



LBI-4101-07-00/2011
Nr ewid. 9/2012/P/11/122/LBI

Informacja o wynikach kontroli

**TWORZENIE WARUNKÓW
DO WYKONYWANIA KARY OGRANICZENIA WOLNOŚCI
W FORMIE NIEODPŁATNEJ KONTROLOWANEJ PRACY
NA CELE SPOŁECZNE
ORAZ PRAC SPOŁECZNIE UŻYTECZNYCH**

MISJA

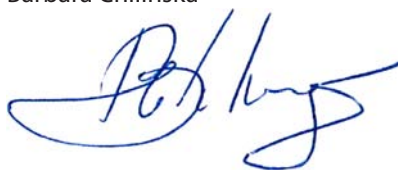
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

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

p.o. Dyrektor Delegatury:

Barbara Chilińska



Akceptuję:

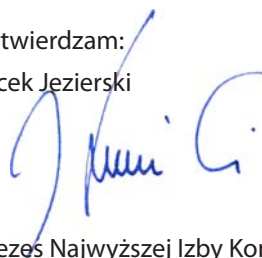
Wojciech Misiąg



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 21 czerwca 2012

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4
15-200 Białystok
T +48 85 874 81 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Uwagi i wnioski.....	7
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....	9
3.1. Wykonywanie zadań gmin w zakresie wyznaczania podmiotów organizujących prace	12
3.2. Wypełnianie przez wyznaczone podmioty obowiązków w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków do wykonywania prac przez skazanych	15
3.3. Organizowanie i kontrolowanie pracy skazanych	17
3.4. Wydatki związane z organizowaniem pracy skazanych	20
3.5. Wnioski pokontrolne i ich realizacja	21
4. INFORMACJE DODATKOWE	22
4.1. Przygotowanie kontroli	22
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	22
5. ZAŁĄCZNIKI.....	23

Temat i numer kontroli

Tworzenie warunków do wykonywania kary ograniczenia wolności w formie nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne oraz prac społecznie użytecznych (P/11/122).

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK, w ramach głównych kierunków i obszarów badań kontrolnych na lata 2009–2011: *Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi – Wykonywanie kar, środków wychowawczych i środka poprawczego, orzeczonych przez sądy, oraz pomoc postpenitencjarna.*

Uzasadnienie podjęcia kontroli

W świetle współczesnej nauki prawa karnego coraz większe znaczenie – wobec braku efektów resocjalizacyjnych kary pozbawienia wolności – mają kary alternatywne, w tym polegające na wykonywaniu prac na cele społeczne oraz prac społecznie użytecznych¹ przez sprawców przestępstw i wykroczeń o relatywnie niewielkim stopniu społecznej szkodliwości².

Zainteresowanie Najwyższej Izby Kontroli tworzeniem warunków do wykonywania kar w formie nieodpłatnych prac na cele społeczne, podyktowane było potrzebą zbadania: w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego wywiązują się – w odniesieniu do potrzeb – z ustawowego obowiązku wskazywania miejsc, w których mogą być wykonywane te prace, czy praca w ramach tego środka karnego jest efektywna i świadczona we właściwych warunkach, a także, czy ponoszone na nią wydatki są gospodarne i zgodne z prawem.

Cele kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny działań organów gmin oraz podmiotów zobowiązanych do zapewnienia osobom skazanym warunków do wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne w ramach kary ograniczenia wolności oraz orzekanej w zamian za nieściągalną grzywnę. W szczególności kontrolą objęto:

- wywiązywanie się przez organy gmin z obowiązku wyznaczania podmiotów organizujących prace,
- tworzenie przez wyznaczone podmioty warunków do wykonywania prac oraz kontrolowanie pracy skazanych,
- ponoszenie wydatków na organizowanie pracy skazanych.

Podstawa prawna, kryteria kontroli

Podstawą prawną przeprowadzenia kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego był art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³, zaś w innych podmiotach⁴ organizujących prace skazanych – art. 2 ust. 3 tej ustawy.

Kontrola przeprowadzona została według kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK, tj. w jednostkach samorządu terytorialnego pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, natomiast w pozostałych podmiotach pod względem legalności i gospodarności.

¹ W dalszej części informacji użyto jednego, wspólnego określenia prac wykonywanych przez skazanych, tj. prace na cele społeczne (z wyjątkiem fragmentów tekstu, w których to rozróżnienie jest niezbędne).

² Wyrazem takiego stanowiska było przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 14 grudnia 1990 r. *Wzorcowych reguł Narodów Zjednoczonych dotyczących środków alternatywnych wobec pozbawienia wolności* (rezolucja 45/110 – zwana *Regułami Tokijskimi*).

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

⁴ W podmiotach niebędących jednostkami organizacyjnymi gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 1 lipca 2011 r. do 30 listopada 2011 r. w 16 urzędach gmin (miast) oraz w 20 podmiotach organizujących prace na cele społeczne, na terenie siedmiu województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, mazowieckiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego, warmińsko-mazurskiego (szczegółowy wykaz skontrolowanych jednostek zawarto w załączniku Nr 2).

Okres objęty kontrolą

Kontrola dotyczyła 2009 i 2010 roku oraz I połowy 2011 roku.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

W obowiązującym systemie prawnym jednostkom samorządu terytorialnego oraz podmiotom działającym na ich terenie powierzone zostało tworzenie warunków i miejsc do wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne w ramach kary ograniczenia wolności oraz prac społecznie użytecznych orzekanych w zamian za nieściągalną grzywnę.

Kontrola NIK w tychże jednostkach wykazała, że mimo zrealizowania przez nie większości określonych prawem obowiązków, nie osiąga się pożądanego efektywności w zakresie społecznej użyteczności pracy wykonywanej przez skazanych i jej funkcji resocjalizacyjnej. Samorządy i wyznaczane przez nie podmioty nie były bowiem przygotowane do zrealizowania założeń ustawodawcy, że tak orzekana kara powinna być środkiem probacyjnym polegającym na świadczeniu bezpłatnej pracy na rzecz lokalnej społeczności i zapewniać indywidualno-prewencyjne oddziaływanie na skazanego, a także realizację celu wychowawczego. Luki tej nie wypełniła realizowana w znikomym zakresie współpraca sądów, kuratorów sądowych, gmin i bezpośrednich organizatorów pracy skazanym.

Organy 15 z 16 objętych kontrolą miast i gmin formalnie zrealizowały spoczywające na nich obowiązki⁵, gdyż wyznaczyły organizatorów prac⁶, jednak część z tych podmiotów nie zapewniła odpowiednich warunków do wykonywania kary ograniczenia wolności. W skontrolowanych gminach stwierdzono także nieprawidłowości niemające istotnego wpływu na proces wykonywania kar, polegające na:

- niewypełnieniu przez dziesięciu burmistrzów obowiązku poinformowania rad gmin o podmiotach wyznaczonych do zatrudnienia skazanych oraz przedstawienia radom opinii prezesów sądów o potrzebach w zakresie wykonywania pracy przez skazanych,
- nieprowadzeniu w ośmiu urzędach wykazu podmiotów wyznaczonych do zatrudnienia skazanych. [str. 12-14]

Podmioty zatrudniające skazanych utworzyły na ogół wystarczającą liczbę miejsc pracy, co umożliwiło niezwłoczne zatrudnianie osób skierowanych do odbycia kary. Część z tych podmiotów nie wywiązała się z obowiązków organizatorów prac [str. 15-17]:

- trzy z 20 skontrolowanych jednostek nie przeszkoliły skazanych w zakresie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, zaś 18 nie zapewniło im odzieży i obuwia roboczego przewidzianych na danym stanowisku pracy,
- siedmiu organizatorów prac nie wyznaczyło osób odpowiedzialnych za organizowanie i kontrolowanie pracy skazanych,
- dziewięć podmiotów nie ustaliło harmonogramów pracy skazanych, sześć nie prowadziło ewidencji pracy (lub czyniło to niezetelnie), zaś cztery nieterminowo przekazywały sądowemu kuratorowi zawodowemu informacje o pracy wykonywanej przez skazanych oraz nie informowały lub informowały z opóźnieniem o przypadkach niestawienia się skazanych do pracy lub jej porzucenia,

⁵ Przewidziane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna (Dz. U. Nr 56, poz. 544) i w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 2010 r. w tej samej sprawie (Dz. U. Nr 98, poz. 634).

⁶ Podmiotu obowiązanego do przyjęcia skazanych w celu wykonywania pracy nie wyznaczył Burmistrz Miasta Ławy. Dwa urzędy realizowały zarówno zadania organu gminy, jak i podmiotu, w którym wykonywana była kara ograniczenia wolności.

- pięciu organizatorów prac nie poddało skazanych badaniom lekarskim, natomiast dziewięciu nie ubezpieczyło ich od następstw nieszczęśliwych wypadków oraz od odpowiedzialności cywilnej z tytułu wyrządzenia osobie trzeciej szkody przy wykonywaniu pracy⁷.

Prace wykonywane przez skazanych były najczęściej mało efektywne. Skazani na ogół nie angażowali się we właściwy sposób w wykonywanie powierzonych im obowiązków, a jakość ich pracy była niska. Tylko 25% skontrolowanych podmiotów wskazało, że prace te przyniosły wymierne korzyści⁸. [str. 18-20]

Wydatki na organizację prac skazanych były stosunkowo niewielkie i służyły realizacji zadań związanych z wykonywaniem kary. [str. 20-21]

Współpraca samorządu gmin z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości sprowadzała się z reguły do formalnego wypełniania obowiązków wynikających z przepisów prawa. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast ograniczali się do wyznaczania miejsc i podmiotów, w których wykonywane były prace na cele społeczne, nie zwracając uwagi ani na potencjalne korzyści dla społeczności lokalnej, ani na znaczenie tych prac dla resocjalizacji skazanych. Sądy nie korzystały natomiast z uprawnienia do określania potrzeb w zakresie rodzaju prac powierzanych skazanym⁹. W konsekwencji osobom tym powierzano często zbędne czynności. Brak jest również instrumentów pozwalających na ocenę efektywności prac¹⁰, a ich organizatorzy często nie przywiązują wagi do tego, by były one nie tylko istotne dla społeczeństwa, ale też rozwijały – w miarę możliwości – kwalifikacje skazanych¹¹.

2.2 Uwagi i wnioski

Wyniki kontroli uprawniają do stwierdzenia, że działalność gmin i wyznaczonych przez nie podmiotów zaspokaja zgłaszane przez sądy potrzeby co do liczby miejsc wykonywania przez skazanych prac na cele społeczne, ale efektywność prac jest znikoma. Pomimo odciążenia tych podmiotów, od 8 czerwca 2010 r., od ponoszenia nakładów na badania lekarskie skazanych oraz ubezpieczania ich od następstw nieszczęśliwych wypadków i odpowiedzialności cywilnej, większość z nich widzi nadal przewagę niedogodności niż korzyści w tworzeniu miejsc pracy dla osób skazanych na karę ograniczenia wolności.

Zdaniem NIK potrzebne jest wypracowanie rozwiązań systemowych zapewniających uzyskiwanie ewidentnych korzyści dla społeczności lokalnej i skazanych z wykonywania przez nich kary orzeczonej w formie nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne lub prac społecznie użytecznych.

Zdefiniowania przez sądy wymagają potrzeby i pożądane rezultaty prac wykonanych przez skazanych, zwłaszcza w kontekście wymiaru etycznego zasądzonych kar – spłaty długu wobec społeczeństwa.

⁷ Obowiązek organizatora prac do 7 czerwca 2010 r.

⁸ Efektywność prac oceniono na podstawie informacji uzyskanych od organizatorów.

⁹ W 11 przypadkach (na 16 skontrolowanych urzędów) opinie sądów sprowadzały się do określenia przewidywanej liczby skazanych do wykonywania pracy oraz ew. liczby godzin w przeliczeniu na jednego skazanego. Pięć opinii zawierało wskazanie rodzaju pracy (w dwóch z nich określono również miejsce jej wykonywania).

¹⁰ Z dniem 8 czerwca 2010 r. zniesiony został obowiązek informowania sądowego kuratora zawodowego o efektywności prac wykonywanych przez skazanych.

¹¹ Zgodnie z regułą 67. zaleceń przyjętych przez Komitet Ministrów Rady Europy 19 października 1992 r. pn. „Europejskie reguły postępowania, dotyczące sankcji i środków alternatywnych” prace wykonywane na rzecz społeczności nie mogą być bezcelowe; muszą one być społecznie użyteczne i istotne, a także w miarę możliwości rozwijać kwalifikacje sprawcy.

Organy samorządu terytorialnego powinny¹²:

- podjąć współpracę z prezesami sądów i kuratorami sądowymi, w celu lepszego zdiagnozowania potrzeb dotyczących rodzaju prac oraz miejsc ich wykonywania,
- wyznaczać podmioty zapewniające skazanym pracę społecznie użyteczną i w miarę możliwości podnoszącą ich kwalifikacje.

Od organizatorów należy oczekiwać realizacji obowiązków wynikających z przepisów [str. 21] oraz przydzielania skazanym (w porozumieniu z nadzorującymi odbywanie kary kuratorami sądowymi) prac przynoszących wymierne korzyści. Szersza współpraca z kuratorami sądowymi powinna przyczynić się też do resocjalizacji skazanych.

¹² Wnioski skierowane po kontroli do poszczególnych jednostek zostały omówione w rozdziale 3.5.

Uwarunkowania organizacyjne i prawne

Nieodpłatna, kontrolowana praca na cele społeczne stanowi obowiązek skazanego wchodzący w zakres orzekanej przez sąd kary ograniczenia wolności, normowany przepisami art. 34 § 2 pkt 2 i art. 35 § 1 i 3 Kodeksu karnego¹³, art. 56-58 Kodeksu karnego wykonawczego¹⁴ (w przypadku przestępstw), art. 22 § 1 pkt 2 Kodeksu karnego skarbowego¹⁵ (w przypadku przestępstw skarbowych) oraz art. 20 § 2 pkt 2 i art. 21 § 1 i 3 Kodeksu wykroczeń¹⁶ (w przypadku wykroczeń). Przy czym:

- do 7 czerwca 2010 r. pracę w ramach kary za przestępstwo lub wykroczenie można było odbywać w zakładzie pracy (komunalnym lub wskazanym przez sąd), placówce służby zdrowia lub opieki społecznej, organizacji lub instytucji niosącej pomoc charytatywną na rzecz społeczności lokalnej,
- z dniem 8 czerwca 2010 r. katalog ww. miejsc odbywania kary dotyczy jedynie wykroczeń, zaś praca w ramach kary za przestępstwo może być wykonywana w podmiotach, których organem założycielskim jest organ gminy, powiatu lub województwa, w państwowych lub samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz w spółkach prawa handlowego z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa lub gminy, powiatu bądź województwa. Praca ta może być także wykonywana na rzecz instytucji lub organizacji reprezentujących społeczność lokalną, placówek oświatowo-wychowawczych, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, placówek służby zdrowia¹⁷, jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, fundacji, stowarzyszeń i innych instytucji lub organizacji użyteczności publicznej, niosących pomoc charytatywną – za ich zgodą (art. 56 § 2 i 3 K.k.w.).

Praca społecznie użyteczna stanowi orzeczony przez sąd sposób zamiennego wykonania kary grzywny, jeśli jej egzekucja okazała się bezskuteczna. Ten rodzaj pracy normują przepisy art. 45 K.k.w.¹⁸ (w przypadku przestępstw), art. 185 K.k.s.¹⁹ (w przypadku wykroczeń skarbowych) i art. 25 § 1 K.w.²⁰ (w przypadku wykroczeń). Zamiana grzywny na pracę społecznie użyteczną następuje po wyrażeniu

¹³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.). Art. 35 § 3 Kodeksu karnego uchylony z dniem 8 czerwca 2010 r. na podstawie art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr. 206, poz. 1589 ze zm.).

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

¹⁵ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.), zwany dalej K.k.s.

¹⁶ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.), zwany w dalszej treści K.w. Art. 21 § 3 został uchylony z dniem 8 czerwca 2010 r. przez art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r., wymienionej w przypisie 15.

¹⁷ Od 1 lipca 2011 r. podmiotów leczniczych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej.

¹⁸ Przepis stanowi, że jeżeli egzekucja grzywny okaże się bezskuteczna lub z okoliczności sprawy wynika, że byłaby ona bezskuteczna, sąd może zamienić grzywnę nieprzekraczającą stu dwudziestu stawek dziennych, po uprzednim wyrażeniu zgody przez skazanego, na pracę społecznie użyteczną, przyjmując, że dziesięć stawek dziennych jest równoważnych miesięcowi pracy społecznie użytecznej, z zaokrągleniem do pełnego miesiąca. Pracę społecznie użyteczną określa się w miesiącach.

¹⁹ Zgodnie z art. 185 K.k.s., jeżeli ukarany za wykroczenie skarbowe nie uści w terminie wymierzonej kary grzywny, a nie można jej ściągnąć w drodze egzekucji, sąd po uprzednim wyrażeniu zgody przez ukaranego może zamienić karę grzywny na pracę społecznie użyteczną, określając jej rodzaj i czas trwania. Praca społecznie użyteczna orzekana na podstawie K.k.s. trwa najkrócej siedem dni, najdłużej trzy miesiące; określa się ją w dniach i miesiącach. Od 1 stycznia 2012 r. praca społecznie użyteczna może być orzeczona, jeśli egzekucja grzywny okazała się bezskuteczna lub z okoliczności sprawy wynika, że byłaby ona bezskuteczna. Zmianę tę wprowadzono na podstawie art. 6 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1431).

²⁰ Zgodnie z powołanym przepisem, jeżeli egzekucja grzywny w kwocie przekraczającej 500 zł okaże się bezskuteczna, można po wyrażeniu zgody przez ukaranego, zamienić grzywnę na pracę społecznie użyteczną, określając jej rodzaj i czas trwania. Praca społecznie użyteczna, orzekana na podstawie K.w., trwa najkrócej tydzień, najdłużej dwa miesiące.

zgody przez skazanego. Praca ta wykonywana jest w tych samych podmiotach, co praca na cele społeczne.

Zakres obowiązków organów gmin (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast), związanych z wykonywaniem kary ograniczenia wolności połączonej z pracą na cele społeczne, uległ rozszerzeniu od 8 czerwca 2010 r.:

- do 7 czerwca 2010 r., organ gminy²¹ wyznaczał podmioty obowiązane do przyjęcia skazanego, jeśli był ich organem założycielskim, zaś podmioty dla których organem założycielskim były organy powiatu lub województwa, wyznaczane były przez te organy. Pozostałe podmioty wyznaczał za ich zgodą sąd (art. 56 § 3 K.k.w. w brzmieniu obowiązującym do 7 czerwca 2010 r.). Regulację taką zawierał także § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna²²,
- od 8 czerwca 2010 r., zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna²³, wójt gminy może wyznaczać nie tylko podmioty, dla których jest organem założycielskim, ale także inne państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, spółki prawa handlowego z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa.

Zgodnie z powołanymi rozporządzeniami, wójt (do 7 czerwca 2010 r. także organ powiatu i województwa) wyznaczał wskazane podmioty uwzględniając przesyłaną mu corocznie opinię prezesa sądu rejonowego, sporządzaną nie później niż do 15 października (do 2010 r. – nie później niż do 30 stycznia). Opinia dotyczyła potrzeb w zakresie wykonywania pracy przez skazanych i określała w szczególności przewidywaną na kolejny rok kalendarzowy liczbę skazanych zobowiązanych do wykonywania pracy, niezbędną liczbę godzin w przeliczeniu na jednego skazanego oraz, w miarę potrzeby, również miejsce i rodzaj pracy. Wójt, w terminie 30 dni od otrzymania opinii, przekazuje prezesowi sądu rejonowego informację o wyznaczonych podmiotach. Od 8 czerwca 2010 r. przekazuje tę informację także radzie gminy (wraz z opinią prezesa sądu) i przesyła jej aktualizacje właściwemu zespołowi kuratorskiej służby sądowej, w terminie 14 dni od daty wystąpienia zmiany. Wójt prowadzi również wykaz podmiotów, zobowiązanych do przyjęcia skazanych w celu wykonywania pracy²⁴.

Podmiotem przyjmującym skazanych w celu wykonywania pracy może być także urząd gminy (miejski). Sytuacja taka występuje głównie w mniejszych gminach, w których nie działają samorządowe zakłady budżetowe.

Wójt informuje sądowego kuratora zawodowego o wyznaczonych dla skazanych miejscach pracy, rodzaju pracy oraz osobach odpowiedzialnych za jej organizowanie i kontrolowanie przebiegu. Osoby odpowiedzialne informują niezwłocznie kuratora o istotnych okolicznościach dotyczących przebiegu pracy i zachowania się skazanego (art. 58 § 1 i 2 K.k.w. w brzmieniu obowiązującym od 8 czerwca

²¹ W przepisie używano określenia *właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego*.

²² Dz. U. Nr 56, poz. 544, zwane dalej rozporządzeniem z 2004 r., uchylone z dniem 7 czerwca 2010 r.

²³ Dz. U. Nr 98, poz. 634, zwane dalej rozporządzeniem z 2010 r., obowiązuje od 8 czerwca 2010 r.

²⁴ Do 7 czerwca 2010 r. wykaz ten obejmował jedynie podmioty, dla których wójt był organem założycielskim, a od 8 czerwca 2010 r. obejmuje także podmioty, dla których organem założycielskim jest organ powiatu lub województwa, inne państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, spółki prawa handlowego z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa. Wykaz zawiera w szczególności: nazwę i adres podmiotu, miejsce i rodzaj pracy, liczbę skazanych, którzy mogliby wykonywać pracę i dane osoby odpowiedzialnej za organizowanie i kontrolowanie pracy (do 7 czerwca 2010 r. także liczbę godzin pracy na jednego skazanego).

2010 r.; poprzednia regulacja stanowiła o obowiązkach podmiotów przyjmujących skazanych do pracy, nie zaś osób odpowiedzialnych za organizowanie i kontrolowanie pracy).

Z dniem 8 czerwca 2010 r. zniesiono przepis stanowiący, że kwoty odpowiadające wynagrodzeniu, jakie za wykonaną pracę na cele społeczne należałoby zapłacić, gdyby została wykonana na podstawie umowy o pracę lub świadczenie usług, przeznacza się w szczególności na cele związane z organizowaniem i kontrolowaniem pracy skazanych (art. 58 § 3 K.k.w. w brzmieniu sprzed 8 czerwca 2010 r.).

Podmiot wyznaczony przez wójta obowiązany jest przyjąć skazanego skierowanego przez kuratora oraz przydzielić mu pracę, a także pouczyć i zapoznać go z obowiązkami dotyczącymi pracy i wymogów bhp, stosownie do § 4 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia z 2004 r. i § 4 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia z 2010 r. Podmiot obowiązany jest prowadzić ewidencję prac wykonanych przez skazanych, którą – od 8 czerwca 2010 r. – przekazuje kuratorowi, w terminie przez niego wyznaczonym (§ 11 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r. i § 8 rozporządzenia z 2010 r.). Podmiot wskazuje też kuratorowi osobę odpowiedzialną za organizowanie i kontrolowanie pracy skazanych, która ustala harmonogram ich pracy (określający czas pracy, miejsce i jej rodzaj przynajmniej na jeden miesiąc) i przekazuje jego odpis kuratorowi, a także informuje kuratora o wykonaniu tego harmonogramu oraz o danych dotyczących pracy skazanego lub niewypełnieniu obowiązku pracy przez skazanego, stosownie do § 9-10 rozporządzenia z 2004 r. i § 7 rozporządzenia z 2010 r.

Z dniem 8 czerwca 2010 r. obowiązki podmiotów przyjmujących skazanych zmniejszyły się w związku z uchynieniem przepisów rozporządzenia z 2004 r. w zakresie:

- zryczałtowanego wynagrodzenia pracownika organizującego pracę skazanych oraz limitu skazanych (10 osób), których pracę mógł on kontrolować (§ 12 ww. rozporządzenia),
- ubezpieczenia skazanych od następstw nieszczęśliwych wypadków i od odpowiedzialności cywilnej z tytułu wyrządzenia osobie trzeciej szkody przy wykonywaniu pracy (§ 5). Od 8 czerwca 2010 r. wydatki związane z ubezpieczeniem następstw nieszczęśliwych wypadków skazanych ponosi Skarb Państwa na podstawie art. 56 a K.k.w oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie trybu postępowania przy zawieraniu przez podmioty uprawnione umowy ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków skazanych wykonujących nieodpłatną, kontrolowaną pracę na cele społeczne oraz pracę społecznie użyteczną²⁵,
- badania lekarskiego skazanych na zasadach obowiązujących pracowników, w celu ustalenia zdolności do pracy na określonym stanowisku (§ 4 ust. 3 pkt 1).

Nadzór nad wykonywaniem kary ograniczenia wolności oraz orzekanie w sprawach dotyczących wykonania tej kary należą do sądu rejonowego, w którego okręgu kara jest lub ma być wykonywana (art. 55 § 1 K.k.w). Czynności związane z organizowaniem i kontrolowaniem wykonywania kary ograniczenia wolności oraz – od dnia 8 czerwca 2010 r. – obowiązków nałożonych na skazanego odbywającego tę karę, wykonuje sądowy kurator zawodowy (art. 55 § 2 K.k.w).

Praktyka stosowania kary ograniczenia wolności w Polsce

Polskie sądy orzekają karę ograniczenia wolności w stosunku do 10-11,5% ogółu skazanych²⁶, a w krajach Europy Zachodniej udział kary związanej z wykonywaniem prac na rzecz dobra ogólnego

²⁵ Dz. U. Nr 98, poz. 632.

²⁶ Wg danych statystycznych za lata 2009-2010, ogłoszonych przez Departament Organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości. Patrz również K. Postulski: *Zmiany w wykonywaniu kary ograniczenia wolności*, Probacja Nr 3/2011, str. 118 i nast.

wynosi do 30% w stosunku do ogółu orzekanych kar²⁷. Np. w 2010 roku odsetek skazanych na karę ograniczenia wolności wyniósł 2,5% w sądach rejonowych okręgu bielskiego, 18,6% w okręgu elbląskim i 32,5% w okręgu słupeckim²⁸. Wyrażane są poglądy, że kara ta mogłaby być orzekana w Polsce znacznie częściej. Jednostki samorządu terytorialnego nie są jednak zainteresowane pozyskiwaniem nowych miejsc pracy, z powodu związanych z tym dodatkowych obowiązków. Zwraca również uwagę sceptycyzm ze strony organizatorów prac, którzy często postrzegają osoby skazane jako pracowników niewykwalifikowanych i potencjalnie niezdyscyplinowanych²⁹.

Organizowanie warunków do odbywania kary ograniczenia wolności sprawia również kłopoty kuratorom, a efekty tej kary są – w ich ocenie – zdecydowanie niewspółmierne do kosztów i wysiłków zaangażowanych w jej wykonywanie. Wyniki badań przeprowadzonych w tej grupie zawodowej wskazują, że większość kuratorów ma trudności z wyegzekwowaniem od skazanych wykonania wyznaczonej im pracy. Wśród innych problemów związanych z wykonywaniem kary ograniczenia wolności kuratorzy wskazują na wyznaczanie przez samorządy nieodpowiednich zakładów pracy, a także na niedostateczne środki finansowe angażowane w celu wykonywania kar³⁰.

Doświadczenia kuratorów z okręgu słupeckiego wskazują, że prawidłowe wykonywanie kary ograniczenia wolności może przysparzać znaczących korzyści, zarówno dla sądów (mniejsza liczba kar izolacyjnych), jak i dla samych gmin. W roku 2010 kara ograniczenia wolności stanowiła 38% wszystkich środków wykonywanych przez kuratorów w tym okręgu, podczas gdy średnia krajowa wynosiła 21%. Systematycznie rosnąca liczba tej kategorii spraw (z 3086 w roku 2008 do 3983 w roku 2010) wpłynęła na większe zaangażowanie się kuratorów we współpracę z samorządami i pozyskiwanie zakładów pracy, w których kara ta mogłaby być odbywana. Przekonaniu sądów iż jest to kara skuteczna, a przede wszystkim realnie możliwa do wykonania, towarzyszyły działania kuratorów, którzy często – w celu przełamania nieufności samorządowców – wykorzystywali osobiste kontakty z osobami pracującymi w urzędach gmin, szpitalach i innych instytucjach³¹.

Powinno to skłaniać przedstawicieli samorządu terytorialnego i organizatorów prac do ściślejszego współdziałania z przedstawicielami kuratorskiej służby sądowej, a zarazem przyczynić do tego, że orzeczenia sądów będą wykonywane niezwłocznie i efektywnie.

3.1 Wykonywanie zadań gmin w zakresie wyznaczania podmiotów organizujących prace

Wprowadzenie z dniem 8 czerwca 2010 r. nowych przepisów, które zniosły m.in. obowiązek ponoszenia przez podmioty zatrudniające skazanych kosztów ubezpieczenia, nie wpłynęło w istotny sposób na zwiększenie liczby tych placówek (w latach 2010–2011 liczba organizatorów prac w skontrolowanych gminach wzrosła zaledwie o 10%³²). Gminy nie korzystały także z możliwości wyznaczania nowych podmiotów z katalogu rozszerzonego o placówki oświatowo-wychowawcze i służby zdrowia, stowarzyszenia oraz inne instytucje lub organizacje użyteczności publicznej.

²⁷ J. Zagórski: Orzekanie i wykonywanie kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej.

²⁸ *Kara ograniczenia wolności w praktyce orzeczniczej i wykonawczej polskiego wymiaru sprawiedliwości*, materiały z konferencji zorganizowanej w 2011 r. przez Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji Ministerstwa Sprawiedliwości.

²⁹ K. Gierzyński – wg. materiałów z konferencji nt. *Wykonywanie kary ograniczenia wolności w okręgu Sądu Okręgowego w Słupsku*.

³⁰ M. Jankowski: *Praca na rzecz społeczności (community service) w niektórych krajach*, Warszawa 2010, str. 14.

³¹ Patrz K. Gierzyński *Wykonywanie kary ograniczenia wolności w okręgu Sądu Okręgowego w Słupsku*.

³² Z 50 podmiotów w 2010 roku do 55 w roku 2011.

Piętnaście spośród 16 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego wywiązało się z obowiązku wyznaczenia podmiotów, w których wykonywane są prace na cele społeczne³³. Miejsc wykonywania kary ograniczenia wolności – mimo kilkakrotnych prób ze strony sądu – nie wyznaczył Burmistrz Miasta Łławy. W konsekwencji skazani kierowani byli do pracy do dwóch spółek komercyjnych, które – zgodnie z postanowieniami rozporządzeń w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności – nie mogły być organizatorami prac. Praktykę tę zaakceptował Prezes Sądu Rejonowego w Łławie, stwierdzając, że „były to jedyne podmioty, w których można było wykonywać karę ograniczenia wolności”.

Burmistrz informował Prezesa Sądu, że ze względów organizacyjnych, prawnych oraz z uwagi na przedmiot działalności, niemożliwe jest przyjęcie skazanych do pracy w żadnej z 16 jednostek organizacyjnych gminy (w tym trzech spółkach z wyłącznym udziałem gminy). Wskazał m.in., że część zadań gminy (np. utrzymanie porządku i czystości, utrzymanie zieleni, administrowanie cmentarzem komunalnym, remonty i budowa dróg miejskich) zlecona jest do wykonania podmiotom zewnętrznym, zaś inne zadania z uwagi na ograniczenia prawne (np. ochronę danych osobowych i informacji niejawnych) oraz bezpieczeństwo mieszkańców nie mogą być realizowane z udziałem osób, co do których zaufanie, z uzasadnionych względów, jest ograniczone. Jednocześnie gotowość przyjęcia skazanych zadeklarowały dwie spółki prawa handlowego (dla których gmina nie była organem założycielskim, bądź wyłącznym udziałowcem), tj. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „Eko” sp. z o.o. w Łławie oraz Wielobranżowy Zakład Usługowo-Produkcyjny i Handlowy „Spomer” sp. z o.o. w Łławie. W okresie objętym kontrolą do wskazanych wyżej spółek skierowano 653 skazanych, którzy przepracowali w nich nieodpłatnie 31.423 godziny, co w ocenie sądu w pełni zaspokajało jego potrzeby.

W jednym przypadku wyznaczenie podmiotu nastąpiło z naruszeniem art. 56 § 3 Kodeksu karnego wykonawczego³⁴.

W 2009 roku Prezydent Miasta Lublina wyznaczył do wykonywania kary ograniczenia wolności Prawosławny Dom Pomocy Społecznej Diecezji Lubelsko-Chełmskiej w Lublinie. Zgodnie z wymienionym wyżej przepisem, zakłady pracy, placówki służby zdrowia lub opieki społecznej oraz inne instytucje lub organizacje niosące pomoc charytatywną, względnie reprezentujące społeczność lokalną, dla których organem założycielskim nie jest organ samorządu terytorialnego, wyznacza sąd za ich zgodą.

Przy wyznaczaniu podmiotów uwzględniano opinie właściwych prezesów sądów rejonowych co do potrzeb w zakresie liczby miejsc pracy dla skazanych. Trudności z wyznaczeniem podmiotów dysponujących odpowiednią liczbą miejsc pracy wystąpiły w Bydgoszczy, Grudziądzu, Ostrowcu Świętokrzyskim, Kaliszu i w Białymstoku.

Z powodu likwidacji z dniem 30 listopada 2010 r. Zakładu Robót Publicznych w Bydgoszczy – głównego podmiotu zatrudniającego skazanych – pojawiło się ryzyko niewykonywania w 2011 r. orzekanych kar. Podmioty wskazane przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy (Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej oraz Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy) nie zaspokajały w pełni potrzeb Sądu Rejonowego w Bydgoszczy. Dopiero wyznaczone w I półroczu 2011 r. kolejne cztery podmioty (tj. Schronisko dla Zwierząt, Leśny Park Kultury i Wypoczynku „Myślęcinek” Sp. z o.o., Spółdzielnia Socjalna „Bydgoszczanka” oraz Bydgoskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.) zapewniły – w opinii prezesa sądu – odpowiednią liczbę miejsc pracy oraz właściwie wywiązywały się ze swoich zadań.

W Grudziądzu, pomimo likwidacji w 2008 r. Miejskiego Zakładu Użyteczności Publicznej oraz rezygnacji z przyjmowania skazanych przez Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Nieruchomościami, nie wyznaczono nowych podmiotów organizujących prace (w ocenie Prezesa Sądu Rejonowego w Grudziądzu niedobór na koniec grudnia 2008 r. sięgał 200 miejsc pracy). Skuteczne działania, zakończone pozyskaniem do współpracy dwóch placówek, tj. Schroniska dla Bezdomnych im. św. Brata Alberta i Domu Pomocy Społecznej nr 1 (jednostki organizacyjnej miasta), podjęte zostały przez kuratorską służbę sądową. W kolejnych latach liczba wyznaczonych podmiotów organizujących prace wzrosła z czterech w 2009 r. do siedmiu w 2010 r. i ośmiu w I połowie 2011 r., co zapewniło sprawne wykonywanie kary ograniczenia wolności.

³³ Wyznaczono 54 jednostki samorządowe. Urząd Gminy w Elblągu i Urząd Miasta w Garwolinie wykonywały jednocześnie zadania związane z zatrudnianiem osób skazanych.

³⁴ K.k.w. w brzmieniu obowiązującym do 7 czerwca 2010 r.

Problemy wystąpiły również w Ostrowcu Świętokrzyskim. Jeden z trzech wyznaczonych tam podmiotów – Zakład Usług Miejskich – wstrzymał przyjmowanie skazanych w okresie od czerwca 2010 r. do sierpnia 2011 r. (w tym czasie posiłkowano się m.in. organizowaniem prac w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji).

W Kaliszu nie zapewniono warunków do wykonywania kar przez osoby z orzeczonym stopniem niepełnosprawności lub przewlekle chore. Jednostki organizacyjne miasta przyjmowały skazanych głównie do prac fizycznych, wymagających dobrego stanu zdrowia. Stworzenie warunków do odbywania kary ograniczenia wolności przez osoby niepełnosprawne stanowi również duży problem w okręgu białostockim. W opinii Prezesa Sądu Rejonowego w Białymstoku, żaden podmiot na terenie miasta oraz powiatu białostockiego nie zapewnia zatrudnienia w warunkach pracy chronionej.

Dziesięciu wójtów, burmistrzów i prezydentów nie wypełniło obowiązku poinformowania rad gmin o podmiotach wyznaczonych do zapewnienia pracy skazanym oraz nie przedstawiło radom opinii prezesów sądów dotyczących potrzeb w tym zakresie³⁵. W jednym przypadku przekazanie tych informacji nastąpiło z ponad trzymiesięcznym opóźnieniem w stosunku do przewidzianego terminu.

Prezydent Miasta Bydgoszczy, z powodu trudności z wyznaczeniem odpowiedniej liczby podmiotów na 2011 r., przekazał Radzie Miasta stosowną informację oraz opinię dotyczącą potrzeb sądu w zakresie wykonywania pracy przez skazanych dopiero po 104 dniach od otrzymania opinii Prezesa Sądu Rejonowego w Bydgoszczy. Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia z 2010 r., powyższa informacja wraz z opinią Prezesa Sądu Rejonowego winna zostać przekazana w terminie 30 dni od otrzymania tejże opinii.

Osiem z 16 skontrolowanych urzędów gmin nie prowadziło wykazów podmiotów obowiązanych do przyjęcia skazanych (przy czym w trzech przypadkach z uwagi na organizowanie prac tylko przez jeden podmiot)³⁶. W pozostałych urzędach prowadzono wykazy zawierające wymagane przepisami informacje (w Urzędach Miast w Ostrowcu Świętokrzyskim i w Skarżysku Kamiennej nie były one aktualizowane).

W Urzędzie Miasta w Skarżysku Kamiennej prowadzono wykaz niespełniający wymogów określonych w rozporządzeniu z 2010 r. (nie zawierał informacji o rodzaju pracy, liczbie skazanych, którzy mogliby ją wykonywać oraz danych osoby odpowiedzialnej za organizowanie i kontrolowanie pracy). W wykazie nie ujęto także nowego podmiotu (Miejskiej Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o.), który na własną prośbę i po akceptacji Prezydenta Miasta został wyznaczony do przyjmowania skazanych.

Wykaz prowadzony w Urzędzie Miejskim w Ostrowcu Świętokrzyskim zawierał zbędne dane dotyczące liczby godzin pracy w przeliczeniu na jednego skazanego.

NIK zwraca uwagę na przykłady dobrych praktyk dotyczących współpracy gmin z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości³⁷.

Biurowo Polityki Społecznej Urzędu Dzielnicy Białołęka wspólnie z Sądem Okręgowym w Warszawie i Sądem Okręgowym dla Warszawy Pragi, zorganizowało w czerwcu 2011 r. konferencję poświęconą wykonywaniu kary ograniczenia wolności. Wzięli w niej również udział przedstawiciele podmiotów organizujących prace. Uczestnicy konferencji dostrzegli potrzebę cyklicznego (raz w roku) organizowania tego typu spotkań w składzie rozszerzonym o przedstawicieli Policji i Prokuratury.

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubartowie, prowadził – w ramach realizacji Miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych – działalność resocjalizacyjną we współpracy z kuratorami społecznymi i zawodowymi zatrudnionymi w Ośrodku Kuratorskim przy Sądzie Rejonowym w Lubartowie. Sprawozdania z wykonania zadań określonych w Strategii składano corocznie Radzie Miasta.

³⁵ Burmistrz Supraśla, Prezydent Miasta Suwałk, Prezydent Grudziądza, Prezydent Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego, Burmistrz Gminy Stęszew, Burmistrz Miasta Iławy, Burmistrz Miasta Bartoszyce, Wójt Gminy Elbląg, Burmistrz Miasta Garwolin oraz Prezydent m. st. Warszawy (na którym spoczywał ten obowiązek w odniesieniu do podmiotów organizujących prace na terenie dzielnicy Białołęka).

³⁶ Wykazy nie były prowadzone w Urzędzie Gminy w Elblągu (organizatorem prac był Urząd), w Urzędzie Dzielnicy Białołęka (wykaz prowadzony był w Urzędzie m. st. Warszawy) oraz w Urzędach Miast: w Iławie, Bartoszycach, Garwolinie, Supraślu, Koronowie i Stęszewie (organizatorem prac w każdej z trzech ostatnich gmin był jeden podmiot).

³⁷ Białołęka, Bydgoszcz, Elbląg i Lubartów.

Działania resocjalizacyjne podejmował także, w ramach szeroko pojętej pomocy postpenitencjarnej, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bydgoszczy. Na pomoc tę składały się m.in. takie elementy jak: aktywizacja społeczna i zawodowa, pomoc prawna, terapeutyczna, psychologiczna, czy celowa pomoc materialna.

3.2 Wypełnianie przez wyznaczone podmioty obowiązków w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków do wykonywania prac przez skazanych

3.2.1. W latach 2009–2010 i w I połowie 2011 roku 20 skontrolowanych podmiotów przyjęło łącznie 4,1 tys. skazanych, w tym około 3,1 tys. osób³⁸ do wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne w ramach kary ograniczenia wolności oraz 1 tys. osób³⁹ do odbywania zastępczej kary (za nieściągalną grzywnę) w formie pracy społecznie użytecznej.

Stwierdzono dwa przypadki odmowy przyjęcia do pracy osób skazanych w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Warszawie, spowodowane brakiem środków na sfinansowanie badań lekarskich tych osób⁴⁰.

Obowiązujące od 8 czerwca 2010 r. przepisy nałożyły na wyznaczone podmioty obowiązek przyjmowania skazanych skierowanych do pracy przez sądowego kuratora zawodowego (wcześniej kierowanie skazanych należało do kompetencji sądu) oraz niezwłocznego informowania o każdym przypadku niezgłoszenia się do pracy. Podmioty organizujące prace skazanych nie dysponowały jednak instrumentami dyscyplinującymi skazanych. Czas od skierowania skazanego przez sąd lub kuratora do dnia stawienia się w celu odbywania kary⁴¹ wynosił do 14 dni – w 30,5% zbadanych spraw, od 14 do 30 dni – w 15,2% i powyżej 30 dni – w 26,8% spraw. W 36 przypadkach skazani stawili się do pracy po upływie ponad trzech miesięcy od dnia skierowania, zaś 206 skazanych (27,5%), mimo skierowania nie stawiało się w podmiotach organizujących prace.

Na przykład jeden ze skazanych, wobec którego orzeczona została kara sześciu miesięcy ograniczenia wolności z obowiązkiem wykonania nieodpłatnej pracy społecznej w Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Koronowie w wymiarze 30 godzin miesięcznie, stawiał się w celu odbywania kary 1 kwietnia 2010 r., tj. po upływie ponad dwóch lat od dnia otrzymania przez ZGKiM skierowania z sądu (19 lutego 2008 r.). W okresie tym Zakład dwukrotnie (7 maja 2008 r. i 23 listopada 2009 r.) informował sąd o niestawieniu się skazanego do pracy, podczas gdy – zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami⁴² – winien był niezwłocznie zawiadomić o tym sądowego kuratora zawodowego.

Skazany, wobec którego Sąd Rejonowy w Suwałkach orzekł karę ograniczenia wolności w formie nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne w wymiarze 240 godzin, zgłosił się do Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Suwałkach dopiero po 467 dniach od daty otrzymania przez Przedsiębiorstwo skierowania z sądu. Pomimo comiesięcznego informowania kuratora sądowego o niestawieniu się skazanego do odbywania kary, Przedsiębiorstwo nie dysponowało wiedzą o przyczynach zwłoki, ani o podejmowanych wobec skazanego działaniach dyscyplinujących lub zastosowanej karze zastępczej.

3.2.2. Większość skontrolowanych podmiotów zatrudniało skazanych niezwłocznie po ich zgłoszeniu się w celu wykonywania kary (czas oczekiwania na podjęcie pracy nie przekraczał 14 dni). Tylko w 50 przypadkach (7% ogółu spraw objętych kontrolą) skazani oczekiwali ponad 30 dni.

³⁸ Dane szacunkowe. Cztery z 20 podmiotów objętych kontrolą nie dysponowały dokładną liczbą tych osób. Wynikało to z nieinformowania przez sądy/kuratorów sądowych o rodzaju kary (sytuacja taka miała miejsce np. w Domu Pomocy Społecznej „Kalina” w Lublinie) lub z braku takich danych w wykazach prowadzonych w podmiotach organizujących prace (np. w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Warszawie).

³⁹ Jak wyżej.

⁴⁰ Dotyczyło to okresu sprzed wejścia w życie przepisów uchylających obowiązek poddawania skazanych badaniom lekarskim przez podmioty organizujące prace.

⁴¹ Dane z analizy 749 spraw (od 12 do 47 w każdym z podmiotów objętych kontrolą).

⁴² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna (Dz. U. Nr 56, poz. 544).

Z powodu braku możliwości zapewnienia pracy (spowodowanego przekroczeniem miesięcznego limitu osób odbywających karę) w Białoleńskim Ośrodku Sportu w Warszawie nie przyjęto, w wyznaczonym przez sąd/kuratora terminie, czterech skazanych (osoby te oczekiwały na rozpoczęcie wykonywania pracy od 45 do 81 dni).

Również z przyczyn leżących po stronie Zakładu Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. w Bartoszycach (brak miejsc) ośmiu skazanych oczekiwało na rozpoczęcie pracy od 33 do 72 dni.

3.2.3. W 18 (z 20 skontrolowanych) podmiotach stwierdzono uchybienia związane z organizowaniem prac. Do najczęściej powtarzających się nieprawidłowości należały:

- niepoddawanie skazanych badaniom lekarskim (w okresie do 7 czerwca 2010 r.). Pięć podmiotów nie skierowało skazanych na badania, w trzech przypadkach badaniami nie objęto wszystkich skazanych, zaś w ośmiu na badania kierowano również osoby zatrudnione po 8 czerwca 2010 r.;
- nieubezpieczanie skazanych od następstw nieszczęśliwych wypadków oraz odpowiedzialności cywilnej z tytułu wyrządzenia osobie trzeciej szkody przy wykonywaniu pracy (w okresie do 7 czerwca 2010 r.). Skazanych nie ubezpieczyło dziewięć z 16 skontrolowanych podmiotów, zaś pięć spośród pozostałych 11 organizatorów prac ubezpieczało skazanych również po 7 czerwca 2010 r., mimo iż obowiązek ten spoczywa obecnie na dyrektorach sądów okręgowych, wykonujących te zadania w imieniu Skarbu Państwa;
- nieprzeszkolenie skazanych w zakresie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Szkoleń nie przeprowadziły trzy podmioty⁴³, zaś cztery inne nie udokumentowały przeszkolenia skazanych;
- niezapewnienie odzieży i obuwia roboczego przez 18 podmiotów (większość podmiotów zatrudniała skazanych do prostych prac porządkowych, nie wymagających – w ich ocenie – stosowania odzieży ochronnej).

Na przykład skazanym zatrudnionym na stanowisku obsługi linii technologicznej do segregacji odpadów w Zakładzie Utylizacji Odpadów Komunalnych w Suwałkach, zapewniono jedynie rękawice robocze i fartuch ochronny, mimo że – zgodnie z zarządzeniem dyrektora Zakładu – pracownikom segregującym odpady przysługiwało m.in. ubranie drelchowe, obuwie robocze i koszula flanelowa. Z przydzielania skazanym odzieży zrezygnowano z przyczyn ekonomicznych (związanych z częstymi przypadkami jej utraty).

W Zakładzie Usług Komunalnych w Bartoszycach wprowadzono – jako jeden z warunków dopuszczenia do wykonywania pracy na danym stanowisku – wymóg zapewnienia odzieży i obuwia roboczego przez samych skazanych. Otrzymywali oni tylko rękawice ochronne i kamizelki ostrzegawcze. Skazani, poza pracami porządkowymi na terenie miasta, wykonywali roboty rozbiórkowe urządzeń komunalnych, uczestniczyli w wycinkach i pielęgnacji drzewostanu oraz w zimowym utrzymaniu dróg i ciągów pieszych, a także prowadzili roboty ziemne). W ocenie dyrektora Zakładu wykonywane przez skazanych zadania nie wymagały stosowania specjalistycznej odzieży i obuwia roboczego.

Praktyka ta był niezgodna z przepisami § 4 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia z 2004 r. oraz § 4 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia z 2010 r., w myśl których podmiot przyjmujący skazanego jest zobowiązany zapewnić mu bezpieczne i higieniczne warunki pracy, w tym odzież i obuwie robocze przewidziane na danym stanowisku;

- nieprzestrzeganie miesięcznego wymiaru czasu pracy określonego w orzeczeniach sądu (w czterech podmiotach). Nie miało to jednak wpływu na łączny wymiar wykonanych kar, który był zgodny z orzeczeniami sądowymi. Praktyka ta nie była kwestionowana przez sądy i stosowana w sytuacji, gdy skazany z różnych przyczyn (z powodów losowych, rodzinnych, itp.) nie mógł wykonywać pracy w wymiarze godzin przewidzianych w danym miesiącu.

W Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Stęszewie 20 z 29 skazanych wykonywało karę w wymiarze godzin lub miesięcy innym niż wskazany w orzeczeniach sądu. Prezes Sądu Rejonowego w Grodzisku Wielkopolskim wyraził pogląd (podzielany przez kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej), że usprawiedliwione odstępstwa

⁴³ Miejskie Usługi Komunalne Sp. z o.o. w Skarżysku Kamiennej, Zakład Budżetowy „Targowiska Miejskie” w Ostrowcu Świętokrzyskim i Centrum Sportu i Kultury w Garwolinie.

od określonego w orzeczeniu miesięcznego wymiaru czasu pracy, nie wykluczają realizacji celów stawianych karze ograniczenia wolności. W ocenie prezesa sądu „ściśle, literalne, przestrzeganie liczby godzin, które w kolejnych miesiącach miały być przepracowywane powodowałyby nadmierne, niepotrzebne utrudnienia (po stronie podmiotu, w którym wykonywana jest praca) i dolegliwości dla skazanego (...)”.

Cztery takie przypadki stwierdzono również w Komunalnym Zakładzie Budżetowym w Supraślu. Np. w jednej ze spraw osoba skazana na karę czterech miesięcy ograniczenia wolności z obowiązkiem wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne w wymiarze 30 godzin miesięcznie, faktycznie odpracowała siedem dni w listopadzie 2008 r., dwa dni w grudniu 2008 r. oraz sześć dni w marcu 2009 r. (przy założeniu, że dzienny wymiar czasu pracy wynosił osiem godzin, osoba ta przepracowała odpowiednio: 56, 16 i 48 godzin miesięcznie).

Podobne sytuacje wystąpiły w Białoleńskim Ośrodku Sportu w Warszawie oraz w Ośrodku Sportu, Rehabilitacji i Rekreacji w Kaliszu (w podmiotach tych stwierdzono – odpowiednio – trzy i 17 omawianych przypadków na 47 i 18 osób wykonujących pracę). Sąd Rejonowy w Kaliszu również nie kwestionował takiej praktyki wskazując, że wobec zwiększenia się liczby orzekanych kar i małej liczby podmiotów, w których mogą być one wykonywane, rygorystyczne przestrzeganie tej zasady jest utrudnione.

W Ośrodku Sportu, Rehabilitacji i Rekreacji w Kaliszu stwierdzono trzy przypadki wykonania kary ograniczenia wolności w wymiarze przekraczającym określony w orzeczeniu sądowym o: 0,5 godz., 2,5 godz. i 5 godzin.

3.3 Organizowanie i kontrolowanie pracy skazanych

Trzydzieści, tj. 65% podmiotów organizujących prace skazanych, wyznaczyło osoby odpowiedzialne za nadzorowanie i kontrolowanie tych prac oraz współdziałanie z kuratorską służbą sądową. Pozostałych siedem⁴⁴, w wyniku zaniedbań lub niedostatecznej wiedzy, nie dopełniło tego obowiązku lub wyznaczyło osoby odpowiedzialne w sposób niezgodny z przepisami.

Komunalny Zakład Budżetowy w Supraślu nie wskazywał sądowemu kuratorowi zawodowemu pracownika odpowiedzialnego za organizowanie i kontrolowanie pracy skazanych, gdyż osobę tę (kierownika KZB) wskazał Burmistrz Supraśla, przy wyznaczaniu Zakładu jako podmiotu obowiązującego do przyjęcia skazanych w celu odbywania kary. Było to niezgodne z postanowieniami § 8 rozporządzenia z 2004 r. i § 6 rozporządzenia z 2010 r., w myśl których to podmiot wskazuje sądowemu kuratorowi zawodowemu pracownika odpowiedzialnego za organizowanie i kontrolowanie pracy skazanych.

W Centrum Sportu i Kultury w Garwolinie pracownik odpowiedzialny za nadzorowanie i kontrolowanie pracy skazanych (kierownik obiektów sportowych) został wyznaczony na podstawie ustnego polecenia Dyrektora Centrum.

Dziewięć podmiotów nie prowadziło wymaganej dokumentacji w postaci harmonogramu pracy skazanych, a sześć również nie ewidencjonowało tych prac, bądź czyniło to nierzetelnie⁴⁵.

Harmonogramów nie sporządzano m.in. w Zakładzie Usług Komunalnych w Bartoszycach, Miejskim Zakładzie Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu i w Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Stęszewie. Wśród przyczyn braku harmonogramów i trudności w ich opracowywaniu kierownicy tych placówek wymieniali m.in.: niedyscyplinowanie skazanych, nieregularne odbywanie kar, konieczność kierowania skazanych do prac wcześniej nieprzewidzianych, powody osobiste.

W Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Stęszewie czas pracy pięciu osób (z 29 odbywających karę) nie był ewidencjonowany.

⁴⁴ Komunalny Zakład Budżetowy w Supraślu, Centrum Sportu i Kultury w Garwolinie, Kaliskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. w Kaliszu, Zakład Budżetowy „Targowiska Miejskie” w Ostrowcu Świętokrzyskim, Miejskie Usługi Komunalne Sp. z o.o. w Skarżysku-Kamiennej, Zakład Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. w Bartoszycach, Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu.

⁴⁵ Poza podmiotami wymienionymi w przypisie 46., były to również: Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Stęszewie, Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Suwałkach, Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Koronowie, Zakład Usług Komunalnych w Bartoszycach, Miejski Ośrodek Rekreacji i Wypoczynku w Grudziądzu, Ośrodek Sportu, Rehabilitacji i Rekreacji w Kaliszu.

Cztery podmioty⁴⁶ nie sporządzały niektórych wymaganych informacji o przebiegu pracy skazanych (dotyczących np. rodzaju wykonywanych prac i ich efektywności, liczby przepracowanych godzin) lub przekazywały je sądowemu kuratorowi zawodowemu z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w przepisach regulujących tryb wykonywania kary ograniczenia wolności⁴⁷.

Na przykład informacje dotyczące wykonywania pracy przez dwóch spośród sześciu skazanych odbywających kary w Komunalnym Zakładzie Budżetowym w Supraślu w latach 2009–2010, przekazano kuratorowi sądowemu dopiero po zakończeniu odbywania przez nich kar. Kuratora nie poinformowano także o czterech (spośród sześciu) przypadkach niepodjęcia przez skazanych pracy lub niezgłoszenia się do Zakładu. W pozostałych dwóch przypadkach kuratora poinformowano po upływie 42 i 89 dni od terminu wyznaczonego przez sąd. Niekompletna dokumentacja oraz nieterminowe przesyłanie przez KZB wymaganych informacji były – w opinii Prezesa Sądu Rejonowego w Białymstoku – jedną z przyczyn kierowania osób skazanych do placówek spoza gminy Supraśl.

W informacjach przekazywanych kuratorowi przez Miejski Ośrodek Rekreacji i Wypoczynku w Grudziądzu, nie zawarto danych dotyczących rodzaju wykonanych prac i ich efektywności oraz wykonania harmonogramów pracy, zaś Zakład Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. w Bartoszycach, nie wskazał w nich wysokości kwot odpowiadających wynagrodzeniu należnemu za prace skazanych, gdyby były one wykonywane w ramach stosunku pracy (nie podał również informacji o efektywności tych prac, wymaganej do 7 czerwca 2010 r.).

Z informacji uzyskanych od kuratorów sądowych wynika, że współpraca z podmiotami organizującymi pracę układała się dobrze. W ocenie kuratorów podmioty te należycie wykonywały swoje obowiązki. W wyniku sprawowania bieżącego nadzoru⁴⁸ oraz przeprowadzonych kontroli, kuratorzy stwierdzili nieprawidłowości tylko w sześciu jednostkach⁴⁹. Polegały one głównie na: niesporządzaniu harmonogramów pracy skazanych, niewypłacaniu wynagrodzenia pracownikowi odpowiedzialnemu za organizowanie i kontrolowanie prac oraz nieterminowym przekazywaniu informacji o ich przebiegu (a także o przypadkach niezgłoszenia się skazanych do pracy lub jej opuszczenia bez usprawiedliwienia).

Podmioty zatrudniające na ogół nisko oceniały efektywność prac wykonywanych przez skazanych. Wyraźne niezadowolenie wyraziło 65%, tj. 13 spośród 20 skontrolowanych podmiotów, zaś pięć dostrzegło w pracy skazanych wymierne korzyści. Dla większości podmiotów skazani stanowili głównie dodatkowe obciążenie organizacyjne i finansowe.

Na przykład w Zakładzie Utylizacji Odpadów Komunalnych w Suwałkach, jako niską oceniono efektywność pracy 60% skazanych. Zwrócono uwagę, że mimo prowadzonego nadzoru osoby te nie angażowały się we właściwy sposób w wykonywanie powierzonych im obowiązków. Odnotowywane były także częste, aczkolwiek nieskuteczne, przypadki gróźb wypowiedzianych przez skazanych pod adresem pracowników odpowiedzialnych za organizowanie i kontrolowanie pracy, w celu wymuszenia zaliczenia odbycia kary, mimo niewykonania powierzonych zadań.

Jako mało efektywne, nienależycie wykonywane i wymagające poprawek oceniono prace skazanych w Komunalnym Zakładzie Budżetowym w Supraślu. Według opinii kierownika Zakładu, osoby te często unikały pracy i chodziło im jedynie o uzyskanie potwierdzenia odbycia kary. Mimo niesubordynacji skazanych nie informowano o tym sądu i nie wyciągano konsekwencji wobec tych osób.

Dyrektor Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Koronowie stwierdził, że na potrzeby orzeczonych kar często wykonywane są dodatkowe prace (nie wynikające z rzeczywistych potrzeb), a ich jakość jest bardzo niska. Zauważył

⁴⁶ Miejski Ośrodek Rekreacji i Wypoczynku w Grudziądzu, Komunalny Zakład Budżetowy w Supraślu, Zakład Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. w Bartoszycach, Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Koronowie.

⁴⁷ Obowiązki podmiotów organizujących prace skazanych omówiono w analizie stanu prawnego.

⁴⁸ Bieżące analizowanie dokumentacji przekazywanej przez podmioty organizujące prace (harmonogramów i ewidencji oraz informacji o przebiegu pracy skazanych).

⁴⁹ Stwierdzono je w: Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Koronowie, Miejskim Ośrodku, Rekreacji i Wypoczynku w Grudziądzu, Miejskim Zakładzie Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu, Zakładzie Budżetowym „Targowiska Miejskie” w Ostrowcu Świętokrzyskim, Urzędzie Gminy w Elblągu i w Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Stęszewie.

również, że Zakład nie jest organizacyjnie i finansowo przygotowany do prawidłowej realizacji wymogów wynikających z przepisów, zaś kontakt ze skazanymi wymaga od pracowników Zakładu dużej odporności psychicznej i odwagi cywilnej.

Prezes Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Lubartowie oświadczył, że zatrudnianie osób skazanych powoduje utrudnienia w funkcjonowaniu spółki, wprowadza chaos organizacyjny i nie przynosi wymiernych korzyści. Wskazał na brak motywacji wśród skazanych (w ocenie prezesa osoby te „odrabiają czas” wyznaczony przez sąd), opieszałość w wykonywaniu powierzonych im zadań oraz niejednokrotne porzucanie pracy.

Dyrektor Miejskiego Ośrodka Rekreacji i Wypoczynku w Grudziądzu nisko ocenił efektywność pracy skazanych, a koszty ich zatrudnienia uznał za przewyższające ewentualne korzyści. W uzasadnieniu podał, że skazani przychodzili do pracy nieregularnie, sami decydując o jej terminach i długości trwania, co uniemożliwiało jakiegokolwiek planowanie w tym zakresie. Prace wykonywali niedokładnie i nieterminowo, a odpowiedzialni za ich nadzór pracownicy MORiW nie posiadali instrumentów skutecznego motywowania ich do pracy oraz egzekwowania poleceń. Dyrektor MORiW wskazał również na przypadki kradzieży, które miały miejsce podczas obecności skazanych na terenie Ośrodka.

Dyrektor Ośrodka Sportu, Rehabilitacji i Rekreacji w Kaliszu stwierdził, że zapewnienie skazanym pracy w placówce świadczącej usługi w zakresie rekreacji i wypoczynku dla dzieci i młodzieży oraz organizującej imprezy sportowe i kulturalne jest zadaniem niezmiernie trudnym. Skazani zgłaszają się niesystematycznie, zdarza się, że przychodzą pod wpływem alkoholu. W praktyce niemożliwe jest ustalenie dla nich stałego harmonogramu. Konieczność sprawowania wzmożonego nadzoru nad nimi powoduje, że jedynymi zadaniami, do których można ich zaangażować, są prace porządkowe na otwartym terenie. Dyrektor zwrócił również uwagę, że skazani wykonują powierzone im prace opieszale i mało starannie.

Opinie te potwierdzali również przedstawiciele samorządu terytorialnego, odpowiedzialni za wyznaczanie podmiotów organizujących prace.

Prezydent Grudziądza zauważył, że Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Nieruchomościami w Grudziądzu, wobec niedyscyplinowania osób zgłaszających się do pracy, zrezygnowało z zatrudniania skazanych. Z powodu nieefektywności pracy, również dyrektorzy innych placówek nie wyrażali chęci zwiększenia zatrudniania skazanych bądź zrezygnowali ze współpracy z miastem. Wśród przyczyn rezygnacji z przyjmowania skazanych wymieniano: niestawianie się ich w pracy, niewłaściwe zachowanie wobec innych osób, konieczność zwiększenia zatrudnienia w celu zapewnienia odpowiedniego nadzoru, nieopłacalność prac wykonywanych przez skazanych (związana m.in. z ponoszeniem kosztów ubezpieczenia i badań lekarskich).

W ocenie Prezydenta Kalisza podmioty niechętnie deklarują zapotrzebowanie na pracę osób skazanych, gdyż przy stosunkowo niewielkich korzyściach obowiązek ten powoduje znaczące problemy organizacyjne. Wskazał, że do takiej sytuacji przyczynia się niewystarczający nadzór nad pracą i zachowaniem skazanych sprawowany przez kuratorów sądowych. Zwrócił również uwagę, że do kaliskich instytucji trafiają często osoby z ościennych gmin. Wyraził pogląd, że zapewnienie odbywania kar w podmiotach właściwych ze względu na miejsce zamieszkania skazanych zmniejszy uciążliwość organizatorom prac na terenie Kalisza oraz zapewni uczestnictwo sąsiednich gmin w procesie resocjalizacji osób skazanych.

Pięć podmiotów dobrze oceniło pracę skazanych. Organizatorzy prac zwrócili uwagę, że kierowane do nich osoby sumiennie i z zaangażowaniem wykonywały powierzone im obowiązki (w efekcie np. niektórzy skazani zostali zatrudnieni w podmiotach, w których odbywali karę). Kierownicy zakładów pracy podkreślali również, że zatrudnienie osób skazanych przyniosło wymierne korzyści w postaci obniżenia kosztów działalności i efektywnej realizacji zadań.

W Zakładzie Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. w Bartoszycach zaplanowano zatrudnienie na składowisku odpadów komunalnych w Wysiecu dwóch skazanych, którzy najlepiej wykonywali przydzielone im prace w ramach wykonywanej kary ograniczenia wolności i – w ocenie władz spółki – byli pełnowartościowymi pracownikami.

Pozytywnie oceniono również pracę skazanych w Domu Pomocy Społecznej „Kalina” w Lublinie. Według opinii dyrektora placówki osoby te wykonywały powierzone im obowiązki sumiennie i z zaangażowaniem. Podkreślano, iż skazani nawiązywali dobre relacje zarówno z mieszkańcami, jak i pracownikami DPS, a świadczona przez nich praca zawierała element wychowawczy – uczyła empatii i szacunku do osób w podeszłym wieku, sprzyjała eliminowaniu postaw roszczeniowych i służyła resocjalizacji skazanych.

W ocenie Dyrektora Zakładu Usług Komunalnych w Bartoszycach, korzyści wynikające z zatrudniania skazanych są wymierne i widoczne (np. oczyszczanie miasta, także w dni wolne od pracy) oraz pozwalają obniżyć koszty utrzymania zasobów komunalnych przy udziale znacznie mniejszej liczby pracowników stałych. Odpowiednia organizacja i przygotowanie zadań do wykonania, przy niewielkich nakładach, stanowi o opłacalności tej działalności.

Kierownik Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Warszawie wskazała, że zatrudnianie skazanych jest korzystne dla placówki, albowiem przy niewielkich nakładach finansowych na organizację prac, przyczynia się do poprawy warunków bytowych zwierząt (remonty, naprawy, itp.). Oprócz tych efektów, praca skazanych miała także znaczący wpływ na integrację skazanych ze środowiskiem i resocjalizację tych osób. Wartość wykonanych prac w ocenianym okresie była wyższa od kosztów ponoszonych w związku z jej organizowaniem.

Dyrektor Białoleckiego Ośrodka Sportu ocenił wydajność pracy skazanych na poziomie 50% – 90% przeciętnej wydajności etatowych pracowników gospodarczych Ośrodka. Stwierdził, że osiągnięte z niej zyski znacznie przekraczają nakłady, które należałoby ponieść na wypłatę wynagrodzeń osób zatrudnianych w ramach tradycyjnego stosunku pracy. Wyraził nadzieję, że zatrudnianie skazanych będzie kontynuowane, w miarę możliwości finansowych Ośrodka.

3.4 Wydatki związane z organizowaniem pracy skazanych

Podmioty organizujące prace skazanych poniosły w latach 2009–2010 i w I połowie 2011 roku wydatki w kwocie 217 tys. zł, w tym głównie na opłacenie kosztów badań lekarskich (45 tys. zł), zakup środków ochrony indywidualnej (66 tys. zł), ubezpieczenie skazanych od następstw nieszczęśliwych wypadków (14 tys. zł) i zapewnienie im odzieży i obuwia roboczego (7 tys. zł). Siedem podmiotów wypłaciło również ryczałtowe wynagrodzenie (w sumie 50 tys. zł) osobom nadzorującym i kontrolującym prace skazanych.

Jedenastu z 20 skontrolowanych organizatorów prac poniosło nieuzasadnione koszty (w łącznej kwocie 10,3 tys. zł) związane z opłaceniem badań lekarskich i ubezpieczeniem skazanych przyjmowanych do pracy po 8 czerwca 2010 r. (po tej dacie obowiązek ubezpieczania skazanych przeniesiony został na dyrektorów sądów okręgowych⁵⁰).

Trzy podmioty zatrudniające osoby skazane prowadziły analizy efektów finansowych prac wykonywanych w ramach kary ograniczenia wolności.

W Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Warszawie corocznie ustalano stawkę za każdą przepracowaną przez skazanych godzinę, przyjmując za podstawę minimalne wynagrodzenie określone przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Ustalona przez podmiot stawka godzinowa netto wynosiła: w 2009 roku – 5,97 zł, w 2010 roku – 6,15 zł i w 2011 roku – 6,45 zł. Tygodniowo skazani wykonywali prace porządkowe i gospodarcze odpowiadające pracy ok. czterech – ośmiu etatowych pracowników. Kierownik Schroniska zauważył, że gdyby nie prace skazanych placówka musiałaby zatrudnić dodatkowych pracowników i ponieść z tego tytułu dużo wyższe koszty.

W Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji „Bystrzyca” Sp. z o.o. w Lublinie średnia miesięczna wartość pracy skazanych (przy uwzględnieniu stawki godzinowej na stanowisku robotnika gospodarczego) wynosiła około 1.100 zł. Zarząd Spółki wyraził opinię, iż praca ta jest na ogół społecznie użyteczna. Zwrócono jednakże uwagę, że jej efektywność jest uzależniona od obowiązkowości i sumienności skazanych, a MOSiR nie ma możliwości dyscyplinowania skierowanych osób, w szczególności nie stawiających się do pracy. W ocenie Ośrodka, zarówno koszty, jak i korzyści wynikające z zatrudniania osób skazanych, nie zawsze są mierzalne. Nawet jeżeli bezpośrednie wydatki są niewielkie, to czas poświęcany na nadzorowanie pracy może w wielu przypadkach powodować ujemny bilans korzyści.

Dyrektor Zakładu Usług Komunalnych w Bartoszycach wyraził opinię, że prace na cele społeczne stanowią istotne wsparcie przy realizowaniu zadań gminy. Oszacowano, że koszty pracy skazanych w I połowie 2011 roku wyniosły ok. 7.000 zł i były blisko o połowę niższe od kosztów, jakie Zakład musiałby ponieść przy zatrudnianiu osób do prac interwencyjnych (12.878 zł). Zwrócono jednocześnie uwagę, że osiągnięcie oczekiwanej efektywności tych prac wymaga stworzenia systemu skutecznego nadzoru i odpowiedniej motywacji skazanych.

⁵⁰ Uwzględniając stanowisko Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 6 lipca 2012 r., usunięto zapis o obowiązku poddawania badaniom lekarskim skazanych przyjmowanych do pracy po 8 czerwca 2010 r.

Koszty organizacji prac skazanych były stosunkowo niewielkie. Przykłady należytego wykorzystania pracy skazanych wskazują że korzyści z ich pracy mogą znacznie przewyższać wydatki na organizowanie tych prac.

3.5 Wnioski pokontrolne i ich realizacja

Do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast skierowano wnioski o wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości m.in. poprzez:

- przedstawianie radom gmin/miast opinii prezesów sądów rejonowych dotyczących potrzeb w zakresie wykonywania kary ograniczenia wolności w formie pracy na cele społeczne oraz informacji o podmiotach wyznaczonych do organizowania prac osób skazanych;
- przekazywanie prezesom właściwych sądów rejonowych informacji o wyznaczonych podmiotach;
- prowadzenie wykazu podmiotów obowiązanych do przyjęcia skazanych w celu wykonywania pracy.

Do podmiotów organizujących prace osób skazanych wnioskowano m.in. o:

- wskazywanie sądowym kuratorom zawodowym osób odpowiedzialnych za organizowanie i kontrolowanie pracy skazanych;
- bezzwłoczne informowanie kuratorów o rozpoczęciu pracy oraz o przypadkach niezgłoszenia się do pracy przez osoby skazane;
- sporządzanie harmonogramów pracy oraz przekazywanie ich sądowym kuratorom zawodowym;
- zapoznawanie skazanych z przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa i higieny pracy w zakresie odpowiednim dla wykonywanej pracy;
- zapewnienie skazanym środków ochrony indywidualnej oraz odzieży i obuwia roboczego przewidzianych na danym stanowisku pracy;
- prowadzenie ewidencji prac wykonanych przez skazanych.

Z odpowiedzi udzielonych przez kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek wynika, że podjęli działania zmierzające do realizacji wniosków.

Na przykład w Bydgoszczy, w celu wyeliminowania problemu związanego z niewystarczającą liczbą podmiotów organizujących prace skazanych, pozyskano do współpracy kilka miejskich spółek zainteresowanych zatrudnianiem tych osób do prac porządkowych.

Burmistrz Miasta Ławy zadeklarował podjęcie niezbędnych działań mających na celu wyznaczenia na terenie gminy podmiotów, w których wykonywana będzie kara ograniczenia wolności.

Po kontroli w Komunalnym Zakładzie Budżetowym w Supraślu wyznaczono osobę odpowiedzialną za organizowanie i kontrolowanie pracy skazanych oraz wprowadzono wewnętrzne regulacje określające obowiązki zakładu związane z prawidłowym wykonywaniem kar.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę poprzedzono analizą stanu prawnego, publikacji prasowych oraz interpelacji i zapytań poselskich. Wykorzystano również informacje kuratorów okręgowych oraz wyniki kontroli doraźnych przeprowadzonych w Urzędzie Miasta Kolno (woj. podlaskie) i w Przedsiębiorstwie Usług Komunalnych w Kolnie. Doboru jednostek do kontroli dokonano w sposób celowy przy założeniu, że każda z delegatur – kierując się opiniami sądów rejonowych, liczbą osób odbywających karę oraz sygnałami o nieprawidłowościach w wykonywaniu kary – przeprowadzi kontrole w dwóch urzędach gmin (miast) oraz w trzech podmiotach organizujących prace.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W trakcie kontroli zasięgnięto informacji w 16 sądach rejonowych oraz od 14 zespołów kuratorskiej służby sądowej, działających przy sądach rejonowych, a także od dwóch kuratorów okręgowych.

Protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników wszystkich objętych kontrolą podmiotów⁵¹. Wyniki kontroli omówiono podczas ośmiu narad pokontrolnych.

Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano 37 wystąpień zawierających ogółem 52 wnioski pokontrolne dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach nie wpłynęły zastrzeżenia.

⁵¹ Do protokołu kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Kaliszu Prezydent Miasta Kalisza złożył zastrzeżenia, które jako wniesione po terminie, nie zostały przyjęte.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanego obszaru

1. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna (Dz. U. Nr 56, poz. 544).⁵²
9. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna (Dz. U. Nr 98, poz. 634).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych młodocianym i warunków ich zatrudniania przy niektórych z tych prac (Dz. U. Nr 200, poz. 2047 ze zm.).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 1996 r. w sprawie wykazu prac szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia kobiet (Dz. U. Nr 114, poz. 545 ze zm.).
12. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu powoływania oraz działania Rady Głównej do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym, a także rad terenowych do spraw społecznej readaptacji i pomocy skazanym (Dz. U. Nr 113, poz. 723 ze zm.).

⁵² Uchylone z dniem 8 czerwca 2010 r.

Wykaz skontrolowanych podmiotów

L.p.	Nazwa podmiotu	Ocena sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym ⁵³
1.	Urząd Miejski w Supraślu	Pozytywna z uchybieniami
2.	Komunalny Zakład Budżetowy w Supraślu	Negatywna
3.	Urząd Miejski w Suwałkach	Pozytywna z uchybieniami
4.	Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych w Suwałkach	Pozytywna z uchybieniami
5.	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Suwałkach	Pozytywna z uchybieniami
6.	Urząd Miejski w Grudziądzu	Pozytywna z uchybieniami
7.	Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Koronowie	Pozytywna z uchybieniami
8.	Miejski Ośrodek Rekreacji i Wypoczynku w Grudziądzu	Pozytywna z uchybieniami
9.	Urząd Miejski w Koronowie	Pozytywna z uchybieniami
10.	Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu	Pozytywna z nieprawidłowościami
11.	Urząd Miasta Bydgoszczy	Pozytywna z nieprawidłowościami
12.	Urząd Miasta w Skarżysku-Kamiennej	Pozytywna z nieprawidłowościami
13.	Urząd Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego	Pozytywna z nieprawidłowościami
14.	Miejskie Usługi Komunalne Sp. z o.o. w Skarżysku-Kamiennej	Pozytywna z nieprawidłowościami
15.	Zakład Usług Pogrzebowych Sp. z o.o. w Ostrowcu Świętokrzyskim	Pozytywna z uchybieniami
16.	Zakład Budżetowy Targowiska Miejskie w Ostrowcu Świętokrzyskim	Pozytywna z nieprawidłowościami
17.	Urząd Miasta Lubartów	Pozytywna
18.	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Lubartowie	Pozytywna z nieprawidłowościami
19.	Urząd Miasta Lublin	Pozytywna z uchybieniami

⁵³ W kontroli przyjęto czterostopniową skalę ocen: [1] pozytywna, [2] pozytywna z uchybieniami, [3] pozytywna z nieprawidłowościami, [4] negatywna.

20.	Dom Pomocy Społecznej „Kalina” w Lublinie	Pozytywna z nieprawidłowościami
21.	Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji „Bystrzyca” w Lublinie	Pozytywna z nieprawidłowościami
22.	Urząd Miasta w Iławie	Negatywna
23.	Urząd Miasta w Bartoszycach	Pozytywna z nieprawidłowościami
24.	Urząd Gminy w Elblągu	Pozytywna z nieprawidłowościami
25.	Zakład Usług Komunalnych w Bartoszycach	Pozytywna z nieprawidłowościami
26.	Zakład Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. w Bartoszycach	Pozytywna z nieprawidłowościami
27.	Urząd Miejski Gminy Stęszew	Pozytywna z uchybieniami
28.	Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Stęszewie	Pozytywna z nieprawidłowościami
29.	Urząd Miejski w Kaliszu	Pozytywna z uchybieniami
30.	Kaliskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. w Kaliszu	Pozytywna z nieprawidłowościami
31.	Ośrodek Sportu, Rehabilitacji i Rekreacji w Kaliszu	Pozytywna z nieprawidłowościami
32.	Urząd Miasta w Garwolinie	Pozytywna z nieprawidłowościami
33.	Centrum Sportu i Kultury w Garwolinie	Pozytywna z nieprawidłowościami
34.	Urząd Dzielnicy Białołęka m. st. Warszawy	Pozytywna
35.	Białołęcki Ośrodek Sportu w Warszawie	Pozytywna z nieprawidłowościami
36.	Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt w Warszawie	Pozytywna

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska,
odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

L.p.	Stanowisko	Imię nazwisko	Od kiedy
1.	Burmistrz Supraśla	Radosław Dobrowolski Wiktor Grygiencez	od 10.12.2010 r. 04.12.2006 r. - 10.12.2010 r.
2.	Kierownik Komunalnego Zakładu Budżetowego w Supraślu	Marek Soroka	od 01.01.2009 r.
3.	Prezydent Miasta Suwałk pełniący funkcję Prezydenta Miasta Suwałk Prezydent Miasta Suwałk	Czesław Renkiewicz Wiesław Stelmach Józef Gajewski	od 06.12.2010 r. 11.08.2010 r.- 05.12.2010 r. 19.11.2002 r. - 04.08.2010 r.
4.	Dyrektor Zakładu Utylizacji Odpadów Komunalnych w Suwałkach	Zbigniew Makarewicz	od 30.03.1999 r.
5.	Prezes Zarządu Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. Suwałkach	Witaliasz Rychlik	od 01.07.1997 r.
6.	Prezydent Grudziądza	Robert Malinowski	od 04.12.2006 r.
7.	Dyrektor Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Koronowie	Ryszard Chrzanowski	od 01.06.2001 r.
8.	Dyrektor Miejskiego Ośrodka Rekreacji i Wypoczynku w Grudziądzu	Izabela Piwowarska	od 01.01.2005 r.
9.	Burmistrz Koronowa	Stanisław Gliszczyński	od 26.11.2006 r.
10.	Prezes Zarządu Miejskiego Zakładu Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu	Paweł Maniszewski	od 23.04.2008 r.
11.	Prezydent Miasta Bydgoszczy	Rafał Bruski Konstanty Dombrowicz	od 05.12.2010 r. 26.11.2006 r. - 04.12.2010 r.
12.	Prezydent Miasta Skarżyska Kamiennej	Roman Wojcieszek	od 06.12.2006 r.
13.	Prezydent Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego	Jarosław Wilczyński	od 26.11.2006 r.
14.	Prezes Zarządu Miejskich Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Skarżysku-Kamiennej	Jacek Szklarski Katarzyna Wójcicka Jadwiga Chamera Sławomir Terlecki Edmund Holinko	od 01.03.2011 r. 13.12.2010 r.- 28.02.1010 r. 01.03.2010 r. - 30.11.2010 r. 19.06.2009 r. - 28.02.2010 r. 01.01.2009 r. - 19.06.2009 r.
15.	Prezes Zarządu Zakładu Usług Pogrzebowych Sp. z o.o. w Ostrowcu Świętokrzyskim	Stanisław Dudek	od 02.04.2007 r.
16.	Dyrektor Zakładu Budżetowego „Targowiska Miejskie” w Ostrowcu Świętokrzyskim	Janusz Wacker	od 01.05.2007 r.
17.	Burmistrz Lubartowa	Janusz Bodziacki Jerzy Zwoliński	od 14.12.2010 r. 2006 r. - 13.12.2010 r.
18.	Prezes Zarządu Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Lubartowie	Tomasz Marzęda Ewa Krojec	od 22.06.2011 r. 30.06.2008 r. - 21.06.2011 r.

19.	Prezydent Miasta Lublin	Krzysztof Jan Żuk Adam Wasilewski	od 05.12.2010 r. 04.12.2006 r.- 04.12.2010 r.
20.	Dyrektor Dom Pomocy Społecznej „Kalina” w Lublinie	Andrzej Łaba Helena Pietraszkiewicz Maria Mitkowska	od 01.07.2009 r. 01.04.2009 r. - 17.09.2009 r. 01.12.1994 r. - 31.03.2009 r.
21.	Prezes Zarządu Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji „Bystrzyca” Sp. z o.o w Lublinie Dyrektor Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji „Bystrzyca” w Lublinie	Mariusz Szmit Mariusz Szmit	od 30.06.2011 r. 02.03.2006 r. - 29.06.2011 r.
22.	Burmistrz Miasta Iławy	Włodzimierz Ptasznik	od 01.12.2006 r.
23.	Burmistrz Miasta Bartoszyce	Krzysztof Nałęcz	od 29.11.2006 r.
24.	Wójt Gminy Elbląg	Genowefa Kwoczek	od 24.01.2008 r.
25.	Dyrektor Zakład Usług Komunalnych w Bartoszycach	Krzysztof Jerzyło	od 01.01.2009 r.
26.	Prezes Zarządu Zakładu Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. w Bartoszycach	Krzysztof Borys	od 16.01.2009 r.
27.	Burmistrz Gminy Stęszew	Włodzimierz Pinczak	od 27.06.1994 r.
28.	Dyrektor Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Stęszewie	Zbigniew Grześkowiak	od 04.12.1998 r.
29.	Prezydent Miasta Kalisza	Janusz Pęcherz	od 01.12.2006 r.
30.	Prezes Zarządu Kaliskich Linii Autobusowych Sp. z o.o. w Kaliszu	Jerzy Walczyński Paweł Olszewski Roman Machowiak Marek Matuszewski	od 29.07.2011 r. 25.01.2010 r. - 28.07.2011 r. 01.11.2009 r. - 24.01.2010 r. 16.06.2008 r. - 30.10.2009 r.
31.	Dyrektor Ośrodka Sportu, Rehabilitacji i Rekreacji w Kaliszu	Mirosław Przybyła	od 13.05.2003 r.
32.	Burmistrz Miasta Garwolin	Tadeusz Mikulski	od 27.10.2002 r.
33.	Dyrektor Centrum Sportu i Kultury w Garwolinie	Jarosław Kargol	od 22.03.2005 r.
34.	Burmistrz Dzielnicy Białołęka m. st. Warszawy	Jacek Kaznowski	od 12.12.2006 r.
35.	Dyrektor Białołęckiego Ośrodka Sportu w Warszawie	Henryk Skrobek	od 17.05.2004 r.
36.	Dyrektor Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Warszawie	Wanda Dejnarowicz	od 25.04.2003 r.

Wykaz organów, 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. Minister Sprawiedliwości
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
8. Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
9. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
10. Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
11. Krajowa Rada Sądownictwa
12. Krajowa Rada Kuratorów
13. Prezydenci, burmistrzowie i wójtowie gmin