

Warszawa, dnia 27 czerwca 2013 r.

Zespół Prawa Karnego  
Wydział Karnego  
Postępowania Wykonawczego

Pani  
Justyna Lewandowska  
Dyrektor Zespołu  
Krajowy Mechanizm Prewencji

W odpowiedzi na pismo Pani Dyrektor z dnia 4 czerwca 2013 r. (RPO-695870-VII-720/12/DK), w sprawie postulatów dotyczących rozwoju zatrudnienia skazanych, jakie zostały przedstawione przez dr Janusza Zagórskiego w czasie debaty pt. „Zatrudnienie osób skazanych w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności i po jej zakończeniu” (13 września 2012 r.), uprzejmie uzupełniam poprzednią odpowiedź z dnia 25.06.2013 r. – zgodnie z Pani prośbą w tym przedmiocie.

Z przedstawionych w Pani piśmie wniosków zapewne tylko dwa wiążą się z potrzebą wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych.

1. Obniżenie kosztów związanych z zatrudnieniem skazanych poprzez rezygnację z należności podatkowych wobec Skarbu Państwa - może wiązać się ze zmianą ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności.

2. Stworzenie obiegu zamkniętego wewnątrz więziennictwa dla towarów i usług oferowanych przez przywiezione zakłady pracy - może wiązać się ze zmianą ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy z 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych.

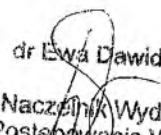
Decyzja w tej mierze należy jednak do organów posiadających inicjatywę legislacyjną.

W czasie debaty w dniu 13 września 2012 r. jej uczestnicy, w tym ówczesny Naczelnik Wydziału III w Zespole II, przedstawiali propozycje możliwych rozwiązań. Nie wypada mi jednak oceniać, które propozycje są słuszne i które będzie Pani chciała uwypuklić w wystąpieniach generalnych, jakie planuje przygotować Pani Zespół.

Pozostałe postulaty, wskazane w punktach 3-5 Pani pisma odnoszą się do praktyki. Wymagają one zatem dyskusji i wypracowania ewentualnych zmian w sposobie postępowania przez funkcjonariuszy SW, przedstawicieli przedsiębiorstw, czy organów samorządu terytorialnego (np. postulat utworzenia w terenie rad, które skupiałyby przedstawicieli więziennictwa, przedsiębiorców, związków zawodowych, samorządowców i rozszerzałyby zatrudnienie poza zakładem karnym). Sama treść tych postulatów wskazuje, jakie powinny zostać podjęte działania i nie wymaga to w moim przekonaniu dodania żadnych komentarzy - np. konsolidacja bazy produkcyjnej w skali okręgowych inspektoratów SW, czy likwidacja ograniczeń stawianych osadzonemu w dostępie do zatrudnienia. W tym ostatnim przypadku chodzi o problem nie kierowania do zatrudnienia skazanych, którzy mają jednocześnie status tymczasowo aresztowanych w kolejnych sprawach karnych, jakie się toczą przeciwko nim. Ta kwestia została jednak również sprecyzowana w postulacie 5, a w praktyce wymaga innego podejścia ze strony Służby Więziennej i bardziej indywidualnego podejścia do każdej osoby pozbawionej wolności.

Wyrażam nadzieję, że tym razem przesłane informacje zostaną zaakceptowane przez Panią Dyrektora i będą wystarczające.

Łączę wyrazy szacunku

  
dr Ewa Dawidziuk  
Naczelnik Wydziału  
Karnego Postępowania Wykonawczego

Warszawa, dnia 25 czerwca 2013 r.

Zespół Prawa Karnego  
Wydział Karnego  
Postępowania Wykonawczego

Pani  
Justyna Lewandowska  
Dyrektor Zespołu  
Krajowy Mechanizm Prewencji

*Szanowne Pani Dyrektor,*

W odpowiedzi na pismo Pani Dyrektor z dnia 4 czerwca 2013 r. (RPO-695870-VII-720/12/DK), w sprawie postulatów dotyczących rozwoju zatrudnienia skazanych, jakie zostały przedstawione przez dr Janusza Zagórskiego w czasie debaty pt. „Zatrudnienie osób skazanych w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności i po jej zakończeniu” (13 września 2012 r.), uprzejmie odnoszę się do nich.

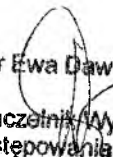
Po pierwsze informuję, iż pomocne w przygotowaniu przez Zespół Pani Dyrektor propozycji odpowiednich zmian legislacyjnych będą zapewne dwie publikacje, poświęcone problematyce zatrudnienia skazanych, których autorem jest dr Janusz Zagórski:

1. Konstytucyjne wolności i prawa socjalne osób uwięzionych i ich urzeczywistnianie (współautorzy: T. Bulenda, R. Musidłowski) [w:] Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne, Księga Jubileuszowa wyd. w XV rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s.197-234;

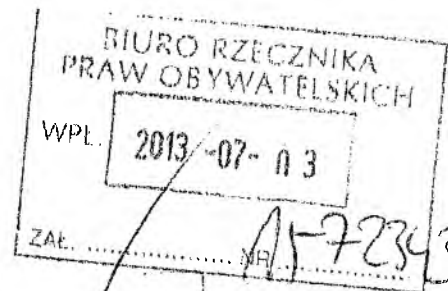
2. Zatrudnienie osób pozbawionych wolności i możliwości jego rozwoju – artykuł przesłany na IV Kongres Penitencjarny w Kaliszu [w:] Misja Służby Więziennej a jej zadania wobec aktualnej polityki karnej i oczekiwań społecznych Poznań - Gdańsk -Warszawa - Kalisz 2008, s. 645-654.

Ponadto, odnosząc się do prośby Pani Dyrektor informuję, iż w moim przekonaniu postulat pierwszy i drugi, przytoczony w piśmie, wymaga zmian legislacyjnych. Pozostałe zaś odnoszą się do potrzeby zmian praktyki postępowania we wskazanym zakresie.

Łączę wyrazy szacunku

  
dr Ewa Dawidziuk  
Naczelnik Wydziału  
Karnego Postępowania Wykonawczego

**OKRĘGOWY INSPEKTORAT  
SŁUŻBY WIĘZIENNEJ**  
31-155 KRAKÓW, ul. Montelupich 7  
tel. 0-12 634-50-77; fax 0-12 633-81-72



695870

12

Kraków, dnia 27 czerwca 2013 r.

OI/ZP – 072/1 /13/1109

**Biuro  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
Al. Solidarności 77  
00-900 Warszawa**

Du

2013 -nr 03

W odpowiedzi na pismo RPO–695870–VII–720/12/DK z dnia 04-06-2013r. dotyczące debaty nt. **Zatrudnienie osób skazanych w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności i po jej zakończeniu** jako sposób przeciwdziałania brakowi zatrudnienia dla osób pozbawionych oraz opuszczających zakłady karne.

Wskazane propozycje uproszczenia systemu uzyskiwania przez kontrahentów środków finansowych na podstawie Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy pojawiły się w trakcie prezentacji jako jedna z myśli roboczych i dotyczyły formy pomocy zawartej w § 2.1. w/w rozporządzenia (ryczałt).

W obecnej chwili, w jednostkach okręgu krakowskiego, niemal wszyscy przedsiębiorcy zatrudniający osadzonych odpłatnie korzystają z pomocy funduszu w formie ryczałtu. Początkowo konieczność składania wniosków o wypłatę ryczałtu do jednostki penitencjarnej przez przedsiębiorców wydawała się zbędnym utrudnieniem dla zainteresowanych. Obecnie przedsiębiorcy wyrażają opinie, że składanie wniosków przez jednostki penitencjarne jest dobrym rozwiązaniem z uwagi na

pomoc, której udzielają funkcjonariusze w przygotowaniu i sprawdzaniu wniosku.

Pomoc dla przedsiębiorców (ryczałt, pożyczka, dotacja) wprowadzona przez fundusz, mimo obecnego wzrostu stopy bezrobocia, przyczyniła się do utrzymania przez przedsiębiorców zatrudnienia osadzonych na obecnym poziomie.

Dyrektor Okręgowy  
Służby Więzienniej w Krakowie  
płk mgr Krzysztof Tręba

Wvk. w 2 egz.

1. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

1. a/a.

AF



Adres do korespondencji: Biuro Fundacji: ul. Oliwska 5, 03-316 Warszawa

WARSZAWA, DNIA 26.06.2013 R.

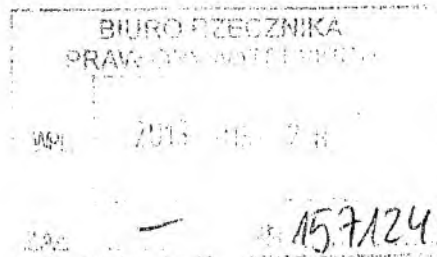
Nasz numer: 482/2013

695 870 M

2013-07-02

Fundacja Pomoc Potrzebującym  
Fundacja Pożytku Publicznego  
ul. Leszczyńskiego 9, 02-496 Warszawa  
NIP: 522-26-71-106 Regon: 015285525  
Biuro Fundacji  
ul. Oliwska 5, 03-316 Warszawa  
tel/fax 0-22 674 74 42

Szanowna Pani Profesor  
dr hab. Irena Lipowicz  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
Aleja Solidarności 77  
00 - 090 Warszawa



**Dotyczy:**

Zmian przepisów dotyczących Funduszu Aktywizacji Zawodowej

*Irena Lipowicz*

W odpowiedzi na pismo Pani Rzecznik dotyczące Funduszu Aktywizacji Zawodowej – dziękując za zainteresowanie tą sprawą – Zarząd Fundacji „Pomoc Potrzebującym” przekazuje swoje stanowisko.

Rozważając problematykę zatrudnienia osadzonych należy wyjść od problemu zasadniczego – spełnienia niezbędnych warunków umożliwiających potencjalnym pracodawcom – bez względu na ich umocowanie prawne (prywatni przedsiębiorcy czy też organizacje pozarządowe) – zatrudnienie osadzonych. Te warunki to przede wszystkim koszty jakie musi ponieść pracodawca zatrudniający osadzonych.

Zatrudnienie osadzonych rodzi koszty, które są dużo wyższe niż koszty zatrudnienia pracowników cywilnych. Nie są to tylko koszty samej pracy (wynagrodzenie + jego koszty), ale również: koszty dowozu, koszty szkolenia (zazwyczaj są to osoby bez kwalifikacji wymagające przeszkolenia w celu podjęcia pracy), koszty wyposażenia roboczego (odzież robocza + środki czystości), wyżywienie. Jednocześnie, o czym warto pamiętać, osadzony w czasie odbywania kary pozbawienia wolności ma zagwarantowane – także dzięki podmiotom zatrudniającym – wszelkie środki do przeżycia + wynagrodzenie. Pracodawcy zapewniają wyżywienie, odzież, koszty przewozu do pracy i z pracy (dla niektórych osadzonych odbywających karę w systemie otwartym – nawet bilety komunikacji miejskiej) i oczywiście wynagrodzenie na poziomie najniższej krajowej. W trakcie odbywania kary osadzony jako pracownik nie ponosi więc ŻADNYCH kosztów wynikających z zatrudnienia i zwykłej ludzkiej egzystencji. Te koszty ponosi i służba więzienna i pracodawca zatrudniający osadzonych. Ten sam osadzony już po odbyciu kary – dostając to samo wynagrodzenie musi pokryć te koszty z własnych środków, dodatkowo zapewniając stabilność materialną swojej rodzinie. Naszym zdaniem takie umocowanie „odpłatności” pracy osadzonych jest dysproporcjonalne – nie tylko w stosunku do podmiotów zatrudniających osadzonych, ale i samych osadzonych, którzy przestają traktować wynagrodzenie jako środek do przeżycia i swoistą nagrodę za dobrą pracę, ale jako coś oczywistego, co się należy bez względu na jakość pracy, a wynikający jedynie z faktu odbywania kary pozbawienia wolności.

Spadek zatrudnienia zewnętrznego spowodował, że na rynku brakuje podmiotów (prywatnych i organizacji pozarządowych) które mogłyby o te środki aplikować.



Dotyczy: wniosku na realizację zadania w ramach dotacji na aktywizację zawodową osób osadzonych

Brak wniosków, brak możliwości rozwijania procedur: aplikowania i rozliczania tych środków, nie tworzy praktyki korzystania ze środków funduszu, co powoduje, że już na etapie oceny wniosków widać dużą obawę przed ich akceptacją – piętrzeniem barier, niż tworzeniem katalogu dróg dostępu do uzyskania dofinansowania.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy odnosi się do art. 8 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnieniu osób pozbawionych wolności. Przepisy te wskazują, iż środki funduszu Aktywizacji Zawodowej przeznacza się na finansowanie działań w zakresie:

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

**Odnosząc się bezpośrednio do Państwa pytania przekazujemy niniejszym swoje stanowisko i propozycje zmian:**

**1. Tworzenie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności oraz ochronę istniejących**

Zapisy rozporządzenia odnoszące się do art. 8 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. (obszary wsparcia w ramach funduszu) wydają się zbyt ogólne. Wydaje się, że intencją ustawodawcy było, aby przepisy były napisane na takim stopniu ogólności by umożliwiały realizację jak największej liczby działań jak największej liczbie podmiotów. Jednak taki stopień ogólności powoduje, że przepisy interpretowane są przeciwko wnioskodawcy. Dotyczy to głównie działań podejmowanych poza zakładem karnym. Nowe miejsca pracy dla osadzonych tworzone są obecnie WYŁĄCZNIE poza zakładem karnym. Interpretacja tego zapisu jest natomiast taka, że miejsca takie powinny być tworzone *na terenie* lub *przy jednostkach penitencjarnych*. Rozbudowanie tego zapisu o stwierdzenie „zarówno w zakładach karnych jak i poza nimi” (zewnętrzne podmioty zatrudniające) stworzyłoby szansę na pozyskiwanie funduszy na tworzenie nowych miejsc pracy dla osadzonych zatrudnianych przez zewnętrznych pracodawców (np. organizacje pozarządowe).

**2. Tworzenie w zakładach karnych infrastruktury niezbędnej dla działań resocjalizacyjnych**

Błędem wydaje się wskazanie, że środki te mogą być przeznaczone wyłącznie na infrastrukturę powstającą w zakładach karnych. Coraz częściej, ta infrastruktura tworzona jest poza jednostkami penitencjarnymi gdyż działania resocjalizacyjne są podejmowane przez podmioty zewnętrzne poza zakładami karnymi. Taki zapis skutecznie pozbawia ich możliwości rozwoju infrastruktury tym samym powiększania oferty i liczby potencjalnych beneficjentów (osadzonych). Rozporządzenie nie dostrzega, że to coraz częściej organizacje pozarządowe są zewnętrznymi zaangażowanymi w ten proces – tworzony i wykonywany poza murami więzienia.

Tym bardziej, że o środki na rozwój tej infrastruktury może się ubiegać podmiot zatrudniający osadzonych minimum 2 lata. Z pewnością nie są to żadne jednostki podległe służbie więziennej, mogą to być więc i są wyłącznie podmioty zewnętrzne – więc budowanie infrastruktury wyłącznie w zakładach karnych wydaje się sprzeczne z rzeczywistością. Punkt ten powinien on być uzupełniony o możliwość tworzenia takiej **infrastruktury poza zakładami karnymi – przez podmioty zewnętrzne zatrudniające osadzonych** – na np. doposażenie sal szkoleniowych, budowę lub rozbudowę infrastruktury umożliwiającej zewnętrzne podjęcie pracy przez osadzonych, zabezpieczenie i dostosowanie miejsc pracy do wymogów zatrudnienia zewnętrznego osadzonych.

**3. Organizowanie nauki zawodu i doskonalenia zawodowego dla osób pozbawionych wolności.**

Nie ma sporządzonej jednolitej instrukcji wypełniania takiego wniosku, ani kryteriów, które brane będą pod uwagę – np. podręcznik procedur. Zapisy rozporządzenia i ustawy są w tym względzie zbyt ogólne.





Dotyczy: wniosku na realizację zadania w ramach dotacji na aktywizację zawodową osób osadzonych

Nie ma zapisów do jakiej kwoty można wnioskować, poza zapisem (§ 9.1) „dotacja może być przyznana do wysokości nieprzekraczającej planowanej wartości zadania”. Taki zapis teoretycznie pozwala na rozpisanie nawet dużych zadań (np. rozwój infrastruktury), ale interpretacja tego przepisu jest „minimalistyczna”. Proponowane kwoty na dofinansowanie są najmniejsze z możliwych, co przyszłościowo nie pozwala planować projektów dużych – np. związanych z rozwojem infrastruktury czy tworzeniem nowych miejsc pracy (projekty powyżej 500.000,00 zł). Brak jasnych procedur przyznawania tych środków (np. podręcznik procedur - którego brak), co praktycznie uniemożliwia ocenę, co dla Funduszu w ramach konkretnego działania jest najważniejsze. Stąd duża dowolność interpretacyjna i mimo istnienia funduszu – w ramach niego nie są podejmowane żadne znaczące działania – np. szkoleniowe – łączące szkolenia z praktyką zawodową, gdzie zwłaszcza zagwarantowanie bezpieczeństwa takich praktyk i koszty logistyczne ich odbycia tworzą największą wartość budżetową.

#### 4. Organizowanie szkolenia w zakresie aktywizacji zawodowej i umiejętności poszukiwania pracy.

Dotychczasowa praktyka funduszu wskazuje, że wnioski z obszaru aktywizacji zawodowej i poruszania się po rynku pracy są odrzucane z góry, gdyż wedle interpretacji nie stanowią aktywizacji „w kierunku zawodowym”. Wydaje się to bym bardziej bezzasadne, że na poziomie zakładów karnych jest stosunkowo dużo szkoleń czysto zawodowych, a brak szkoleń, które te umiejętności przełożyłyby na aplikowanie o pracę.

#### 5. Zapisy dotyczące ryczałtu.

**Rozporządzenie w jawny sposób dyskryminuje organizacje pozarządowe** - (§1 oraz §2.1 rozporządzenia). Ryczałt umożliwia pokrycie części kosztów wynikających z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób osadzonych. Paragraf 2 mówi, iż „ryczałt wypłaca się na wniosek przedsiębiorcy”. Organizacje pozarządowe o ile nie prowadzą działalności gospodarczej, mimo iż zatrudniają osoby osadzonych i ponoszą koszty tego zatrudnienia, nie mają prawa do ubiegania się o taki ryczałt, gdyż nie są w rozumieniu Funduszu przedsiębiorcami.

Biorąc pod uwagę fakt, że obecnie większość podmiotów zatrudniających osoby osadzone to organizacje pozarządowe, prowadzące dodatkowo z osadzonymi (oprócz zatrudnienia) działania resocjalizacyjne i aktywizacyjne, nie mają one możliwości odzyskania chociażby części kosztów wynikających z tytułu zwiększonego zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Pracodawcy, którzy po prostu zatrudniają osadzonych – takie możliwości mają.

Uprawnionym o korzystanie z ryczałtu powinna być również „organizacja pożytku publicznego”, gdyż o zatrudnieniu nie decyduje prowadzenie lub nie działalności gospodarczej. Operowanie tym określeniem stworzy równouprawnienie dla wszystkich faktycznie zatrudniających osadzonych. Mimo kilkukrotnych prób, wyjaśnień, przedstawienia listy płac i faktycznych kosztów zatrudnienia zawsze spotyka się z odmową wypłaty ryczałtu. W rozumieniu tego przepisu organizacja nie jest „przedsiębiorcą”, czyli nie jest podmiotem uprawnionym do ubiegania się o ryczałt. Takie zapisy i postępowanie funduszy uważamy za krzywdzące, gdyż to organizacje pozarządowe ponoszą największy koszt zatrudnienia osadzonych – traktując ich zatrudnienia nie tylko w kategoriach zysku, ale przede wszystkim misji – uprawnionego powrotu osób osadzonych do życia społecznego.

Ponadto wydaje się zasadnym skrócenie procedury oczekiwania oraz uwzględnienie przy rozpatrywaniu wniosku realnej potrzeby realizacji projektu (np. odpowiedź na konkretne zapotrzebowanie jednostek penitencjarnych). Praktyka wskazuje, że na poziomie współpracy jednostek penitencjarnych i organizacji pozarządowych jest gotowość do współpracy, wyrażone w planowanych, możliwych do realizacji zadaniach - natomiast na poziomie Funduszu nie ma wiedzy co do podejmowania takich działań.

Tą drogą wyrażamy też zgodę na umieszczenie naszego pisma w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej osób osadzonych na stronach Rzecznika Praw Obywatelskich w skazanej przez Państwa zakładce.

2 Wprowa  
Fundacja Pożytku Publicznego  
Fundacja Pożytku Publicznego  
ul. Łęczyskiego 8, 02-493 Warszawa  
NIP: 522-20-71-190 Regon: 015285521  
Słowa Fundacji  
ul. Łęczyskiego 8, 02-493 Warszawa  
tel/fax 0-22-671 74 17

Pracownik Biurowca  
Fundacja Pożytku Publicznego  
ul. Łęczyskiego 8, 02-493 Warszawa  
tel/fax 0-22-671 74 17