



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.009.04.2016

P/16/090

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

Trzebownisko 22, 36-001 Trzebownisko

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/090 – Zatrudnienie osób pozbawionych wolności.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Marek, Wójtowicz, upoważnienie do kontroli nr LRZ/42/2016 z dnia 1 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zakład Karny w Medyce, 37-732 Medyka 404B, zwany dalej Zakładem lub ZK w Medyce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edmund Matrejek, Dyrektor Zakładu Karnego w Medyce od 1 czerwca 2007 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ prawidłowość wywiązywania się przez Zakład w badanym okresie² z obowiązków związanych z zatrudnieniem osób pozbawionych wolności.

Działania Zakładu dotyczące zatrudnienia osób pozbawionych wolności należy uznać za skuteczne.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W sposób prawidłowy realizowano zatrudnienie odpłatne i nieodpłatne osadzonych na rzecz Służby Więziennej (SW) oraz zatrudnienie odpłatne na rzecz przedsiębiorców zewnętrznych i nieodpłatne na rzecz organów o których mowa w 123a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny wykonawczy*³, zwany dalej k.k.w. Zgodnie z art. 122a k.k.w. osadzeni skierowani do pracy byli instruowani o sposobie wykonywania przydzielonej pracy, szkoleni w zakresie przepisów bhp, przepisów przeciwpożarowych oraz obsługi maszyn i urządzeń, a także zapoznawani z podstawowymi zasadami i normami pracy oraz zasadami wynagradzania za pracę. Wynagrodzenia osadzonych zatrudnionych odpłatnie na rzecz przedsiębiorców zewnętrznych wpływały terminowo. Prace nieodpłatne osadzeni wykonywali na rzecz podmiotów uprawnionych, o których mowa w art. 123a k.k.w. Zapewniono również odpowiedni nadzór nad zatrudnieniem osadzonych na zewnątrz Zakładu, który był wykonywany poprzez regularne kontrole warunków zatrudnienia. Osadzonym zapewniono także możliwość odbycia szkoleń i kursów zawodowych ułatwiających im podjęcie pracy.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Kontrolą objęto lata 2014-2016 (I kwartał), z uwzględnieniem danych statystycznych od 2010 r.

³ Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.

Powszechność zatrudniania skazanych i ukaranych w ZK w Medyce wynosiła w latach objętych kontrolą od 39,6% do 45,2% i była wyższa od miernika zatrudniania osadzonych planowanego do osiągnięcia na 2020 r., przyjętego w „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020”. Poziom zatrudnienia odpłatnego skazanych i ukaranych, w stosunku do wszystkich osadzonych w 2014 r. wynosił 14,3%, w 2015 r. – 13,1% i I kw. 2016 r. – 10,4%. W latach 2014-2015 poziom zatrudnienia odpłatnego był wyższy od mierników przyjętych w ramach budżetu zadaniowego dla zatrudnienia odpłatnego osadzonych w skali całego kraju, które wynosiły odpowiednio 11,5% dla 2014 r., 12,75% dla 2015 r. Powszechność zatrudnienia liczona z wyłączeniem tych osadzonych, którzy nie mogli podjąć pracy z różnych przyczyn (stan zdrowia, względy bezpieczeństwa, postępowania karne w toku itp.) wyniosła odpowiednio: 47,6% w 2014 r., 41,2% w 2015 r. oraz 42,1% w I kw. 2016 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawdliwość działań dotyczących zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

Opis stanu
faktycznego

1.1.

W Zakładzie prowadzono statystykę zatrudnienia osadzonych z uwzględnieniem form, miejsc i struktury zatrudnienia. Zgodnie z wymogami i w terminach określonych w rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej w latach 2014-2016⁴ Zakład sporządzał miesięczne sprawozdania MS ZK-2 o zatrudnieniu skazanych i przekazywał do Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Rzeszowie (OISW) w wyznaczonych terminach. Sprawozdania sporządzano w pierwszym dniu roboczym po dniu sprawozdawczym i przekazywano do OISW w drugim dniu roboczym po dniu sprawozdawczym.

Jak wynika z danych ujętych w miesięcznych sprawozdaniach MS ZK 2 w latach 2010 - 2016 powszechność zatrudnienia osadzonych⁵ w Zakładzie zmniejszyła się z 41,9% w 2010 r. do 39,6% w 2015 r. Udział osadzonych zatrudnionych odpłatnie w ogólnej liczbie zatrudnionych uległ zmniejszeniu z 48,7% średnio w 2010 r. do 26,4% w 2015 r. na rzecz wzrostu zatrudnienia nieodpłatnego z 52,4% w 2010 r. do 67% w 2015 r.

Największy udział w zatrudnieniu stanowili osadzeni zatrudnieni na rzecz SW⁶ oraz przez pozostałe podmioty, w tym organy administracji publicznej, jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pożytku publicznego na cele charytatywne. W 2014 r. średniorocznie z 93,2 wszystkich zatrudnionych osadzonych 45,3 zatrudnionych było przez pozostałe podmioty, 34,7 przez SW i 13,2 przez kontrahentów zewnętrznych. W 2015 r. średniorocznie z 79,9 zatrudnionych osadzonych 34,7 zatrudnionych było przez pozostałe podmioty, 35,5 przez SW i 7,7 przez kontrahentów zewnętrznych.

W okresie objętym kontrolą w ograniczonym zakresie realizowane było zatrudnienie osadzonych przez instytucje gospodarki budżetowej (IGB). W tej formie

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2013 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2014 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1159 ze zm.). Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015 (Dz. U. z 2014 r., poz. 1330 ze zm.). Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2016 (Dz. U. z 2015 r., poz. 1304 ze zm.).

⁵ Liczona jako stosunek liczby zatrudnionych do liczby osadzonych

⁶ Z tytułu zatrudnienia odpłatnego, zatrudnienia nieodpłatnego na podstawie art. 123a § 1 k.k.w. oraz zatrudnienia nieodpłatnego na podstawie art. 123a § 2 k.k.w

osadzeni zatrudniani byli w 2011 r. - średnio 12,1 osób, w 2013 r. - 0,8 i w 2015 r. - 2. W pozostałych latach IGB nie zatrudniały osadzonych.

Liczba osadzonych niezatrudnionych wynosiła 141,5 w 2010 r., 145,2 w 2011 r., 155,5 w 2012 r., 147,5 w 2013 r., 112,6 w 2014 r., 121,9 w 2015 r. i 131,4 w I kw. 2016 r. Najczęstszą przyczyną niezatrudnienia osadzonych w latach 2010-2011 i 2013-I kw. 2016 r. był brak pracy. Z tej przyczyny niezatrudnionych pozostawało w 2010 r. - 98,9 osadzonych, w 2011 r. - 96,8, w 2013 r. - 139,4, w 2014 r. - 102,8, w 2015 r. - 114 i w I kw. 2016 r. - 117,3. Wyjątkiem był 2012 r., gdzie główną przyczyną niezatrudnienia osadzonych były „inne przyczyny”, z powodu których 127,3 osadzonych pozostawało bez zatrudnienia na 155,5 wszystkich osadzonych pozostających bez pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 4-60)

Sprawozdania MS ZK-2 sporządzane były na podstawie wytycznych przekazanych w styczniu 2013 r. przez Dyrektora Generalnego SW.

Kontrola prawidłowości sporządzania sprawozdań wykazała, że w badanym okresie zatrudnienie w przywieziennych przedsiębiorstwach państwowych (wiersz 03 sprawozdania) oraz przywieziennych spółkach akcyjnych i spółkach z o.o. (wiersz 04) nie występowało. W wierszu 05 - zatrudnienie odpłatne w instytucji gospodarki budżetowej podano w miesiącu lipcu 2015 r. zatrudnienie 5 skazanych, w miesiącu sierpniu 2015 r. - 5, w miesiącu wrześniu 2015 r. - 9 i w miesiącu październiku 2015 r. - 5. Wśród skazanych zewidencjonowanych w tej pozycji były osoby zatrudnione nieodpłatnie na podstawie art. 123a § 3 k.k.w. w miesiącu lipcu 2015 r. - 5 i w miesiącu sierpniu 2015 r. - 5. Średniorocznie wynosiło to 0,8 zatrudnionych.

Osadzonych w ZK w Medyce nie zatrudniano w formach wymienionych w wierszach 06, 08, 09 i 10 sprawozdania, tj. zatrudnienia na podstawie umowy nakładczej, umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło. W wierszu 07 wykazywano zatrudnienie odpłatne skazanych u kontrahentów pozawieziennych na podstawie skierowania do pracy - innych form zatrudnienia nie stosowano. W części sprawozdania MS ZK-2 dotyczącej zatrudnienia nieodpłatnego w wierszu 14 - prace publiczne, ujmowani byli skazani zatrudnieni przy pracach publicznych na rzecz organów administracji publicznej na podstawie art. 123a § 2 k.k.w. W Zakładzie nie odnotowano zatrudnienia na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) i innych podmiotów na podstawie art. 123 § 1 k.k.w., tj. zatrudnienia nieodpłatnego bez zgody osadzonego w wymiarze nieprzekraczającym 90 godzin miesięcznie. Ta forma zatrudnienia skazanych stosowana była jedynie w przypadku prac porządkowych oraz pomocniczych wykonywanych na rzecz SW. W wierszu 15 ujmowani byli skazani zatrudnieni na podstawie art. 123a § 2 k.k.w. W wierszu 16 ewidencjonowani byli skazani zatrudnieni przy pracach porządkowych oraz pomocniczych do 90 godzin miesięcznie, (art. 123a § 1 k.k.w.) na rzecz SW. W wierszu 17 ujmowano skazanych zatrudnionych na rzecz SW na podstawie art. 123a § 2 k.k.w.

W części sprawozdania MS ZK-2 dotyczącej ewidencji niezatrudnionych w wierszu 23 - inne przyczyny, w latach 2014-2016 (I kw.) nie ewidencjonowano osadzonych. Nie było przypadków spełniających kryteria określone w ww. wytycznych Dyrektora Generalnego SW do zakwalifikowania jako inne przyczyny niezatrudnienia. W wierszu 21 - niezdolni do pracy, ewidencjonowano skazanych niezdolnych do pracy ze względu na stan zdrowia, na podstawie informacji przekazanych przez służbę zdrowia Zakładu.

(dowód: akta kontroli, str. 7-66)

1.2.

Średnie odpłatne zatrudnienie skazanych na rzecz SW w Zakładzie w 2010 r. wynosiło średnio 31,4 osób. W kolejnych latach zatrudnienie to zmniejszało się i w 2011 r. wynosiło 23,4 osób, w 2012 r. – 19 osób, w 2013 r. – 14,9 osób. W porównaniu do roku wcześniejszego wzrost tej formy zatrudnienia skazanych wystąpił od 2014 r. gdzie średnie zatrudnienie wynosiło 16,1 osób, w 2015 r. - 16,6 osób i w I kw. 2016 r. - 18,3 osób.

(dowód: akta kontroli, str. 76)

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Zakładu wynika, że przyczyną zmniejszania się odpłatnego zatrudnienia skazanych na rzecz SW od 2011 r. związane było z wejściem w życie od 8 marca 2011 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego zapewniającego skazanym pracującym odpłatnie osiągnięcie co najmniej 100% minimalnego wynagrodzenia za pracę (dotychczas 50% minimalnego wynagrodzenia). W związku z tym ilość przyznaczonych etatów kalkulacyjnych dla Zakładu została zmniejszona o połowę, a braki w zatrudnieniu zostały uzupełnione zatrudnieniem w formie nieodpłatnej. Zatrudnienie odpłatne osadzonych na rzecz Zakładu od 2012 r. utrzymuje się na porównywalnym poziomie, a nieduże zmiany spowodowane są potrzebami zatrudnienia osadzonych posiadających odpowiednie kwalifikacje na wybranych stanowiskach w ramach przyznaczonych środków na wynagrodzenie.

(dowód: akta kontroli, str. 77-79)

Kontrolą objęto odpłatne zatrudnienie osadzonych na rzecz SW w Zakładzie w miesiącach luty i sierpień 2014 r., luty i sierpień 2015 r. oraz luty 2016 r. W miesiącach tych zatrudnienie skazanych było następujące: w lutym 2014 r. – 14, w sierpniu 2014 r. – 14, w lutym 2015 r. – 19, w sierpniu 2015 r. – 13 i w lutym 2016 r. – 19. Dyrektor Zakładu kierował osadzonych do prac odpłatnych na rzecz SW i określał im wynagrodzenie zgodnie z wykazem stanowisk osadzonych zatrudnionych odpłatnie przy pracach porządkowych oraz pomocniczych sporządzonym w Zakładzie na poszczególne lata objęte kontrolą⁷, wykazem stawek zaszeregowania dla skazanych oraz tabelą wynagrodzeń stanowiącą załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie *szczególowych zasad zatrudniania skazanych*⁸.

Przyjęty w Zakładzie wykaz stanowisk obejmował przyznany limit 10 etatów z zastrzeżeniem, że może on ulegać zwiększeniu (lub zmniejszeniu), przy zachowaniu pokrycia środkami na wynagrodzenia osobowe osadzonych. W wykazie określono 9 stanowisk pracy z maksymalnym wymiarem czasu pracy pełny etat dla kucharzy i minimalnym pół etatu dla robotników magazynowych, robotników gospodarczych oraz krawca i fryzjera. Wykazy określały zatrudnienie dla 14 osadzonych. Od czerwca 2014 r. w wykazie określono 10 stanowisk pracy z maksymalnym wymiarem czasu pracy 7/8 etatu i zatrudnienie dla 15 osadzonych.

Z wyjaśnień Dyrektora Zakładu wynika, że zmniejszenie maksymalnego czasu pracy związane było z poleceniami OISW i Centralnego Zarządu SW (CZSW), przekazywanymi w trakcie odpraw służbowych i szkoleń, odnośnie niezatrudniania skazanych na pełny etat, co było związane ze zmianą przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁹ i wprowadzeniu obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy przez podmioty zatrudniające osadzonych¹⁰ w sytuacji

⁷ Nr 1/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r., Nr 22/2014 z dnia 2 czerwca 2014 r., Nr 1/2015 z dnia 8 stycznia 2015 r. i Nr 1/2016 z dnia 4 stycznia 2016 r.

⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 27, poz. 242 ze zm.

⁹ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 598 ze zm.)

¹⁰ Zakłady karne, areszty śledcze oraz przywieszienne zakłady pracy

gdy miesięczne wynagrodzenie osadzonego osiągnie lub przekroczy kwotę minimalnego wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 80-163)

W latach 2014-2016 (I kw.) OISW w Rzeszowie przydzielił Zakładowi 10 pełnych etatów kalkulacyjnych na każdy rok dla obsady stanowisk zatrudnienia odpłatnego osadzonych przy pracach porządkowych i pomocniczych na rzecz SW. Na wypłatę wynagrodzeń w 2014 r. Zakład otrzymał środki w kwocie 229.000 zł, z których wykorzystano 217.091 zł (94,8%). W 2015 r. Zakład otrzymał środki w kwocie 236.710 zł, z których wykorzystał 236.708 zł (99,9%). W 2016 r. otrzymano środki w kwocie 244.000 zł. Do końca I kw. wykorzystano 67.964 zł (27,8%).

Wykorzystanie przyznanych etatów kalkulacyjnych było następujące: w 2014 r. – 11,97, w 2015 r. – 12,59 i do końca I kw. 2016 r. – 13,88.

(dowód: akta kontroli, str. 164-195)

W wyjaśnieniu dotyczącym wykorzystania większej liczby etatów dla osadzonych zatrudnionych odpłatnie Dyrektor Zakładu podał m. in., że *Zakład w latach 2014-2016 otrzymał większy limit środków finansowych niż przydzielone etaty kalkulacyjne. Zgodnie z pismem CZSW¹¹ limit etatów kalkulacyjnych dotyczy kwestii związanych z planowaniem i sprawozdawczością i nie powinien być traktowany jako nieprzekraczalna bariera w odpłatnym zatrudnieniu osadzonych. W sytuacjach związanych z potrzebami Zakładu np. remontów, zwiększano ilość etatów odpłatnych w ramach przydzielonych środków.*

(dowód: akta kontroli, str. 67-75)

W badanych miesiącach Dyrektor Zakładu kierując osadzonych do prac odpłatnych na rzecz SW dokonywał podziału przydzielonych przez OISW etatów w sposób racjonalny, nie wpływający negatywnie na efektywność wykonywanej przez nich pracy. Nie stwierdzono nieuzasadnionego dzielenia etatów na kilku osadzonych powodujące mniejszą efektywność wykonywanej pracy. Osadzeni zatrudnieni byli na stanowiskach: kucharz, pomoc kuchenna, robotnik budowlany, robotnik gospodarczy, robotnik magazynowy, spawacz, elektromonter, malarz i fryzjer. Wymiar czasu pracy dla kucharzy wynosił pełny etat, a od czerwca 2014 r. 7/8 etatu. Dla pozostałych stanowisk pracy maksymalny wymiar czasu pracy wynosił 7/8 etatu, a minimalny 1/2 etatu. Osadzeni do pracy kierowani byli z uwzględnieniem zasad określonych przez Dyrektora Zakładu w ww. zarządzeniach w sprawie zatrudnienia osadzonych. Zgodnie z art. 122a k.k.w. osadzeni przed podjęciem pracy instruowani byli o sposobie wykonywania przydzielonej pracy, szkoleni w zakresie przepisów bhp, przepisów przeciwpożarowych oraz obsługi maszyn i urządzeń, a także zapoznawani z podstawowymi zasadami i normami pracy oraz zasadami wynagradzania za pracę.

(dowód: akta kontroli, str. 154-163)

Wydane przez Dyrektora Zakładu zarządzenia w sprawie zatrudnienia osadzonych określały zasady kierowania do zatrudnienia, sposób rejestrowania czasu pracy oraz prowadzenia związanej z tym dokumentacji, współpracę poszczególnych pionów służby w zakresie zatrudnienia osadzonych (odpłatnego i nieodpłatnego), harmonogram dni pracy, rodzaje stanowisk i wysokość stawek zaszerzegowania, godziny wydawania i powrotu skazanych z pracy.

Zgodnie z obowiązującymi w latach 2014-2016 (I kw.) zarządzeniami Dyrektora Zakładu w sprawie zatrudnienia osadzonych każdy osadzony starający się o pracę składał do właściwego wychowawcy, po zaopiniowaniu przez lekarza więziennego, pismną prośbę o wyrażenie zgody na podjęcie pracy. Weryfikacji osadzonych

¹¹ Pismo z dnia 26 kwietnia 2013 r. znak BP(z)-073/63/2013/643

dokonywał Dyrektor Zakładu w trakcie komisji penitencjarnej, kierując skazanego jako kandydata do pracy na terenie lub poza terenem Zakładu.

(dowód: akta kontroli, str. 80-149)

W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniu 23 czerwca 2016 r. stwierdzono, że odpłatnie na rzecz SW zatrudnionych było 17 osadzonych. W trakcie oględzin pracowało 8 osadzonych, 2 przebywało na urloпах, 2 na przepustkach oraz 5 zatrudnionych w kuchni jako kucharze i pomoc kuchenna, zgodnie z grafikiem miało dzień wolny. Osadzeni wykonywali następujące prace: malowanie krat – jeden osadzony zatrudniony jako robotnik budowlany, prace porządkowe w budynku administracji – jeden osadzony zatrudniony jako robotnik gospodarczy, malowanie cel i składanie sprzętu kwatermistrzowskiego – jeden osadzony zatrudniony jako robotnik budowlany, naprawa bramki nr 4 – jeden osadzony zatrudniony jako spawacz, prace porządkowe wokół i wewnątrz budynku kotłowni – jeden osadzony zatrudniony jako robotnik budowlany, sortowanie śmieci i opryskiwanie chwastów – jeden osadzony zatrudniony jako robotnik gospodarczy, prace w łaźni w trakcie kąpieli – dwóch osadzonych zatrudnionych jako fryzjer i robotnik gospodarczy. Wszyscy osadzeni wykonywali prace uzasadnione potrzebami Zakładu.

Prace wykonane przez osadzonych na rzecz SW w Zakładzie (odpłatnie i nieodpłatnie) ewidencjonowane były w *Dzienniku konserwacyjno-remontowym*, prowadzonym oddzielnie na każdy rok. W 2014 r. dokonano łącznie 211 wpisów wykonanych prac remontowych na różnych budynkach i budowlach Zakładu oraz w warsztacie Zakładu, w 2015 r. – 192 i w 2016 r. według stanu na dzień kontroli, tj. 23 czerwca 2016 r. – 78. Wszystkie wykonane prace dotyczyły bieżących napraw i konserwacji obiektów Zakładu i były uzasadnione bieżącymi potrzebami.

(dowód: akta kontroli, str. 196-204)

1.3.

Średnioroczne zatrudnienie nieodpłatne skazanych na rzecz SW w Zakładzie w 2010 r. wynosiło 9,4 osoby w kolejnych latach zatrudnienie zwiększało się i w 2011 r. wynosiło 11,8 osób (wzrost o 25,5%), w 2012 r. – 17 osób (wzrost o 44%) i w 2013 r. – 26,1 osób (wzrost o 53,5%). Zatrudnienie nieodpłatne skazanych na rzecz SW zmniejszyło się w 2014 r. i wynosiło 18,6 osób (spadek w stosunku do roku wcześniejszego o 29%). W 2015 r. zatrudnienie skazanych w tej formie wynosiło 18,9 osób, a w I kw. 2016 r. – 29 osób.

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Zakładu wynika, że *wahania liczby skazanych zatrudnionych nieodpłatnie na rzecz SW w latach 2010-2016 (I kw.) spowodowane były dwoma czynnikami. Wprowadzeniem w życie od 8 marca 2011 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego zapewniającego skazanym pracującym odpłatnie osiągnięcie co najmniej 100% minimalnego wynagrodzenia (dotychczas 50% minimalnego wynagrodzenia). W związku z tym ilość przyznanych etatów kalkulacyjnych dla Zakładu została zmniejszona o połowę, a braki w zatrudnieniu zostały uzupełnione zatrudnieniem w formie nieodpłatnej. Wzrost zatrudnienia nieodpłatnego w 2013 r. i w I kw. 2016 r. spowodowany był zwiększonymi potrzebami Zakładu. W 2013 r. wykonano remont w pawilonach mieszkalnych skazanych, ambulatorium, izbie chorych i w pomieszczeniach dyrekcji. W I kw. 2016 r. przeprowadzono remont zabezpieczeń techniczno-ochronnych i pomieszczeń widzeń bezdзорowych. Ponadto zwiększono grupę zajmującą się konserwacją pasów ochronnych.*

(dowód: akta kontroli, str. 77-79, 205)

Kontrolą objęto nieodpłatne zatrudnienie osadzonych na rzecz SW w Zakładzie w miesiącach luty i sierpień 2014 r., luty i sierpień 2015 r. oraz luty 2016 r. W miesiącach tych zatrudnienie skazanych było następujące: w lutym 2014 r. – 1 na

podstawie art. 123a § 1 k.k.w. i 21 na podstawie art. 123a § 2 k.k.w., w sierpniu 2014 r. – 1 na podstawie art. 123a § 1 k.k.w. i 21 na podstawie art. 123a § 2 k.k.w., w lutym 2015 r. – 2 na podstawie art. 123a § 1 k.k.w. i 12 na podstawie art. 123a § 2 k.k.w., w sierpniu 2015 r. – 4 na podstawie art. 123a § 1 k.k.w. i 25 na podstawie art. 123a § 2 k.k.w. i w lutym 2016 r. – 10 na podstawie art. 123a § 1 k.k.w. i 21 na podstawie art. 123a § 2 k.k.w. Badaniem objęto prawidłowość realizacji zatrudnienia 50 losowo wybranych osadzonych, po 10 z każdego miesiąca objętego kontrolą. Kontrola wykazała, że zatrudnienie odbywało się z uwzględnieniem zasad określonych w zarządzeniach Dyrektora Zakładu w sprawie zatrudnienia osadzonych. Na podstawie art. 123a § 1 k.k.w. zatrudnionych było 8 osadzonych. Praca poszczególnych osadzonych nie przekraczała 90 godzin miesięcznie. Pozostałych 42 osadzonych zatrudnionych było na podstawie art. 123a § 2 k.k.w. Zatrudnienie w tej formie odbywało się za zgodą osadzonych. W dokumentacji zatrudnienia osadzonych znajdowały się ich wnioski lub zgody dotyczące zatrudnienia nieodpłatnego.

Przed podjęciem pracy osadzeni byli instruowani o sposobie wykonywania przydzielonej pracy, szkoleni w zakresie przepisów bhp, przepisów przeciwpożarowych oraz obsługi maszyn i urządzeń, a także zapoznawani z podstawowymi zasadami i normami pracy oraz zasadami wynagradzania za pracę (art. 122a k.k.w.).

(dowód: akta kontroli, str. 206-209)

Ogólne zasady kierowania osadzonych do pracy zostały określone w zarządzeniach Dyrektora Zakładu w sprawie zatrudnienia osadzonych. Przyjęte w Zakładzie regulacje nie określały szczegółowych zasad kierowania osadzonych do pracy odpłatnej lub nieodpłatnej.

W wyjaśnieniu Dyrektor Zakładu podał m. in., że: *każdy osadzony starający się o zatrudnienie składa prośbę do właściwego wychowawcy zaopiniowaną przez lekarza więziennego. Następnie kierowany jest na najbliższą komisję penitencjarną, w trakcie której Dyrektor Zakładu podejmuje decyzję o skierowaniu skazanego jako kandydata do pracy na terenie jednostki, poza terenem w systemie bez konwojenta lub odmawia wyrażenia zgody. Członkowie komisji, tj. kierownik ochrony, kierownik penitencjarny i kierownik ewidencji są organem doradczym Dyrektora w zakresie zatrudnienia. Pozytywnie rozpatrzone prośby osadzonych przekazywane są inspektorowi ds. zatrudnienia osadzonych, który po zgłoszeniu zapotrzebowania przez funkcjonariuszy zajmujących się nadzorem nad poszczególnymi komórkami (np. warsztat, kuchnia, dział k.o.) lub kontrahentów zewnętrznych dokonuje wyboru wśród osadzonych, mając na uwadze kwalifikacje zawodowe skazanych oraz względy penitencjarno-ochronne, np. czy osadzony może wykonywać pracę na danym stanowisku lub poza terenem jednostki w systemie bez konwojenta. Kierowanie do zatrudnienia w formie odpłatnej obwarowane jest dodatkowym kryterium - kierowani są w pierwszej kolejności, zgodnie z art. 122 § 2, skazani posiadający zobowiązania alimentacyjne, szczególnie trudną sytuację materialną, osobistą lub rodzinną oraz odpowiednie kwalifikacje wymagane na danym stanowisku pracy. Ostateczną decyzję o skierowaniu do pracy odpłatnej lub nieodpłatnej w oparciu o powyższe kryteria podejmuje Dyrektor Zakładu.*

(dowód: akta kontroli, str. 67-70)

1.4.

W latach 2014-2016 (I kw.) Dyrektor Zakładu zawarł 8 umów o odpłatnym zatrudnieniu osadzonych, w tym siedem umów z kontrahentami prywatnymi i jedną z kontrahentem publicznym - Instytucją Gospodarki Budżetowej (IGB). Z umów zawartych z kontrahentami prywatnymi 4 obowiązywało do końca 2014 r., na ich podstawie zatrudnionych było od 1 do 13 osadzonych. Do końca 2015 r. obowiązywały 2 umowy, na ich podstawie zatrudnionych było od 1 do 7 skazanych. W I kw. 2016 r. obowiązywała jedna umowa zawarta z kontrahentem prywatnym - na czas nieokreślony. Na jej podstawie zatrudnionych było średnio 5 osadzonych. Na podstawie umów z kontrahentami prywatnymi osadzeni najczęściej zatrudnieni byli przy pracach remontowych i porządkowych.

Z IGB Zakład zawarł umowę o zatrudnienie skazanych na czas nieokreślony w dniu 17 maja 2013 r. Na jej podstawie odpłatnie zatrudniano 8 osadzonych w okresie od 7 września do 31 października 2015 r. Osadzeni pracowali przy pracach remontowych w Zakładzie przeprowadzanych przez IGB.

Osadzeni nie zawierali z przedsiębiorcami zewnętrznymi umów o pracę i umów cywilnoprawnych.

(dowód: akta kontroli, str. 210)

Zawarte przez Dyrektora Zakładu umowy o zatrudnienie odpłatne były zgodne z obowiązującymi przepisami, w tym w zakresie wysokości wynagrodzeń (art. 123 k.k.w.) i terminów przekazywania wynagrodzenia (§ 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych).

Kontrola wypłat wynagrodzeń dla osadzonych zatrudnionych odpłatnie przez kontrahentów zewnętrznych w miesiącach: lutym 2014 r., sierpniu 2014 r., lutym 2015 r., sierpniu 2015 r. oraz lutym 2016 r. wykazała, że wynagrodzenie osadzonych wpływało w terminach zgodnych z § 7 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych. Zgodnie z art. 125 k.k.w. Zakład z wynagrodzeń skazanych potrącał 10% na Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej (FPP) oraz 25% na Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 211-214)

W umowach o odpłatne zatrudnienie skazanych zawartych przez Dyrektora Zakładu określono uprawnienia SW do kontroli warunków zatrudnienia.

Kontrole warunków zatrudnienia osadzonych na zewnątrz Zakładu przeprowadzane były na podstawie miesięcznych grafików opracowywanych przez Kierownika Działu Ochrony i zatwierdzanych przez Dyrektora Zakładu oraz poza grafikami według potrzeb na polecenie Kierownika Działu. W ramach jednej kontroli sprawdzano miejsca pracy kilku grup osadzonych zatrudnionych odpłatnie i nieodpłatnie. Wyniki kontroli dokumentowane były w raportach sporządzanych w specjalnie prowadzonej do tego celu *Księżce kontroli miejsc pracy osadzonych zatrudnionych na zewnątrz*. Z raportów wynika, że kontroli poddawano zgodność wykonywanej pracy z protokołem rozpoznania sporządzanym przez Dział Ochrony Zakładu, wykonywanie pracy wyłącznie na rzecz uprawnionych podmiotów, nadzór kontrahenta nad wykonywaną pracą, zgodność faktycznego stanu zatrudnienia z ewidencją oraz przestrzeganie przez skazanych warunków przepustki na wykonywanie pracy. W 2014 r. przeprowadzono 74 kontroli, w tym w zakresie odpłatnego zatrudnienia skontrolowano 37 grup osadzonych (średnio 9 kontroli na jedną grupę). W 2015 r. przeprowadzono 84 kontroli, w tym w zakresie zatrudnienia odpłatnego skontrolowano 45 grup osadzonych (średnio 22 kontrole na jedną grupę). W I kw. 2016 r. przeprowadzono 19 kontroli, w zakresie zatrudnienia odpłatnego skontrolowano 12 grup osadzonych (średnio 12 kontroli na jedną grupę).

Kontrole warunków zatrudnienia odpłatnego osadzonych na zewnątrz Zakładu nie wykazały nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 213-216)

1.5.

W latach 2014-2016 (I kw.) obowiązywało 39 umów o nieodpłatne zatrudnienie osadzonych zawartych przez Dyrektora Zakładu z podmiotami, o których mowa w art. 123a § 2 k.k.w. W 2014 r. obowiązywało 23 umowy, w 2015 r. – 28 i w I kw. 2016 r. – 27, z których 15 zostało zawartych na czas nieokreślony.

Do prac publicznych realizowanych na podstawie ww. umów kierowani byli skazani wyłącznie na podstawie art. 123a § 2 k.k.w., tj. za pisemną zgodą lub na wniosek skazanego. Do prac publicznych nie kierowano osadzonych na podstawie art. 123a § 1 k.k.w.

W umowach o nieodpłatne zatrudnienie osadzonych określono uprawnienia SW do kontroli warunków zatrudnienia. Sposób wykonywania kontroli warunków zatrudnienia opisano w pkt 1.4 wystąpienia. W 2014 r. przeprowadzono 74 kontrole, w tym w zakresie nieodpłatnego zatrudnienia skontrolowano 528 grup osadzonych (średnio 23 kontrole na jedną grupę). W 2015 r. przeprowadzono 84 kontrole, w tym w zakresie zatrudnienia nieodpłatnego skontrolowano 564 grup osadzonych (średnio 20 kontroli na jedną grupę). W I kw. 2016 r. przeprowadzono 19 kontroli, w zakresie zatrudnienia nieodpłatnego skontrolowano 137 grup osadzonych (średnio 5 kontroli na jedną grupę). W 2014 r. w 5 kontrolach stwierdzono nieprawidłowości, w 2015 r. w 2 i w 2016 r. (I kw.) w 2. Nieprawidłowości te polegały na: ujawnieniu u skazanego telefonu komórkowego (5 przypadków w 2014 r.), spożywaniu alkoholu przez skazanego (po 1 przypadku w 2014 i 2015 r.), nie zapewnieniu frontu robót (1 przypadek w 2015 r. i 2 w 2016 r.), nawiązywaniu niedozwolonych kontaktów przez skazanego (1 przypadek w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 215-220)

W wyjaśnieniu dotyczącym zasad przyznawania nagród osadzonym zatrudnionym nieodpłatnie, na podstawie art. 123a § 4 k.k.w. Dyrektor Zakładu podał m. in., że *skazani zatrudnieni nieodpłatnie otrzymywali nagrody, o których mowa w art. 138 § 1 k.k.w. Zakład nie prowadził ewidencji osadzonych nagrodzonych za prace nieodpłatne. W przypadku osadzonych zatrudnionych nieodpłatnie poza terenem Zakładu w systemie bez konwojenta podstawą do udzielenia nagrody jest opinia pracownika kontrahenta pełniącego nadzór nad skazanymi lub kierownika tego podmiotu. Każda decyzja o udzieleniu skazanemu nagrody jest poprzedzona również innymi względami takimi jak: postawa skazanego w trakcie odbywania kary, zaangażowanie w proces społecznej readaptacji. Ma to na celu wdrożenie osadzonego do przestrzegania społecznie akceptowalnych norm i zasad postępowania. Najczęściej udzielanymi nagrodami osadzonym były: pochwały, dodatkowe widzenia, widzenia bez osoby dozorującej oraz zezwolenia na otrzymanie dodatkowej paczki żywnościowej. Ponadto, niektórzy osadzeni zatrudnieni nieodpłatnie nagradzani byli nagrodami pieniężnymi. System komputerowy „Centralna Baza Osób Pozbawionych Wolności” nie pozwala na ustalenie rodzaju i liczby nagród przyznanych osadzonym zatrudnionym nieodpłatnie. W 2014 r. przyznano ogółem 1586 nagród 282 osadzonym, w tym nagrody pieniężne przyznano 52 osadzonym w kwocie ogółem 3.800 zł. W 2015 r. przyznano 1190 nagród 227 osadzonym, w tym nagrody pieniężne 65 osadzonym w kwocie ogółem 3.800 zł. W I kw. 2016 r. przyznano 231 nagród 103 osadzonym, w tym 22 nagrody pieniężne na kwotę ogółem 970 zł. W nagrodach tych zawierały*

się również nagrody przyznane osadzonym zatrudnionym nieodpłatnie na podstawie art. 123a § 4 k.k.w.

(dowód: akta kontroli, str. 224-228)

W wyniku oględzin prac wykonywanych nieodpłatnie przez osadzonych w ramach losowo wybranej umowy zawartej z jednostką samorządu terytorialnego (j.s.t.) przeprowadzonych w dniu 5 lipca 2016 r. stwierdzono, że: prace na rzecz j.s.t. wykonywało 7 osadzonych. Osadzeni zostali podzieleni na trzy grupy. Jedna grupa składająca się z 2 osadzonych pracowała przy remoncie sal lekcyjnych w budynku szkoły. Remont realizowany był własnymi siłami i środkami przez j.s.t. Prace wykonywane były pod nadzorem i wspólnie z konserwatorem szkoły. Druga grupa składająca się z 3 osadzonych pracowała przy udrażnianiu i naprawie rowu stanowiącego własność j.s.t. Trzecia grupa składająca się z 2 osadzonych pracowała przy remoncie domu jednorodzinnego mieszkanki Gminy. Remont wykonywany był przez Gminę w ramach pomocy osobie potrzebującej. Nadzorował go Sołtys z miejscowości, w której nieruchomość była położona. Wszystkie prace wykonywane były na rzecz j.s.t., tj. podmiotu będącego stroną umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 221-223)

1.6.

Kontrola dokumentacji zatrudnienia 20 losowo wybranych osadzonych zwolnionych z Zakładu, którzy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności wykonywali odpłatną lub nieodpłatną pracę na podstawie skierowania wykazała, że osadzonym zatrudnianym odpłatnie wystawiano zaświadczenia o wykonywaniu pracy, a osadzonym zatrudnianym nieodpłatnie zaświadczenia takie wydawane były na ich pisemną prośbę. W pozostałych przypadkach zaświadczeń takich nie wystawiano. Wydane zaświadczenia zawierały dane określone w § 35 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych.

Fakt wystawienia zaświadczenia dokumentowano poprzez pozostawienie w aktach jego kopii z potwierdzeniem odbioru przez osadzonego.

(dowód: akta kontroli, str. 229)

W wyjaśnieniu Dyrektor Zakładu podał m. in., że: *zaświadczenia o wykonywaniu pracy dla skazanych odbywających karę pozbawienia wolności w ZK w Medyce wydawano wszystkim osadzonym wykonującym odpłatnie pracę na podstawie skierowania do pracy. W przypadku skazanych zatrudnionych w formie nieodpłatnej zaświadczenia o wykonywaniu pracy były wydawane na prośbę osadzonego w celu np. przedstawienia w sądzie lub ośrodku pomocy społecznej. Wynikało to z interpretacji przepisów art. 127 k.k.w. W dniu 25 maja 2016 r. jednostki podległe OISW w Rzeszowie otrzymały polecenie w formie elektronicznej, wydawania zaświadczeń o wykonaniu pracy wszystkim zatrudnionym osadzonym. Polecenie jest realizowane.*

(dowód: akta kontroli, str. 230)

1.7.

Kontrola dokumentacji osadzonych za pięć wybranych miesięcy: luty i sierpień 2014 r., luty i sierpień 2015 r. oraz luty 2016 r. wykazała, że w Zakładzie gromadzono dane o zobowiązaniach alimentacyjnych osadzonych. 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.

(dowód: akta kontroli, str. 231)

W wyjaśnieniu dotyczącym przyjętych zasad zapewnienia odpłatnego zatrudnienia osadzonym posiadającym zobowiązania alimentacyjne Dyrektor Zakładu podał m. in., że: *w Zakładzie nie opracowywano szczegółowych procedur zapewniających zatrudnienie odpłatnie skazanym posiadającym zobowiązania alimentacyjne. W tym zakresie stosowano przepisy art. 122 § 2 k.k.w. z uwzględnieniem bezpieczeństwa funkcjonariuszy i jednostki. Do pracy odpłatnej (jak również nieodpłatnej) w Zakładzie kierowani są skazani zweryfikowani pod względem penitencjarno-ochronnym. Związane jest to ściśle z charakterem miejsca pracy oraz z funkcjonowaniem i bezpieczeństwem Zakładu – możliwość wystąpień zbiorowych skazanych w przypadku zatrudnienia nieodpowiedniej osoby, np. w bloku kuchennym oraz zagrożenia bezpieczeństwa jednostki i funkcjonariuszy w przypadku np. zatrudnienia nieodpowiednich osób w warsztacie, gdzie mają dostęp do narzędzi niebezpiecznych. Spośród pozytywnie zweryfikowanych w pierwszej kolejności do pracy odpłatnej kierowani są skazani posiadający zobowiązania alimentacyjne, szczególnie trudną sytuację materialną, osobistą lub rodzinną oraz odpowiednie kwalifikacje wymagane na danym stanowisku pracy. W przypadku braku skazanych o odpowiednich kwalifikacjach z ww. grupy do zatrudnienia odpłatnego kierowani są osadzeni posiadający obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej pokrzywdzonemu przestępstwem przeciwko zdrowiu lub życiu, posiadający świadczenia na rzecz dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych lub rodzinach zastępczych oraz posiadający inne zajęcia (np. komornicze). Wszystkie zobowiązania finansowe dokumentowane są na okładce Akt „C” skazanego - dotyczących zatrudnienia. W sytuacji braku skazanych ze zobowiązaniami i odpowiednimi kwalifikacjami na dane stanowisko pracy odpłatnej, kierowani są pozostali osadzeni. Głównymi przyczynami niezapewnienia pracy odpłatnej wszystkim osadzonym posiadającym zobowiązania alimentacyjne były względy penitencjarno-ochronne (negatywna prognoza kryminologiczno-społeczna dyskwalifikująca do zatrudnienia), nieuregulowana sytuacja prawna (oskarżenia w innych sprawach) i stan zdrowia.*

(dowód: akta kontroli, str. 67-70)

1.8.

W latach 2014-2016 (I kw.) Zakład nie podejmował działań inwestycyjnych, w tym z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych (FAZS), celem zwiększenia zatrudnienia osadzonych.

W wyjaśnieniu Dyrektor Zakładu podał m. in., że: *głównym kierunkiem rozpatrywania wniosków przez FAZS jest znalezienie potencjalnego kontrahenta zainteresowanego uruchomieniem i utrzymaniem produkcji na terenie wybudowanej infrastruktury ze środków dotacji oraz zobowiązującego się do zatrudnienia osadzonych. W tym celu Dyrektor Zakładu odbył szereg spotkań z Prezydentem Miasta Przemyśla i lokalnymi przedsiębiorcami, które jednak nie przyniosły pozytywnych efektów. Podobne problemy ze znalezieniem potencjalnych inwestorów w Przemyskiej Podstrefie Tarnobrzeskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej ma również Miasto Przemyśl. W roku bieżącym Dyrektor Zakładu*

rozpoczął działania mające na celu budowę hali produkcyjnej o powierzchni do 1 tys. m² na terenie stanowiącym własność jednostki penitencjarnej, ponieważ udało się zainteresować dwóch przedsiębiorców chcących wykorzystać otrzymaną infrastrukturę połączoną z korzyściami płynącymi z zatrudnienia skazanych do rozwoju własnych przedsiębiorstw. Przedsiębiorcy zostali zapoznani z terenem, warunkami współpracy oraz przedstawiono im korzyści płynące z zatrudnienia skazanych. Po przedstawieniu przez zainteresowane strony oczekiwań w stosunku do planu inwestycyjnego, zostanie opracowany docelowy projekt budowy i złożony wniosek do FAZS. Planowana liczba uzyskanych miejsc pracy dla osadzonych to minimum 25-30 w systemie jednozmianowym z możliwością zwiększenia zatrudnienia przy uruchomieniu systemu dwuzmianowego.

(dowód: akta kontroli, str. 232)

1.9.

Dyrektor Zakładu nie wydawał regulacji wewnętrznych dotyczących transportu osadzonych do pracy na rzecz kontrahentów zewnętrznych. W zarządzeniach Dyrektora Zakładu w sprawie zatrudnienia osadzonych zapisano, że (§ 7) szczegółowe zasady zatrudnienia reguluje umowa zawarta pomiędzy Zakładem a kontrahentem zewnętrznym.

Zakład nie ponosił kosztów transportu osadzonych do pracy na rzecz kontrahentów zewnętrznych. Koszty transportu przy zatrudnieniu nieodpłatnym ponosiły jednostki zatrudniające osadzonych, które zgodnie z zawartymi umowami zobowiązane były do zapewnienia nieodpłatnego transportu osadzonym do i z miejsca pracy. Przy zatrudnieniu odpłatnym osadzeni do pracy dojeżdżali publicznymi środkami transportu. Koszty biletów miesięcznych, na prośbę osadzonych, potrącano z ich wynagrodzeń. W bezpośrednim sąsiedztwie Zakładu nie było zlokalizowanej IGB.

(dowód: akta kontroli, str. 80-149, 211-213, 218)

W wyjaśnieniu dotyczącym organizacji transportu osadzonych do pracy na rzecz kontrahentów zewnętrznych oraz możliwości zapewnienia dyspozycyjności osadzonych dla kontrahentów zewnętrznych Dyrektor Zakładu podał m. in., że Zakład jest jednostką penitencjarną typu półotwartego z oddziałem otwartym przeznaczonym do odbywania kary pozbawienia wolności przez recydywistów penitencjarnych. Zatrudnienie osadzonych poza terenem Zakładu wykonuje się w systemie bez konwojenta. Skazani udają się do miejsca zatrudnienia zgodnie z przepustką dla skazanego grupowego, transportem kontrahenta lub transportem opłaconym przez kontrahenta. Warunki organizacji transportu określają zawierane umowy o zatrudnienie skazanych. W jednym przypadku osadzeni dojeżdżają do pracy publicznymi środkami transportu na podstawie biletów miesięcznych, których koszt potrąca się na prośbę skazanych z ich wynagrodzeń. Związane jest to bezpośrednio z utrzymaniem zatrudnienia odpłatnego u tego kontrahenta. Ze względu na duże koszty transportu (zakład pracy oddalony jest od ZK w Medyce o ok. 40 km) kontrahent chciał zrezygnować z zatrudniania osadzonych. W związku z tym, że przepisy nie zabraniają takiej formy transportu i mając na celu utrzymanie zatrudnienia odpłatnego, po otrzymaniu akceptacji z OISW w Rzeszowie Dyrektor Zakładu wyraził zgodę na powyższe. Sposób organizacji transportu skazanych ogranicza możliwość samowolnego oddalenia się skazanych. Jedynie w przypadku podróży komunikacją miejską ryzyko jest wyższe, ale jest to tylko jedna grupa, do której kierowani są skazani poddawani szczególnej weryfikacji i wyrażenie zgody na tą formę transportu wiązało się bezpośrednio z utrzymaniem miejsc pracy odpłatnych u kontrahenta zewnętrznego.

W zakresie zapewnienia dyspozycyjności osadzonych dla kontrahentów zewnętrznych Dyrektor Zakładu podał, że typ półotwarty jakim jest ZK w Medyce

umożliwia uzgodnienie z kontrahentem godzin pracy skazanych dopasowanych do systemu pracy w danej firmie. Obecnie praca skazanych wg potrzeb kontrahenta we wszystkich grupach odbywa się pomiędzy godz. 6.00-17.00., co związane jest także m. in. z czasem potrzebnym na dojazd, przygotowanie do pracy, kąpiel i powrót. W przypadku zwiększonych potrzeb pracodawcy jest możliwe zatrudnienie skazanych w systemie zmianowym. W Zakładzie rozkład służb w poszczególnych działach jest rozplanowany w taki sposób, aby zapewnić wszystkim osadzonemu możliwość korzystania z należnych im uprawnień, np. widzenia dla skazanych pracujących poza terenem jednostki odbywają się w dniach wolnych od pracy, tj. w soboty oraz dni świąteczne, dział penitencjarny (wychowawcy prowadzący ze skazanymi Indywidualne Programy Oddziaływania, wychowawca k.o. oraz wychowawca ds. postpenitencjarnych) zapewnia obsadę codziennie w godz. 7.00-18.00 oraz w soboty i dni świąteczne w godz. 10.00.-18.00., a funkcjonariusze z pozostałych działów administracji Zakładu mają dyżury popołudniowe w wyznaczone dni tygodnia. Powyższa organizacja pracy i służb funkcjonariuszy jednostki ma na celu zapewnienie realizacji podstawowych uprawnień skazanych pracujących takich jak posiłki, kąpiele, złożenie próśb, skarg lub korespondencji.

(dowód: akta kontroli, str. 233-251)

1.10.

W latach 2014-2016 (I kw.) w Zakładzie przeprowadzono 17 szkoleń zawodowych, którymi objęto 103 osadzonych. Osadzonym, którzy ukończyli szkolenia wydano zaświadczenia o ukończeniu kursu. Odbiór zaświadczeń osadzeni potwierdzali w rejestrach wydanych zaświadczeń. Organizatorem wszystkich szkoleń był Zakład. Z przeprowadzonych szkoleń 12 zostało sfinansowanych z Norweskiego Mechanizmu Finansowania 2009-2014. Obejmowały one cztery cykle szkoleniowe obejmujące dwa szkolenia kursowe „pilarz” i dwa szkolenia „zagospodarowanie terenów zielonych”. W ramach każdego z cyklów prowadzono również szkolenia kompetencyjne obejmujące warsztaty aktywizacji zawodowej i ekologii. Szkoleniami tymi objęto 45 osadzonych (pilarz – 25 i zagospodarowanie terenów zielonych – 20).

Kolejne 4 szkolenia, przeprowadzono w formie kursów i sfinansowano z FAZS. Szkolenie dotyczyło zawodu „brukarz” w połączeniu z aktywizacją zawodową, zaś jedno szkolenie dotyczyło „technologii robót wykończeniowych w budownictwie”. Kursami objęto 48 osadzonych, po 12 w ramach każdego z nich.

Jedno szkolenie kursowe dotyczyło zawodu „malarz” i sfinansowano je z FPP i objęto nim 10 osadzonych.

Ponadto w Zakładzie realizowany był „Program podnoszenia kompetencji społecznych skazanych z zakresu aktywizacji zawodowej osadzonych przebywających w ZK w Medyce”. Program realizowany był przez pracowników Ochotniczego Hufca Pracy w Przemysłu, nieodpłatnie, na podstawie porozumienia zawartego w dniu 12 października 2007 r. W ramach realizacji programu w 2015 r. zorganizowano trzy szkolenia z zakresu aktywizacji zawodowej, w których udział wzięło 30 osadzonych. W 2014 r. i w I kw. 2016 r. program nie był realizowany. W II kw. 2016 r. przeprowadzono dwa szkolenia, w których udział wzięło 22 osadzonych.

(dowód: akta kontroli, str. 252-258)

1.11.

W latach 2014-2016 (I kw.) w Zakładzie zweryfikowano 12 (6 w 2014 r., 3 w 2015 r. i 3 w I kw. 2016 r.) wniosków przedsiębiorców o wypłatę ryczałtów z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osadzonych. Zakład nie zwracał przedsiębiorcom wniosków w celu usunięcia braków lub błędów, stwierdzonych

w wyniku własnej weryfikacji. CZSW zwrócił do Zakładu 2 wnioski z powodu dokonania nieprawidłowych poprawek kwoty należnego ryczałtu i nie podania we wniosku numeru rachunku bankowego, co było związane z błędną weryfikacją wykonaną przez Zakład. Po poprawieniu przez przedsiębiorców, wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie. Oprócz błędnej weryfikacji wniosków, zwróconych przez CZSW, pozostałe Zakład zweryfikował zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy¹².

(dowód: akta kontroli, str. 259)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stwierdzono, że w sprawozdaniu MS ZK-2 w wierszu 05 – zatrudnienie odpłatne w IGB wykazano osadzonych zatrudnionych nieodpłatnie na podstawie art. 123a § 3 k.k.w. (w celu przyuczenia) w miesiącu lipcu 2015 r. – 5 osób i w miesiącu sierpniu 2015 r. – 5 osób. W sprawozdaniu MS ZK-2 nie było wiersza przewidującego ewidencjonowanie osadzonych wykonujących nieodpłatną pracę celem przyuczenia w IGB na podstawie art. 123a § 3 k.k.w.

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Zakładu wynika, że skazani zatrudnieni w celu przyuczenia w ramach art. 123a § 3 k.k.w. byli ujęci w wierszu 05, ponieważ w interpretacji CZSW była to forma zatrudnienia odpłatnego bez wynagrodzenia. 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.

(dowód: akta kontroli, str. 65-68)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Skuteczność działań dotyczących zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

Opis stanu
faktycznego

2.1.

Poziom zatrudnienia odpłatnego osadzonych¹³, w stosunku do wszystkich osadzonych w 2014 r. wynosił 14,3%, w 2015 r. – 13,1% i I kw. 2016 r. – 10,4%.

W latach 2014-2015 poziom zatrudnienia odpłatnego był wyższy od mierników przyjętych w ramach budżetu zadaniowego dla zatrudnienia odpłatnego skazanych i ukaranych w skali całego kraju, które wynosiły odpowiednio 11,5% dla 2014 r., 12,75% dla 2015 r. oraz 13,45% dla 2016 r.

Powszechne zatrudnienie osadzonych w Zakładzie, mierzone liczbą zatrudnionych odpłatnie i nieodpłatnie do wszystkich osadzonych, w 2014 r. wynosiło 45,2%, w 2015 r. – 39,6% i w 2016 r. (I kw.) – 39,4%. Powszechność zatrudnienia była wyższa od miernika zatrudnienia skazanych i ukaranych

¹² Dz. U. z 2014 r., poz. 53

¹³ W Zakładzie nie przebywali tymczasowo aresztowani, zatem osadzonymi były jedynie osoby skazane i ukarane.

planowanego do osiągnięcia na 2020 r., przyjętego w „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020”¹⁴, który założono na poziomie 35%.

(dowód: akta kontroli, str. 4)

2.2.

W okresie objętym kontrolą odsetek osadzonych mogących podjąć pracę¹⁵, w stosunku do osadzonych którzy uzyskali zatrudnienie wynosił odpowiednio w 2014 r. - 47,6%, w 2015 r. – 41,2%, w 2016 r. - 42,1%.

(dowód: akta kontroli, str. 260)

W wyjaśnieniu Dyrektor Zakładu podał m. in., że w przyjętej do ww. wyliczeń liczbie osadzonych mogących podjąć pracę ujęci są również skazani poddawani oddziaływaniom penitencjarnym (np. programy readaptacyjne), którzy dopiero po ich zakończeniu i uzupełnieniu materiału osobowopoznawczego 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). Zapewnienie wszystkim tym skazanym miejsc pracy na terenie Zakładu jest ograniczone potrzebami. W latach 2014-2016 w okresie wiosenno-jesiennym - kiedy jest największe zapotrzebowanie na prace skazanych - występowało od 12 do 15 wakatów w zatrudnieniu zewnętrznym.

Dokładne ustalenie liczby skazanych podawanych oddziaływaniom penitencjarnym i skazanych, którzy nie mogą zostać skierowani do zatrudnienia zewnętrznego ze względów penitencjarno-ochronnych jest możliwe jedynie po szczegółowej analizie akt wszystkich skazanych przebywających w jednostce w okresach sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli, str. 261-279)

2.3.

W wyjaśnieniu dotyczącym przyczyn spadku lub wzrostu zatrudnienia osadzonych Dyrektor Zakładu podał m. in., że biorąc pod uwagę kryterium - powszechność zatrudnienia, to zatrudnienie osadzonych w ZK Medyka utrzymywało się na w miarę stabilnym poziomie średnio ok. 41%. Duże zmiany nastąpiły w latach 2011-2012 w stosunku do zatrudnionych odpłatnie (spadek) i nieodpłatnie (wzrost) co było spowodowane zmianą przepisów dotyczących wynagradzania skazanych (opisywane wcześniej wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego zapewniającego skazanym pracującym odpłatnie osiągnięcie co najmniej 100% minimalnego wynagrodzenia – dotychczas 50% minimalnego wynagrodzenia). W związku z tym ilość przyznanych etatów kalkulacyjnych dla ZK Medyka została zmniejszona o połowę, a braki w zatrudnieniu wewnątrz jednostki zostały uzupełnione zatrudnieniem w formach nieodpłatnych. Wprowadzenie powyższego wyroku spowodowało także zmniejszenie atrakcyjności pracy odpłatnej skazanych

¹⁴ Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, przyjęta uchwałą Nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. – M.P. z 2013 r., poz. 640

¹⁵ liczba wszystkich osadzonych pomniejszona o liczbę osadzonych, którzy nie pracowali z innych przyczyn, niż brak pracy (ze sprawozdania MS ZK-2 – wiersz 01 minus suma wierszy 19, 20, 21 i 23) z liczbą osadzonych pracujących odpłatnie i nieodpłatnie (suma wierszy 02 i 13 ze sprawozdania MS ZK-2)

dla kontrahentów zewnętrznych. Z uwagi na trudną sytuację na lokalnym rynku pracy (występuje wysokie bezrobocie), co w połączeniu m. in. z wyższymi wynagrodzeniami skazanych, kosztami ich transportu, zaangażowaniem pracownika kontrahenta do nadzoru spowodowało wycofanie się większości firm ze współpracy z Zakładem.

W przypadku zatrudnienia zewnętrznego, szczególnie nieodpłatnego dużym problemem ograniczającym zatrudnienie skazanych z ZK w Medyce są koszty transportu. 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. Obecnie przewóz zorganizowanym specjalnym kursem to koszt ok 150 zł miesięcznie od skazanego, natomiast przewóz skazanych własnym transportem kontrahenta oprócz generowania kosztów finansowych (przejazd ok. 40-50 km dziennie) powoduje dodatkowe zaangażowanie pracownika placówki na ok. 2 godziny czasu dziennie.

Znaczącymi przeszkodami, która zniechęcają do zatrudnienia nieodpłatnego są koszty wstępnych badań lekarskich dopuszczających do wykonywania pracy na danym stanowisku oraz szkolenia BHP.

W przypadku wprowadzenia w systemie innej formy niż tzw. zatrudnienie nieodpłatne, np. wyrażenie zgody przez skazanego na wolontariat w danej placówce można byłoby uniknąć ww. kosztów, a tym samym uatrakcyjniłoby i rozpowszechniłoby prace skazanych w instytucjach publicznych, organizacjach pozarządowych, placówkach kultury, sportu i wielu innych. Wprowadzenie tej formy dałoby też możliwość krótkotrwałego wykorzystania potencjału jaki posiadają skazani do reakcji w stanach wyjątkowych i trudnych, np. podczas usuwania skutków klęsk żywiołowych z pominięciem czasochłonnej procedury zatrudnieniowej.

W przypadku kontrahentów odpłatnych zatrudniających niedużą liczbę skazanych (2-3) i nie posiadających własnej księgowości wypełnianie wniosków o wypłatę 20% ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności (FAZS) jest dodatkowym utrudnieniem i małą motywacją do zatrudnienia. Wprowadzenie systemu, w którym kontrahent generując listę plac pomniejszałby wynagrodzenie skazanego o należny mu ryczałt uatrakcyjniłoby tą formę na rynku pracy.

Kolejnym czynnikiem ograniczającym zatrudnienie poza terenem jednostki w systemie bez konwojenta jest brak skazanych spełniających kryteria umożliwiające im uzyskanie zgody na tą formę zatrudnienia, np.:

- stan zdrowia – (kategoria zdrowia, przeciwskazania do pracy fizycznej);
- kary krótkoterminowe (opuszczą zakład karny na przestrzeni 2 miesięcy, dlatego też nie są brani pod uwagę z uwagi na koszty jakie musiałby ponieść kontrahent zatrudniając ich na krótki okres czasu);
- nieuregulowana sytuacja prawna – oskarżeni w innych sprawach;
- poddawanie oddziaływaniom penitencjarnym (programy readaptacyjne, oddziaływania terapeutyczne poza oddziałem terapeutycznym – dopiero po ich zakończeniu i uzupełnieniu materiału osobopoznawczego zostają kierowani do pracy);
- względy penitencjarno-ochronne – negatywna prognoza kryminologiczno-społeczna dyskwalifikująca ich od zatrudnienia (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).

Z powodu występowania powyższych czynników 2014 w zatrudnieniu nieodpłatnym osadzonych w okresie od czerwca do lipca 2014 r. było średnio 15 wakatów, a w okresie od marca do października 2015 r. – 12.

(dowód: akta kontroli, str. 280-282)

2.4., 2.5.

W ramach przedsięwzięć podejmowanych w zakresie zwiększenia zatrudnienia osadzonych oraz w reakcji na spadek zatrudnienia Zakład podejmował następujące działania:

- wysyłano oferty zatrudnienia osadzonych do kontrahentów zewnętrznych – w 2014 r. skierowano 26 ofert o zatrudnienie nieodpłatne i 21 o zatrudnienie odpłatne, w 2015 r. – 8 ofert o zatrudnienie odpłatne i w I kw. 2016 r. – 6 o zatrudnienie odpłatne i 34 o zatrudnienie nieodpłatne. Kontrahenci, do których skierowano oferty nie podjęli współpracy;
- na stronie Zakładu zamieszczono informacje dotyczące form i warunków zatrudnienia osadzonych z wyszczególnieniem korzyści dla potencjalnych pracodawców;
- przeprowadzono bezpośrednie rozmowy z przedstawicielami podmiotów, mogących zatrudnić osadzonych odpłatnie lub nieodpłatnie (w 2014 r. – 4, w 2015 r. – 6 i w I kw. 2016 r. – 1), w wyniku których w 2014 r. zawarto 3 umowy o nieodpłatne zatrudnienie osadzonych (pracę otrzymało 12 skazanych) i 1 umowę o zatrudnienie odpłatne (pracę otrzymał 1 skazany), w 2015 r. z 3 podmiotami zawarto umowy o nieodpłatne zatrudnienie osadzonych (pracę otrzymało 5 skazanych);
- w dniu 20 października 2014 r. zawarto z Powiatowym Urzędem Pracy w Przemyślu (PUP) porozumienie o wzajemnej współpracy w zakresie przygotowania skazanych do readaptacji społecznej, w tym włączenie się PUP w akcję promocyjną dotyczącą zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Na podstawie porozumienia, pracownicy PUP przeprowadzili trzy spotkania informacyjne (po jednym w każdym z badanych lat) z osadzonymi, na których poruszano podstawowe kwestie związane z poszukiwaniem pracy. Realizując porozumienie w siedzibie PUP w Przemyślu zamieszczona została oferta zatrudnienia osób pozbawionych wolności odbywających karę w Zakładzie;
- udzielano pomocy podmiotom zatrudniającym osadzonych odpłatnie w wypełnianiu wniosków i gromadzeniu dokumentów o pozyskanie ryczałtów, pożyczek i dotacji, o których mowa w rozporządzeniu o FAZS;
- prowadzono szkolenia kursowe podnoszące kwalifikacje zawodowe skazanych, mające na celu zwiększenie atrakcyjności ich zatrudnienia.

Prowadzone przez Zakład działania pozwoliły na zachowanie stałego poziomu zatrudnienia osadzonych w stosunku do wszystkich osadzonych przebywających w Zakładzie. W 2014 r. zatrudnienie odpłatne osadzonych w stosunku do wszystkich osadzonych wynosiło 31,5%, a zatrudnienie nieodpłatne 68,5%. W 2015 r. zatrudnienie odpłatne osadzonych stanowiło 33% wszystkich osadzonych, a zatrudnienie nieodpłatne 67%.

(dowód: akta kontroli, str. 283-289)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako skuteczne działania dotyczące zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Trzebownik, dnia sierpnia 2016 r.

Kontroler
Marek Wójtowicz
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis

.....
podpis