



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140 – 111(5)/10

Warszawa, 1 lutego 2011 r.

Pan
Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec senackiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3363).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

DL-P-I-078-31/10

Stanowisko Rządu
do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks
karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 3363)

Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3363) stanowi realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. P 20/09. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 123 § 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.) w zakresie, w jakim zawiera słowo „połowy”, jest niezgodny z art. 32 oraz z art. 65 ust. 4 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie Trybunał orzekł, że przepis ten traci moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. W praktyce oznacza to, że po wejściu w życie wyroku Trybunału, tj. od dnia 9 marca 2011 r. wynagrodzenie przysługujące skazanemu, zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy, winno być ustalone w sposób zapewniający osiągnięcie co najmniej minimalnego wynagrodzenia. Konsekwencją wejścia w życie wyroku będzie zatem podwyższenie wynagrodzeń osób skazanych, jeżeli otrzymywane wynagrodzenie było niższe od wynagrodzenia minimalnego przewidywanego dla pracowników. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego okres ten może również zostać wykorzystany przez ustawodawcę w celu stworzenia odpowiednich mechanizmów rekompensujących podmiotom zatrudniającym osoby skazane konsekwencje wzrostu minimalnych wynagrodzeń wypłacanych tym osobom, a także na stworzenie dodatkowych bodźców dla zatrudniania osób skazanych.

Realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sposób zaproponowany

w przedmiotowym *projekcie ustawy* stwarza podstawy dla skutecznego wywiązywania się przez więźniactwo z ustawowego obowiązku organizowania miejsc pracy dla skazanych. Zatrudnienie osób pozbawionych wolności w trakcie pobytu w jednostce penitencjarnej, stanowi bowiem 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. Przedmiotowy *projekt ustawy* wprowadzając dodatkowe mechanizmy rekompensujące podmiotom zatrudniającym osoby pozbawione wolności konsekwencje wzrostu ich wynagrodzeń stwarza dodatkowe bodźce do zatrudniania tych osób.

Przedkładany projekt wprowadza zmiany w trzech ustawach: z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy* (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.), z dnia 28 sierpnia 1997 r. *o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności* (Dz. U. Nr 123, poz. 777, z późn. zm.) oraz z dnia 12 lutego 2010 r. *o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. Nr 40, poz. 227).

W projekcie zakłada się przywrócenie możliwości korzystania z przepisów ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. *o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności* także przez innych pracodawców (kontrahentów zewnętrznych) zatrudniających osoby pozbawione wolności. W związku z rozszerzeniem kręgu beneficjentów środków Funduszu Rozwoju projekt zakłada utworzenie w miejsce dotychczasowego Funduszu Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy nowego - Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźniennych Zakładów, będącego również państwowym funduszem celowym. Rozszerzony krąg beneficjentów środków Funduszu Aktywizacji wymaga dodatkowego upoważnienia

ustawowego dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia także sposobu i trybu dokumentowania, przez beneficjentów, wydatków na tworzenie i utrzymanie miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności oraz wysokości i przeznaczenia środków. Kolejną konsekwencją zwiększenia ilości podmiotów korzystających z rozwiązań zawartych w ustawie *o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności* jest rozszerzenie źródeł przychodu Funduszu Aktywizacji. W tym celu proponuje się wprowadzenie w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy* (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.) potrąceń na cele Funduszu Aktywizacji analogicznie, jak w przypadku innego państwowego funduszu celowego, jakim jest Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej. Jest to zgodne ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu do wyroku z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt P-020/09, stwierdził, iż „*Konstytucja nie wyklucza obowiązkowych potrąceń z wynagrodzenia skazanego na określone cele społeczne.*”. Proponuje się odpis (potrącenia) w wysokości 25% funduszu wynagrodzeń skazanych miesięcznie.

Przewiduje się, że środki zgromadzone na Funduszu Aktywizacji przeznaczy się na cele wymienione w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. *o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności*, w tym między innymi na:

- 1) pokrycie kosztu badań wstępnych, okresowych i specjalistycznych z zakresu medycyny pracy;
- 2) pokrycie kosztów szkolenia wstępnego ogólnego i stanowiskowego z zakresu bhp i ochrony przeciwpożarowej;
- 3) pokrycie kosztów szkolenia specjalistycznego niezbędnego do podjęcia pracy na konkretnym stanowisku pracy;
- 4) pokrycie kosztów transportu do i z miejsca pracy;
- 5) pokrycie kosztów zakupu i konserwacji odzieży i obuwia roboczego oraz środków ochrony indywidualnej;
- 6) pokrycie kosztów napojów i posiłków regeneracyjnych.

Przewiduje się, iż poniesione przez zatrudniającego koszty związane z zatrudnianiem osób pozbawionych wolności muszą być udokumentowane,

a zwrot poniesionych kosztów następuje na wniosek zatrudniającego. Wysokość zwrotu poniesionych kosztów będzie uzależniona od wysokości dokonanych przez pracodawcę wpłat na konto Funduszu Aktywizacji oraz środków pozostających w danej chwili w dyspozycji Funduszu. Szczegółowe rozwiązania dotyczące warunków zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawców zostaną określone w akcie wykonawczym, wydanym na podstawie projektowanego art. 8 ust. 3 zmienianej ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. *o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności*.

Za optymalną metodę rozliczania kosztów zatrudniania osób pozbawionych wolności, mającą stanowić rekompensatę wzrostu wynagrodzeń wypłacanych skazanym należałoby uznać rozliczenia w sposób ryczałtowy. Ta uproszczona metoda pozwoliłaby na rozliczanie kosztów przy przyjęciu pewnej ustalonej kwoty pieniężnej (np. procent od wysokości wypłacanych wynagrodzeń), bez potrzeby rozliczania i dokumentowania pojedynczych kosztów (np. jednorazowego przejazdu jednego skazanego do miejsca pracy).

Rozliczanie na podstawie przedkładanych faktur mogłoby spowodować zagrożenie celowego generowania przez pracodawców zwiększonych kosztów, związanych z działaniami wskazanymi w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. *o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności*.

Przyjęcie ryczałtowej formy rozliczania zapewni jednolitość i przejrzystość stosowanych procedur. Ustalenie faktycznej wielkości rekompensaty nie powinno wówczas budzić wątpliwości, gdyż jej wyliczenie następować będzie na podstawie list płac skazanych. Wdrożenie tej metody nie powinno spowodować skutków finansowych dla budżetu państwa. W przeciwnym razie, przy dokumentowaniu każdej czynności, powodującej powstanie kosztów zatrudnienia, konieczne byłoby dodatkowe obciążenie pracą osób, zajmujących się problematyką zatrudnienia, ewentualnie, zatrudnianie nowych pracowników. Mając na względzie poziom zatrudnienia zewnętrznego (w chwili obecnej w całym kraju skazani zatrudnieni są w ok. 800 podmiotach pozawięziennych) ilość przeprowadzonych czynności znacznie by wzrosła. Rozpatrzenie takiej ilości wniosków o rekompensatę przez funkcjonariuszy i pracowników jednostek szczebla podstawowego mogłoby

spowodować konieczność wyboru pomiędzy wykonywaniem dotychczasowych obowiązków, a nowo przydzielonych (przy przyjęciu niezwiększenia ilości etatów w Służbie Więziennej).

Natomiast w sytuacji zwiększenia ilości etatów – powstałyby skutki dla budżetu, które ze względu na brak wiedzy o skali zjawiska, są niemożliwe do oszacowania.

Konsekwencją wprowadzanego mechanizmu rekompensaty części ponoszonych przez podmioty zatrudniające osoby pozbawione wolności kosztów zatrudniania takich osób są zmiany wprowadzane do *Kodeksu karnego wykonawczego*, w szczególności w art. 125 § 1. Propozycja ta polega na wprowadzeniu potrąceń z wynagrodzenia skazanego na dwa państwowe fundusze celowe o charakterze społecznym tj. Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej i Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźiennych Zakładów Pracy. Zaproponowana wielkość odpisu na Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźiennych Zakładów Pracy w wysokości 25 % wynagrodzenia skazanego i zgromadzone w ten sposób środki, powinny pozwolić na przystąpienie podmiotom gospodarczym zatrudniającym osoby pozbawione wolności do działań mających na celu ochronę dotychczasowych miejsc pracy osadzonych i tworzenie nowych miejsc pracy. Zahamowany, tym samym, może być już odczuwalny odpływ przedsiębiorców zainteresowanych pracą skazanych. Jednocześnie proponuje się, że wysokość środków gromadzona na Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej powinna pozostać na takim samym poziomie. Z uwagi na fakt, iż dwukrotnie wzrasta podstawa odpisu (wynagrodzenie skazanych) zaproponowano by wysokość odpisu zmniejszyć z 20% na 10%, co wydaje się być propozycją uzasadnioną.

Obecnie obowiązujący art. 125 § 1 kodeksu karnego wykonawczego przewiduje, iż skazany otrzymuje dodatki za pracę uciążliwą, niebezpieczną lub szkodliwą dla zdrowia, nagrody regulaminowe i przysługujące mu z tytułu zatrudnienia, premie za oszczędność surowca, wynagrodzenie za racjonalizatorstwo i wynalazczość oraz wynagrodzenie ponad określoną normę czasu pracy lub normę czasu pracy. Rozwiązanie to związane było z wysokością wynagrodzenia skazanego,

wynoszącą co najmniej połowę wynagrodzenia minimalnego i miało częściowo rekompensować skutki tego uregulowania kosztem odpisu na Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej. Należy również zaznaczyć, iż zapisy te, w praktyce nastroczały dużo kłopotów przy rozliczaniu wynagrodzeń skazanych, wymagały dodatkowych czynności przy księgowaniu na kartę depozytową i stwarzały duży margines popełnienia błędu. Utrzymanie tych preferencji przy dwukrotnym wzroście wynagrodzenia nie wydaje się celowe. Nadmienić należy, iż z reguły zatrudnienie przy pracach uciążliwych, niebezpiecznych lub szkodliwych dla zdrowia wiąże się ze zwiększoną indywidualną stawką wynagrodzenia, a premie za oszczędność surowca, wynagrodzenie za racjonalizatorstwo i wynalazczość nie występowały. Dlatego też zaproponowane zmiany w tym zakresie zasługują na akceptację.

Na akceptację zasługuje również zmiana dotycząca możliwości funkcjonowania przywieźniennego zakładu pracy w formie instytucji gospodarki budżetowej. Zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.), z dniem 1 stycznia 2011 r. uchyla się pkt. 3 w ust. 2 w art. 3 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o *zatrudnianiu osób pozbawionych wolności*. Po tej dacie obecne gospodarstwa pomocnicze przy zakładach karnych funkcjonować będą w nowej formule organizacyjno - prawnej, przewidzianej przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), tj. jako instytucje gospodarki budżetowej.

Pozostałe zmiany mają charakter dostosowawczy i są niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawa.

Mając na uwadze powyższe Rząd popiera rozwiązania zaproponowane w przedkładanym projekcie *ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 3363).

Niezależnie od powyższego Rząd wnosi o rozważenie w toku dalszych prac parlamentarnych możliwości wprowadzenia do przedmiotowego projektu *ustawy* następujących zmian:

I. W art. 1 wprowadzającym zmiany do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy* (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.) proponuje się:

a) zawartej w pkt 1 zmianie dotyczącej brzmienia art. 43 § 3 pkt 1 *Kodeksu karnego wykonawczego* nadać brzmienie:

„1) potrącenia, o którym mowa w art. 125 § 1,”

b) w pkt 2 dotyczącym brzmienia § 2 w art. 123 *Kodeksu karnego wykonawczego* dodanie po wyrazie „osiągnięcie” wyrazów „co najmniej”.

Uzasadnieniem dla powyższej propozycji jest fakt, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 lutego 2010 r. zakwestionował jedynie wyraz „połowy” nie odnosząc się jednocześnie do określenia „co najmniej”. Wydaje się, że w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych dotyczących możliwości ustalenia wynagrodzenia skazanemu zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy na poziomie wyższym niż kwota minimalnego wynagrodzenia, niezbędne jest uzupełnienie projektowanego przepisu w sposób wyżej wskazany.

c) zawartej w pkt 3 zmianie dotyczącej brzmienia art. 125 § 1 *Kodeksu karnego wykonawczego* nadać brzmienie:

„§ 1. Z przysługującego skazanemu wynagrodzenia za pracę potrąca się 10% na Fundusz, o którym mowa w art. 43, oraz 25% na Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy, o którym mowa w art. 6a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. Nr 123, poz. 777, z późn. zm.).”

Z dotychczasowego brzmienia projektowanego przepisu nie można jednoznacznie stwierdzić jaka jest podstawa do naliczenia potrąceń na Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju

Przywieziennych Zakładów Pracy, czy jest to wynagrodzenie przysługujące skazanemu za pracę (art. 123 § 2 kodeksu karnego wykonawczego, tzw. wynagrodzenie brutto), czy wynagrodzenie przysługujące pomniejszone o kwotę potrącenia na Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej. Kwestia ta nie została również dookreślona w przepisach ustawy o *zatrudnianiu osób pozbawionych wolności*, gdzie w art. 6a określone zostały min. źródła przychodu Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy. W zakresie Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej takich wątpliwości interpretacyjnych nie ma, ponieważ podstawa do naliczenia potrąceń na Fundusz (wynagrodzenie przysługujące) została jednoznacznie określona w art. 43 § 3 pkt 1 kodeksu karnego wykonawczego. Wobec powyższego dla uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych w zakresie rozliczania plac osadzonych jak również w celu zachowania spójności terminologicznej przepisów dotyczących zasad dokonywania potrąceń na cytowane Fundusze wskazane jest dokonanie zmiany brzmienia pkt 1 i 3 w art. 1 projektu *ustawy*.

d) dodanie po pkt 3 pkt 3a w brzmieniu:

„3a) w art. 218 § 2 otrzymuje brzmienie:

„Tymczasowo aresztowany zatrudniony odpłatnie otrzymuje wynagrodzenie pomniejszone o kwotę potrąceń, o których mowa w art. 125 § 1.””.

Wydaje się, że nowe zasady dotyczące potrąceń z wynagrodzenia za pracę powinny obejmować również osoby tymczasowo aresztowane zatrudnione odpłatnie.

II. W art. 2 wprowadzającym zmiany do ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o *zatrudnianiu osób pozbawionych wolności* (Dz. U. Nr 123, poz. 777, z późn. zm.) proponuje się:

- a) zawartej w pkt 1 zmianie dotyczącej brzmienia dodawanego pkt 4 w art. 3 ust. 2 ustawy *o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności* nadać brzmienie:

„4) instytucja gospodarki budżetowej.”.

Przepis art. 9 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* stanowi, że sektor finansów publicznych tworzą instytucje gospodarki budżetowej a nie finansowej, stąd niezbędne wydaje się dokonanie korekty w przedmiotowym przepisie.

Ponadto należałoby rozważyć w art. 6 a ust. 3 rozszerzenie katalogu przychodów Funduszu o wpłaty z części zysków instytucji gospodarki budżetowej wobec utworzenia 6 instytucji gospodarki budżetowej w miejsce przekształcanych gospodarstw pomocniczych działających przy zakładach karnych.

Poza tym zachodzi konieczność uregulowania w projekcie kwestii związanych z ustrojowymi obszarami funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej poprzez wskazanie organu administracji rządowej wykonującego funkcję organu założycielskiego, którym powinien być Minister Sprawiedliwości. Uregulowania wymagają także sprawy związane z nadaniem statutu, łączeniem i podziałem jednostki.

Następnie zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* dyrektora instytucji powołuje i odwołuje organ wykonujący funkcje organu założycielskiego czyli w niniejszym przypadku byłby to Minister Sprawiedliwości.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej mógłby posiadać uprawnienie do złożenia w tej materii stosownego wniosku. Dyrektor instytucji gospodarki budżetowej będzie wykonywał obowiązki kierownika jednostki sektora finansów publicznych zgodnie z art. 53 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*.

Należy także rozważyć uchylenie art. 6 ust. 1 pkt 1 albowiem przepis ten ma charakter blankietowy i spełniał jedynie rolę informacyjną.

Dodatkowo, w związku z faktem, że od dnia 1 stycznia 2011 r. przestaną funkcjonować ostatecznie gospodarstwa pomocnicze i zwolnienia podatkowe,

z których korzystały działające w tej formie przywieźienne zakłady pracy, przepis ten wprowadzałby w błąd odsyłając do innej ustawy w zakresie, który nie został w niej uregulowany.

III. Ponadto w art. 3 wprowadzającym zmiany w art. 2 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o *zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. Nr 40, poz. 227), pkt 1 wprowadzającemu zmianę w pkt 2 odnoszącym się do nadania nowego brzmienia art. 43 § 3 pkt 2 *Kodeksu karnego wykonawczego* proponuje się nadać brzmienie:

„2) potrącenia, o którym mowa w art. 125 § 1,”.

Zaproponowana zmiana wynika z analogicznej zmiany dokonanej w art. 1 pkt 1 projektu *ustawy*.

Niezależnie od powyższego, rozważenia wymaga dokonanie ponownej oceny skutków regulacji, zwłaszcza skutków finansowych wykonania ustawy (pkt 5 uzasadnienia). Ponownej analizy wymagają więc informacje na temat oszacowanych w roku 2011 skutków finansowych dla budżetu państwa w wysokości 67 mln złotych. Zgodnie z projektem budżetu państwa na rok 2011 na wynagrodzenia osobowe osób skazanych zatrudnionych przy pracach porządkowych i pomocniczych, wykonywanych na rzecz jednostek organizacyjnych Służb Więziennej zaplanowano kwotę 75.371 tys. zł (bez DWR), kwota ta uwzględnia wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę do kwoty 1.386 zł. Biorąc pod uwagę, że celem projektowanej regulacji jest stworzenie zachęty dla przedsiębiorców do zatrudniania osób skazanych oraz że przewidziane w budżecie kwoty zabezpieczają zatrudnienie skazanych w jednostkach jedynie na poziomie 4.500 etatów, to można uznać, że spadnie liczba osadzonych wykonujących pracę na terenie zakładów karnych. W związku z powyższym zaplanowana w budżecie państwa na rok 2011 kwota 75.371 tys. zł pozwoli na realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r. sygn. akt P 20/09 przez zatrudnienie przy

pracach organizacyjnych i porządkowych mniejszej liczby osadzonych (4.500 etatów).