych.

Część jednostek podejmowała również działania mające na celu eliminowanie szczególnie uciążliwych dla pracodawców barier w zatrudnieniu osadzonych, takich jak koszty transportu czy brak dyspozycyjności.



- **ZK w Stargardzie** zapewnił dyspozycyjność pozbawionych wolności pracowników dla kontrahentów zewnętrznych w wymiarze 8 godzin dziennie. Wszystkie czynności wynikające z k.k.w., regulaminu porządkowego wykonania kary pozbawienia wolności oraz porządku wewnętrznego Zakładu tj. apele, posiłki, terapie, spacery, widzenia, badania lekarskie realizowane były poza godzinami pracy osadzonych u kontrahentów zewnętrznych.
- Ze względu na duże koszty transportu (miejsce wykonywania pracy oddalone o 40 km) kontrahent chciał zrezygnować z zatrudniania osadzonych, jednak po konsultacji z **OISW w Rzeszowie**, Dyrektor ZK w Medyce, na prośbę osadzonych, zezwolił by dojeżdżali oni do pracy publicznymi środkami transportu na podstawie biletów miesięcznych, których koszt potrąca się – również za ich zgodą – z wynagrodzeń osadzonych.
- Z kolei w ocenie specjalisty ds. zatrudnienia z **AŚ w Starogardzie Gdańskim**, zwiększenie czasu pracy skazanych do wymiaru ośmiu godzin dziennie (poza Aresztem) narażałoby jednostkę na brak możliwości zapewnienia skazanym (pomiędzy apelem porannym o godz. 6.00 i wieczornym o godz. 18.00) wszystkich przysługujących im praw oraz zapewnienia podstawowych warunków socjalno-bytowych, tj. realizacji widzeń, spacerów, zajęć kulturalno-oświatowych, terapii, doprowadzenia do magazynu, lekarza, stomatologa, dostarczania posiłków.

Wszystkie objęte kontrolą instytucje gospodarki budżetowej podejmowały działania zmierzające do poprawy kondycji finansowej i zwiększenia zatrudnienia osadzonych. Niestety, w przeważającej mierze były to działania nieskuteczne. Ceny usług i towarów oferowanych przez IGB były mało konkurencyjne w rozstrzyganych przetargach. Część IGB podjęło starania w zakresie zmiany profilu działalności, uzupełnienia oferty o nowe towary i usługi, sfinansowano również modernizację lub zakup nowych maszyn i urządzeń. Jednak pomimo poprawy kondycji finansowanej IGB, w tym zwiększenia przychodów ze sprzedaży, jednostki te nadal zatrudniają niewielką liczbę osadzonych.

W IGB odnotowano również spadek udziału sprzedaży na rzecz resortu sprawiedliwości, choć wartość tej sprzedaży nieznacznie rośnie⁵⁹.

⁵⁹ Zgodnie z przepisem art. 4 ust 13 ustawy Prawo zamówień publicznych, ustawy tej nie stosuje się, przy spełnieniu określonych warunków, do zamówień udzielanych instytucji gospodarki budżetowej przez organ władzy publicznej wykonujący funkcje organu założycielskiego tej instytucji (tzw. zamówienia in house). Od 2012 r. Ministerstwo Sprawiedliwości mogło dokonywać również zamówień poprzez Centrum Zakupów dla Sądownictwa (również prowadzonego w formie IGB) przy Sądzie Apelacyjnym w Krakowie.

Tabela nr 4

Dynamika sprzedaży IGB na rzecz resortu sprawiedliwości (kwoty w tys. zł)

		2011 r.		2012 r.		2013 r.		2014 r.		2015 r.	
		kwota	udział	kwota	udział	kwota	udział	kwota	udział	kwota	udział
Przychody ze sprzedaży na rzecz resortu sprawiedliwości	IGB Baltica	44.784,9	76,2%	47.467	71,5%	55.928,3	68,0%	55.876	61,1%	49.566	61,3%
	IGB Carpatia	25.634,8	59,9%	20.754,0	52,9%	22.663,1	52,7%	30.498,6	55,2%	19.057,6	39,7%
	IGB Mazovia	18.333,2	47,8%	16.228,3	51,2%	20.509,7	54,3%	29.683,0	56,4%	20.334,8	38,5%
	IGB Piast	15.452,4	52%	13.777,3	50%	8.716,0	28%	12.305,9	33%	11.265,2	33%
	IGB Pomerania	24.008,0	83,0%	7.463,1	40,1%	9.899,8	36,0%	59.972,9	63,5%	48.993,0	57,7%
	IGB ogółem	128.213,3	63,8%	105.689,7	53,1%	117.716,9	47,8%	188.336,4	53,8%	149.216	46%

Najwięcej skutecznych starań na rzecz zatrudniania osób pozbawionych wolności podejmowała PIGB POMERANIA. W instytucji tej, w latach 2014–2015 pracowało najwięcej osadzonych (średnio 232). Dopiero w 2016 r., w związku z nagłym zaprzestaniem działalności przez kontrahenta zewnętrznego, zatrudnienie spadło do 131 osadzonych. Instytucja prowadzi jednak rozmowy z kolejnym przedsiębiorcą, który mógłby kontynuować zatrudnienie osadzonych przy podobnym typie działalności (przetwórstwo rybne zamiast przetwórstwa krewetek). POMERANIA uzyskała również najlepszy wynik finansowy ze wszystkich objętych kontrolą IGB (4.518 tys. zł), pomimo że w 2013 r. przejęła podupadającą i zadłużoną PIGB BIELIK. Pozostałe działania POMERANII na rzecz zwiększenia zatrudnienia osadzonych:

-  W centrali **PIGB w Czarne** dokonano modernizacji i unowocześnienia produkcji drukarskiej poprzez zakup nowych urządzeń m.in. maszyn drukarskich, linii do oprawy zeszytowej, oklejarki, gilotyny do papieru. Celem było pozyskanie klientów pozabudżetowych i wprowadzenie na rynek nowych wyrobów jak czasopisma, książki, broszury, katalogi, kalendarze, biuletyny czy pocztówki.
-  W **Oddziale w Koszalinie** w 2014 r. ukończono budowę ośrodka produkcyjno-szkoleniowo-resocjalizacyjnego, a w 2015 r. uruchomiono działalność usługową cięcia strumieniem wody i laserem.
-  W **Oddziale w Czerwonym Borze** (część dawnego PIGB BIELIK) w 2016 r. rozpoczęto realizację umowy na szycie prześcieradeł, poszewek i ścierek na potrzeby zakładów penitencjarnych. Podjęto współpracę z dużą hurtownią z Krakowa na szycie kompletów pościeli typu „kora”. Kontrahent ten zapewnił realizację zamówień na poziomie co najmniej 1.000 kompletów pościeli oraz ok. 10.000 poszewek miesięcznie. Docelowo w 2016 r. w szwalni znaleźć ma pracę 35 pracowników pozbawionych wolności.

Zdjęcie nr 1

Praca osadzonych w szwalni w oddziale PIGB POMERANIA w Czerwonym Borze



Źródło: Służba Więzienna.



- Podjęto również starania celem uruchomienia działalności w obiektach będących w posiadaniu PIGB położonych na terenie **Białegostoku** – zawarto umowę z Urzędem Celnym w zakresie holowania, przechowywania i przygotowywania do sprzedaży pojazdów skonfiskowanych przez ten urząd.

Z kolei BIGB BALTICA podejmowała działania mające na celu zwiększenie zatrudnienia osadzonych u kontrahentów zewnętrznych:



- Ogłaszając przetarg na podpisanie umowy ramowej na roboty budowlane związane z modernizacją obiektów resortu więziennictwa **BIGB BALTICA**, jako podwykonawca generalnego wykonawcy, umieściła w SIWZ zapisy zobowiązujące wykonawców umowy do zatrudniania osób pozbawionych wolności, a w przetargu na dostawy produktów oświetlenia w SIWZ zawarła klauzulę społeczną o dodatkowym kryterium dotyczącym zagwarantowania udziału pracowników osadzonych zatrudnionych w BIGB przy produkcji opraw wandaloodpornych.

Przykładem złych decyzji w procesie pozyskiwania nowych miejsc pracy dla osadzonych jest MIGB MAZOVIA. Instytucja ta podjęła się realizacji inwestycji, która okazała się nie tylko nieskuteczna, ale również nosi znamiona rażącej niegospodarności:



- MIGB, na podstawie umów zawartych z kontrahentem niepublicznym, podjęła się przedsięwzięcia dotyczącego produkcji i dystrybucji wyrobu, na co do sierpnia 2016 r. wydatkowano 992,6 tys. zł, bez przeprowadzenia udokumentowanych analiz ekonomiczno-finansowych opłacalności przedsięwzięcia oraz rozpoznania rynku. W efekcie zakupione ze środków FAZS oprzyrządowanie do produkcji wyrobu nie było użytkowane. Kierownictwo **MIGB MAZOVIA**, jako przyczynę wstrzymania produkcji, wskazało brak zamówień od kontrahenta, z którym zawarto umowę. W związku z powyższą inwestycją Ministerstwo Sprawiedliwości (działając w ramach nadzoru jako organ założycielski IGB) skierowało w czerwcu 2016 r. zawiadomienie do Prokuratury o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa dotyczącego nadużycia zaufania i udzielonych uprawnień oraz niedopełnienia obowiązków, co spowodowało znaczną szkodę majątkową.

Wyniki kontroli wskazują, że na brak efektów w postaci zwiększenia zatrudnienia osadzonych w IGB niekorzystnie wpływało niepełne wykorzystanie przez te instytucje posiadanych środków trwałych. W każdej z objętych kontrolą IGB stwierdzono niewykorzystywane nieruchomości lub maszyny lub urządzenia. Instytucje, pomimo posiadania znacznych zasobów gruntów i budynków, nie korzystały w zadowalającym stopniu ze środków finansowych, jakimi dysponował Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych. W latach 2015–2016 kwota udzielonych łącznie pięciu dotacji dla IGB wyniosła ok. 9,3 mln zł, podczas gdy jednostki penitencjarne (dysponujące znacznie mniejszymi możliwościami w zakresie zagospodarowania nieruchomości) wykorzystywały ze środków FAZS ok. 25 mln zł w ramach 33 udzielonych dotacji.



- W **Oddziale PIGB CARPATIA w Średniej Wsi** zajmującym się produkcją tartaczną nie były wykorzystywane dwie maszyny, tj. strugarka czterostronna **TIMBERMAX 5.33** oraz urządzenie do bejcowania. Urządzenia te zostały zakupione w październiku 2013 r. za kwotę 256.000 zł. Dyrektor PIGB wyjaśnił, że strugarka nie jest wykorzystywana ze względu na brak niezbędnej instalacji odciągu trocin i wiórów suchych spełniającej wymogi bezpieczeństwa ppoż. oraz wymogi producenta. Dodatkowym elementem uniemożliwiającym uruchomienie stanowiska pracy jest brak narzędzi, w jakie wyposażona powinna być strugarka tj. pięciu głowic strugarskich. Urządzenie do bejcowania **APACHE 5** zakupione do przelotowego bejcowania i impregnacji elementów suszonych i struganych nie było wykorzystywane, ponieważ brak było zamówień na te elementy. Nieprawidłowość wyjaśniono faktem, że zakup w/w maszyn był niezbędny dla prowadzonej produkcji, natomiast popełniony został błąd w organizacji stanowisk pracy polegający na braku wiedzy na temat konieczności wyposażenia stolarni w instalację odciągu trocin dla posiadanych i zakupionych nowych maszyn.



- W **ZIGB PIAST** nie wykorzystywano istotnej części posiadanego zasobu nieruchomości, m.in. działki o powierzchni 7,3 ha zabudowanej ośmioma domkami letniskowymi i campingowymi, hali produkcyjno-magazynowej w Masłowie, budynku na terenie zakładu w Wołowie o powierzchni 114,85 m².



- W **Oddziale PIGB POMERANIA w Czerwonym Borze** od 2013 r. nie wykorzystywano urządzeń i środków trwałych stanowiących wyposażenie zakładu prefabrykatów w Białymstoku. W Oddziale w Kamińsku nie zagospodarowano trzech spośród 13 budynków produkcyjnych, gdzie prowadzona była produkcja wyrobów i elementów metalowych. W Czerwonym Borze środki trwałe o wartości księgowej odpowiednio 67 tys. zł (dźwig budowlany) i 136 tys. zł (szalunki systemowe stropowe) pozostawały niewykorzystywane. Od 2013 r. czynione były starania tytułem sprzedaży, wydzierżawienia lub wynajęcia zarówno obiektów jak i środków trwałych, lecz z uwagi na ich stan techniczny, wiek urządzeń, a zatem ich małą technologiczną przydatność, nadal pozostają niewykorzystane.



- Część budynków i pomieszczeń znajdujących się na terenie Zakładu Karnego w Sieradzu (wykorzystywanych przez **MIGB MAZOVIA** na podstawie umowy użyczenia) znajdowała się w bardzo złym stanie technicznym (odpadający tynk na elewacjach, popękane pokrycia dachowe, ślady przecieków na sufitach, wszystkie elementy metalowe skorodowane). Niewykorzystywane były pomieszczenia materiałów łatwopalnych, magazynu wyrobów gotowych i materiałów technicznych, malarni i hartowni przy hali głównej, kuźni, narzędziowni, piaskarni i spawalni.

Zdjęcie nr 2

Niszcząca hala użytkowana przez MIGB MAZOVIA w Zakładzie Karnym w Sieradzu



Źródło: Służba Więzienna.

W zakresie skuteczności Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych dysponent Funduszu (CZSW), na etapie opracowywania projektów umów dotyczących udzielonej pomocy publicznej, w formie dotacji czy pożyczki, dokonywał analizy tzw. efektów resocjalizacyjnych, a tym samym przewidywanej skuteczności działań finansowanych z FAZS. Na etapie realizacji umów dokonywano analiz przesyłanych cyklicznie do dysponenta sprawozdań z realizacji części resocjalizacyjnej umowy, monitorując tym samym prawidłowość osiągniętych efektów zatrudnienia.

W okresie objętym kontrolą, w ramach działań sfinansowanych z FAZS, utrzymano 1.449 dotychczasowych miejsc pracy oraz utworzono 708 nowych.

W 2014 r. utworzono łącznie 442 nowe miejsca pracy, w tym w: przywieziennych zakładach pracy – 15, w jednostkach penitencjarnych – 365 oraz u kontrahentów pozawieziennych – 62.

W 2015 r. utworzono łącznie 266 nowych miejsc pracy, w tym w: przywieziennych zakładach pracy – 29, w jednostkach penitencjarnych – 208 oraz u kontrahentów pozawieziennych – 29.

W 2014 r. ze środków FAZS udzielono 31 dotacji w łącznej kwocie 26.503 tys. zł, z tego: 23.198 tys. zł na zadania inwestycyjne (87,5%) i 3.305 tys. zł na zadania bieżące (12,5%). W 2015 r. udzielono 25 dotacji na kwotę 23.936 tys. zł, z tego: 22.599 tys. zł na zadania inwestycyjne (94,4%) i 1.337 tys. zł na zadania bieżące (5,6%).

- W 2014 r. dotacji dla **PZP** na zadania inwestycyjne udzielono w kwocie 6.922,9 tys. zł w tym: zakup linii do produkcji drewna – 1.846 tys. zł, zakup maszyn i urządzeń do drukarni – 405,1 tys. zł, zakup maszyn i urządzeń produkcyjnych – 352,2 tys. zł, zakup wtryskarki do produkcji obuwia – 3.300 tys. zł, modernizację hali produkcyjnej oraz zakup sprzętu komputerowego – 417,6 tys. zł oraz zakup sprzętu komputerowego – 602 tys. zł. W wyniku zrealizowanych zadań inwestycyjnych utrzymano łącznie 422 miejsca pracy oraz utworzono 12 nowych.

- W tym samym roku **dziwięciu jednostkom penitencjarnym** udzielono dotacji na zadania inwestycyjne, w tym: na przebudowę budynku pralni – 1.499,4 tys. zł, budowę systemu zabezpieczeń techniczno-ochronnych – 374,9 tys. zł, budowę hali produkcyjnej (AŚ Prudnik) – 670,9 tys. zł, przebudowę infrastruktury techniczno-ochronnej – 637,2 tys. zł, adaptację budynków na hale przygotowania zawodowego – 1.456,6 tys. zł, wykonanie dokumentacji projektowej – 40 tys. zł, budowę hali produkcyjnej (ZK Wierzchowo) – 3.116,6 tys. zł, opracowanie dokumentacji projektowej i termomodernizację budynków (ZK Racibórz) – 425 tys. zł, modernizację budynków hali produkcyjnej (ZK Goleniów) – 1.625,5 tys. zł. W wyniku zrealizowanych zadań inwestycyjnych utrzymano łącznie 160 miejsc pracy oraz utworzono 348 nowych;
- Na rzecz **kontrahentów prywatnych** dotacji udzielono 6 podmiotom w kwocie 4.485,1 tys. zł, w tym na: zakup maszyn i urządzeń produkcyjnych – 1.095,2 tys. zł, zakup maszyn i urządzeń – 673 tys. zł, zakup maszyn i urządzeń produkcyjnych – 388 tys. zł, zakup automatu tokarskiego i podajnika – 566,2 tys. zł, zakup maszyny drukarskiej i autobusu – 1.563 tys. zł oraz rozbudowę tartaku – 199,7 tys. zł. W wyniku zrealizowanych zadań inwestycyjnych utrzymano łącznie 106 miejsc pracy oraz utworzono 47 nowych.
- W latach 2014–2015 ze środków FAZS sfinansowano łącznie 29 szkoleń zorganizowanych przez **jednostki penitencjarne** na łączną kwotę 976 tys. zł, w trakcie których przeszkolono 507 osób pozbawionych wolności, w tym w 2014 r. – 219 osób i w 2015 r. – 288 osób. Przeprowadzone szkolenia dotyczyły specjalności m.in.: malarz-tapeciarz, introligator, brukarz, zbrojarz, technolog robót wykończeniowych, monter dociepleń budynków, stolarz meblowy, kucharz, murarz-tylnik, glazurnik oraz spawacz. W wyniku zorganizowanych w 2014 r. szkoleń utworzono 29 nowych miejsc pracy.
- Za nieskuteczny (w kontekście planowanego zwiększenia zatrudnienia osadzonych) uznać należy zakup urządzeń do obróbki produktu za kwotę 170.734,30 zł. Co prawda dotacja została wykorzystana przez **MIGB MAZOWIA** zgodnie z przeznaczeniem, jednakże z powodu braku zamówień od kontrahenta Instytucji, planowana obróbka produktu nie jest prowadzona, a tym samym nie zwiększyło to stanu zatrudnienia osadzonych.



Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na znaczną ilość niewykorzystanych środków FAZS na koniec każdego roku (42,4–49,9 mln zł), czego przyczyną było m.in. nagromadzenie środków pomiędzy powstaniem Funduszu 8 marca 2011 r.⁶⁰, a wejściem w życie rozporządzenia⁶¹ wykonawczego regulującego sposób wydatkowania środków FAZS (11 lutego 2012 r.), ale również brak możliwości wydatkowania środków w wyższym stopniu (brak wystarczającej liczby wniosków o udzielenie dotacji lub pożyczki).

Dysponent Funduszu, przy zawieraniu umów przyznających dotacje dla instytucji gospodarki budżetowej, obligował te podmioty do zatrudniania osób pozbawionych wolności na poziomie 20% wszystkich pracowników IGB⁶². W ocenie NIK, mając na uwadze kryterium celowości, dysponent FAZS powinien określać wymogi co do udziału osadzonych w zatrudnieniu ogółem w IGB na wyższym poziomie, ponieważ poziom 20% zapisywany w umowach jest minimalnym, ustawowym progiem warunkującym uznanie podmiotu za instytucję gospodarki budżetowej.

Szkolenia zawodowe osadzonych

Nauka zawodu, realizowana na rzecz osób pozbawionych wolności ma znaczenie zarówno dla zatrudnienia za murami jednostki penitencjarnej, jak i po wyjściu skazanego na wolność (readaptacja społeczna i zawodowa). Dokładne, liczbowe wskazanie efektów przeprowadzonych szkoleń nie jest możliwe, gdyż decyzja odnośnie zatrudnienia lub niezatrudnienia danego osadzonego uwarunkowana jest wieloma czynnikami (np. podczas szkolenia zdobył niezbędne umiejętności, ale ze względów bezpieczeństwa nie mógł zostać zatrudniony). Z kolei monitorowanie

⁶⁰ Art. 2 ustawy z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 39, poz. 202).

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 53).

⁶² Uprawnienie takie wynika z przepisu § 13 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 53).

wpływu szkoleń przeprowadzonych podczas odbywania kary na zatrudnienie po wyjściu na wolność jest niemożliwe, m.in. ze względu na ochronę danych wrażliwych⁶³. Istotne jest jednak by jak największą liczbę osadzonych objąć szkoleniami ukierunkowanymi na zdobycie umiejętności w zawodach pożądanym przez potencjalnych pracodawców.

Realizacja zadań z zakresu kształcenia, doksztalcania i doskonalenia zawodowego w aresztach śledczych i zakładach karnych prowadzona była z wykorzystaniem środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, w ramach funkcjonujących szkół przy aresztach śledczych i zakładach karnych, z wykorzystaniem środków FAZS oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego w ramach realizacji projektu pn. *Realizacja szkoleń podnoszących kompetencje zawodowe więźniów oraz stworzenie warunków ułatwiających podtrzymywanie więzi rodzinnych w celu zwiększenia ich powrotu do społeczeństwa po zakończeniu odbywania kary*.

W części dotyczącej realizowania kursów i szkoleń z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w CZSW prowadzono analizy dotyczące kształcenia i doskonalenia zawodowego. Analizy te obejmowały pomoc polegającą na organizowaniu i finansowaniu szkoleń/kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz pokrywaniu kosztów egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe, finansowaną z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (analizy roczne). Analizy te, przekazywane do Ministerstwa Sprawiedliwości, pozwalały stwierdzić ilu osadzonych, w jakim czasie zostało przeszkolonych zawodowo, jaka była wydatkowana kwota na ten cel oraz ilu uczestników szkoleń uzyskało certyfikat ukończenia szkolenia lub kursu zawodowego. CZSW nie analizował innych efektów przeprowadzonych szkoleń i kursów niż fakt uzyskania certyfikatu, w szczególności w znalezieniu pracy po wyjściu na wolność. Według danych z 15 okręgowych inspektoratów Służby Więziennej w 2014 r. z ww. Funduszu sfinansowano 273 szkoleń i kursów zawodowych dla 2.653 osadzonych, zaś w 2015 r. 306 szkoleń i kursów dla 3.106 osadzonych.

W ramach projektu finansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego, w latach 2013–2015 przeszkolono 4.211 osadzonych w zakresie szkoleń zawodowych (m.in. drwal, pilarz, ogrodnik, zagospodarowanie terenów zielonych) i tzw. „miękkich” (aktywizacja zawodowa, problematyka ekologiczna, przeciwdziałanie agresji i złości, przeciwdziałanie przemocy, profilaktyka uzależnień, skuteczne radzenie sobie na rynku pracy, obsługa komputera, ratownictwo medyczne).

W obszarze szkoleń zawodowych finansowanych ze środków pochodzących z FAZS, w CZSW gromadzono informacje dotyczące ilości przeszkolonych osadzonych, na podstawie rozliczeń rzeczowo-finansowych umów stanowiących podstawę do udzielenia pomocy publicznej, przeznaczonej na realizację zadań szkoleniowych. Na etapie realizacji umów dotacji dotyczących szkoleń prowadzona była analiza efektów tych szkoleń w oparciu o okresowe (kwartalne) sprawozdania beneficjentów, w których podawano liczbę osadzonych zatrudnionych odpłatnie przez kontrahentów zewnętrznych, którzy ukończyli szkolenie. Ze środków FAZS w latach 2014–2015 sfinansowano szkolenia podnoszące kwalifikacje i umiejętności zawodowe, w których uczestniczyło łącznie 507 osób pozbawionych wolności.

Prowadzenie szkoleń zawodowych dla osób pozbawionych wolności weryfikowano również w objętych kontrolą jednostkach penitencjarnych oraz IGB. Jednostki te zapewniły szkolenie dla 46–82% osadzonych, zaś przedmiot szkoleń pozwalał na zdobycie kwalifikacji użytecznych

⁶³ NIK wskazywała na to w informacji o wynikach kontroli P/14/044 Readaptacja społeczna skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności.

dla pracodawców współpracujących z jednostkami więziennictwa. Fakt przeprowadzenia szkoleń był rzetelnie dokumentowany, zaś ich uczestnicy otrzymywali stosowne świadectwa, zaświadczenia i certyfikaty.

- W latach 2014–2015 w **AŚ w Wejherowie** przeprowadzono 29 szkoleń dla 90 osadzonych: cykl trzech kursów pilarza, kurs malarza-szpachlarza, cykl ośmiu kursów aktywizacji zawodowej (m.in. w zakresie pisania CV, listów motywacyjnych, przygotowania do rozmowy kwalifikacyjnej, metod poszukiwania pracy), cykl pięciu kursów zagospodarowania terenów zielonych, cykl ośmiu kursów – ekologia, cykl czterech kursów – problematyka uzależnień. Organizatorami szkoleń były cztery podmioty zewnętrzne. Kurs malarza-szpachlarza finansowany był ze środków FPP. Pozostałe 28 szkoleń współfinansowano ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. W każdym kursie uczestniczyło po 10 osadzonych, którym w dniu zakończenia kursu wydawano zaświadczenia o jego ukończeniu. Odbiór zaświadczeń potwierdzany był podpisem uczestnika w protokole.
- **Ośrodek Szkolenia PIGB POMERANIA w Czerwonym Borze** w 2014 roku zorganizował 26 kursów i szkoleń (16 kursów zawodowych i 10 szkoleń z zakresu BHP), w których udział wzięło 455 osadzonych. W 2015 roku Ośrodek zorganizował 23 kursy i szkolenia (15 kursów zawodowych i 8 szkoleń z zakresu BHP), w których udział wzięło 406 osób, w tym 360 osadzonych. W 2016 roku (do 30 czerwca) Ośrodek zorganizował 4 kursy i szkolenia (2 kursy zawodowe i 2 szkolenia z zakresu BHP), w których udział wzięło 50 osób tj. 16 pracowników i 24 osadzonych.

3.4.2. Prawidłowość zatrudniania osób pozbawionych wolności

Zatrudnienie realizowane przez Służbę Więzienną

Zatrudnienie na rzecz więziennictwa przy pracach związanych z prowadzeniem jednostek penitencjarnych (kuchnie, pralnie, sprzątanie, remonty i bieżące naprawy itp.) znajduje corocznie ok. 68% wszystkich pracujących osadzonych. Ich liczba nieznacznie rosła począwszy od 2012 r. (15.612 osadzonych zatrudnionych na rzecz SW), by w I kwartale 2016 r. osiągnąć 17.561 pracujących osadzonych. Około 6.300 czyli 37% zatrudnionych jest odpłatnie w ramach ok. 4.000 etatów kalkulacyjnych (ich wynagrodzenie pokrywane jest z budżetu państwa), zaś 63% to osoby pracujące nieodpłatnie⁶⁴.

W większości skontrolowanych jednostek penitencjarnych osadzeni kierowani byli do pracy odpłatnej i nieodpłatnej zgodnie z obowiązującymi przepisami. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim braku stosownego przeszkolenia do pracy na danym stanowisku w zakresie sposobu wykonywanej pracy, przepisów bhp oraz przepisów pożarowych (w 2 z 12 skontrolowanych jednostkach) czy kierowania do pracy niezgodnie z przyjętym wykazem stanowisk osadzonych zatrudnionych odpłatnie lub nieaktualizowaniu wykazu tych stanowisk (w 3 z 12 skontrolowanych jednostek).

-  W **AŚ w Warszawie-Grochowie** w 36 przypadkach stwierdzono, że jednostka nie zorganizowała dla osadzonych szkoleń okresowych z zakresu bhp. W 24 przypadkach brak przedmiotowych szkoleń okresowych dotyczył osadzonych zatrudnionych odpłatnie, a w 12 przypadkach – osadzonych zatrudnionych nieodpłatnie. Zaległe szkolenia dla osadzonych zostały zrealizowane w trakcie kontroli NIK. Osoba odpowiedzialna za stwierdzone nieprawidłowości wyjaśniała je dużą rotacją przy zatrudnieniu osób pozbawionych wolności.
-  Analiza akt osobowych 60 skazanych zatrudnionych odpłatnie na rzecz SW w **ZK w Uhercach Mineralnych**, wykazała, że w 5 przypadkach skazanych zatrudniono na stanowiskach pracy, które nie były ujęte w „wykazie stanowisk osadzonych zatrudnionych odpłatnie”, obowiązującym w Zakładzie. Spowodowane to było faktem że zostali oni zatrudnieni na stanowiskach nieuwjętych w wykazie stanowisk z uwagi na konieczność wykonania pilnych, fachowych i ważnych dla bezpieczeństwa jednostki prac dotyczących wykonania remontu ogrodzenia zewnętrznego Zakładu Uherce Mineralne i OZ Średnia Wieś.

⁶⁴ Przed rokiem 2011 r., tj. przed zmianą przepisów wprowadzającą wymóg wypłaty osadzonym minimalnego wynagrodzenia w pełnej wysokości (wcześniej połowy), zatrudnionych odpłatnie na rzecz SW było ponad 11 tys. osadzonych, tj. 73% osób pozbawionych wolności zatrudnionych na rzecz więziennictwa.



- W dokumentacji każdego z osadzonych z **AŚ w Starogardzie Gdańskim** znajdowały się dokumenty potwierdzające instruktaż o sposobie wykonywania przydzielonej pracy, szkolenia w zakresie przepisów bhp, przepisów przeciwpożarowych oraz obsługi maszyn i urządzeń, a także informacje o zapoznaniu osadzonych z podstawowymi zasadami i normami pracy oraz zasadami wynagradzania za pracę, zgodnie z art. 122 a § 1 k.k.w. Dokumentacja ta obejmowała: kartę szkolenia wstępnego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy z instruktażem ogólnym i stanowiskowym, oświadczenie o zapoznaniu się z obowiązkami i zadaniami wynikającymi z aktualnych przepisów pożarowych, oświadczenie pracownika o zapoznaniu się z przepisami obowiązującymi w areszcie i przeszkoleniu potwierdzającego zapoznanie się z treścią regulaminu pracy oraz z przepisami i zasadami bhp i ochrony przeciwpożarowej łącznie z posługiwaniem się gaśnicami przeciwpożarowymi oraz sprzętem ochrony osobistej.

Powszechnie występującą nieprawidłowością (stwierdzoną w 10 z 12 jednostek penitencjarnych objętych kontrolą) było sporządzanie dla osadzonych zaświadczeń o wykonywaniu pracy niezgodnie z przepisami art. 127 § 2 k.k.w. oraz § 35 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych.⁶⁵ Zaświadczenia te, mimo wymogu prawnego, nie zawierały informacji o wysokości zarobków uzyskanych przez osadzonych w czasie wykonywania pracy odpłatnej na rzecz SW i kontrahentów zewnętrznych. Przyczyną tej nieprawidłowości był nieprawidłowy formularz zaświadczenia, jaki stosowano w większości jednostek penitencjarnych (formularz drukowany był na potrzeby Służby Więziennej przez drukarnię PIGB POMERANIA).



- Przykładem dobrych praktyk były działania ZK w Medyce oraz ZK w Uhercach Mineralnych, gdzie otrzymane formularze zmieniono tak, aby móc wpisywać wymagane przez przepisy informacje.
- Z kolei część jednostek, która nie ujmowała w zaświadczeniach danych o wynagrodzeniu osadzonych, dołączała taką informację osobno.

W kontroli stwierdzono, że żadna z jednostek penitencjarnych objętych kontrolą nie wystawiała osadzonym zaświadczeń o zatrudnieniu nieodpłatnym, choć przepisy nie wyłączają takiego obowiązku w przypadku pracy bez wynagrodzenia. Przyczyną tej nieprawidłowości była zła interpretacja przepisów. W trakcie kontroli NIK wszystkie jednostki penitencjarne otrzymały za pośrednictwem właściwych OISW wytyczne z Centralnego Zarządu Służby Więziennej wskazujące, że zaświadczenia o zatrudnieniu winny być wystawiane również w przypadku pracy nieodpłatnej.

Na podstawie dokumentacji zgromadzonej w jednostkach penitencjarnych oraz przeprowadzonych oględzin ustalono, że odpłatne prace wykonywane przez osadzonych na rzecz tych jednostek były realizowane z zachowaniem zasad celowości i gospodarności. W skontrolowanych jednostkach nie dokonywano nieracjonalnego podziału przyznanych etatów kalkulacyjnych⁶⁶, zaś osadzeni wykonywali prace użyteczne dla danej jednostki, w sposób dobrze zorganizowany i efektywny.

- W **ZK w Oleśnicy** zatrudnienie odpłatne na rzecz SW realizowano w ramach 10 etatów na 12 stanowiskach (starszy kucharz – 2 etaty/2 zatrudnionych, pomocnik kucharza – 3,5 etatu/5 zatrudnionych), pomocnik magazyniera – 0,75 etatu/1 zatrudniony, robotnik ogólnobudowlany, spawacz/hydraulik, elektryk, stolarz – razem 2,75 etatu/5 zatrudnionych, bibliotekarz, pracownik radiowęzła – 0,5 etatu/1 zatrudniony oraz łązienny, krawiec – 0,5 etatu/1 zatrudniony.
- W **ZK w Medyce** osadzeni wykonywali następujące prace: malowanie krat, prace porządkowe w budynku administracji, malowanie cel i składanie sprzętu kwatermistrzowskiego, naprawa bramy, prace porządkowe wokół i wewnątrz budynku kotłowni, sortowanie śmieci i opryskiwanie chwastów.

⁶⁵ Dz. U. Nr 27, poz. 242, ze zm.

⁶⁶ W 90% zbadanych przypadków wymiar zatrudnienia osadzonych wynosił od 1/2 do 7/8 etatu.

We wszystkich objętych kontrolą okręgowych inspektoratach Służby Więziennej dokonywano podziału etatów i środków na wynagrodzenia osadzonych zatrudnionych odpłatnie z uwzględnieniem potrzeb jednostek penitencjarnych. Jedynie w OISW w Białymstoku stwierdzono w tym zakresie uchybienie wyeliminowane w toku kontroli NIK.

- W 2016 r. **OISW w Białymstoku** zwiększył limit zatrudnienia o pięć etatów kalkulacyjnych dla Aresztu Śledczego w Hajnówce. Jednak ze względu na czasową zmianę przeznaczenia AŚ w Hajnówce i zmniejszenie stanu załudnienia w Areszcie, na wniosek dyrektora jednostki, w maju 2016 r. zmniejszono poziom zatrudnienia osadzonych, a przyznanych pięć etatów przekazano do trzech innych jednostek penitencjarnych. Specjalista ds. bhp i zatrudnienia wyjaśnił: „Przy ustalaniu limitu etatów na 2016 r. OISW nie dysponował wiedzą o zmianie przeznaczenia Aresztu Śledczego w Hajnówce i związanym z tym okresowym przetransportowaniem większości osadzonych (ok. 2/3) do innych jednostek penitencjarnych. Sytuacja ta spowodowała zmniejszenie zapotrzebowania na zatrudnienie przy pracach porządkowych i pomocniczych na rzecz AŚ. Mając na uwadze wniosek Dyrektora Aresztu Śledczego w Hajnówce i ryzyko niewykorzystania w pełni przyznanych środków na zatrudnienie, OISW podjął decyzję o okresowym przesunięciu (do końca listopada 2016 r.) części etatów i środków do innych jednostek w celu pełnego ich wykorzystania”.

Pomimo, że w okręgowych inspektoratach Służby Więziennej nie opracowywano pisemnych zasad podziału środków na poszczególne zakłady karne i areszty śledcze, rozdysponowywano je w sposób zapewniający wykorzystanie na poziomie 96–99%. Przy podziale środków kierowano się stopniem wykorzystania pieniędzy w latach poprzednich oraz potrzebami jednostek wynikającymi z ich organizacji.

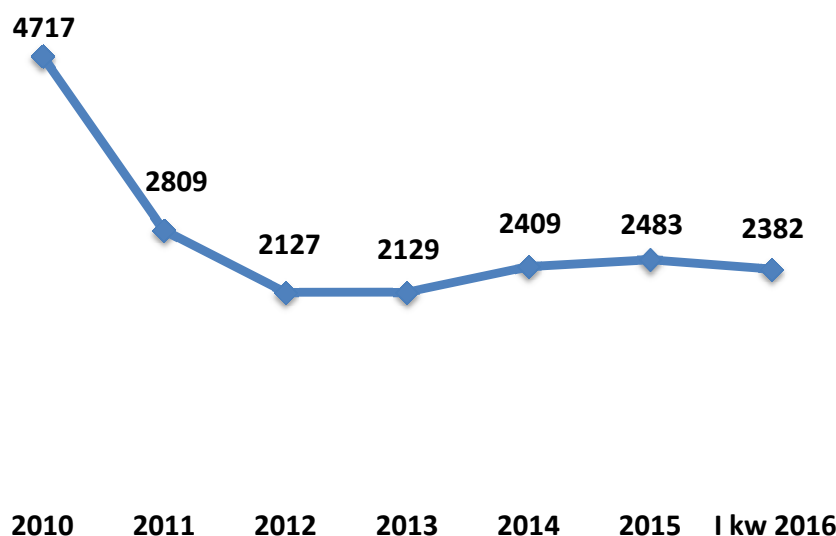
- W **OISW w Koszalinie** przydzielono dla ZK w Starem Bornem 28 etatów, tj. na poziomie dwukrotnie wyższym od średniej w okręgu (licząc w stosunku do załudnienia jednostek). Spowodowane to było potrzebami ZK w Starem Bornem, związanymi z zapewnieniem funkcjonowania jednostki.

Zatrudnienie odpłatne na rzecz kontrahentów prywatnych

Zatrudnienie osób pozbawionych wolności przez kontrahentów prywatnych nieznacznie wzrosło w latach 2014–2015 po gwałtownym załamaniu w roku 2011, spowodowanym zmianą przepisów w zakresie minimalnego wynagrodzenia dla osadzonych.

Wykres nr 4

Dynamika zatrudniania osadzonych przez kontrahentów prywatnych



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Zadania związane z zawieraniem umów, porozumień, a także rozliczaniem wynagrodzeń dla osadzonych kierowanych do pracy u przedsiębiorców prywatnych wykonują dyrektorzy zakładów karnych i aresztów śledczych.

Wyniki kontroli wskazują, że powierzone im zadania realizowali prawidłowo, a stwierdzone nieprawidłowości miały charakter incydentalny. W czterech przypadkach stwierdzono błędną weryfikację wysokości wynagrodzenia dla osadzonego, w jednym zakładzie karnym błędnie określono (w dwóch umowach) terminy wpłaty wynagrodzeń przez przedsiębiorców, zaś w trzech jednostkach penitencjarnych wystąpiły niewielkie (maksymalnie kilkudniowe) opóźnienia wpłat wynagrodzeń.



- W **AŚ w Wejherowie** wysokość wynagrodzenia należnego czterem osadzonym za pracę w sierpniu 2015 r. u jednego z podmiotów zatrudniających, została nieprawidłowo zweryfikowana przez specjalistę ds. zatrudnienia i bhp działu penitencjarnego pod kątem spełnienia wymagań określonych w umowie. Podmiot zatrudniający naliczył wynagrodzenie dla osadzonych za łącznie 532 godziny wg stawki godzinowej 10,42 zł, tj. o 0,52 zł niższej od przyjętej w umowie. Skutkiem powyższego, wynagrodzenie dla czterech osadzonych zostało zaniżone o łącznie o kwotę 276,64 zł. Specjalista ds. zatrudnienia i bhp działu penitencjarnego wyjaśnił, że podczas weryfikacji listy płac pod kątem prawidłowości wysokości wynagrodzenia, omyłkowo dokonał porównania stawki wykazanej na liście ze stawką obowiązującą w czerwcu 2015 r. W trakcie kontroli NIK podmiot zatrudniający przekazał wyrównanie wynagrodzeń osadzonych.

Zawierane przez Dyrektorów jednostek penitencjarnych umowy o zatrudnienie odpłatne były zgodne z przepisami, w tym w zakresie wysokości wynagrodzeń (art. 123 k.k.w.) i terminów ich przekazywania (§ 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych). Zgodnie z art. 125 k.k.w. zakłady karne i areszty śledcze dokonywały potrąceń z wynagrodzeń skazanych – 10% na Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej oraz 25% FAZS.

Przykładem dobrych praktyk jest duża liczba kontroli przeprowadzanych przez funkcjonariuszy SW u kontrahentów prywatnych pod kątem zgodności pracy osadzonych z zawartymi umowami.



- Funkcjonariusze z **AŚ w Wejherowie** przeprowadzili w okresie objętym kontrolą 680 kontroli miejsc pracy (średnio 25 miejsc pracy skontrolowanych w miesiącu), których zakres obejmował m.in. stan osobowy grupy skazanych, zachowanie i wykonywanie pracy przez osadzonych, stan trzeźwości oraz posiadanie i stan odzieży ochronnej i roboczej. W trakcie kontroli u jednego z przedsiębiorców, funkcjonariusze SW stwierdzili wykonywanie pracy przez osadzonych w miejscu niezgodnym z umową oraz wykonywanie przez nich pracy na wysokości powyżej trzech metrów bez odpowiednich badań lekarskich. W konsekwencji wszyscy skazani zatrudnieni u przedsiębiorcy skierowani zostali na wymagane badania. Z przeprowadzonych kontroli sporządzane były raporty zamieszczane w książce kontroli miejsc pracy osadzonych zatrudnionych na zewnątrz.

Zatrudnienie nieodpłatne na rzecz podmiotów publicznych

Wykonywanie nieodpłatnej pracy możliwe jest jedynie na rzecz więziennictwa oraz podmiotów publicznych, takich jak organy administracji państwowej i samorządowej, organizacje pożytku publicznego, a także na cele charytatywne. Cechą charakterystyczną tego zatrudnienia jest wymóg zgody osadzonego na pracę bez wynagrodzenia.



- W kontroli stwierdzono, że jedynie w **Areszcie Śledczym w Radomiu** osadzeni wykonywali pracę na rzecz dwóch podmiotów nieuprawnionych. Były to stowarzyszenia, które nie posiadały statusu organizacji pożytku publicznego. Powyższa nieprawidłowość wynikała z błędnego przyjęcia przez kierownictwo Aresztu, iż podmioty te spełniają ustawowe kryteria.

Podobnie jak w przypadku zatrudnienia u kontrahentów prywatnych, funkcjonariusze skontrolowanych jednostek penitencjarnych realizowali skuteczne kontrole wykonywania nieodpłatnej pracy na rzecz podmiotów publicznych.

- ZK w Stargardzie** kierował osadzonych do nieodpłatnego zatrudnienia na podstawie 43 umów zawartych m.in. z hospicjum, PCK, szkołami, przedszkolami, sądem rejonowym, spółkami gminnymi oraz towarzystwem opieki nad zwierzętami.

- Osadzeni z **ZK w Goleniowie** wykonywali pracę w domu kultury, ośrodku sportu i rekreacji, szkole podstawowej, sądzie, urzędzie gminy i w starostwie powiatowym.
- Funkcjonariusze z **ZK w Uhercach Mineralnych**, przeprowadzając kontrole zatrudnienia nieodpłatnego skazanych badali m.in. stan faktyczny grupy roboczej, dane personalne skazanych, posiadane przez skazanych przedmioty, warunki miejsca pracy oraz przestrzeganie zasad BHP, w tym właściwego ubioru na stanowisku pracy. Wybiórczo kontrolowano również stan trzeźwości osadzonych. Ustalenia z przeprowadzonych kontroli dokumentowane były w formie raportów zamieszczonych w „Księżce kontroli miejsc pracy osadzonych zatrudnionych na zewnątrz”.

Ewidencjonowanie zatrudnienia osadzonych

Istotną kwestią jest poprawne ewidencjonowanie pracy osadzonych, ponieważ pozwala na właściwe określenie dynamiki i struktury zatrudnienia, a w efekcie właściwe planowanie i podejmowanie działań mających na celu zwiększenie miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności.

W tym zakresie NIK stwierdziła dwie istotne, systemowe nieprawidłowości.

Wzór sprawozdania MS ZK-2 o zatrudnieniu tymczasowo aresztowanych, skazanych i ukaranych⁶⁷ nie był w pełni dostosowany do form zatrudnienia osadzonych przewidzianych w k.k.w. W szczególności sprawozdanie to nie zawierało rubryk, w których należałoby ewidencjonować osoby wykonujące nieodpłatną pracę celem przyuczenia na rzecz przywieziennych zakładów pracy. W efekcie większość jednostek ewidencjonowała takich osadzonych jako pracujących odpłatnie.

- W **ZK w Medyce** w lipcu i sierpniu 2015 r. wykazano łącznie 10 osadzonych zatrudnionych nieodpłatnie na podstawie art. 123a § 3 k.k.w. w wierszu 05 – zatrudnienie odpłatne w IGB. Pismem z dnia 13 czerwca 2016 r. CZSW poinformował, że zatrudnienie realizowane na podstawie art. 123a § 3 k.k.w. jest nieodpłatną formą zatrudnienia, jednakże do czasu zamiany formularza statystycznego należy je ujmować nadal w części I.
- Z kolei w **ZK Uherce** osadzonych wykonujących nieodpłatną pracę na rzecz PZP ewidencjonowano w pozycji „17 – prace porządkowe oraz pomocnicze – art. 123a § 2 k.k.w.”, choć pozycja ta dotyczyła nieodpłatnego zatrudnienia w innym typie podmiotów.

Sprawozdanie MS ZK-2, w części dotyczącej ewidencjonowania przyczyn niezatrudnienia osadzonych, zawierało kategorię „innych przyczyn”. Wyniki kontroli pokazały, że rokrocznie rośnie liczba ewidencjonowanych w tej rubryce osób pozbawionych wolności, choć wytyczne wskazujące jakich osadzonych należy tam wykazywać nie były jednolite i jasne dla wszystkich jednostek penitencjarnych.

- **Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej we Wrocławiu** zwrócił uwagę na wątpliwości w sporządzaniu sprawozdania MS ZK-2 z poziomu jednostek penitencjarnych, jak też Inspektoratu, które wynikają z trudności zakwalifikowania skazanych do określonej grupy w tym sprawozdaniu (wiersz 22 – brak pracy i wiersz 23 – inne przyczyny). Według Dyrektora w wytycznych z 2013 r. brak jest możliwości zakwalifikowania do innych przyczyn braku zatrudnienia skazanych: odmawiających pracy, niezatrudnionych z przyczyn penitencjarnych, w tym również przebywających w jednostce od niedawna, wobec których nie można stwierdzić po krótkim czasie czy będą prawidłowo funkcjonowali w pracy poza terenem jednostki (są to skazani, którzy oczekują na weryfikację i skompletowanie niezbędnej dokumentacji), niezatrudnionych z przyczyn ochronnych, będących w trakcie kwalifikacji do pracy, oczekujących na decyzję odnośnie dozoru elektronicznego, odbywających krótkie kary (krótsze niż 60 dni), przebywających w jednostce w związku z udziałem w czynnościach procesowych (do czasu ich zakończenia) czy bezpaństwowców. Jednocześnie wskazał, że wiersz 22 działu I sprawozdania MS ZK-2 dotyczy wszystkich osadzonych, zdolnych i gotowych podjąć zatrudnienie, przy czym nie określa, czy są to osoby, które mogą pracować poza terenem jednostki w systemie bez konwojenta, czy też na terenie jednostki zamkniętej.

⁶⁷ Wprowadzony przez rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej (Dz. U. poz. 561) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej (Dz. U. poz. 415).

- **Dyrektor Zakładu Karnego w Medyce** podniósł, że w części sprawozdania MS ZK-2 dotyczącej ewidencji niezatrudnionych w wierszu 23 – inne przyczyny, w latach 2014–2016 (I kw.) nie ewidencjonowano osadzonych. Według Dyrektora w liczbie osadzonych mogących podjąć pracę ujęci są również skazani poddawani oddziaływaniom penitencjarnym (np. programy readaptacyjne), którzy dopiero po ich zakończeniu mogą zostać skierowani do pracy. Jest to średnio w roku ok. 12 skazanych. W wytycznych do sporządzania sprawozdania MS ZK-2 w wierszu 23 – „inne przyczyny” nie przewidziano możliwości wykazania wspomnianych powyżej skazanych. Dodatkowo większość skazanych ujętych w wierszu 22 sprawozdania – „brak pracy” są to skazani, którzy nie mogą zostać skierowani do zatrudnienia zewnętrznego ze względów penitencjarno-ochronnych, tj. osadzeni posiadający negatywną prognozę kryminologiczno-społeczną dyskwalifikującą ich od zatrudnienia (np. negatywna opinia środowiskowa z miejsca zamieszkania, dokonywanie w przeszłości ucieczek z miejsca pracy, niepowroty z przepustek, charakter czynu przestępczego, poważny problem alkoholowy i brak motywacji do podjęcia leczenia).
- **Kierownictwo AŚ w Radomiu** wskazało, że w grudniu 2015 r. w Areszcie zmieniono sposób ujmowania danych sprawozdawczych w wierszu 22 sprawozdania MS ZK-2. Aktualnie w wierszu tym wykazuje się skazanych niepracujących, zdolnych do pracy, gotowych podjąć zatrudnienie w przypadku ich skierowania, dla których nie ma pracy. Wcześniej w wierszu 22 wykazywano wszystkich skazanych, którzy potencjalnie mogliby podjąć pracę, ale z uwagi na jej brak, podjąć jej nie mogli. W przypadku potrzeby skierowania do pracy osadzonych wykazanych w wierszu 22 nie było pewności, że dany osadzony wyrazi chęć podjęcia pracy. Z uwagi na zmianę sposobu wyliczania danych do ujęcia w wierszu 22, część osadzonych wykazywanych w tym wierszu, ujęta została w wierszu 23, co spowodowało wzrost liczby osadzonych wykazywanych w tym wierszu.

Obowiązujące wytyczne do wiersza 23 „inne przyczyny” sprawozdania MS ZK-2 skierowane przez CZSW do okręgowych inspektoratów Służby Więziennej pismem z dnia 22 stycznia 2013 r. precyzowały, że w wierszu tym ewidencjonuje się:

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

W toku kontroli dokonano weryfikacji przypadków kwalifikowania osadzonych do kategorii niezatrudnionych z „innych przyczyn”. Stwierdzono, że w objętych kontrolą jednostkach prawidłowo ewidencjonowano osadzonych, którym podjęcie zatrudnienia uniemożliwiały czynniki inne niż brak pracy (np. oczekiwanie na nadanie warunkującej typ pracy kategorii, niezdolność do pracy ze względów zdrowotnych na etapie diagnozowania, niepotwierdzona jeszcze zaświadczeniem, względy bezpieczeństwa itp.).

Niemniej jednak, w ocenie NIK, zasadnym byłoby wprowadzenie w sprawozdawczości kategorii osób mogących podjąć pracę (nieobciążonych przeszkodami wstrzymującymi możliwość zatrudnienia) i w stosunku do nich określanie rzeczywistej powszechności zatrudnienia wśród osadzonych.

Prawidłowość zatrudniania osadzonych w IGB

Pomimo nieskutecznych działań podejmowanych przez większość IGB w celu zwiększenia miejsc pracy dla osadzonych, prawidłowość zatrudniania osób pozbawionych wolności nie budziła zastrzeżeń NIK. Skontrolowane instytucje właściwie ewidencjonowały zatrudnionych osadzonych, zgodnie z przepisami obliczały wysokość przysługujących zwolnień z należności publicznoprawnych (PFRON) i dokonywały stosownych wpłat na Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych.

W IGB rzetelnie sporządzano wnioski o wypłatę ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów zatrudniania osadzonych, dołączając niezbędne informacje dotyczące pomocy publicznej. Pracownicy pozbawieni wolności – zgodnie z art. 122a § 1 k.k.w. – przeszli stosowne szkolenia przed rozpoczęciem zatrudnienia. Odbycie przeszkolenia potwierdzano w „Karcie szkolenia wstępnego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy”. Program szkoleń obejmował m.in. zasady ochrony przeciwpożarowej, zasady bezpieczeństwa i higieny pracy, w tym związane z obsługą urządzeń, zakres obowiązków i uprawnień pracowników, a także zasady wynagradzania za pracę.

Zdjęcie nr 3

Praca osadzonego w ślusarni w oddziale ZIGB PIAST w Rawiczu



Źródło: Piotr Kaleta.

Osadzeni, którzy wykonywali nieodpłatną pracę celem przyuczenia (art. 123a § 3 k.k.w.), w większości przypadków byli później zatrudniani odpłatnie.

- W **MIGB MAZOVIA** w okresie objętym kontrolą pracę celem przyuczenia wykonywało 189 skazanych, z których 130 (tj. 68,8%) po upływie okresu przyuczenia zostało zatrudnionych przez IGB odpłatnie. Przyczynami niezatrudnienia odpłatnie pozostałej części skazanych po upływie okresu przyuczenia były m.in.: brak predyspozycji do wykonywania czynności na danym stanowisku pracy, brak dyspozycyjności (wezwania na wokandę, wcześniejsze zakończenie odbywania kary), zmiana miejsca odbywania kary lub brak zaangażowania w pracę.

Sprawowanie nadzoru nad zatrudnianiem osadzonych

Prawidłowość nadzoru nad zatrudnianiem osób pozbawionych wolności była przedmiotem kontroli NIK w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej oraz sześciu OISW.

CZSW przeprowadził w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej cztery kontrole w 2014 r., 11 kontroli w roku 2015 r. oraz cztery kontrole w I kwartale 2016 r. Kontrole te wykonywane były w trybie uproszczonym (nie były planowane). Z każdej kontroli jednostkowej sporządzano sprawozdanie.

W kontrolach sprawdzano m.in. realizację czynności poprzedzających skierowanie osadzonych do zatrudnienia, warunki zawartych porozumień dotyczących zatrudniania osadzonych, organizację pracy i nadzór nad zatrudnieniem skazanych, sposób rozliczenia czasu pracy i wynagrodzenia przypadającego skazanemu, powszechność zatrudnienia, prowadzenie dokumentacji, działania podejmowane przez jednostkę w celu propagowania i upowszechniania zatrudnienia skazanych.

W trakcie zrealizowanych przez CZSW kontroli stwierdzano incydentalne nieprawidłowości, m.in.:

- brak właściwego nadzoru nad zatrudnieniem i wykonywaniem kary pozbawienia wolności przez skazanego oraz ich zgodności z zasadami odbywania kary i celami jakie kara ma osiągnąć;
- niewłaściwy przepływ informacji pomiędzy jednostką penitencjarną a przedsiębiorstwem przywiązanym;
- niski poziom zatrudnienia osadzonych poza terenem oraz niewielką aktywność w poszukiwaniu miejsc pracy;
- niezgodne z obowiązującymi przepisami udzielanie skazanym zwolnień od pracy;
- brak umów o zatrudnienie skazanych, brak rozpoznania miejsca pracy skazanych, brak szkoleń z zakresu bhp i badań lekarskich z zakresu medycyny pracy (kontrola w Zakładzie Karnym w Garbalinie);
- kierowanie osadzonych do pracy pomimo braku zawartej z pracodawcą umowy, brak szkoleń skazanych z zakresu bhp (kontrola w Zakładzie Karnym w Łowiczu).

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami kierowano do kierowników jednostek kontrolowanych polecenia pokontrolne, z wyznaczonym terminem udzielenia informacji o ich wykonaniu. W udzielonych odpowiedziach dyrektorzy aresztów śledczych, zakładów karnych lub okręgowych inspektoratów Służby Więziennej informowali o wykonaniu poleceń pokontrolnych.



- *W toku kontroli przeprowadzonej przez funkcjonariuszy z CZSW w **Okręgowym Inspektoracie Służby Więziennej w Poznaniu**, pomimo wydania czterech zaleceń pokontrolnych, w sprawozdaniu nie zamieszczono zapisu o obowiązku przekazania informacji o podjętych działaniach naprawczych i sposobie wykonania wniosków pokontrolnych. Dyrektor Biura Penitencjarnego CZSW wyjaśnił, że brak zapisu o obowiązku poinformowania o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych w sprawozdaniu z kontroli w OISW w Poznaniu spowodowany był przeoczeniem, wystąpiono w tej sprawie niezwłocznie do dyrektora OISW w Poznaniu o nadesłanie stosownej informacji. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Poznaniu pismem z dnia 20.07.2016 r. poinformował o wykonaniu zaleceń pokontrolnych.*
- *W wyniku kontroli przeprowadzonej w **OISW w Białymstoku** w związku z ucieczką osadzonego w dniu 2 czerwca 2015 r. podczas prac budowlanych na terenie Aresztu Śledczego w Hajnówce, stwierdzono m.in. brak należytego nadzoru ze strony dyrektora jednostki, niewłaściwą organizację służby oraz nieskuteczny nadzór kierownictwa działu ochrony, niewłaściwe wykonywanie obowiązków przez dowódców oraz funkcjonariusza doprowadzającego, brak nadzoru specjalistów oraz Dyrektora OISW w obszarze działalności ochronnej oraz właściwego planowania i koordynowania działalności inwestycyjnej w Areszcie Śledczym w Hajnówce. W sprawie tej CZSW zaleciło m.in.: poddanie analizie aktualnego systemu ochrony przyjętego w jednostce, wprowadzenie stałego dozoru nad osadzonymi zatrudnionymi na terenie budowy, dokonanie reorganizacji posterunków i stanowisk w dziale ochrony w celu stałej obserwacji monitorów telewizji przemysłowej, opracowanie materiału szkoleniowego, uwzględniającego nieprawidłowości, które złożyły się na powodzenie ucieczki skazanego z Aresztu Śledczego w Hajnówce. W dniu 10 lipca 2015 r. Dyrektor OISW poinformował CZSW o realizacji wniosków.*

Zapewnienie priorytetu zatrudnienia dla osadzonych posiadających zobowiązania alimentacyjne

Zgodnie z przepisem art. 122 § 2 k.k.w. pracę zapewnia się przede wszystkim skazanym zobowiązanym do świadczeń alimentacyjnych.

Wyniki kontroli wskazują, że priorytet zatrudnienia dla osadzonych ze zobowiązaniami alimentacyjnymi nie był zapewniony, jednakże spowodowane to było względami bezpieczeństwa lub innymi przeszkodami niepozwalającymi na podjęcie zatrudnienia. Wśród pozbawionych wolności posiadających ww. zobowiązania znajdowały się bowiem osoby, którym nadano kategorię

bezpieczeństwa niepozwalającą na zatrudnienie poza jednostką penitencjarną, a także osoby niezdolne do pracy ze względów zdrowotnych, uzależnieni poddawani terapiom w trybie ciągłym, a także ci, którzy co prawda mogli pracować na terenie zakładu karnego lub aresztu śledczego, jednak ich postawa czy zachowanie wobec współwięźniów nie pozwalały na takie zatrudnienie. Priorytetem przy zatrudnieniu na rzecz jednostek penitencjarnych były również posiadane umiejętności czy wykształcenie niezbędne do pracy na danym stanowisku (np. kucharz, elektryk). NIK zwraca również uwagę, że jednostki penitencjarne nie mają możliwości dokładnego określenia osadzonych posiadających zobowiązania alimentacyjne, ponieważ nie zawsze dysponują wiedzą o wyrokach zapadłych w sądach cywilnych. Dopiero w przypadku skierowania do ZK lub AŚ zajęcia komorniczego, osadzony jest wykazywany w dziale III sprawozdania MS ZK-2.

- *W okresie objętym kontrolą w CZSW analizowano poziom zatrudnienia skazanych ze zobowiązaniami alimentacyjnymi. Analizom podawano dwa wskaźniki: stosunek liczby skazanych z zobowiązaniami zatrudnionych odpłatnie do liczby skazanych ze zobowiązaniami oraz udział skazanych ze zobowiązaniami zatrudnionych odpłatnie w ogólnej liczbie skazanych zatrudnionych odpłatnie. W latach 2014–2016 (I kwartał), udział skazanych ze zobowiązaniami alimentacyjnymi zatrudnionych odpłatnie w ogólnej liczbie skazanych ze zobowiązaniami, wynosił: w 2014 r. – 26,7%, w 2015 r. – 29,2 oraz w I kwartale 2016 r. – 30%. Natomiast udział skazanych ze zobowiązaniami alimentacyjnymi zatrudnionych odpłatnie w ogólnej liczbie skazanych zatrudnionych odpłatnie wynosił, odpowiednio: 35,8%, 37,9% i 37,5. Tym samym w okresie objętym kontrolą nastąpił wzrost udziału skazanych ze zobowiązaniami alimentacyjnymi zatrudnionych odpłatnie w ogólnej liczbie skazanych ze zobowiązaniami, w stosunku do roku poprzedniego, tj.: w 2014 r. o 1,4%, w 2015 r. o 2,5% i w I kwartale 2016 r. o 0,8%. Wzrost udziału skazanych ze zobowiązaniami alimentacyjnymi zatrudnionych odpłatnie w ogólnej liczbie skazanych zatrudnionych odpłatnie nastąpił w 2015 r. w stosunku do roku 2014 r. o 2,1%.*
- ***W ZK w Medyce** w lutym 2014 r. zobowiązania alimentacyjne posiadało 43 osadzonych, zatrudnionych odpłatnie z nich było 12 (30%), co stanowiło 46% ogółu zatrudnionych odpłatnie skazanych w Zakładzie w tym miesiącu. W sierpniu 2014 r. osadzonych posiadających zobowiązania alimentacyjne było 33, odpłatnie zatrudnionych było 11 (33%), co stanowiło 44% ogółu zatrudnionych odpłatnie osadzonych w Zakładzie w tym miesiącu. W lutym 2015 r. 34 osadzonych posiadało zobowiązania alimentacyjne, odpłatnie zatrudnionych było 11 (32%) z nich, co stanowiło 39% ogółu zatrudnionych odpłatnie osadzonych w tym miesiącu. W sierpniu 2015 r. 50 osadzonych posiadało zobowiązania alimentacyjne, zatrudnionych było 8 (16%), co stanowiło 31% ogółu zatrudnionych odpłatnie osadzonych w tym miesiącu. W lutym 2016 r. zobowiązania alimentacyjne posiadało 44 osadzonych, odpłatnie zatrudnionych było 10 (23%), co stanowiło 42% ogółu zatrudnionych odpłatnie osadzonych w tym miesiącu.*

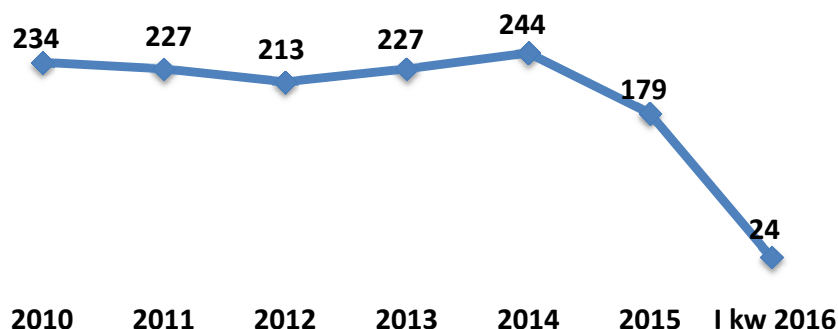
Wpływ zatrudnienia osadzonych na ucieczki

Praca osób pozbawionych wolności, w szczególności poza murami jednostki penitencjarnej może sprzyjać ucieczkom. Dlatego istotne znaczenie przy kierowaniu osadzonych do pracy ma pozytywna prognoza kryminologiczno-społeczna (np. opinia środowiskowa z miejsca zamieszkania, dokonywanie w przeszłości ucieczek z miejsca pracy, niepowroty z przepustek, charakter czynu zabronionego, poważny problem alkoholowy i brak motywacji do podjęcia leczenia).

Wyniki kontroli wskazują, że o ile przypadki ucieczek w czasie zatrudnienia występowały w okresie objętym kontrolą, to dotyczyły jedynie niewielkiego odsetka zatrudnionych osadzonych, zaś charakter czynów kwalifikował je do tzw. „samowolnych oddaleń”, które nie miały znaczącego wpływu dla poziomu bezpieczeństwa czy to jednostki penitencjarnej czy społeczności lokalnej. Osadzeni najczęściej bez zgody osób nadzorujących pracę oddalali się celem nabycia i spożycia alkoholu czy nieuprawnionego skorzystania z telefonu, choć zdarzały się również przypadki popełniania czynów zabronionych (np. drobnych kradzieży). Prowadzone przez Służbę Więzienną statystyki wskazują, że w 2015 r. oraz I kwartale 2016 r. liczba samowolnych oddaleń w czasie zatrudnienia, w porównaniu do lat 2010–2014, istotnie się zmniejszyła.

Wykres nr 5

Uciezki (samowolne oddalenia) w czasie zatrudnienia na zewnątrz jednostki penitencjarnej



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Objęte kontrolą jednostki podejmowały adekwatne działania mające na celu wyeliminowanie lub zminimalizowanie przypadków samowolnych oddaleń. Osadzeni, którzy się ich dopuścili, byli wycofywani z zatrudnienia, a w przypadku stwierdzenia niewłaściwego nadzoru ze strony pracodawcy zewnętrznego podejmowano działania mające na celu zwiększenie tego nadzoru.



- W okresie objętym kontrolą na terenie **OISW w Rzeszowie** odnotowano łącznie 9 przypadków dokonania przez osadzonych z jednostek podległych samowolnych oddaleń w trakcie wykonywania przez nich pracy. Przypadki te były w większości związane z uzależnieniem osadzonych od alkoholu oraz substancji odurzających. W OISW w Rzeszowie podejmowano działania celem wyjaśnienia przyczyn wskazanych zdarzeń, jak również mające na celu zapobieganie im w przyszłości. Do podległych jednostek penitencjarnych zwracano się o przesłanie pełnej dokumentacji dotyczącej zdarzeń. Sporządzano również analizy przyczyn wystąpienia przypadków samowolnego oddalenia lub popełnienia czynu zabronionego, zawierające charakterystykę osadzonego, analizę prognoz kryminologiczno-społecznych oraz wnioski dla jednostek penitencjarnych. Dyrektor Okręgowy SW w Rzeszowie przekazywał również jednostkom podległym wytyczne oraz procedury dotyczące zatrudnienia osadzonych poza terenem jednostki w systemie „bez konwojenta”.

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do 31 marca 2016 r.

Do kontroli wytypowano te okręgowe inspektoraty Służby Więziennej, na terenie których siedzibę miały instytucje gospodarki budżetowej zatrudniające osadzonych (w przypadku OISW w Białymstoku siedziba oddziału PIGB POMERANIA).

W ramach wybranych okręgów SW wytypowano losowo po dwie jednostki penitencjarne (zakład karny lub areszt śledczy).

Z uwagi na fakt, że PIGB POMERANIA przejęła w 2013 r. zlikwidowaną PIGB BIELIK, kontrolę w PIGB POMERANIA przeprowadzili kontrolerzy z Delegatury NIK w Szczecinie (jednostki podległe siedzibie PIGB w Czarnem) oraz z Delegatury NIK w Białymstoku (jednostki podległe Oddziałowi POMERANII w Czerwonym Borze).

Dobór dokumentów do kontroli dokonywany był z zachowaniem zasady proporcjonalności w ramach poszczególnych lat kontrolowanego okresu oraz zatrudnienia odpłatnego i nieodpłatnego osadzonych. Do próby przyjęto dokumentację zatrudnieniową z wybranych miesięcy: lutego 2014 r., sierpnia 2014 r., lutego 2015 r., sierpnia 2015 r. oraz lutego 2016 r.

W kontroli nie współpracowano z innymi organami kontroli, rewizji i inspekcji w trybie art. 12 ustawy o NIK. Nie korzystano również z pomocy biegłych i specjalistów.

4.2 Przebieg kontroli

Przygotowanie kontroli

Kontrolę przygotowano w oparciu o przeprowadzoną analizę rocznych sprawozdań statystycznych przygotowywanych przez CZSW oraz artykuły prasowe dotyczące spadku zatrudnienia odpłatnego osadzonych, jak również informacje o nadużyciach przy wykonywaniu przez nich pracy nieodpłatnej.

Kontrolę poprzedził udział przedstawicieli Delegatury NIK w Rzeszowie w *Europejskim Kongresie Penitencjarnym*⁶⁸ i konferencji naukowej *Zatrudnienie osób pozbawionych wolności – szansa na zmianę*⁶⁹.

Postępowanie kontrolne

Czynności kontrolne przeprowadzono od 9 maja do 26 sierpnia 2016 r. w łącznie 24 jednostkach (Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, sześciu okręgowych inspektoratach służby więziennej, siedmiu zakładach karnych, pięciu aresztach śledczych oraz pięciu instytucjach gospodarki budżetowej).

W toku kontroli skierowano do Ministerstwa Sprawiedliwości pytanie (w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK) dotyczące działań podejmowanych na rzecz zwiększenia zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

W toku kontroli NIK skierowała (również w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK) ankiety dotyczące wskazania najważniejszych przeszkód i utrudnień w zatrudnianiu osadzonych:

- do 18 kontrahentów zewnętrznych, zatrudniających osoby pozbawione wolności;
- do 36 samorządów (18 gmin i 18 starostw powiatowych).

⁶⁸ Kongres odbył się 11 lutego 2016 r. w Wyższej Szkole Prawa i Administracji w Rzeszowie.

⁶⁹ Konferencja odbyła się w dniu 28 stycznia 2016 r. w Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej w Popowie.

Efekty finansowe kontroli wyniosły 992,6 tys. zł (finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami). Kwota ta obejmuje całość wydatków poniesionych do dnia 2 sierpnia 2016 r. przez IGB MAZOVIA na uruchomienie i realizację przedsięwzięcia dotyczącego produkcji i dystrybucji produktu (w ramach umowy z kontrahentem niepublicznym).

4.3 Realizacja wniosków

Wszystkie objęte kontrolą podmioty poinformowały o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych. Według stanu na dzień 26 października 2016 r., z 31 skierowanych wniosków, 23 wnioski zrealizowano, zaś 8 wniosków pozostawało w realizacji.

Tabela nr 4

Realizacja wniosków pokontrolnych

Jednostka kontrolowana	Wnioski ogółem, w tym:	zrealizowane	w realizacji
Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie	-	-	-
Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Białymstoku	-	-	-
Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Gdańsku	-	-	-
Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Koszalinie	-	-	-
Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Rzeszowie	1	-	1
Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Warszawie	-	-	-
Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej we Wrocławiu	1	1	0
Zakład Karny w Medyce	-	-	-
Zakład Karny w Uhercach Mineralnych	2	2	0
Zakład Karny w Stargardzie	1	1	0
Zakład Karny w Goleniowie	1	1	0
Zakład Karny w Białymstoku	3	3	0
Zakład Karny w Grądach-Woniecku	-	-	-
Zakład Karny w Oleśnicy	3	3	0
Areszt Śledczy w Wejherowie	1	1	0
Areszt Śledczy w Starogardzie Gdańskim	1	1	0
Areszt Śledczy w Radomiu	4	3	1
Areszt Śledczy w Warszawie Grochowie	3	3	0
Areszt Śledczy w Dzierżonowie	2	2	0
BIGB BALTICA	-	-	-
PIGB CARPATIA	3	1	2
MIGB MAZOVIA	4	0	4
ZIGB PIAST	1	1	0
PIGB POMERANIA	-	-	-
RAZEM	31	23	8

Wykaz podmiotów objętych kontrolą wraz z ocenami sformułowanymi w wyniku kontroli

Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej	Ocena jednostki kontrolowanej (wyłącznie prawidłowość, ocena skuteczności – opisowa)
Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie	Dyrektor Generalny Służby Więziennej, gen. Jacek Kitliński (2.10.2010 r. – 29.01.2015 gen. Jacek Włodarski)	pozytywna
Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Białymstoku	Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej, płk Mirosław Dudar	pozytywna
Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Gdańsku	Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej, płk Radosław Chmielewski	pozytywna
Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Koszalinie	Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej, ppłk Piotr Warenik (21.10.1996 r. – 8.09.2015 r. płk Krzysztof Olkowicz)	pozytywna
Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Rzeszowie	Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej, płk Marek Grabek (26.03.2013 r. – 5.03.2015 r. płk Andrzej Leńczuk)	pozytywna
Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Warszawie	Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej ppłk Elżbieta Jankowska (29.11.2009 r. – 10.03.2016 r. płk Anna Osowska-Rembecka)	pozytywna
Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej we Wrocławiu	Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej płk Tomasz Raczyk (1.10.1996 r. – 5.02.2015 r. płk Ryszard Godyla, 6.02.2015 r. – 31.05.2015 r. ppłk Krystyna Zuwała)	pozytywna
Zakład Karny w Medyce	Dyrektor ZK, ppłk Edmund Matrejek	pozytywna
Zakład Karny w Uhercach Mineralnych	Dyrektor ZK, ppłk Tadeusz Kucharyk	pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Zakład Karny w Stargardzie	Dyrektor ZK, mjr Leszek Kucyrka	pozytywna
Zakład Karny w Goleniowie	Dyrektor ZK, ppłk Andrzej Łabuń	pozytywna
Zakład Karny w Białymstoku	Dyrektor ZK, płk Piotr Kondraciuk	pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Zakład Karny w Grądach-Woniecku	Dyrektor ZK, mjr Robert Dąbrowski	pozytywna
Zakład Karny w Oleśnicy	Dyrektor ZK, ppłk Robert Stasz	pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Areszt Śledczy w Wejherowie	Dyrektor AŚ, ppłk Maciej Uchman	pozytywna

Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej	Ocena jednostki kontrolowanej (wyłącznie prawidłowość, ocena skuteczności – opisowa)
Areszt Śledczy w Starogardzie Gdańskim	Dyrektor AŚ, mjr Marek Rzeszółtko (1.02.2014 r. – 30.11.2015 r. kpt. Cezary Gołębiewski, do 31.01.2014 r. ppłk Jan Komoszyński)	pozytywna
Areszt Śledczy w Radomiu	Dyrektor AŚ, ppłk Sławomir Grzyb	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Areszt Śledczy w Warszawie-Grochowie	Dyrektor AŚ, ppłk Zbigniew Królikowski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Areszt Śledczy w Dzierżonowie	Dyrektor AŚ, ppłk Ireneusz Placety	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
BIGB BALTICA	Dyrektor BIGB, Ryszard Januszewski	pozytywna
PIGB CARPATIA	Dyrektor PIGB, Wiesław Białorucki	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
MIGB MAZOVIA	Dyrektor MIGB, Arkadiusz Karbowski (29.11.2010 r. – 10.03.2016 r. Andrzej Biezuński)	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
ZIGB PIAST	Dyrektor ZIGB, Zbigniew Chorążyczewski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
PIGB POMERANIA	Dyrektor PIGB, Zbigniew Toruń (28.04.2012 r. – 15.01.2016 r. Jacek Krzyżanowski)	pozytywna

Sprawozdanie z Panelu Ekspertów dotyczącego głównych problemów systemu zatrudniania osób pozbawionych wolności

Data i miejsce Panelu:

26 października 2016 r. – WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa.

Liderzy Panelu:

prof. nadzw. dr hab. Czesław Kłak – WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, członek Rady Polityki Penitencjarnej przy Ministrze Sprawiedliwości, Polskie Towarzystwo Penitencjarne

płk Marek Grabek – Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Rzeszowie

dr Marcin Mazur – Zastępca Dyrektora Zespołu ds. Wykonywania Kar w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

Wiesław Motyka – Dyrektor Delegatury NIK w Rzeszowie

Uczestnicy Panelu:

SSO dr Grażyna Artymiak – Sąd Okręgowy w Rzeszowie

ppłk Artur Biały – Dyrektor Zakładu Karnego w Przemyśle

Paweł Biedziak – Radca Prezesa NIK

SSR dr Marcin Dudzik – WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

Stanisław Januś – Prezes Podkarpackiego Oddziału Polskiego Towarzystwa Penitencjarnego

prof. nadzw. dr hab. Katarzyna Kaczmarczyk-Kłak – WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, Polskie Towarzystwo Penitencjarne

ppłk Robert Kogut – Dyrektor Zakładu Karnego Rzeszów – Załęże

ppłk Kazimierz Krupa – Dyrektor Aresztu Śledczego w Nisku

Wojciech Machowicz – Delegatura NIK w Rzeszowie

dr Andrzej Mucha – wykładowca WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej

SSO Tomasz Mucha – Sąd Okręgowy w Rzeszowie

SSO Robert Pelewicz – Prezes Sądu Okręgowego w Tarnobrzegu, wykładowca WSPiA

SSO Bernadetta Pośluszný – Przewodnicząca III Wydziału Penitencjarnego i Nadzoru nad Wykonywaniem Orzeczeń Sądu Okręgowego w Rzeszowie

Sebastian Szozda – Delegatura NIK w Rzeszowie

Andrzej Trojanowski – Delegatura NIK w Rzeszowie

ppłk Bogdan Witkoś – Dyrektor Zakładu Karnego w Dębicy

Pytania definiujące problematykę Panelu:

- **Czy wzrost zatrudnienia nieodpłatnego osadzonych to dobra tendencja?**
- **Jakie są kierunki zniwelowania negatywnych skutków obowiązku wypłaty osadzonym minimalnego wynagrodzenia w pełnej wysokości?**
- **Jakie są możliwości w zakresie zmiany przepisów, pozwalającej na uproszczenie procedur medycyny pracy w stosunku do osadzonych?**
- **Jakie są możliwości wprowadzenia zmian systemowych, pozwalających na zwiększenie zatrudnienia osadzonych przez instytucje gospodarki budżetowej?**

1. Czy wzrost zatrudnienia nieodpłatnego osadzonych to dobra tendencja?

Uczestnicy Panelu zgodzili się, że odnotowany w ostatnich latach znaczny wzrost udziału nieodpłatnej pracy skazanych - w stosunku do zatrudnienia odpłatnego – pozwolił zahamować ogólny spadek zatrudnienia osadzonych spowodowany zmianami przepisów k.k.w.⁷⁰.

Podkreślono, że zgodnie z Europejskimi Regułami Więziennymi z 2006 r. oraz europejską i światową praktyką, odpłatna praca osób pozbawionych wolności powinna mieć pierwszeństwo przed zatrudnieniem nieodpłatnym. Praca odpłatna bowiem, w większym stopniu przyczynia się do readaptacji i resocjalizacji osadzonych, pozwala też na regulowanie zobowiązań, np. alimentacyjnych. Płk Marek Grabek zwrócił uwagę, że zatrudnienie odpłatne osadzonych stanowi swoisty „akcelerator”, który pobudza (poprzez zasilanie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych z potrąceń z wynagrodzeń osadzonych) tworzenie nowych miejsc pracy dla skazanych. Dr Marcin Mazur przypomniał, że praca odpłatna osadzonych powinna być – zgodnie z przepisem art. 123 k.k.w. – zasadą, zaś zatrudnienie nieodpłatne, jedynie uzupełnieniem.

Zdaniem zaproszonych panelistów, Polska jest jednym z nielicznych krajów, gdzie osadzeni nie partycypują w kosztach utrzymania, jakie ponoszą jednostki penitencjarne. Aby móc w przyszłości wprowadzić taką partycypację, więźniowie muszą mieć środki na opłacanie tych kosztów.

Profesor Czesław Kłak oraz sędziowie dr Grażyna Artymiak i Robert Pelewicz zwrócili z kolei uwagę na znaczenie zatrudnienia nieodpłatnego, jako podstawowego substratu kary ograniczenia wolności. To w ramach tej kary winno odbywać się przymusowe zatrudnienie nieodpłatne, pozostawiając pracę odpłatną karom o charakterze izolacyjnym.

Konkluzja: Należy dążyć do zwiększenia udziału zatrudnienia odpłatnego osób pozbawionych wolności.

2. Jakie są kierunki zniwelowania negatywnych skutków obowiązku wypłaty osadzonym minimalnego wynagrodzenia w pełnej wysokości?

Eksperci potwierdzili, że wobec wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2010 r. oraz związanej z nim zmiany przepisów k.k.w. z 2011 r. (wprowadzającej wymóg wypłaty osadzonym minimalnego wynagrodzenia w pełnej wysokości), możliwości reakcji na skutki zaistniałych zmian należy poszukiwać w zwiększeniu potrąceń z wynagrodzeń osadzonych.

Zarówno dr Marcin Mazur jak i sędzia dr Marcin Dudzik zwrócili uwagę, że Trybunał, w uzasadnieniu wyroku z 2010 r., wskazał na taką możliwość. Tym samym uczestnicy Panelu pozytywnie odnieśli się do rozwiązań proponowanych w rządowym projekcie zmian k.k.w. oraz *ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności* (zwiększenie potrąceń z wynagrodzenia osadzonych z 25% do 45% oraz wzrost ryczałtu dla kontrahentów zewnętrznych z 20% do 40%). Paneliści zastanawiali się, czy planowane zwiększenie jest na odpowiednim poziomie. Dr Marcin Mazur przytoczył tezy wyroku⁷¹ Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2011 r., w którym ETPC dopuścił możliwość dokonania potrąceń z wynagrodzenia skazanego nawet do wysokości 75%. Ppłk Bogdan Witkoś podniósł, że poziom potrąceń z wynagrodzenia osadzonych musi uwzględniać również kwestię bezpieczeństwa. Osadzeni, którzy otrzymywali połowę minimalnego wynagrodzenia przed rokiem 2011 albo wyszli

⁷⁰ Wprowadzony w 2011 r. wymóg wypłaty pracującemu osadzonemu minimalnego wynagrodzenia w pełnej wysokości – poprzednio połowy.

⁷¹ Wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie Stummer v. Austria (skarga nr 37452/02), LEX nr 863828.

na wolność, albo przyzwyczaili się do wyższych zarobków. Tym samym nadmierne zwiększenie potrąceń może grozić niepożądaną reakcją ze strony więźniów, zagrażającą bezpieczeństwu w jednostkach penitencjarnych.

Ponownie zwrócono uwagę na fakt, że osadzeni nie ponoszą w czasie odbywania kary kosztów utrzymania (wyżywienie, ogrzewanie, woda, prąd, usługi medyczne itp.), co czyni zasadnym zwiększenie potrąceń z ich wynagrodzenia.

Zasilany z tych potrąceń Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych generuje tworzenie dodatkowych miejsc pracy dla osadzonych, a także pozwala sfinansować ryczałt dla kontrahentów zewnętrznych, stanowiący bodziec motywacyjny o charakterze ekonomicznym, zachęcający przedsiębiorców do zatrudniania osadzonych. Ryczałt ten znajduje swoje ratio legis w przejęciu przez przedsiębiorców części zadania publicznego, jakim jest resocjalizacja skazanych. Jednocześnie Radca Prezesa NIK Paweł Biedziak wskazał na konieczność rozważenia zmiany przepisu art. 8 ust. 2 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności. W obecnym brzmieniu przepis przewiduje wypłatę ryczałtu dla przedsiębiorców z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Może to sugerować konieczność wykazania przez pracodawcę pewnych, konkretnych kosztów. Należałoby przerehabilitować ten przepis tak, aby – zgodnie z powszechnym rozumieniem terminu „ryczałt” – był on należyty za sam fakt zatrudniania – z zasady bardziej uciążliwego – pracownika.

Ppłk Artur Biały zwrócił uwagę, że w obecnym stanie prawnym beneficjentem zwiększonych wpływów z potrąceń z wynagrodzeń osadzonych nie jest budżet więziennictwa, a to on ponosi główny ciężar utrzymania skazanych, jak i zapewnienia im miejsc pracy.

Konkluzja: Rządowy projekt zmian w przepisach to dobry kierunek, a planowane progi potrąceń z wynagrodzenia osadzonych oraz ryczałtu dla przedsiębiorców określone są na właściwym poziomie. W przyszłości należałoby jednak rozważyć przeznaczenie części potrąceń z wynagrodzeń osadzonych na koszty ich utrzymania w jednostkach penitencjarnych.

3. Jakie są możliwości w zakresie zmiany przepisów, pozwalającej na uproszczenie procedur medycyny pracy w stosunku do osadzonych?

Zarówno uczestniczący w Panelu funkcjonariusze Służby Więziennej, jak i przedstawiciele NIK potwierdzili, że jedną z głównych barier w zatrudnianiu osób pozbawionych wolności u kontrahentów zewnętrznych są przyjęte procedury medycyny pracy. W szczególności chodzi o uzyskiwanie przez osadzonych zaświadczenia stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na danym stanowisku u konkretnego pracodawcy. Zaświadczenie to, w świetle przepisu art. 121 § 9 k.k.w., musi być uzyskiwane przez osadzonego na drodze przewidzianej w przepisie art. 229 Kodeksu pracy, czyli tak, jak przez pracownika zatrudnianego na wolności, ponieważ wyłączenie stosowania Kodeksu pracy (zasada przy kierowaniu do pracy skazanych) nie dotyczy m.in. przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy. Skazany, dla którego znajdzie się na zewnątrz jednostki penitencjarnej miejsce pracy o takim samym charakterze jak w zakładzie karnym, musi przejść badania i uzyskać stosowne zaświadczenie w placówce medycyny pracy, z którą posiada umowę kontrahent zewnętrzny. Wymóg taki jest niezależny od tego, że osadzeni posiadają aktualne badania do pracy na takim samym stanowisku, ale w jednostce penitencjarnej (pracodawcą jest wówczas Służba Więzienna) albo u innego kontrahenta zewnętrznego. Wydłuża to czas pomiędzy powstaniem zapotrzebowania na pracownika, a jego gotowością do rozpoczęcia zatrudnienia. Jednocześnie wymóg poniesienia

kosztów takich badań przez pracodawcę wpływa negatywnie na jego decyzję o zatrudnieniu osadzonego, zwłaszcza w wypadku zatrudnienia nieodpłatnego, gdy pracodawcą jest podmiot prowadzący działalność charytatywną non profit.

W zgodnej opinii uczestników Panelu możliwe jest uproszczenie tej procedury poprzez przeprowadzanie badań i uzyskiwanie stosownych zaświadczeń jeszcze podczas pobytu osadzonego w jednostce penitencjarnej (posiadającej bieżący dostęp do usług medycyny pracy). Służba Więzienna mogłaby dysponować pewnym „zasobem” przebadanych, posiadających wymagane zaświadczenie skazanych, którzy w znacznie krótszym czasie mogliby rozpocząć pracę u kontrahenta zewnętrznego. Koszt badań mógłby być pokrywany z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych, ponieważ rozwiązanie to istotnie wspomagałoby zatrudnianie osadzonych (zgodność z celami Funduszu). Jednocześnie przeprowadzanie badań na terenie jednostki penitencjarnej zlikwidowałoby problem kosztów dojazdu do lekarza medycyny pracy, ponoszonych przez pracodawców.

Rozwiązania te wymagają jednak takiej zmiany przepisów, która zapewniłaby poziom bezpieczeństwa pracownika nie mniejszy, niż w warunkach wolnościowych.

Konkluzja: Brak jest systemowych przeciwwskazań, aby wprowadzić przepisy szczególne, pozwalające przyspieszyć i uprościć procedury związane z uzyskiwaniem przez osadzonych zaświadczeń o możliwości podjęcia zatrudnienia na danym stanowisku.

4. Jakie są możliwości wprowadzenia zmian systemowych, pozwalających na zwiększenie zatrudnienia osadzonych przez instytucje gospodarki budżetowej?

Eksperti przyznali, że możliwości w zakresie zwiększenia zatrudnienia osób pozbawionych wolności przez instytucje gospodarki budżetowej są ograniczone. Podmioty te, zapewniające pracę jedynie ok. 700 skazanym, korzystają z przestarzałego zaplecza technicznego oraz budynków będących w złym stanie, które wymagają remontów lub wręcz wyburzenia. Mienie to zostało przejęte przez IGB po przywiezieniu gospodarstw pomocniczych i nie zapewnia obecnie wysokiego standardu usług i produktów przy zachowaniu konkurencyjnej ceny. Instytucje gospodarki budżetowej nie korzystają z istotnych preferencji i zwolnień w zamówieniach publicznych, jak ma to miejsce w innych krajach. Funkcjonariusze podkarpackiej Służby Więziennej jako przykład dobrych praktyk wskazali rozwiązania przyjęte na Węgrzech. Węgierski odpowiednik IGB to konsorcjum kilku państwowych podmiotów gospodarczych zatrudniających skazanych, w których instytucje publiczne winny zaopatrywać się w pierwszej kolejności. Dopiero gdy cena towarów lub usług oferowana na wolnym rynku jest o 25% niższa, podmioty publiczne mogą dokonać zakupów z innego, niż konsorcjum, źródła.

Uczestnicy panelu zgodzili się, że dalsze funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej w obecnej formule wymaga większego zaangażowania tych podmiotów w wykorzystanie posiadanych zasobów, jak też stworzenia mechanizmów ułatwiających uzyskiwanie zamówień publicznych. Stwierdzono, że należy rozważyć stworzenie – na wzór węgierski – jednego podmiotu (zamiast funkcjonujących obecnie pięciu IGB). Zapewni to – poprzez centralne zarządzanie – bardziej racjonalną gospodarkę, umocni pozycję rynkową IGB oraz wyeliminuje przypadki dublowania się oferowanych produktów i usług.

Konkluzja: Publiczne podmioty gospodarcze powinny funkcjonować w systemie zatrudniania osadzonych, jednakże należy rozważyć wprowadzenie na rzecz IGB istotnych zmian organizacyjno-prawnych, zapewniających bardziej racjonalną gospodarkę jak i rynek zbytu dla towarów i usług oferowanych przez te podmioty.

Analiza systemów zatrudnienia osób pozbawionych wolności w wybranych państwach świata (z uwzględnieniem standardów międzynarodowych) – prof. nadzw. dr hab. Czesław Kłak

1. Międzynarodowe standardy zatrudnienia osób pozbawionych wolności (wybór)

W Zaleceniu Nr R(87)3 z dnia 12 lutego 1987 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął Europejskie Reguły Więzienne (ERW)⁷².

Zgodnie rozwiązaniami zawartymi w Europejskich Regułach Więziennych:

- 1) praca więźniów powinna być postrzegana jako pozytywny element postępowania zakładowego, szkolenia oraz zarządzania (reg. 71 ust. 1);
- 2) na więźniów prawomocnie skazanych można nałożyć obowiązek wykonywania przez nich pracy, odpowiedniej do ich zdolności psychofizycznych, które określane są z udziałem lekarza (reg. 71 ust. 2);
- 3) więźniom należy zapewnić wystarczającą ilość pracy pożytecznej lub innych zajęć celowych, tak aby w sposób aktywny byli zajęci w czasie normalnego dnia pracy (reg. 71 ust. 3);
- 4) praca przydzielana więźniom – na tyle, na ile jest to tylko możliwe – powinna przyczyniać się do podtrzymania lub rozwoju ich własnych zdolności zarobkowania na normalne życie po zwolnieniu z więzienia (reg. 71 ust. 4);
- 5) więźniom młodym oraz tym, którzy będą w stanie z tego skorzystać, zapewnia się szkolenia zawodowe w zakresie użytecznych zawodów (reg. 71 ust. 5);
- 6) więźniom należy umożliwić wybór rodzaju wykonywanego zajęcia z uwzględnieniem właściwego doboru zawodowego oraz wymogów administrowania zakładem i wymogów dyscypliny (reg. 71 ust. 6);
- 7) organizacja i metody pracy w zakładach są tak dokładnie, jak to możliwe, zbliżone do podobnej pracy w społeczeństwie – tak, aby przygotować więźniów do warunków normalnego życia zawodowego. Powinny one zatem odpowiadać współczesnym warunkom pracy, a technika i organizacja odpowiadać funkcji nowoczesnych systemów zarządzania i procesów produkcyjnych (reg. 72 ust. 1);
- 8) mimo, że dążenie do zysku z produkcji w zakładzie może być pożyteczne dla podnoszenia poziomu i poprawiania jakości szkolenia, korzyści więźniów i postępowanie z nimi nie powinny być podporządkowane temu celowi (reg. 72 ust. 2);
- 9) pracę więźniom zapewnia administracja więzienna: w swoich zakładach, warsztatach i gospodarstwach rolnych albo we współpracy z prywatnymi podmiotami wewnątrz albo na zewnątrz zakładu. W takim przypadku całe normalne wynagrodzenie płacą osoby, na rzecz których praca jest świadczona, z uwzględnieniem wydajności więźniów (reg. 73);
- 10) warunki bezpieczeństwa i higieny pracy więźniów są podobne do tych, jakie mają pracownicy niebędący skazanymi (reg. 74 ust. 1);
- 11) ubezpieczenie więźniów od wypadków przy pracy i chorób zawodowych dokonuje się w warunkach nie mniej korzystnych niż przewiduje to ustawa dla pracowników nie będących skazanymi (reg. 74 ust. 2);

⁷² D. Gajdus, B. Gronowska, Europejskie standardy traktowania więźniów, Toruń 1998, s. 201–225.

- 12) maksymalny dzienny i tygodniowy czas pracy więźniów określa się zgodnie z miejscowymi regułami lub zwyczajami stosowanymi w odniesieniu do zatrudnienia wolnych pracowników (reg. 75 ust. 1);
- 13) więźniowie mają co najmniej jeden dzień wolny w tygodniu oraz wystarczający czas na naukę i inne zajęcia wymagane jako część postępowania z nimi i szkolenia ich dla readaptacji społecznej (reg. 75 ust. 2);
- 14) system wynagradzania więźniów za ich pracę ma być sprawiedliwy (reg. 76 ust. 1);
- 15) w ramach tego systemu więźniowie uprawnieni są do wydawania co najmniej części swoich zarobków na zakup dozwolonych artykułów użytku osobistego oraz do przesłania ich części rodzinie lub do wykorzystania na inne dowolne cele (reg. 76 ust. 2);
- 16) można wprowadzić rozwiązanie, że część zarobków więźniów zatrzymuje administracja, w celu stworzenia oszczędności wręczanych więźniowi w chwili jego zwolnienia (reg. 76 ust. 3).

Problematyka pracy więźniów znalazła się również w Rekomendacji Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych, przyjętych przez Komitet Ministrów w dniu 11 stycznia 2006 r.⁷³. W preambule do tej Rekomendacji zaznaczono, że Rekomendacja Nr R 87(3) z 12 lutego 1987 r. wymaga zrewidowania i udoskonalenia, tak aby odzwierciedlała przemiany, które zaszły w polityce karnej, praktyce skazywania i ogólnym zarządzaniu więźniami w Europie. Jednocześnie z Rekomendacji Rec (2006) 2 wynika, że reguły zawarte w tej Rekomendacji zastępują Rekomendację Nr R 87(3). Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w Rekomendacji Rec (2006)2:

- 1) praca więźniów traktowana jest jako pozytywny element rygoru więziennego i nigdy nie jest używana jako kara (reg. 26 ust. 1);
- 2) władze więzienne dążą do zapewnienia wystarczająco pożytecznej pracy (reg. 26 ust. 2);
- 3) na ile to możliwe, praca przydzielana więźniom ma przyczynić się do podtrzymania lub rozwoju ich zdolności do zwykłego zarabiania na życie po zwolnieniu (reg. 26 ust. 3);
- 4) przydział określonego rodzaju pracy odbywa się bez dyskryminacji ze względu na płeć (reg. 26 ust. 4);
- 5) praca obejmująca szkolenie zawodowe zapewniana będzie więźniom mogącym z niego skorzystać, a w szczególności młodym więźniom (reg. 26 ust. 5);
- 6) więźniowie mogą wybierać rodzaj zatrudnienia, który chcą wykonywać w ramach limitów zatrudnienia, doboru zawodowego oraz wymogów porządku i dyscypliny (reg. 26 ust. 6);
- 7) organizacja i metody pracy w zakładach są tak dokładnie jak to możliwe, zbliżone do podobnej pracy w społeczeństwie, tak aby przygotować więźniów do warunków normalnego życia zawodowego (reg. 26 ust. 7);
- 8) chociaż dążenie do zysku z produkcji w zakładzie może być pożyteczne dla podnoszenia poziomu i poprawiania jakości szkolenia, interes nie powinien być podporządkowane temu celowi (reg. 26 ust. 8);
- 9) władze więzienne zapewniają pracę więźniom albo we własnym zakresie albo we współpracy z prywatnymi podmiotami wewnątrz albo na zewnątrz zakładu (reg. 26 ust. 9);
- 10) w każdym przypadku zapewnia się sprawiedliwe wynagrodzenie za pracę więźniów (reg. 26 ust. 10);

⁷³ Publikacja w języku polskim na stronie www.bip.sw.gov.pl (dostępność na dzień 26.10.2016 r.)

- 11) więźniowie mają prawo do wydawania co najmniej części swoich zarobków na zakup dozwolonych artykułów użytku osobistego oraz do przesłania ich części rodzinie (reg. 26 ust. 11);
- 12) więźniowie mogą być też zachęcani do oszczędzania części swoich zarobków, które będą im wydane w momencie zwolnienia lub spożytkowane na inne dozwolone cele (reg. 26 ust. 12);
- 13) warunki bezpieczeństwa i higieny pracy więźniów chronią ich odpowiednio i nie są mniej restrykcyjne niż te mające zastosowanie do pracowników pozawięziennych (reg. 26 ust. 13);
- 14) wydaje się przepisy o ubezpieczeniu więźniów od wypadków przy pracy i chorób zawodowych na warunkach nie mniej korzystnych niż te regulujące zatrudnienie pracowników pozawięziennych (reg. 26 st. 14);
- 15) maksymalny dzienny i tygodniowy czas pracy więźniów określa się zgodnie z miejscowymi regułami lub zwyczajami stosowanymi w odniesieniu do zatrudnienia wolnych pracowników (reg. 26 ust. 15);
- 16) więźniowie mają co najmniej jeden dzień wolny w tygodniu oraz wystarczający czas na naukę i inne zajęcia (reg. 26 ust. 16);
- 17) w miarę możliwości więźniowie pracujący objęci są krajowym systemem ubezpieczeń społecznych (reg. 26 ust. 17);
- 18) systematyczny program pracy ma na względzie osiągnięcie celów zawartych w rygorze dla więźniów skazanych (reg. 105 ust. 1);
- 19) od więźniów skazanych, którzy nie osiągnęli normalnego wieku emerytalnego, można wymagać, aby pracowali zgodnie ze swymi fizycznymi i mentalnymi zdolnościami określonymi przez lekarza (reg. 105 ust. 2);
- 20) jeśli więźniowie skazani są zobowiązani do pracy, to warunki, w których ją wykonują, odpowiadają standardom i systemom kontrolnym przewidzianym przez prawo powszechnie obowiązujące (reg. 105 ust. 3);
- 21) więźniowie skazani, którzy w czasie pracy biorą udział w programach o charakterze edukacyjnym lub programach innego rodzaju stanowiących część ich rygoru, otrzymują pełne wynagrodzenie (reg. 105 ust. 4);
- 22) w przypadku więźniów skazanych część ich wynagrodzenia lub oszczędności może być spożytkowana na cele resocjalizacyjne, jeśli tak zadecyduje sąd lub gdy sam więzień się na to zgodzi (reg. 105 ust. 5).

W ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, Zgromadzenie Ogólne ONZ 7 października 2015 r. przyjęło rezolucję dotyczącą standardów traktowania więźniów (tzw. Reguły Nelsona Mandeli)⁷⁴. Podobnie, jak przywołane powyżej Rekomendacje, nie mają one mocy formalnie wiążącej (tzw. *soft-law*).

Zgodnie z Regułami Nelsona Mandeli:

- 1) wszyscy więźniowie odbywający wyrok będą mieć możliwość podjęcia pracy i/lub aktywnego uczestniczenia w swojej resocjalizacji, odpowiednio do ich zdolności fizycznych i psychicznych stwierdzonych przez lekarza lub innego wykwalifikowanego pracownika służby zdrowia (reg. 96 ust. 1);
- 2) należy zapewnić wystarczającą ilość pracy o użytecznym charakterze tak, aby można było zatrudniać więźniów przez normalny dzień roboczy (reg. 96 ust. 2);

⁷⁴ Publikacja na stronie www.rpo.gov.pl (dostępność na dzień 26.10.2016 r.).

- 3) praca więźniów nie powinna mieć charakteru dolegliwości (reg. 97 ust. 1);
- 4) więźniowie nie będą trzymani w niewoli lub poddaństwie (reg. 97 ust. 2);
- 5) więźniowie nie będą zmuszani do pracy na korzyść własną lub prywatną jakiegokolwiek pracownika zakładu karnego (reg. 97 ust. 3);
- 6) w takim stopniu, jak to możliwe, zapewniana praca będzie tego typu, by utrzymać bądź zwiększyć zdolność więźnia do uczciwego zarabiania na życie po zwolnieniu (reg. 98 ust. 1);
- 7) więźniom będącym w stanie z tego skorzystać, w szczególności więźniom młodym, zapewnione zostanie szkolenie zawodowe w zakresie użytecznych zawodów (reg. 98 ust. 2);
- 8) w ramach ograniczeń wynikających z predyspozycji do wykonywania zawodu oraz wymogów więziennej organizacji i dyscypliny, więźniom umożliwiać się będzie wybór zawodu, który chcą wykonywać (reg. 98 ust. 3);
- 9) organizacja i metody pracy w zakładzie karnym, w takim stopniu, jak to możliwe, będą przypominać organizację i metody wykonywania podobnej pracy poza zakładem, tak aby przygotować więźniów do normalnego życia zawodowego (reg. 99 ust. 1);
- 10) interes więźniów i ich szkolenie zawodowe nie mogą być podporządkowane celowi uzyskiwania zysku ekonomicznego z działalności gospodarczej prowadzonej w ramach zakładu karnego (reg. 99 ust. 2);
- 11) preferowane jest, by jednostki gospodarcze i gospodarstwa rolnicze instytucji o charakterze izolacyjnym zarządzane były bezpośrednio przez administrację instytucji, a nie przez prywatnych przedsiębiorców (reg. 100 ust. 1);
- 12) w przypadkach, gdy więźniowie są zatrudnieni przy pracy niekontrolowanej przez administrację zakładu karnego, zawsze będą oni pozostawać pod nadzorem personelu zakładu. O ile praca nie jest wykonywana na rzecz innych instytucji państwowych, za pracę taką płacone będzie normalne wynagrodzenie na rzecz administracji zakładu przez osoby, na rzecz których praca jest świadczona, przy wzięciu pod uwagę wyników pracy więźniów (reg. 100 ust. 2);
- 13) odpowiednie przepisy, mające na celu ochronę bezpieczeństwa i zdrowia pracowników na wolności, w równym stopniu przestrzegane będą w zakładach karnych (reg. 101 ust. 1);
- 14) więźniom, którzy ulegli wypadkom przy pracy lub chorobie zawodowej zapewnione zostanie odszkodowanie na warunkach nie mniej korzystnych niż te, które zgodnie z prawem przysługują pracownikom na wolności (reg. 101 ust. 2);
- 15) maksymalny dzienny i tygodniowy wymiar czasu pracy więźniów określony będzie przez prawo lub przepisy administracyjne, przy wzięciu pod uwagę miejscowych przepisów lub zwyczajów odnoszących się do zatrudniania wolnych pracowników (reg. 102 ust. 1);
- 16) ustalony wymiar czasu pracy będzie uwzględniał jeden dzień odpoczynku w tygodniu oraz wystarczającą ilość czasu na edukację oraz inne czynności wymagane jako część przewidzianego postępowania z więźniami i ich resocjalizacji (reg. 102 ust. 2);
- 17) system wynagradzania pracy więźniów ma być sprawiedliwy (reg. 103 ust. 1);
- 18) w ramach systemu wynagradzania, więźniom należy zezwolić na wydawanie przynajmniej części zarobków na dozwolone artykuły służące do własnego użytku oraz na przesyłanie części zarobków rodzinie (reg. 103 ust. 2);
- 19) system wynagradzania więźniów powinien zapewniać, by część zarobków była wyodrębniana i przechowywana przez administrację instytucji tak, aby stanowiły fundusz, który zostanie przekazany więźniowi w chwili jego zwolnienia (reg. 103 ust. 3).

Reguły Nelsona Mandeli zostały przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 7 października 2015 r. Podobnie, jak przywołane powyżej Rekomendacje, nie mają one mocy formalnie wiążącej (tzw. *soft-law*).

Przywołane dokumenty międzynarodowe, powstałe w ramach działalności Rady Europy i Organizacji Narodów Zjednoczonych, wyznaczają standardy (europejskie – Rada Europy oraz powszechne – Organizacja Narodów Zjednoczonych) związane z zapewnieniem pracy osobom osadzonym w jednostkach penitencjarnych.

Wskazać należy na następujące podobieństwa, występujące między przywołanymi rozwiązaniami międzynarodowymi:

- praca osób pozbawionych wolności ma walor resocjalizacyjny; nie jest ona rodzajem represji, ani też nie służy zwiększeniu dolegliwości penalnej; praca nie może przybrać postaci niewolnictwa lub poddaństwa;
- praca zapewniona skazanemu ma mieć charakter „pożyteczny”, przez co należy rozumieć jej przydatność do resocjalizacji i umożliwienia skazanemu powrotu do funkcjonowania w społeczeństwie, w tym podjęcia zatrudnienia po zakończeniu odbywania kary;
- praca osób pozbawionych wolności ma na celu stworzenie im warunków do podjęcia zarobkowania po wykonaniu orzeczonej kary; w tym rozumieniu praca ma utrzymywać lub zwiększać ich zdolności zarobkowania po zakończeniu odbywania kary;
- osobom pozbawionym wolności należy zapewnić dostęp do szkolenia zawodowego, co dotyczy przede wszystkim więźniów młodych; istotą tego rozwiązania jest stworzenie warunków do tego, aby okres przebywania w izolacji nie oznaczał obniżenia możliwości zarobkowania po odbyciu kary, ani też nie prowadził do faktycznego wyeliminowania z rynku pracy;
- osobom pozbawionym wolności należy, co do zasady, stworzyć możliwość wyboru wykonywanego zawodu;
- osoby pozbawione wolności mogą wykonywać pracę zarówno w jednostce penitencjarnej, jak i poza terenem jednostki; z przywołanych dokumentów międzynarodowych nie wynika, że praca musi być bezwzględnie wykonywana na terenie zakładu karnego;
- organizacja i metody pracy wykonywanej przez pozbawionego wolności powinny być – w miarę możliwości – zbliżone do podobnej pracy w społeczeństwie, tak aby przygotować osadzonych do warunków normalnego życia zawodowego; wymóg ten dotyczy pracy świadczonej w ramach jednostki penitencjarnej; praca świadczona w warunkach wolnościowych powinna być zorganizowana w taki sam sposób, jak praca osób, które nie są pozbawione wolności;
- zysk ekonomiczny z pracy wykonywanej przez osoby pozbawione wolności nie ma znaczenia priorytetowego; praca powinna służyć osiągnięciu korzystnych zmian w postawie i zachowaniu skazanego; nie znaczy to jednak, że ów zysk nie ma żadnego znaczenia, istotne jest jednak to, że dążenie do jego osiągnięcia nie może odbyć się kosztem resocjalizacji skazanego i przygotowania go do funkcjonowania w społeczeństwie po zakończeniu odbywania kary;
- osobom pozbawionym wolności wykonującym pracę należy zapewnić warunki bezpieczeństwa i higieny pracy, przy czym nie mogą się one charakteryzować mniejszym rygoryzmem w porównaniu do pracowników nie będących osobami pozbawionymi wolności; wymogi z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy mogą zatem różnić się w odniesieniu do osób pozbawionych wolności, ale nie może to być różnica na ich niekorzyść, tj. warunki te nie mogą być obniżone w porównaniu do pracowników nie będących pozbawionymi wolności;

- niezbędne jest wydanie przepisów, które regulować będą kwestię ubezpieczenia od wypadków osób pozbawionych wolności wykonujących pracę oraz chorób zawodowych, przy czym uregulowania w tej materii nie mogą być mniej korzystne niż te, które odnoszą się od pracowników niebędących pozbawionymi wolności; możliwe jest zatem wprowadzenie rozwiązań uwzględniających specyfikę wykonywania pracy w warunkach odbywania kary pozbawienia wolności, ale gwarancje w zakresie ubezpieczenia od wypadków oraz chorób zawodowych nie mogą być mniejsze w porównaniu do pracowników nie będących pozbawionymi wolności;
- każda osoba pozbawiona wolności wykonująca pracę bez względu na jej podstawę prawną oraz miejsce wykonywania musi być objęta ubezpieczeniem od wypadków oraz muszą istnieć przepisy regulujące kwestię chorób zawodowych; wskazane przepisy nie mogą zatem dotyczyć wyłącznie skazanych wykonujących pracę na terenie jednostki penitencjarnej, jak również nie jest możliwe przyjęcie rozwiązania, że tylko skazani wykonujący pracę poza terenem jednostki penitencjarnej mogą być objęci ramami tych rozwiązań;
- wynagrodzenie za wykonywaną przez osadzonych pracę ma być „sprawiedliwe”; wskazane dokumenty międzynarodowe nie wskazują żadnych wymogów, jeżeli chodzi o wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę świadczoną przez osoby pozbawione wolności, w szczególności nie wynika z nich, że wynagrodzenie przysługujące skazanemu zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy należy ustalić w sposób zapewniający osiągnięcie kwoty co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, przysługującego pracownikom nie pozbawionym wolności;
- system wynagrodzenia skazanych przewidywać ma rozwiązanie, że część ich zarobków wydać według własnego uznania, na zakup dozwolonych artykułów użytku osobistego oraz na przesłanie ich części rodzinie; wskazane dokumenty międzynarodowe nie precyzują, jaką część wynagrodzenia przysługującego skazanemu za pracę należy przeznaczyć na zaspokojenie jego potrzeb lub przekazanie rodzinie, w szczególności nie znają żadnego mechanizmu obliczenia takiej wielkości;
- system wynagrodzenia skazanych powinien przewidywać mechanizm umożliwiający wyodrębnienie i oszczędzanie części wynagrodzenia, tak aby został w ten sposób stworzony fundusz, który zostanie przekazany skazanemu w chwili jego zwolnienia; wskazane dokumenty międzynarodowe nie określają, jaką część wynagrodzenia skazanego należy przeznaczyć na wskazany fundusz, ani też nie zawierają żadnych rozwiązań określających mechanizm obliczenia wysokości potrącenia na fundusz;
- należy określić maksymalny dzienny i tygodniowy czas pracy osób pozbawionych wolności; regulacja w tej materii powinna uwzględniać „miejscowe” rozwiązania prawne oraz zwyczaje, odnoszące się do zatrudnienia osób nie będących pozbawionymi wolności; wskazane dokumenty międzynarodowe nie wymagają, aby czas pracy skazanych był uregulowany w taki sam sposób, jak czas zatrudnienia osób nie będących pozbawionymi wolności;
- ustalając czas pracy osób pozbawionych wolności należy zapewnić im co najmniej jeden dzień wolny w tygodniu (wymóg bezwzględny minimalny); dodatkowo czas pracy osób pozbawionych wolności musi uwzględniać zapewnienie im „wystarczającego” czasu na edukację i nie może pozostawać w sprzeczności z wymogami resocjalizacji, tj. pierwszeństwo mają wymogi z zakresu resocjalizacji, którym musi być podporządkowany czas pracy pozbawionego wolności;

- nie jest wykluczone świadczenie przez osadzonych pracy nieodpłatnej, żaden ze wskazanych dokumentów międzynarodowych takiej ewentualności nie wyklucza, nie mniej jednak wyraźnie kładą one nacisk na pracę odpłatną, przyjmując jako założenie, że w takim sposób skazany wykonuje pracę także na poczet funkcjonowania w społeczeństwie po zakończeniu odbywania kary;
- przywołane dokumenty międzynarodowe nie determinują tego, w jaki sposób nastąpić ma „odpłatność” za pracę, w szczególności nie wykluczają przyjęcia rozwiązania, że z tytułu świadczenia pracy skazanemu przysługiwać będzie redukcja orzeczonej kary, przy czym rozwiązanie takie musi wyraźnie wynikać z przepisów obowiązującego prawa; na gruncie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ETCP uznał, że przyjęcie takiego rozwiązania powoduje, że nie można uznać, że praca skazanego była „całkowicie nieodpłatna”⁷⁵.

2. Zatrudnienie skazanych w wybranych państwach

2.2. Wielka Brytania

W prawie brytyjskim osadzony zobowiązany jest do wykonywania pracy w wymiarze do 10 godzinienne, chyba że został zwolniony z tego obowiązku ze względu na stan zdrowia – pkt 31(1)–(2) Reguł więziennych z 1999 r. (*The Prison Rules*)⁷⁶. Przywołane Reguły więzienne wydane zostały na podstawie ustawy o więzieniach – *Prisons Act*.

Zapewnienie pracy należy do obowiązku Służby Więziennej (*Prison Service*), przy czym może być ona wykonywana w ramach funkcjonowania systemu penitencjarnego (przywieszienne zakłady pracy) albo też na podstawie umowy zawartej przez Służbę Więzienną z podmiotem zewnętrznym. Praca wykonywana jest co do zasady w zakładach przywieszienych, a zyski uzyskane z tego tytułu przeznaczane są przede wszystkim na zaspokojenie potrzeb związanych z funkcjonowaniem systemu penitencjarnego.

Praca świadczona na rzecz podmiotów prywatnych wykonywana jest na zasadzie dobrowolności, brak zgody skazanego eliminuje możliwość skierowania go do świadczenia pracy dla takiego podmiotu. Stroną umowy o pracę nie jest sam skazany, lecz zakład karny, w którym odbywa on karę oraz pracodawca.

Z tytułu wykonywanej pracy skazanemu przysługuje wynagrodzenie, przy czym popełnienie przewinienia dyscyplinarnego może skutkować zmniejszeniem przysługującego skazanemu wynagrodzenia. Warto podkreślić, że wszyscy więźniowie, którzy wykonują pracę muszą być wynagradzani. Jak wynika z obowiązujących przepisów, celem wynagradzania więźniów jest zachęcanie i nagradzanie ich konstruktywnego uczestniczenia w systemie zakładu. Wynagrodzenie postrzegane jest jako istotny instrument w oddziaływaniu resocjalizacyjnym na skazanego. Stawki wynagrodzenia mogą być zróżnicowane w zależności od środków, ilości i rodzaju pracy oraz przysługujących osadzonemu przywilejów⁷⁷.

Odmowa wykonywania pracy stanowi przewinienie dyscyplinarne, zagrożone umieszczeniem w osobnej celi (izolatka) – pkt 51(21) oraz pkt 53 Reguł Więziennych z 1999 r.

⁷⁵ Decyzja ETPC z 12 maja 2013 r. w sprawie *Floriou v. Rumunia*, nr skargi 15303/10, publikacja na stronie: www.echr.coe.int.

⁷⁶ Publikacja na stronie: www.legislation.gov.uk (dostępność na dzień 26.10.2016 r.).

⁷⁷ A. Muskała, *Wykonywanie kary pozbawienia wolności w angielskim systemie penitencjarnym*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2012, nr 76–77, s. 319.

Osadzonemu należy zapewnić pracę, a w sytuacji, w której z przyczyn niezależnych od samego skazanego nie jest to możliwe, ma on prawo do uzyskania świadczenia z tytułu zasiłku dla bezrobotnych – pkt 2.2.1 Zarządzenia porządkującego pracę więźniów z 2000 r. nr 4460 dotyczące płacy więźniów (*Prison Service Order*)⁷⁸.

Obowiązujące przepisy nie przewidują, że skazany wykonujący pracę otrzymuje co najmniej minimalne miesięczne wynagrodzenie w wysokości określonej dla pracowników niebędących pozbawionymi wolności. Jeżeli jednak praca świadczona jest na rzecz podmiotu prywatnego, skazanemu należy zapewnić wynagrodzenie właściwe dla rodzaju i charakteru świadczonej przez niego pracy i nie powinno się ono różnić od wynagrodzenia przewidzianego dla danego stanowiska, otrzymywanego przez osobę, która nie jest pozbawiona wolności. Ewentualne różnice w wysokości wynagrodzenia mogą wynikać ze specyfiki wykonywania danej pracy i jej warunków.

Skazanemu przysługuje prawo do ubezpieczenia społecznego, zaś jego warunki pracy muszą być zgodne z wymogami z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy na danym stanowisku.

W systemie brytyjskim obowiązują cztery rodzaje potrąceń z wynagrodzenia skazanego: na utrzymanie systemu penitencjarnego, na utrzymanie członków rodzin skazanego, na fundusze zapewniające pomoc ofiarom przestępstw lub na rzecz przeciwdziałania przestępczości oraz na fundusz osobisty skazanego, który funkcjonuje w celu zapewnienia środków na okres po zakończeniu wykonywania kary.

Przekroczenie określonej w przepisach wysokości tygodniowego wynagrodzenia (obecnie 20 £) powoduje, że część środków uzyskiwanych z tytułu wykonywania pracy przekazywana jest do *Victim Support* – krajowej sieci współpracującej z podmiotami zajmującymi się pomocą ofiarom przestępstw i lokalnych społeczności (takie rozwiązanie przyjęto w Instrukcji więziennej *Prison Service Order* nr 76/2011⁷⁹). W ten sposób praca skazanego przyczynia się do pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, łącząc jego aktywność zawodową z usuwaniem skutków naruszeń prawa.

2.3. Słowacja⁸⁰

W systemie słowackim skazany ma możliwość podjęcia pracy, ale nie jest ona jego obowiązkiem, tj. nie istnieje powszechny obowiązek pracy osadzonych. Skazany podejmuje zatrudnienie zgodnie z celem kary, przy jednoczesnym uwzględnieniu stanu jego zdrowia, wykorzystania kwalifikacji zawodowych i celów programu resocjalizacji, którym jest objęty.

Decyzję w przedmiocie zatrudnienia skazanego podejmuje dyrektor zakładu karnego, co do zasady na wniosek komisji penitencjarnej, w skład której wchodzi m.in. kierownik oddziału penitencjarnego, lekarz z danej jednostki penitencjarnej, psycholog takiej jednostki oraz wychowawca skazanego. Komisja formułując wniosek uwzględnia m.in. to, jaka praca ma być wykonywana (np. jak daleko miejsce pracy oddalone jest od jednostki penitencjarnej, w której skazany odbywa karę, jaki jest jej charakter, jakich kwalifikacji wymaga, w jakich warunkach ma być świadczona), jaki program resocjalizacji realizuje skazany, jakie są postępy w jego realizacji, jakie jest zagrożenie ze strony skazanego, jaka jest długość kary, która została orzeczona i jaka jej część pozostała do wykonania, jakie będą ewentualne pozytywne następstwa objęcia skazanego możliwością świadczenia pracy.

⁷⁸ Publikacja na stronie: www.justice.gov.uk (dostępność na dzień 26.10.2016 r.).

⁷⁹ Publikacja na stronie: www.justice.gov.uk (dostępność na dzień 26.10.2016 r.).

⁸⁰ Informacje i dane uzyskane od słowackiej Służby Więziennej w ramach współpracy między Okręgowym Inspektorem Służby Więziennej w Rzeszowie a WSPiA Rzeszowską Szkołą Wyższą.

Negatywny przebieg odbywania kary jest przesłanką, która co do zasady przemawia za odmową skierowania wniosku do dyrektora zakładu karnego. Komisja może wnioskować o objęcie skazanego programem wykonywania pracy, ale wyłącznie w warunkach izolacyjnych (na terenie jednostki penitencjarnej lub w przywieźiennym zakładzie pracy).

Z tytułu wykonywania pracy skazanemu przysługuje wynagrodzenie, od którego należy odprowadzić podatki i składkę na ubezpieczenie zdrowotne (skazany pracujący objęty jest ubezpieczeniem zdrowotnym na takich samych zasadach, jak pracujący nie będący pozbawionym wolności). Skazany nie jest objęty gwarancją uzyskania tzw. minimalnego wynagrodzenia, określonego w przepisach prawa pracy.

Z obowiązujących rozwiązań wynika, że z wynagrodzenia dopuszczalne są następujące potrącenia, w szczególności: alimentacyjne (30% wynagrodzenia skazanego) oraz na rzecz kosztów związanych z wykonywaniem kary (55% w przypadku skazanych niepłacących alimentów i 45% w przypadku skazanych płacących alimenty). Potrącenie następuje także na rzecz kosztów jednostki, w której skazany odbywa karę (np. dopłata za lekarstwa). Część środków przeznaczana jest na fundusz, tworzący konto osobiste skazanego, do którego ma dostęp do wykonaniu kary, w celu zaspokojenia jego potrzeb. 12% wynagrodzenia skazanego stanowi środki, którymi może swobodnie rozporządzać, przeznaczając na własne potrzeby.

Skazanemu należy zapewnić warunki bezpieczeństwa i higieny pracy adekwatne do danego stanowiska pracy i jej charakteru. Nie mogą się one różnić od warunków, które zapewnia się pracującym niebędącym pozbawionymi wolności.

Nie jest formalnie wykluczona praca nieodpłatna, świadczona w szczególności na rzecz jednostki penitencjarnej, w której skazany odbywa karę (przede wszystkim prace porządkowe).

Według dostępnych danych zatrudnienie osadzonych sięga 60% ogółu osadzonych (skazani, bez tymczasowo aresztowanych).

2.4. Niemcy

Zgodnie z § 41 niemieckiego kodeksu karnego wykonawczego (*Strafvollzugsgesetz – StVollzg*)⁸¹ odbywający karę pozbawienia wolności zobowiązani są do wykonywania „odpowiedniej pracy” lub uczestniczenia w przygotowaniu zawodowym, z uwzględnieniem ich warunków zdrowotnych i możliwości fizycznych.

Z tytułu wykonywanej pracy skazanemu przysługuje wynagrodzenie, ustalane na podstawie przeliczników określonych w ustawie (§ 43 ust.2 *StVollzg*). Wynagrodzenie bazowe skazanego wykonującego pracę wyznaczone jest na poziomie 9% przeciętnego wynagrodzenia osób objętych ubezpieczeniem społecznym za poprzedni rok, stanowiąc podstawę obliczenia wysokości wynagrodzenia skazanego⁸². Istotne jest to, że obowiązujące rozwiązania przewidują możliwość ukształtowania wynagrodzenia skazanego ze względu na wydajność, rodzaj wykonywanej pracy i kwalifikacje zawodowe. Możliwe jest przy tym obniżenie wynagrodzenia bazowego nawet poniżej 75% jego wysokości w razie, gdy wydajność pracy skazanego była poniżej wymaganego minimum⁸³.

Wygrodzenie może być obciążone potrąceniami, w szczególności na rzecz spełnienia ciężącego na skazanym obowiązku alimentacyjnego.

⁸¹ Publikacja na stronie: www.gesetze-im-internet.de (dostępność na dzień 26.10.2016 r.).

⁸² M. Jakubowska, *Wynagrodzenie dla zatrudnionych odbywających karę pozbawienia wolności*, „Pracownik i Pracodawca” 2016, nr 1, s. 26.

⁸³ T. Kalisz, *Zatrudnienie skazanych odbywających karę pozbawienia wolności*, Wrocław 2004, s. 59.

Skazanemu przysługuje prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia za wypadki przy pracy, jak również świadczenia z tytułu chorób zawodowych. Należy mu zapewnić warunki pracy zgodnie z wymogami bezpieczeństwa i higieny pracy, właściwymi dla danego rodzaju i charakteru pracy. Nie mogą się one różnić od warunków zapewnianych pracownikom niebędącym pozbawionymi wolności.

Formalnie nie jest wykluczone (zabronione) świadczenie pracy nieodpłatnej, ale zasadą powinno być zatrudnianie skazanych za wynagrodzeniem. W praktyce penitencjarnej zatrudnienie nieodpłatne nie występuje.

Ustawodawstwo poszczególnych landów może rezygnować z obowiązku pracy skazanych, zastępując je albo możliwością podjęcia zatrudnienia albo też w ogóle rezygnując z takiego rozwiązania. W tym zakresie landy dysponują pełną samodzielnością.

Według dostępnych danych zatrudnienie osadzonych w Niemczech sięga 70% do 85% ogółu osadzonych, przez których rozumie się osoby prawomocnie skazane, odbywające karę pozbawienia wolności (nie ma przy tym znaczenia jej długość), jak również okres pozostały do zakończenia jej odbywania. Dla potrzeb obliczenia współczynnika powszechności zatrudnienia do grupy osadzonych nie zalicza się osób tymczasowo aresztowanych. Warto zaznaczyć, że wśród osadzonych młodocianych współczynnik ten jest wyższy i sięga nawet 90% ogółu osadzonych młodocianych.

2.5. Portugalia

Zgodnie z art. 42–43 ustawy nr 115/2009 z 12 października 2009 r.⁸⁴ skazani mają prawo do odpłatnego zatrudnienia. Praca może być wykonywana na terenie jednostki penitencjarnej, jak również w warunkach wolnościowych, w tym na rzecz podmiotu prywatnego, jak również na rzecz instytucji publicznych. Formalnie nie jest wykluczone zatrudnienie nieodpłatne, za zgodą skazanego lub na jego wniosek, zasadą powinno być jednak zatrudnienie odpłatne. W praktyce penitencjarnej występuje zatrudnienie odpłatne.

Wysokość wynagrodzenia przysługującego skazanemu nie jest bezwzględnie zdeterminowana przez tzw. minimalne wynagrodzenie, tj. skazanemu nie przysługuje wynagrodzenie w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia, określonego w przepisach prawa pracy.

Wynagrodzenie przysługujące skazanemu dzielone jest na cztery równe części z przeznaczeniem: na zaspokojenie potrzeb skazanego (otrzymuje ją do własnej dyspozycji); na zaspokojenie jego zobowiązań (np. alimentacyjnych, kredytowych); na fundusz, z którego skazany będzie korzystał po zakończeniu odbywania kary oraz na pokrycie kosztów jego wyżywienia. Dyrektor jednostki penitencjarnej dysponuje prawem do zmiany wskazanych proporcji (art. 46 ustawy nr 115/2009), co może nastąpić w szczególnych okolicznościach. Taka decyzja jest w szczególności dopuszczalna w sytuacji, gdy zobowiązania skazanego, zwłaszcza alimentacyjne są znaczne. Nie może to jednak prowadzić do pozbawienia go środków niezbędnych do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb związanych z przebywaniem w warunkach izolacji (np. zakup środków czystości).

Skazanemu przysługuje prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia za wypadki przy pracy, jak również świadczenia z tytułu chorób zawodowych. Należy mu zapewnić warunki pracy zgodnie z wymogami bezpieczeństwa i higieny pracy, właściwymi dla danego rodzaju i charakteru pracy.

⁸⁴ Publikacja na stronie www.pgdlisboa.pt (dostępność na dzień 26.10.2016 r.).

Nie mogą się one różnić od warunków zapewnianych pracownikom niebędącym pozbawionymi wolności.

Według dostępnych danych zatrudnienie osadzonych sięga w Portugalii 60% ogółu osadzonych (skazani, bez tymczasowo aresztowanych).

2.6. Francja

Problematykę zatrudnienia skazanych we Francji reguluje przede wszystkim ustawa penitencjarna z 24 listopada 2009 r. (*Loi pénitentiaire du 24 novembre 2009*)⁸⁵, przy czym zgodnie z art. 27 przywołanej ustawy, każda osoba skazana jest zobowiązana do wykonywania co najmniej jednej aktywności proponowanej przez szefa zakładu karnego i dyrektora penitencjarnej służby probacyjnej, która jest dostosowana do jego wieku, zdolności, stanu zdrowia oraz osobowości, co ma na celu readaptację zainteresowanego. Tym samym praca wyraźnie powiązana została z readaptacją skazanego, jest bowiem jednym z rodzajów tej obowiązkowej aktywności, jak również kodeks postępowania karnego – *Code de la Procédure Pénale*, który obejmuje także przepisy dotyczące wykonywania kar (brak odrębnego kodeksu karnego wykonawczego).

Skazany może żądać, aby zaproponowano mu pracę. Takie rozwiązanie przyjęto w art. 432 *Code de la Procédure Pénale*, przy czym wyraźnie zastrzeżono, że dla realizacji tego prawa nie ma znaczenia kategoria karna danego skazanego.

Francuski system prawny nie zna – w odniesieniu do skazanego – umowy o pracę. Jak wynika bowiem z art. 717 – 3 *Code de la Procédure Pénale*, stosunki pracy osoby uwięzionej nie stanowią przedmiotu umowy o pracę. Przyjęte rozwiązanie determinuje brak objęcia skazanego przepisami powszechnego prawa pracy, w tym wysokością minimalnego wynagrodzenia. Skazany nie korzysta również z takich instytucji, jak płatny urlop, gwarancje związane z rozwiązaniem umowy o pracę, czy też prawo do strajku.

Pozycja prawna skazanego wykonującego pracę różni się więc zasadniczo (na niekorzyść) od pozycji prawnej osoby świadczącej pracę, która nie jest pozbawiona wolności⁸⁶. Warto jednak zaznaczyć, że przepisy dotyczące wynagrodzenia skazanych wykonujących pracę zastrzegają, że ich wynagrodzenie nie może być niższe niż stawka godzinowa określona przez dekret wskazujący wzrost płacy minimalnej (art. 717 – 7 *Code de la Procédure Pénale*). Ta stawka określana jest co roku w dekreście ministra sprawiedliwości⁸⁷. Mimo zatem przyjęcia założenia, że skazanemu nie przysługuje praca minimalna, wysokość jego wynagrodzenia została uregulowana z uwzględnieniem odniesienia do minimalnego wynagrodzenia godzinowego, określonego w przepisach prawa pracy. Ustawodawca dopuścił zróżnicowanie wynagrodzenia godzinowego skazanego, w zależności od rodzaju i charakteru wykonywanej przez niego pracy, ale z uwzględnieniem minimalnego wynagrodzenia godzinowego określonego w przepisach prawa pracy. Wynagrodzenie skazanego jest więc ustalane w relacji do wysokości wynagrodzenia godzinowego pracownika, który wykonuje pracę nie będąc pozbawionym wolności. Wynagrodzenie skazanego nie może być wprowadzone niższe niż wynagrodzenie godzinowe osoby nie pozbawionej wolności, ale z przyjętego rozwiązania wynika, że owa stawka jest jedynie jednym z elementów obliczenia wynagrodzenia należnego skazanemu. W konsekwencji minimalne wynagrodzenie

⁸⁵ „Journal Officiel de la République Française” n° 0273 novembre 2009, page 20192 texte n° 1.

⁸⁶ P. Stępnia, *Zatrudnienie więźniów we francuskich i polskich zakładach karnych*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2016, nr 90, s. 63.

⁸⁷ T. Kalisz, *Zatrudnienie...*, s. 28.

przysługujące pracownikowi niebędącemu pozbawionym wolności stanowi jedynie punkt wyjścia do obliczenia wynagrodzenia należnego skazanemu. Minister sprawiedliwości w dekreтах wykonawczych określił np. że dla skazanych wykonujących pracę produkcyjną ich miesięczne wynagrodzenie wynosi 45% minimalnej wynagrodzenia, określonego w przepisach prawa pracy.

Skazani ze swych dochodów pokrywają część kosztów swego utrzymania, przy czym wysokość ich udziału w kosztach ustala corocznie minister sprawiedliwości. Udział ten nie może być jednak większy niż 30% wynagrodzenia po odliczeniu składek na fundusze socjalne. Część wynagrodzenia wpłacana jest również na fundusz, którym osoba pozbawiona wolności dysponować będzie w momencie zakończenia odbywania kary (10%). Potrącenie dotyczy również środków należnych na uregulowanie odszkodowań i alimentów (10%). Po dokonaniu potrąceń pozostała kwota wypłacana jest skazanemu, który może dysponować nią według swego uznania, w granicach wynikających z przepisów prawa.

Skazani zatrudniani są na podstawie tzw. aktu zaangażowania, przygotowywanego przez administrację penitencjarną i podpisywanego przez szefa zakładu karnego (art. 33 ustawy penitencjarnej). To wskazany akt określa prawa i obowiązki skazanego, w tym warunki jego pracy (w tym czas pracy oraz wysokość przysługującego mu wynagrodzenia), ryzyko związane z wykonywaniem pracy na danym stanowisku.

Skazanemu przysługuje prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia za wypadki przy pracy, jak również świadczenia z tytułu chorób zawodowych. Należy mu zapewnić warunki pracy zgodnie z wymogami bezpieczeństwa i higieny pracy, właściwymi dla danego rodzaju i charakteru pracy. Nie mogą się one różnić od warunków zapewnianych pracownikom niebędącym pozbawionymi wolności.

We Francji nie istnieje możliwość nieodpłatnego zatrudnienia skazanego. Prawodawstwo francuskie przewiduje bowiem wyłącznie zatrudnienie za wynagrodzeniem⁸⁸.

Według dostępnych danych zatrudnienie skazanych we Francji w ostatnich latach osiąga wielkość między 25% a 40% ogółu osadzonych, przez których rozumie się osoby prawomocnie skazane (ogół osadzonych to liczba osób przebywających w jednostkach penitencjarnych, które zostały prawomocnie skazane na karę pozbawienia wolności). Na potrzeby obliczania współczynnika powszechności zatrudnienia wśród osób pozbawionych wolności nie uwzględnia się osób tymczasowo aresztowanych, tj. populacji tej nie ujmuje się w liczbie ogółu osadzonych.

W roku 2012 39,10% ogółu osadzonych wykonywało pracę, przy czym w zakładach karnych zamkniętych pracowało 27,70% ogółu osadzonych, zaś w ramach tzw. kary urzędzonej (czyli poza terenem zakładu karnego) dalszych 11,40% ogółu skazanych. Ostatnio można zaobserwować tendencję spadkową odnośnie do zatrudnienia skazanych, i to nawet o charakterze zasadniczym, bo do ok 30% ogółu osadzonych.

3. Wnioski

Dokonana analiza wybranych rozwiązań dotyczących zatrudnienia skazanych, w kontekście standardów międzynarodowych, uprawnia do sformułowania następujących wniosków:

⁸⁸ P. Stępnia, *Zatrudnienie...*, s. 58.

- wspólnie występuje zarówno zatrudnienie odpłatne, jak i nieodpłatne, przy czym zasadą jest zatrudnienie odpłatne, zaś zatrudnienie nieodpłatne dotyczy może prac wykonywanych za zgodną lub na wniosek samego skazanego;
- w przypadku zatrudnienia odpłatnego nie istnieje bezwzględny wymóg objęcia skazanego przepisami powszechnego prawa pracy; w poszczególnych państwach w mniejszych lub większym zakresie wprowadzono w tym zakresie odstępstwa, przy czym najdalej idące rozwiązania przyjęto we Francji, gdzie zatrudnienie skazanych zostało wyłączone z powszechnego prawa pracy; rozwiązanie przyjęte we Francji nie narusza międzynarodowych i europejskich standardów traktowania więźniów, nie wynika z nich bowiem bezwzględny obowiązek objęcia każdego skazanego ramami powszechnego prawa pracy, w tym zapewnienia mu tzw. minimalnego wynagrodzenia;
- z przywołanych rozwiązań wynika, że wysokość wynagrodzenia przysługującego skazanemu ustalana jest na podstawie przepisów szczególnych, rangi ustawowej i wydanych na podstawie ustawy przepisów wykonawczych;
- generalnie nie przyjęto rozwiązania, że minimalne wynagrodzenie przysługującego skazanemu wykonującemu pracę musi kształtować się na poziomie minimalnego wynagrodzenia, określonego w przepisach prawa pracy;
- zatrudnienie na podstawie umowy o pracę jest tylko jedną z możliwości zatrudnienia skazanego, przy czym możliwe jest przyjęcie rozwiązania, że zatrudnienie skazanego nie następuje na podstawie umowy o pracę (Francja); zdecydowanie przeważają rozwiązania nieeliminujące zatrudnienia skazanego na podstawie umowy o pracę, ale przewidujące oprócz tej formy, także i inne (np. skierowanie do pracy);
- w przypadku, gdy skazany zatrudniony jest na podstawie umowy o pracę, ma on zapewnione warunki bezpieczeństwa i higieny pracy adekwatne do wykonywanego zawodu i zajmowanego stanowiska pracy, a także jej charakteru; taki obowiązek wynika z międzynarodowych standardów traktowania osadzonych w kontekście wykonywania przez nich pracy;
- wynagrodzenie skazanego podlega potrąceniom, których wysokość określa obowiązujące prawo;
- zasadą jest przyjęcie rozwiązania, że potrącenia dotyczą realizacji obowiązku alimentacyjnego i innych obowiązków o charakterze finansowym, jak również służą zabezpieczeniu środków wypłacanych skazanemu w momencie opuszczania jednostki penitencjarnej, w związku z zakończeniem odbywania kary oraz zaspokajać mają podstawowe potrzeby skazanego (środki przekazywane do jego dyspozycji);
- wysokość potrąceń z wynagrodzenia kształtuje się różnie, zależna jest od różnych czynników; przywołane powyżej dokumenty międzynarodowe nie określają proporcji między poszczególnymi rodzajami potrąceń, nie wskazują, które z potrąceń mają priorytetowe znaczenie, a które drugoplanowe; możliwe jest przyjęcie rozwiązania zakładające równą wysokość potrąceń (co uczyniono w Portugalii), przeważają jednak systemy, w których wysokość potrąceń jest zróżnicowana;
- w żadnym z przeanalizowanych systemów nie wprowadzono wyraźnego uprzywilejowania zatrudnienia w przywieziennych zakładach pracy;

- nie zostało również w żaden wyraźny sposób uprzywilejowane zatrudnienie skazanych poza terenem jednostki penitencjarnej, w tym świadczenia przez skazanych pracy na rzecz podmiotów prywatnych;
- skazanemu należy zapewnić odpowiednią pracę, co oznacza, że aprioryczne założenie odnośnie do miejsca wykonywania pracy nie powinno mieć miejsca;
- obowiązujące przepisy penitencjarne nie określają w jaki sposób obliczać współczynnik powszechności zatrudnienia wśród osadzonych, w szczególności, czy w obliczeniach uwzględnia się wszystkie osoby izolowane w jednostkach penitencjarnych, czy też wyłącznie skazanych; we wszystkich przeanalizowanych państwach do obliczania wskazanego współczynnika nie uwzględnia się tymczasowo aresztowanych;
- metodyka obliczania współczynnika powszechności zatrudnienia wynika z praktyki poszczególnych państw, będąc uwarunkowaną rozwiązaniami z zakresu statystyki publicznej;
- w przeanalizowanych państwach nie występują negatywne przesłanki o charakterze bezwzględny, które eliminują możliwość zatrudnienia, a w konsekwencji nakazują, aby z ogółu populacji więziennej wyłączyć określoną kategorię skazanych; możliwość podjęcia zatrudnienia warunkowana jest czynnikami indywidualnymi; w konsekwencji do ogółu osadzonych na potrzeby obliczenia współczynnika powszechności zatrudnienia wlicza się statystycznie wszystkich osadzonych, bez względu na ich wiek, płeć, rodzaj czynu, który popełnili, itp.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontroli

1. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557, ze zm. – Część szczególna, Rozdział X, Oddział 5 – Zatrudnienie).
2. Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. *o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności* (Dz.U. z 2014 r. poz. 1116).
3. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. *o Służbie Więziennej* (Dz.U. z 2016 r. poz. 713, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
5. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. *w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych* (Dz. U. Nr 27, poz. 242, ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. *w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy* (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 53).
7. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. *w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności* (Dz. U. Nr 152, poz. 1493).
8. Rekomendacja Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy *w sprawie Europejskich Reguł Więziennych*, przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 11 stycznia 2006 r.

Wykaz literatury fachowej dotyczącej przedmiotu kontroli

1. W. Kotowski. Zatrudnianie osób pozbawionych wolności. Komentarz. Warszawa 2013 r.
2. T. Kalisz, Zatrudnienie skazanych odbywających karę pozbawienia wolności, Wrocław 2004 r.
3. T. Kalisz, Funkcje i zadania zatrudnienia skazanych odbywających karę pozbawienia wolności, (w:) Nowa kodyfikacja prawa karnego, t. X, pod red. L. Boguni, Wrocław 2002 r.
4. T. Kalisz, Pracodawcy pozawięzienni a zatrudnienie skazanych, (w:) Służba więzienna wobec problemów resocjalizacji penitencjarnej, red. W. Amrozik, P. Stępniak, Poznań-Warszawa-Kalisz 2004 r.
5. T. Kalisz, Zatrudnienie nieodpłatne skazanych na karę pozbawienia wolności, (w:) Nowa kodyfikacja prawa karnego, t. XXII, pod red. L. Boguni, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008 r.
6. M. Płatek, Wybrane zasady i instytucje kodeksu karnego wykonawczego z 1997 r. w świetle Europejskich Reguł Więziennych z 11 stycznia 2006 r., (w:) S. Lelental, G.B. Szczygieł (red.), X lat obowiązywania Kodeksu karnego wykonawczego, Białystok 2009 r.
7. M. K. Zając, Rozmiary zatrudnienia więźniów w Polsce, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2007, nr 56–57.
8. A. Maculan, D. Ronco, F. Vianello. Prison in Europe: overview and trends. European Prison Observatory. Rzym, Wrzesień 2013.

Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
10. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa
11. Minister Sprawiedliwości
12. Dyrektor Generalny Służby Więziennej
13. Biuro Analiz Sejmowych
14. Biblioteka Sejmowa
15. Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP
16. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
17. Rzecznik Prasowy NIK
18. Biblioteka NIK



MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 10 marca 2017 r.

BJA-IV-090-3/17/

140310 00661

Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Korzystając z uprawnienia przewidzianego w art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677) niniejszym przedstawiam stanowisko w sprawie *Informacji o wynikach kontroli zatrudniania osób pozbawionych wolności (P/16/090)*, przekazanych pismem z dnia 23 lutego 2017 r., nr LRZ 430.004.2016.

W odniesieniu do uwag i wniosków skierowanych do Ministra Sprawiedliwości.

1. *Rozważanie wprowadzenia przepisów szczególnych w k.k.w., upraszczających procedurę uzyskiwania przez osadzonych zaświadczeń z zakresu medycyny pracy oraz umożliwiających pokrywanie kosztów badań z FAZS.*

Należy wskazać, że od dnia 1 kwietnia 2015 r., w wyniku zmiany art. 229 *Kodeksu pracy*, wprowadzonej ustawą z dnia 7 kwietnia 2014 r. *o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej* (Dz. U. 2014 r., poz. 1662), wstępnym badaniom lekarskim nie podlegają już osoby przyjmowane do pracy u innego pracodawcy na dane stanowisko, w ciągu 30 dni po rozwiązaniu lub wygaśnięciu poprzedniego stosunku pracy, jeżeli przedstawią pracodawcy aktualne orzeczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do pracy w warunkach pracy opisanych w skierowaniu na badania lekarskie, a pracodawca ten stwierdzi, że warunki te odpowiadają warunkom występującym na danym stanowisku pracy.

Mając na uwadze fakt, że w przypadku osadzonych ciągłość pracy wymagana do zastosowania ww. przepisu nie zawsze może być zachowana, wprowadzenie zmian w obowiązujących przepisach w zakresie uzyskiwania przez osadzonych orzeczeń lekarskich o braku przeciwwskazań do wykonywania pracy na określonym stanowisku w poniższych

przypadkach, może ulec stosownemu rozważeniu, lecz z uwzględnieniem następujących zasad:

- a) orzeczenie lekarskie mogłoby być ważne po przeniesieniu osadzonego do pracy u kontrahenta zewnętrznego pod warunkiem występowania na nowym stanowisku pracy tych samych czynników szkodliwych lub uciążliwych, jakie były uwzględnione w skierowaniu na poprzednie badania profilaktyczne na stanowisku, na jakim wykonywał pracę w jednostce penitencjarnej,
- b) przeprowadzenie badań profilaktycznych i uzyskiwanie stosownych orzeczeń w jednostce organizacyjnej Służby Więziennej mogłoby być dopuszczone wyłącznie przy zachowaniu zasady, by każdorazowo w skierowaniu na badanie lekarskie znajdował się opis warunków pracy uwzględniających informacje o występowaniu na stanowisku lub stanowiskach pracy, czynników niebezpiecznych, szkodliwych dla zdrowia lub czynników uciążliwych i innych wynikających ze sposobu wykonywania, z podaniem wielkości narażenia oraz aktualnych wyników badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia, wykonanych na tych stanowiskach.

Trzeba także wziąć pod uwagę, że ocena podobieństwa warunków wykonywanej pracy może się okazać prawnie wątpliwa, w przypadku ewentualnych wypadków przy pracy i możliwych sporów z zakresu prawa pracy, co wymaga szczególnej ostrożności przy wprowadzaniu tego typu zmian, zwłaszcza jeśli dotyczą one praw osób pozbawionych wolności, a więc grupy społecznej podlegającej szczególnym regulacjom, które powinny zapewniać podobne standardy traktowania jak w zakresie ogółu pracujących.

Odnosząc się do drugiej części powyższego wniosku należy stwierdzić, iż Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźiennych Zakładów Pracy, którego ustawowym zadaniem jest finansowanie przedsięwzięć służących resocjalizacji osób pozbawionych wolności, może udzielać wsparcia w trzech formach: w formie ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności, w formie dotacji i w formie pożyczek.

Podkreślenia wymaga to, że ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o *zatrudnianiu osób pozbawionych wolności* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1116) ma status programu pomocy publicznej, który w przypadku zmiany formy pomocy lub budżetu programu podlega notyfikacji do Komisji Europejskiej w celu uzyskania zgody na wprowadzenie proponowanych rozwiązań. Zgłoszenia oraz akceptacja Komisji Europejskiej byłyby również wymagane dla realizacji tej części wniosku. Należy także uwzględnić fakt, iż udzielanie

pomocy publicznej, jako dopuszczalnej tylko w wyjątkowych okolicznościach, jest zabiegiem bardzo sformalizowanym.

Uwzględniając powyższe należy przyjąć, że zwiększone, specyficzne dla zatrudnienia osadzonych koszty, powinny być rekompensowane przedsiębiorcom w sposób zryczałtowany, w formie jednego świadczenia. Istnieje ryzyko, że inny sposób rekompensaty znacznie zwiększyłby koszty obsługi administracyjnej Funduszu oraz koszty przedsiębiorców, co przewyższałoby osiągnięcie z tego tytułu korzyści.

Obecnie trwają zaawansowane prace parlamentarne, których celem jest zwiększenie wysokości ryczału wartości wynagrodzeń osadzonych, jaki od 2011 r. przysługuje wszystkim przedsiębiorcom z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności. W dniu 31 stycznia 2017 r. zgodę na taką zmianę wyraziła Komisja Europejska. Zmiana ta również została pozytywnie przyjęta i oceniona przez Sąd Najwyższy, Głównego Inspektora Pracy oraz Związek Rzemiosła Polskiego. W dniu 8 marca 2017 r. odbyło się posiedzenie Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, na którym rozpatrywano rządowy projekt ustawy *o zmianie ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności* (druk nr 931). W wyniku przyjętych poprawek dokonano następujących zmian w przedmiotowym projekcie:

- zmieniono proponowaną w pierwotnym projekcie wysokość ryczału przysługującego przedsiębiorcy z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności na 35 % wartości wynagrodzeń przysługujących osobom pozbawionym wolności,
- w art. 8 ust. 1 rozszerzono zakres wykorzystania środków Funduszu aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Przywieszennych Zakładów Pracy poprzez zastąpienie odniesienia się do resocjalizacji osób pozbawionych wolności sformułowaniem odnoszącym się ogólnie do resocjalizacji oraz wykonywania kary pozbawienia wolności,
- w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy dodatkowo dodano możliwość przeznaczenia środków Funduszu nie tylko na tworzenie, jak pierwotnie, lecz także na utrzymanie w zakładach karnych infrastruktury związanej z realizacją podstawowych zadań Służby Więziennej,
- dodano przepis intertemporalny, pozwalający uniknąć sytuacji, w której na jednym wniosku przedsiębiorcy wnioskują o ryczałt w dwóch różnych stawkach (za miesiąc przed podwyższenia stawki ryczału i po jej podwyższeniu),

- określono termin wejścia powyższej ustawy w życie na pierwszy dzień miesiąca następujący po miesiącu ogłoszenia.

Wejście w życie powyższych rozwiązań legislacyjnych znacząco wpłynie na zniesienie wskazanych w *Informacji* barier w zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, w tym m.in. zrekompensuje przedsiębiorcom koszty uzyskiwania dla osadzonych zaświadczeń o braku przeciwwskazań do zatrudnienia.

2. Podjęcie działań inicjujących nowelizację art. 8 ust. 2 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności poprzez zlikwidowanie zapisów o zwiększonych kosztach zatrudniania osadzonych ponoszonych przez przedsiębiorców.

Zmiana nazwy udzielanej pomocy nie wpłynie w żaden sposób na jakość obowiązujących w tym zakresie uregulowań formalno-prawnych. Obecna nazwa „ryczałt z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności” jasno wskazuje na istotę udzielanej pomocy.

Należy wskazać, że „ryczałt” z założenia stanowi rekompensatę zwiększonych oraz dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem osób pozbawionych wolności, które nie występują lub występują w znacznie mniejszej skali u pracodawców zatrudniających wyłącznie pracowników pozyskiwanych z rynku pracy. Do takich kosztów należą m.in. koszty tworzenia oraz utrzymywania zabezpieczeń ochronnych miejsc pracy, dozoru podczas pracy, koszty konwojowania do miejsca pracy i z powrotem, koszty wynikające z nieobecności skazanych w pracy spowodowane względami bezpieczeństwa zakładu karnego (kontrole generalne, udział w sprawach sądowych lub komisjach penitencjarnych, itp.), a także koszty związane z dużą fluktuacją osadzonych: niższa wydajność pracy oraz podnoszona w *Informacji* zwiększona ilość badań lekarskich. Szczegółowa informacja dotycząca podwyższenia ryczałtu została przedstawiona w pkt 1.

3. Podjęcie działań mających na celu dostosowanie wzorów sprawozdań statystycznych z zatrudnienia osadzonych do form tego zatrudnienia przewidzianych w k.k.w.

Propozycje zmian do wzoru formularza sprawozdawczego MS ZK-2 dostosowujące wzory sprawozdań statystycznych z zatrudnienia osadzonych do form tego zatrudnienia przewidzianych w kodeksie karnym wykonawczym zostały przekazane do Głównego Urzędu Statystycznego w dniu 28 lipca 2016 r. Przedstawione rozwiązania odzwierciedlały uwagi sformułowane w *Informacji*. W załączeniu przesyłam wzór aktualnego formularza.

Ministerstwo Sprawiedliwości, jak i Służba Więzienna od początku 2017 r. gromadzi i przetwarza dane statystyczne w sposób uwzględniający opisane powyżej wymagania.

W odniesieniu do uwag i wniosków skierowanych do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

1. Zobligowanie instytucji gospodarki budżetowej (w ramach sprawowanego nadzoru) do większego zaangażowania w korzystaniu ze środków FAZS oraz lepszego zagospodarowania posiadanych, a niewykorzystywanych środków trwałych.

Należy podkreślić, że Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy w latach 2011 – 2016 udzielił dotacji 69 wnioskodawcom w łącznej kwocie 115 mln zł, w tym:

- instytucjom gospodarki budżetowej w wysokości 26 mln zł, co stanowiło 23 % dotacji ogółem,
- zakładom karnym i aresztom śledczym w wysokości 41 mln zł, co stanowiło 35 % dotacji ogółem,
- pozostałym wnioskodawcom w wysokości 48 mln zł, co stanowiło 42 % dotacji ogółem.

Przedstawione powyżej zestawienie wskazuje więc na relatywnie wysoki udział dotacji udzielonych pięciu instytucjom, w ogólnej kwocie dotacji z Funduszu, jak również świadczy o wysokim poziomie zaangażowania instytucji w korzystaniu z środków Funduszu.

Wszystkie podmioty korzystające z środków Funduszu zobligowane są przepisami ustawy *o finansach publicznych* do wydatkowania przyznanych im środków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, dotyczy to także środków pochodzących z dotacji. Ponadto instytucje korzystające z tych środków zostały zobligowane przez Centralny Zarząd Służby Więziennej do racjonalnego wydatkowania tych środków. Należy natomiast podkreślić, że przekazywanie IGB „nadmiernych” środków z Funduszu mogłoby doprowadzić do tzw. „przeinwestowania” w miejsca pracy przy produkcji, na którą zamówienia mogą okazać się niewielkie, co skutkowałoby wzrostem ilości przypadków niewykorzystywania środków trwałych, o których mowa innym miejscu *Informacji*.

W odniesieniu do funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej, nadzorowanych przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, należy wskazać, że w najbliższym czasie

planowane jest przeprowadzenie przekrojowego audytu funkcjonowania tychże instytucji, którego wyniki oraz generalna ocena ich działalności mają dać podstawę do wdrożenia kroków zwiększających efektywność, także w zakresie optymalnego wykorzystywania środków trwałych pozostających w ich dyspozycji.

2. Podjęcie działań mających na celu wydatkowanie niewykorzystanych środków FAZS, pozostających w dyspozycji tego Funduszu.

Informuję, że powyższy wniosek jest już w fazie realizacji. Centralny Zarząd Służby Więziennej zakłada, że z końcem kwietnia b.r. wydatki (koszty) Funduszu w zakresie dotacji zostaną wykonane w niemal pełnej kwocie, ujętej w planie finansowym na cały 2017 r. Aktualnie finalizowane jest zawieranie umów na kwotę około 30 mln zł. Wprowadzie na tę chwilę plan finansowy Funduszu pozostaje jeszcze niewykonany w zakresie wypłat ryczałtów, jednak wypłaty tego obligatoryjnego świadczenia następują na bieżąco, zgodnie z terminami wynikającymi z wniosków składanych przez przedsiębiorców.

W ostatnim czasie notowany jest znaczny wzrost zainteresowania podmiotów publicznych oraz prywatnych możliwością korzystania z środków Funduszu. W związku z powyższym, Centralny Zarząd Służby Więziennej prowadzi obecnie prace zmierzające do wystąpienia z wnioskiem do Ministra Finansów o wyrażenie zgody na zwiększenie planu finansowego Funduszu na rok 2017. Ewentualne zwiększenie planu finansowego na rok 2017 pozwoliłoby na pozytywne rozpatrzenie kolejnych wniosków na dotacje i tym samym zmniejszy do akceptowalnego minimum nadwyżki gotówkowej Funduszu, odpowiadając jednocześnie pozytywnie na znacznie większą liczbę wniosków w tym zakresie.

3. Zawieranie, w umowach dotacji udzielanych IGB, zapisów obligujących do zatrudniania przez te podmioty osadzonych na wyższym poziomie, niż minimalny, wymagany przez przepisy prawa.

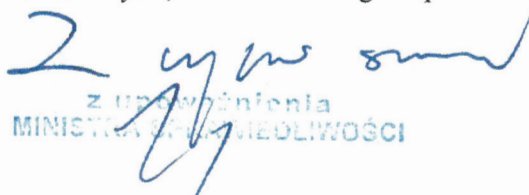
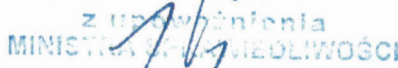
Należy wskazać, że umowy o udzielenie dotacji zawierane z dysponentami Funduszu zawierają także przywołaną w *Informacji* regulację o konieczności utrzymania przez IGB przynajmniej 20 % -ego udziału osób pozbawionych wolności w zatrudnianiu. Kluczowym jest dodatkowe zobowiązanie IGB do utrzymywania comiesięcznie określonego, skonkretyzowanego poziomu zatrudnienia osób pozbawionych wolności w przeliczeniu na minimalne wynagrodzenia za pracę, jak również do wypłacenia wynagrodzeń w określonej kwocie, w całym okresie realizacji umowy. Wprowadzenie takich zapisów, zwłaszcza

zobowiązania do utrzymania comiesięcznego poziomu zatrudnienia, ma prowadzić do tego, aby w chwili zawierania umowy dotacji IGB były zobligowane do osiągnięcia oraz utrzymania określonego poziomu zatrudnienia osób pozbawionych wolności, jak również do uzyskania jak najwyższego, z reguły znacznie przewyższającego 20 %, ustawowe wymaganie udziału tych osób w zatrudnieniu ogółem. Należy bowiem zwrócić uwagę, iż uzyskanie przez IGB, jak też i inne dotowane podmioty, wysokiego udziału osób pozbawionych wolności w zatrudnieniu ogółem mogłoby odbyć się zarówno w sposób pożądaný przez dysponenta Funduszu – poprzez zwiększenie zatrudnienia osadzonych, ale również w inny sposób – np. w drodze redukcji zatrudnienia pracowników, bez wzrostu poziomu zatrudnienia skazanych, a nawet przy zmniejszeniu tego zatrudnienia.

4. Rozważenie określania powszechności zatrudniania osób pozbawionych wolności w stosunku do grupy osadzonych, którzy mogą pracować, przy jednoczesnym wprowadzeniu jednolitych zasad określania tej populacji więźniów.

Jak wyżej wskazano zostały już wprowadzone pierwsze rozwiązania z zakresu sprawozdawczości, dzięki którym możliwe będzie gromadzenie i przetwarzanie danych statystycznych, istotnych także z punktu widzenia monitorowania struktury zatrudnienia osadzonych. Dalsze działania w tym zakresie będą podejmowane w wyniku prowadzonych na bieżąco analiz.

Tytułem podsumowania podkreślić należy, że wskutek sukcesywnie wprowadzanych przez obecny rząd, rozwiązań prawnych, finansowych i organizacyjnych, zatrudnianie osób pozbawionych wolności staje się coraz bardziej powszechne. W efekcie działań podejmowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości i Centralny Zarząd Służby Więziennej liczba osób zatrudnionych w czasie odbywania kary pozbawienia wolności w 2016 roku wzrosła o 24 % tj. o 5471 osadzonych. Stanowi to wyraźne potwierdzenie skuteczności i efektywności wdrażanych mechanizmów, które, co warto nadmienić, są jedynie częścią kompleksowego *Programu zatrudnienia osadzonych*, realizowanego przez resort sprawiedliwości.


Z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Paweł Jędrzejko
SEKRETAŃZ STANU

W załączeniu:

Formularz MS ZK-2

MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI - CENTRALNY ZARZĄD SŁUŻBY WIĘZIENNEJ - Warszawa ul. Rakowiecka 37a		
Pieczęć nagłówkowa	MS ZK-2 MIESIĘCZNE SPRAWOZDANIE O ZATRUDNIENIU TYMCZASOWO ARESZTOWANYCH SKAZANYCH I UKARANYCH ZBIORCZE data:	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w
Numer statystyczny REGON		raz w miesiącu 1. dnia za miesiąc poprzedni

L.dz.

Dział 1. Zatrudnienie ewidencyjne osadzonych (w dniu sprawozdawczym)

Wyszczególnienie		Ogółem (r. 2 i 3)	Tymczasowo aresztowani	Skazani i ukarani
		1	2	3
Ogółem (wiersz 02 + 13 + 20)	01			
ogółem zatrudnieni odpłatnie (wiersz 03 do 11)	02			
przywiezione przedsiębiorstwa państwowe	03			
przywiezione spółki akcyjne lub spółki z o.o.	04			
instytucje gospodarki budżetowej	05			
produkcja nakładcza	06			
kontrahenci pozawiezienni	07			
umowa o pracę	08			
umowa zlecenie, umowa o dzieło	09			
inna podstawa prawna	10			
prace porządkowe oraz pomocnicze wykonywane na rzecz jednostek organizacyjnych SW	11			
wiersz 11 w przeliczeniu na pełnozatrudnionych	12			
ogółem zatrudnieni nieodpłatnie (wiersz 14 do 19)	13			
z wiersza 13	prace publiczne oraz prace porządkowe na rzecz samorządu terytorialnego na podstawie art. 123a§1 kkw	14		
	prace na cele charytatywne i OPP	15		
	prace porządkowe oraz pomocnicze - art. 123a §1 kkw na rzecz jednostek organizacyjnych SW (do 90 godz. mies.)	16		
	prace porządkowe oraz pomocnicze na rzecz jednostek organizacyjnych SW - art. 123a §2 kkw	17		
	przywiezione przedsiębiorstwa państwowe na podstawie art. 123a§3 kkw	18		
	instytucje gospodarki budżetowej na podstawie art. 123a§3 kkw	19		
ogółem niezatrudnieni (wiersz 21 do 25)	20			
z wiersza 20	poza terenem	21		
	II sprawy	22		
	niezdolni do pracy	23		
	brak pracy	24		
	inne przyczyny	25		
Skazani zdolni do pracy	26			

Dział 2. Zatrudnienie osadzonych w miesiącu rozliczeniowym

miesiąc:

Wyszczególnienie		Liczba zatrudnionych				Liczba rob/godz (w tys.)	Fundusz płac brutto (w zł)
		Ogółem (r. 3+4)	Rubryka 5 w przelich. na pełne etaty	z rubryki 1 :			
				tymczasowo aresztowani	skazani i ukarani		
		1	2	3	4	5	6
Ogółem (wiersz 02 do 08)		01					
zatrudnienie odpłatne	przywiązanie przedsiębiorstwa państwowe	02					
	przywiązanie spółki akcyjne lub spółki z o.o.	03					
	instytucje gospodarki budżetowej	04					
	produkcja nakładcza	05					
	kontrahenci pozawięzienni	06					
	umowa o pracę	07					
	prace porządkowe oraz pomocnicze na rzecz jednostek organizacyjnych SW	08					
zatrudnienie nieodpłatne	prace porządkowe oraz pomocnicze - art. 123a §1 kkw na rzecz jednostek organizacyjnych SW (do 90 godz. mies.)	09					
	prace porządkowe oraz pomocnicze na rzecz jednostek organizacyjnych SW - art. 123a §2 kkw	10					
	prace publiczne oraz prace porządkowe na rzecz samorządu terytorialnego na podstawie art. 123a§1 kkw	11					
	prace na cele charytatywne i na rzecz OPP	12					
	przywiązanie przedsiębiorstwa państwowe na podstawie art. 123a§3 kkw	13					
	instytucje gospodarki budżetowej na podstawie art. 123a§3 kkw	14					
	umowa o dzieło, umowa zlecenie		15				
inna podstawa prawna		16					

Liczba rob./godz. w m-cu rozliczeniowym

Dział 3. Zobowiązania alimentacyjne osadzonych.

Wyszczególnienie	Liczba zobowiązanych		Liczba potrąceń	Kwota potrąceń (w zł)
	Ogółem	w tym zatrudnieni		
	1	2	3	4
zobowiązani z mocy wyroku (zajęcie egzekucyjne w jednostce SW)				

* w rubryce 3 podaje się liczbę osadzonych, wobec których dokonano potrąceń alimentacyjnych

Dział 4. Obciążenia administracyjne respondentów

Proszę podać szacunkowy czas (w minutach) przeznaczony na:

przygotowanie danych dla potrzeb wypełnianego formularza

wypełnienie formularza

Sprawozdanie sporządza funkcjonariusz lub pracownik odpowiedzialny za zatrudnienie osadzonych według stanu o godz. 24.00, ostatniego dnia miesiąca, przy czym dane do działu 2 i 3 podaje się za miesiąc rozliczeniowy tzn. w dniu 31.01 za grudzień, w dniu 28.02 za styczeń itd. Wiersz 15 i 16 rub. 6 w dziale 2 oraz dział 3 wypełnia się na podstawie danych dostarczonych na piśmie przez dział finansowy.

Wyjaśnienia dot. sprawozdania można

uzyskać pod nr telefonu:

sporządził:

Miejsowość i data:

Pieczęćka imienna oraz podpis osoby działającej w imieniu sprawozdawcy