



Warszawa, dnia 28 lipca 2010 r.

DL-P-I-0701-21/10

dot. BPS/KU-034/920/2/10

**Pan**  
**Piotr Zientarski**  
**Przewodniczący**  
**Komisji Ustawodawczej**  
**Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

*Stanowimy Panie Przewodniczący.*

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 lipca 2010 r., l.dz. BPS/KU-034/920/2/10 uprzejmie informuję, że w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości przedłożony projekt *ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy* ściśle realizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt P 20/09, nie wprowadza jednak żadnych mechanizmów rekompensujących podmiotom zatrudniającym osoby skazane konsekwencji wzrostu minimalnych wynagrodzeń wypłacanych tym osobom, ani nie tworzy dodatkowych bodźców dla zatrudniania osób skazanych. Na te dwie kwestie zwrócił wyraźnie uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku.

Realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sposób zaproponowany w przedmiotowym projekcie *ustawy* stwarza istotne zagrożenie dla skutecznego wywiązywania się przez więziennictwo z ustawowego obowiązku organizowania miejsc pracy dla skazanych. Europejskie Reguły Więzienne (*zalecenie nr R(87) 3 dla państw członkowskich Rady Europy, przyjęte przez jej Komitet Ministrów z dnia 12 lutego 1987 r. podczas 404 posiedzenia Delegatów Ministrów*), w art. 73 stanowiły, że pracę zapewnia więźniom administracja więzienna w swoich zakładach, warsztatach i gospodarstwach rolnych albo we współpracy z prywatnymi podmiotami wewnątrz albo na zewnątrz zakładu. Również *Zalecenia REC (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych (przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 11 stycznia 2006 r. na 952 posiedzeniu delegatów)* zawierają uregulowania dotyczące

roli władz więziennych w zapewnieniu pracy więźniom, stanowiąc w punkcie 26.9 aneksu do Zalecenia REC (2006)<sup>2</sup>, że władze więzienne zapewniają pracę więźniom albo we własnym zakresie albo we współpracy z prywatnymi podmiotami, wewnątrz albo na zewnątrz zakładu. Jest to więc powinność Państwa realizowana przez wyspecjalizowaną instytucję, jaką jest Służba Więzienna.

W polskim systemie penitencjarnym osoby pozbawione wolności zatrudniane są odpłatnie w następujących formach:

- w przywięziennych zakładach pracy,
- u kontrahentów pozawięziennych,
- przy pracach porządkowych i pomocniczych na rzecz jednostek penitencjarnych.

Zaproponowane w projekcie rozwiązanie dostosowujące jedynie przepis art. 123 § 2 *Kodeksu karnego wykonawczego* do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, skutkować może nieodwracalnymi zmianami dla polskiego systemu penitencjarnego, polegającymi na groźbie utraty, w krótkim okresie czasu, nawet do 10 tysięcy miejsc pracy dla osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych. Przede wszystkim należy spodziewać się radykalnego zmniejszenia, a praktycznie zaniku zatrudnienia na rzecz kontrahentów zewnętrznych. Już obecnie, firmy zatrudniające skazanych, zgłaszają do dyrektorów zakładów karnych sygnały o rezygnacji ze współpracy z więziennictwem z końcem bieżącego roku.

Dokonana wstępna analiza skutków ekonomicznych i społecznych takiego rozwiązania wskazuje, że:

1) dodatkowe koszty, jakie będą musiały zostać poniesione przez pracodawcę – **przywięzienne zakłady pracy** - na wynagrodzenie skazanych (wraz z pochodnymi), przy założeniu, że wielkość zatrudnienia skazanych kształtować będzie się na poziomie 2009 r. – wyniosą ok. 18.755 tys. zł. Przewidywany przeciętny koszt utworzenia każdego dodatkowego miejsca pracy dla skazanego (wynagrodzenie wraz z pochodnymi, przyuczenie do pracy, odzież ochronna, przeszkolenie BHP) – należy oszacować na 1950 zł. Jednocześnie oszacowano, że aby koszty ponoszone przez poszczególne przywięzienne zakłady pracy na wynagrodzenia skazanych utrzymać na poziomie 2009 r., wielkość zatrudnienia osób pozbawionych wolności w firmach przywięziennych należałoby zmniejszyć o 1.030 etatów (co stanowi spadek zatrudnienia o 49% w stosunku do stanu aktualnego);

2) jeszcze bardziej dotkliwe skutki i zagrożenia dotyczą zatrudnienia skazanych na rzecz **kontrahentów pozawięziennych**. W tej formie odpłatnego zatrudnienia zewnętrznego pracuje aktualnie ponad 4 tys. skazanych. Istnieje realne niebezpieczeństwo, że w sytuacji,

gdy koszty pracy ponoszone przez takiego pracodawcę wzrosną do poziomu niemal 2 tys. zł miesięcznie na jednego zatrudnionego skazanego, przedsiębiorcy pozawięzienni całkowicie zrezygnują z zatrudniania osadzonych.

Dodatkowo należy podkreślić, że kontrahenci pozawięzienni coraz częściej lokują swoją produkcję na terenie jednostek penitencjarnych, ponosząc przy tym określone nakłady biznesowe, partycypując np. w kosztach remontu i przystosowania wolnych pomieszczeń niemieszkańcych na obiekty produkcyjne. Pozwala to dodatkowo zatrudnić bardzo dużą liczbę skazanych, którzy z przyczyn penitencjarno-ochronnych nie kwalifikują się do zatrudnienia poza terenem jednostki. Dla przykładu: w Zakładzie Karnym w Czarnem 2 kontrahentów zatrudnia ok. 150 osób, w Zakładzie Karnym Nr 1 w Łodzi 1 kontrahent zatrudnia ok. 130 osób, a w Zakładzie Karnym w Nysie 1 kontrahent zatrudnia ok. 80 osób.

W tych przypadkach należy liczyć się z wypowiedaniem umów o zatrudnienie, a istnieje także ryzyko występowania przez te podmioty z pozwami wobec Skarbu Państwa o odszkodowanie za poniesione nakłady, wskutek zaistniałych zmian w warunkach prawnych zatrudniania skazanych. Ponadto istnieje w związku z tym realne zagrożenie, że przewidziane w projekcie *ustawy* rozwiązanie może spowodować utratę ok. 4 tys. miejsc pracy dla skazanych, zatrudnionych u kontrahentów niezwiązanych instytucjonalnie z więzienictwem;

3) aktualnie **przy pracach porządkowych i pomocniczych, wykonywanych na rzecz jednostek organizacyjnych Służby Więziennej**, budżet państwa zapewnia 8 tys. etatów kalkulacyjnych dla skazanych oraz środki w kwocie 74 837 tys. zł. Wejście w życie projektowanej *ustawy* wymagałoby zapewnienia na 2011 r. środków w kwocie 140 076 tys. zł, a tym samym spowodowałoby skutki finansowe dla budżetu państwa w części 37 „Sprawiedliwość” w 2011 r. na poziomie 65 239 tys. zł.

W przypadku niezyskania dodatkowych środków finansowych na wynagrodzenia dla skazanych podczas prac nad projektem budżetu na 2011 r., zaistnieje konieczność zmniejszenia liczby zatrudnionych skazanych do poziomu około 4 tys. etatów. Oznacza to zagrożenie utraty kolejnych 4 tys. miejsc zatrudnienia dla skazanych.

Należy zwrócić ponadto uwagę, iż sytuacja taka nie pozostanie bez wpływu na bieżącą obsługę logistyczną jednostek penitencjarnych. Co równie istotne, zmniejszenie zatrudnienia skazanych może pośrednio wpływać także na bezpieczeństwo zakładów karnych i aresztów śledczych (w penitencjarystyce wskazuje się na istnienie wyraźnego związku pomiędzy wypadkami nadzwyczajnymi a bezczynnością skazanych).

Z powyższego wynika, że skutki ekonomiczne i społeczne, związane z wprowadzeniem

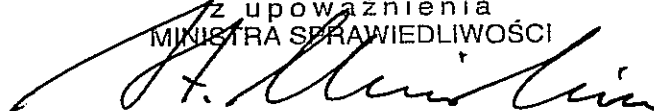
w życie zaproponowanej zmiany *Kodeksu karnego wykonawczego*, są niebagatelne. W stosunkowo krótkim czasie więziennictwo utracić może nawet do 10 tys. miejsc pracy dla skazanych. Tymczasem zatrudnienie osób pozbawionych wolności w trakcie pobytu w jednostce penitencjarnej powinno być traktowane jako jeden z podstawowych środków mających na celu readaptację społeczną skazanych. Aktywność zawodowa w trakcie odbywania kary nie tylko umożliwia skazanym zdobycie odpowiednich kwalifikacji, co ułatwia późniejsze zatrudnienie, ale przede wszystkim wykształca nawyk pracy, co stanowi istotny element zapobiegania powrotowi do przestępstwa. Ponadto pozwala na spłatę zobowiązań alimentacyjnych, kar, grzywien oraz pomoc finansową dla rodzin. Nie do przecenienia jest również bezpośredni wpływ pracy osadzonych na poprawę atmosfery wychowawczej w jednostkach penitencjarnych oraz ich bezpieczeństwo.

Dlatego też, by uniknąć wyżej opisanych zagrożeń, projektowana *ustawa* nie powinna ograniczać się jedynie do zmian w art. 123 § 2 k.k.w., ale powinna przewidywać, tak jak wskazał w uzasadnieniu do wyroku Trybunał Konstytucyjny, odpowiednie mechanizmy rekompensujące podmiotom zatrudniającym osoby pozbawione wolności konsekwencje wzrostu ich wynagrodzeń i stworzenie dodatkowych bodźców do zatrudniania tych osób. Uznając znaczenie zatrudniania osób pozbawionych wolności w procesie ich readaptacji społecznej, celowe, a wręcz konieczne staje się uzupełnienie podjętej inicjatywy ustawodawczej o takie rozwiązania.

Należy zauważyć, że niniejsza opinia jest opinią własną Ministra Sprawiedliwości, nie stanowi zaś opinii Ministra Sprawiedliwości jako przedstawiciela Rady Ministrów, o której mowa w art. 60 ust. 3 pkt 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu (M. P. z 2002 r., Nr 54, poz. 741, z późn. zm.).

Równocześnie uprzejmie sygnalizuję Panu Przewodniczącemu, że w Ministerstwie Sprawiedliwości opracowywany jest projekt założeń ustawy realizującej wymieniony ma wstępie wyrok Trybunału Konstytucyjnego. W projekcie tym, poza zmianą *ustawy – Kodeks karny wykonawczy*, przewiduje się także zmianę *ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności*.

*2 powierzeniem*

z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI  
  
Stanisław Chmielewski  
SEKRETARZ STANU