

Finansowanie pomocy postpenitencjarnej w latach 2012–2018

Financing post-penitentiary aid in the years 2012–2018

Abstract

The subject of considerations encompassed in the article entitled: „Financing post-penitentiary aid” are issues related to obtaining support from the Victims Assistance Fund and Post-penitentiary Assistance (hereinafter: the Fund) by individuals released from prisons and detention centers as well as the impact of the employment of convicts on the income of the above-mentioned Fund.

The first part of the article is devoted to the general characteristics of the Fund, including its principles of operations and the time and manner of introducing it into the legal order.

The latter part of the article describes the origin of funds dedicated to financing post-penitentiary care, the distribution of funds between individual institutions and which institutions provide post-penitentiary assistance as well as the manner in which they obtain funding. It also indicates the main source of revenues and changes that occurred during the existence of the Fund.

The final part of the article deals with the impact of employment of convicts on the Fund and highlights its role as the main source of income. The issue of employment of convicts was developed and the functioning of the programme „Work for Prisoners” was basically described and analysed.

Keywords

post-penitentiary aid, released from prisons, employment of convicts, income above of the Fund, post-penitentiary assistance

1. Czym jest Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej?

Osobom zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych, a także osobom im najbliższym, do chwili uzyskania świadczeń na podstawie ustawy o pomocy społecznej, pomocy udziela się z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (w części postpenitencjarnej), o którym mowa w art. 43 ustawy z 6 czerwca 1997 r.

– Kodeks karny wykonawczy (dalej: k.k.w.)¹ oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości².

Wprowadzenie do porządku prawnego nowej instytucji – Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości, nastąpiło na podstawie ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. – o zmianie ustaw – Kodeks karny, Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska³, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.⁴ (dalej: Fundusz) zastępującej istniejący dotąd Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej. Uprzednio w polskim systemie prawnym funkcjonował wprowadzony na mocy art. 43 § 1 kodeksu karnego wykonawczego z 1997 r. Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej, którego środki na podstawie § 4 zd. 2 w wyjątkowych przypadkach można było również przeznaczyć na pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem i ich rodzinom. Szczegółowe kwestie dotyczące funkcjonowania ww. Funduszu regulowało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 22 kwietnia 2005 r.⁵ W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. wprowadzającej istniejący obecnie Fundusz wskazano, że „Projektowana ustawa zakłada połączenie w jednym funduszu źródła finansowania działań ukierunkowanych na poprawę sytuacji osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz pomoc postpenitencjarną. Połączenie obu tych zadań wydaje się racjonalne, nie ma bowiem uzasadnienia, aby funkcjonowały dwa oddzielne fundusze, skoro dysponentem każdego z nich ma być Minister Sprawiedliwości. Scentralizowanie środków w jednym Funduszu pozwoli ponadto na prowadzenie spójnej i przejrzystej polityki pomocy pokrzywdzonym oraz skazanym, a ponadto na zachowanie uzasadnionych interesem społecznym prawidłowych proporcji w tym zakresie”⁶.

2. Pochodzenie środków przeznaczonych na finansowanie pomocy postpenitencjarnej

Przychody Funduszu przeznaczone na pomoc postpenitencjarną pochodzą ze źródeł, o których mowa w art. 43 § 3 pkt 2 do 5 ustawy k.k.w. Należą do nich:

¹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.), dalej k.k.w.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1760.

³ Ustawa z 12 lutego 2010 r. – o zmianie ustaw – Kodeks karny, Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 40, poz. 227 ze zm.).

⁴ Zob. J. Lachowski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 168.

⁵ Dz. U. Nr 69, poz. 618.

⁶ Druk sejmowy nr 1854, s. 1.

- 7% potrącenia z wynagrodzeń przysługujących za pracę skazanym zatrudnionym na podstawie skierowania do pracy albo umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy o pracę nakładczą, a także na innej podstawie prawnej (art. 121 § 2 k.k.w.);
- środki pochodzące z wykonania kar dyscyplinarnych w postaci obniżenia – nie więcej niż o 25% na okres do 3 miesięcy – przypadającej skazanemu części wynagrodzenia za pracę (art. 143 § 1 pkt 7 k.k.w.);
- spadki, zapisy i darowizny;
- dotacje, zbiórki i inne.

Natomiast głównym źródłem są potrącenia wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych zatrudnionych w formach określonych w art. 121 § 2 k.k.w.⁷ Potrącenia wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych, o których mowa w art. 43 § 3 pkt 2 ustawy k.k.w., do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy⁸ były dokonywane w wysokości 10%.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy⁹, który wprowadził obniżenie dokonywanych potrąceń z wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych z 10% do 7%, wskazano, że „głównym celem projektu [...] jest zwiększenie zatrudnienia wśród osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych”. Jak podniesiono w dalszej części uzasadnienia, w opinii autora projektu zakłada się, że „przekazanie uwolnionych 3% środków na aktywizację zawodową osób pozbawionych wolności spowoduje wzrost liczby skazanych zatrudnionych odpłatnie, a co za tym idzie wzrost wpływów z wynagrodzeń na rzecz Funduszu”. Czy uda się zrealizować przedstawione założenia, dowiemy się jednak dopiero za kilka lat, chociaż już dziś przedstawione w sprawozdaniach rocznych dane wyglądają bardzo obiecująco.

3. Do jakich instytucji należy udzielanie pomocy postpenitencjarnej i w jaki sposób uzyskują finansowanie?

Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej jest funduszem celowym. Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego, zgodnie z art. 29 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰, jest roczny plan

⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie funduszu pomocy pokrzywdzonym i pomocy postpenitencjarnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 189).

⁸ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 204).

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

finansowy. Koszty realizacji zadań publicznych, dla których zostały powołane fundusze celowe, mogą być pokrywane wyłącznie w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody, w tym pozostałości środków z okresów poprzednich¹¹.

Po uzyskaniu opinii Rady Głównej do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym środki z Funduszu dysponowane są pomiędzy Centralny Zarząd Służby Więziennej, sądy oraz organizacje pozarządowe, a przekazywane zgodnie z rocznym planem podziału zatwierdzonym w ustawie budżetowej, stosownie do którego w latach 2012-2016 Centralny Zarząd Służby Więziennej miał otrzymać ok. 68% rocznych wpływów, sądy okręgowe (kuratorzy sądowi) – 28%, organizacje pozarządowe – 12%.

Zgodnie z wyrażoną powyżej zasadą przychody Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej przeznaczone na pomoc postpenitencjarną wydatkowane są na bieżąco przez Dysponenta Funduszu, którym jest obecnie Minister Sprawiedliwości. Stan środków określany jest na koniec miesiąca poprzedzającego miesiąc przekazania, a następnie comiesięczne transze przekazywane są dysponentom niższego rzędu. Na rzecz organizacji pozarządowych środki przekazywane są w formie dotacji, na podstawie umów po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert.

Podmiotami udzielającymi pomocy postpenitencjarnej są zawodowi kuratorzy sądowi, Służba Więzienna oraz podmioty wymienione w art. 38 § 1 k.k.w., tj. stowarzyszenia, fundacje, organizacje i instytucje, jak również kościoły i inne związki wyznaniowe oraz osoby godne zaufania (art. 43 § 8 pkt 2 i 3 k.k.w.).

Podział środków Funduszu w części postpenitencjarnej następuje pomiędzy państwowe jednostki organizacyjne: sądy i Centralny Zarząd Służby Więziennej. Sądy apelacyjne za pośrednictwem sądów okręgowych przekazują środki pieniężne kuratorskiej służbie sądowej. Środki z Funduszu przeznaczone do Centralnego Zarządu Służby Więziennej dystrybuowane są dalej do okręgowych inspektoratów Służby Więziennej, a następnie do poszczególnych zakładów karnych oraz aresztów śledczych¹².

Niezależnie od działalności państwowych jednostek organizacyjnych wspomnianych w powyższym akapicie środki z Funduszu w części postpenitencjarnej przekazywane są na rzecz organizacji pozarządowych. Pomoc postpenitencjarna zawiera się w definicji działalności pożytku publicznego wyrażonej w art. 3 ust. 1 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹³.

¹¹ Art. 29 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

¹² Informacja o sposobie wykorzystania środków finansowych państwowego funduszu celowego – Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w części postpenitencjarnej w 2012 r., <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/fundusz-pomocy-pokrzywdzonym-oraz-pomocy-postpenitencjarnej/pomoc-postpenitencjarna/> [dostęp 14.01.2019].

¹³ Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 450 ze zm.).

Pomoc osobom pozbawionym wolności, opuszczającym zakład karny czy areszt śledczy, zwolnionym i osobom im najbliższym, udzielana jest na wniosek lub z urzędu. Wniosek ten jest pozbawiony obowiązku uiszczenia opłaty, a może być złożony przez osobę uprawnioną, prokuratora, obrońcę, pełnomocnika, a także przedstawiciela, o którym mowa w art. 42 § 1 k.k.w. Składany wniosek powinien być uzasadniony oraz poparty dokumentacją na okoliczności wskazane w uzasadnieniu wniosku. Brak wskazanych elementów skutkuje wezwaniem składającego pismo do jego uzupełnienia w terminie 7 dni pod rygorem nierozpoznania¹⁴.

Osobom zwalnianym z zakładów karnych lub aresztów śledczych pomoc przyznaje dyrektor tej jednostki, w której skazany przebywał bezpośrednio przed zwolnieniem. Pomoc jest przyznawana w formie decyzji, na którą przysługuje skarga na podstawie art. 7 § 1 k.k.w. Organem właściwym do rozpoznania skargi jest, na podstawie art. 3 § 1 k.k.w., sąd, który wydał orzeczenie w pierwszej instancji, z uwagi na fakt, iż nie jest to sprawa dotycząca wykonywania kary pozbawienia wolności, o której mowa w art. 7 § 2 k.k.w.¹⁵

Osobom zwolnionym z zakładu karnego bądź aresztu śledczego, a także osobom im najbliższym oraz osobom najbliższym osób pozbawionych wolności pomoc przyznaje sądowy kurator zawodowy tego sądu rejonowego, w którego okręgu skazany przebywa na stałe (do wejścia w życie w dn. 20.09.2017 r. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości katalog osób uprawnionych obejmował wyłącznie członków rodziny)¹⁶.

Ponadto pomoc postpenitencjarna z środków Funduszu może być przyznawana również przez wspomniane wcześniej podmioty określone w art. 38 § 1 k.k.w., tj. stowarzyszenia, fundacje, organizacje i instytucje, jak również kościoły i inne związki wyznaniowe oraz osoby godne zaufania (art. 43 § 8 pkt 2 i 3 k.k.w.). Jednakże, jak zauważył S. Leleń, „choć w art. 43 § 8 pkt 3 k.k.w. stanowi wprost, iż podmioty wymienione w art. 38 § 1 k.k.w. udzielają pomocy, o której mowa, to w przepisach §14-16 FPPR nie ma mowy o tych podmiotach i w konsekwencji przepisy te nie określają trybu udzielania pomocy postpenitencjarnej przez te podmioty”¹⁷. Podmioty te wydają decyzję

¹⁴ § 31 ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w zw. z art. 120 § kodeksu postępowania karnego i art. 1 § 2 KKW.

¹⁵ Zob. J. Lachowski, *Komentarz do art. 43*, [w:] *idem*, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2015, wyd. 2, Lex.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ S. Leleń, *Komentarz do art. 43 §8*, [w:] *idem*, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2014, wyd. 5, Lex.

w przedmiocie przyznania pomocy, jednakże z uwagi na fakt, iż nie są to organy postępowania wykonawczego, od ich decyzji nie przysługuje skarga do sądu¹⁸.

W pierwszym roku funkcjonowania Funduszu na pomoc postpenitencjarną przekazano łącznie 13 339 900 zł, co stanowiło 55,58% wykonania planu, który oszacowano na 24 000 000 zł. Procentowy udział w całości przekazanych środków w 2012 r. wyniósł na rzecz Centralnego Zarządu Służby Więziennej 56,68%, na rzecz sądów 29,83% oraz na rzecz organizacji pozarządowych 13,49%¹⁹.

W roku 2013 plan finansowy zakładał znacznie niższe wpływy na rzecz finansowania pomocy postpenitencjarnej, w wysokości 16 130 000 zł. Jednak również w tym roku rzeczywiste przychody Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej nie pokryły w całości założonego planu, a w części postpenitencjarnej według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. wyniosły 14 158 242,55 zł. Zatem pomimo nieznacznie wyższych przychodów względem roku poprzedzającego wykonanie planu nastąpiło w 80,62%, a procentowy udział w całości przekazanych środków w 2013 r. wyniósł na rzecz Centralnego Zarządu Służby Więziennej 60,14%, na rzecz sądów 28,32% oraz na rzecz organizacji pozarządowych 11,53%²⁰.

Przychody przeznaczone na rzecz pomocy postpenitencjarnej w roku 2014 oszacowano na 16 280 000 zł, a zatem nieznacznie więcej niż w roku poprzednim. Rzeczywiste przychody Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosły 15 825 771,32 zł, z czego łącznie przekazano 14 361 000 zł, tj. 88,21% planu, a przychody Funduszu z miesiąca grudnia w kwocie 1 434 388,12 zł z uwagi na specyfikę przekazywania środków na rzecz Centralnego Zarządu Służby Więziennej oraz sądów przeszły na rok 2015. Procentowy udział w całości przekazanych środków w 2014 r. wyniósł na rzecz Centralnego Zarządu Służby Więziennej 60,66% na rzecz sądów 28,90% oraz na rzecz organizacji pozarządowych 10,44%²¹.

Kolejny plan finansowy dotyczący roku 2015 szacował przychody przeznaczone na realizację pomocy postpenitencjarnej na 16 753 000 zł. Był to pierwszy rok, gdzie według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. plan finansowy wykonano i osiągnięto kwotę przychodu

¹⁸ J. Lachowski, *Komentarz do art. 43...*

¹⁹ Informacja o sposobie wykorzystania środków finansowych państwowego funduszu celowego – Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w części postpenitencjarnej w 2012 r., <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/fundusz-pomocy-pokrzywdzonym-oraz-pomocy-postpenitencjarnej/pomoc-postpenitencjarna/> [dostęp 14.01.2019].

²⁰ Informacja o sposobie wykorzystania środków finansowych państwowego funduszu celowego – Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w części postpenitencjarnej w 2013 r., <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/fundusz-pomocy-pokrzywdzonym-oraz-pomocy-postpenitencjarnej/pomoc-postpenitencjarna/> [dostęp 14.01.2019].

²¹ Informacja o sposobie wykorzystania środków finansowych państwowego funduszu celowego – Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w części postpenitencjarnej w 2014 r., <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/fundusz-pomocy-pokrzywdzonym-oraz-pomocy-postpenitencjarnej/pomoc-postpenitencjarna/> [dostęp 14.01.2019].

w części postpenitencjarnej w wysokości 16 851 295,03 zł. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przekazało kwotę 15 450 000 zł. Niewykorzystana kwota w roku 2015, tj. 1 360 970,93 zł stanowiąca przychody z grudnia 2015 r. została wydatkowana w styczniu 2016 r. Procentowy udział w całości przekazanych środków w 2015 r. wyniósł na rzecz Centralnego Zarządu Służby Więziennej 60,19% na rzecz sądów 28,16% oraz na rzecz organizacji pozarządowych 11,65%²².

Plan finansowy na rok 2016 zakładał najniższe przychody od dnia wprowadzenia z dniem 1 stycznia 2012 r. do porządku prawnego nowej instytucji Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej²³. Przychody na rok 2016 przeznaczone na realizację pomocy postpenitencjarnej oszacowano na 15 900 000 zł. Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. plan finansowy Funduszu wykonano na kwotę 18 652 002,57 zł. Przekroczona kwota przychodów oszacowanych w sporządzonym planie finansowym wynikała z wzrostu odpłatnego zatrudnienia skazanych. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przekazało kwotę 15 900 000 zł. Niewykorzystana kwota w roku 2016, tj. 2 698 342,52 zł stanowiąca przychody z grudnia 2016 r. została wydatkowana w styczniu 2017 r. Procentowy udział w całości przekazanych środków w 2016 r. wyniósł na rzecz Centralnego Zarządu Służby Więziennej 62,84 %, na rzecz sądów 25,12% oraz na rzecz organizacji pozarządowych 11,95%²⁴.

Przychody na rok 2017 przeznaczone na realizację pomocy postpenitencjarnej oszacowano na 17 181 000 zł. Plan finansowy Funduszu wykonano na kwotę 19 556 206,10 zł. Przekroczona kwota przychodów oszacowanych w sporządzonym planie finansowym wynikała „ze znacznego wzrostu zatrudnienia odpłatnego skazanych, będącego efektem rządowego programu «Praca dla więźniów». Wpływ na te przychody miał również wzrost wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę wynikające z wzrostu odpłatnego zatrudnienia skazanych”²⁵. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przekazało kwotę 16 985 010 zł. Procentowy udział w całości przekazanych środków w 2016 r. wyniósł na rzecz Centralnego Zarządu

²² Informacja o sposobie wykorzystania środków finansowych państwowego funduszu celowego – Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w części postpenitencjarnej w 2015 r. <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/fundusz-pomocy-pokrzywdzonym-oraz-pomocy-postpenitencjarnej/pomoc-postpenitencjarna/> [dostęp 14.01.2019].

²³ Ustawa z 12 lutego 2010 r. – o zmianie ustaw – Kodeks karny, Kodeks karny wykonawczy oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 40, poz. 227 ze zm.).

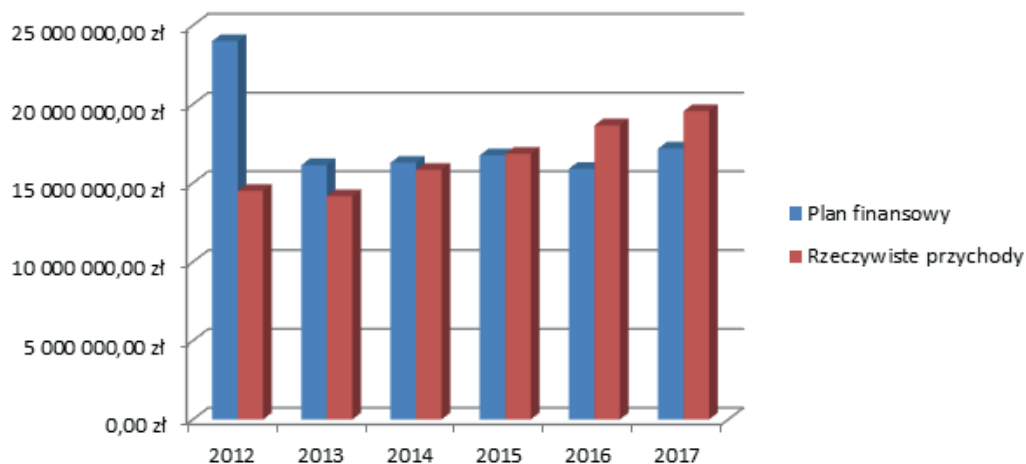
²⁴ Informacja o sposobie wykorzystania środków finansowych państwowego funduszu celowego – Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w części postpenitencjarnej w 2016 r. <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/fundusz-pomocy-pokrzywdzonym-oraz-pomocy-postpenitencjarnej/pomoc-postpenitencjarna/> [dostęp 14.01.2019].

²⁵ Informacja o sposobie wykorzystania środków finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w części postpenitencjarnej w 2017 roku <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/fundusz-pomocy-pokrzywdzonym-oraz-pomocy-postpenitencjarnej/pomoc-postpenitencjarna/> [dostęp 14.01.2019].

Służby Więziennej 61,70%, na rzecz Sądów 26,53% oraz na rzecz organizacji pozarządowych 11,78%.

Założenia planów finansowych za poszczególne lata oraz poziom ich realizacji w sposób obrazowy przedstawia poniższy wykres.

Diagram 1. Plan finansowy oraz rzeczywiste przychody Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w części postpenitencjarnej w latach 2012-2017.



Źródło: Informacja o sposobie wykorzystania środków finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w części postpenitencjarnej w latach 2012-2017 roku, <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/fundusz-pomocy-pokrzywdzonym-oraz-pomocy-post-penitencjarnej/pomoc-postpenitencjarna/> [dostęp 20.01.2019]

4. Zatrudnienie skazanych a przychody Funduszu Postpenitencyjnego

Powołane powyżej uzasadnienie projektu ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy²⁶, który wprowadził obniżenie dokonywanych potrąceń z wynagrodzenia przysługującego za pracę skazanych z 10% do 7% i eksplikuje dokonane zmiany poprzez planowane „zwiększenie zatrudnienia wśród osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych”, zakładając, że „przekazanie uwolnionych 3% środków na aktywizację zawodową osób pozbawionych wolności spowoduje wzrost liczby skazanych zatrudnionych odpłatnie, a co za tym idzie wzrost wpływów z wynagrodzeń na rzecz Funduszu”, przywodzi na myśl konieczność rozwinięcia wskazanego zagadnienia.

²⁶ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 204).

Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszonych Zakładów Pracy (dalej Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych) utworzony został w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności²⁷, wchodząc w życie z dniem 8 marca 2011 r., w miejsce uprzednio funkcjonującego Funduszu Rozwoju Przywieszonych Zakładów Pracy.

Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych jest państwowym funduszem celowym, funkcjonującym jako wydzielony rachunek bankowy, którego dysponentem jest Dyrektor Generalny Służby Więziennej. Przychodami Funduszu są wpłaty środków pieniężnych dokonywane przez przywieszone zakłady pracy z tytułu uzyskanych przez te podmioty zwolnień określonych w art. 6 w/w ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności oraz z tytułu dokonywanych na podstawie art. 125 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy²⁸ wpłat przez jednostki penitencjarne Służby Więziennej w wysokości 25% wynagrodzeń przysługujących osobom pozbawionym wolności, skierowanym do odpłatnego zatrudnienia.

Na podstawie delegacji ustawowej, zawartej w art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności Minister Sprawiedliwości w rozporządzeniu z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszonych Zakładów Pracy²⁹ określił szczegółowe zasady oraz tryb finansowania działań w zakresie resocjalizacji osób pozbawionych wolności, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy, a także szczegółowe zasady, tryb i terminy wypłaty ryczałtów oraz udzielania pożyczek i dotacji, jak również sposób i tryb dokumentowania wydatków na zatrudnienie osób pozbawionych wolności oraz wysokości i przeznaczenia pomocy wraz z wzorami dokumentów w tych sprawach, uwzględniając możliwości finansowe Funduszu Aktywizacji.

W rozporządzeniu określono szczegółowe zasady oraz tryb i terminy wypłaty ryczałtów oraz dotacji i pożyczek. Pomoc w postaci dotacji i pożyczek przeznaczana jest na finansowanie działań wskazanych w art. 8 ust. 1 ustawy, natomiast ryczałt służy wyrównaniu wyższych kosztów zatrudnienia skazanych.

Środki Funduszu przeznacza się – zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności – na finansowanie działań w zakresie resocjalizacji osób pozbawionych wolności, w szczególności na:

- tworzenie nowych miejsc pracy dla skazanych oraz ochronę istniejących,

²⁷ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. z 2017 r. poz. 924).

²⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.).

²⁹ Rozporządzenie z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszonych Zakładów Pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1069).

- tworzenie i utrzymanie w zakładach karnych infrastruktury związanej z realizacją ustawowych zadań Służby Więziennej,
- modernizację przywieziennych zakładów pracy i ich produkcji,
- organizowanie nauki zawodu i doskonalenia zawodowego dla osób pozbawionych wolności,
- organizowanie szkolenia w zakresie aktywizacji zawodowej i umiejętności poszukiwania pracy³⁰.

Celem udzielania pomocy finansowej z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy jest wspieranie szeroko rozumianej readaptacji społecznej osób przebywających w placówkach resocjalizacyjnych, w szczególności poprzez finansowanie działań służących ochronie i tworzeniu miejsc pracy dla tych osób.

W roku 2016 ruszył ponadto zainicjowany przez posła RP Patryka Jakiego i wspierany przez Centralny Zarząd Służby Więziennej program „Praca dla Więźniów” mający na celu wsparcie szeroko rozumianej readaptacji społecznej osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych, a w szczególności ich aktywizacji zawodowej.

Podstawę funkcjonowania programu stanowią przepisy następujących aktów prawnych:

- ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. z 2014 r. poz. 1116, z późn. zm.),
- ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 1997 r. Nr 90 poz. 557, z późn. zm.),
- rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1069), a wcześniej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 53).

Założeniem omawianego programu są 3 filary:

1. Budowa w zakładach karnych hal produkcyjnych,
2. Rozszerzenie zakresu możliwości nieodpłatnej pracy więźniów na rzecz samorządów,
3. Ulgi dla przedsiębiorców zatrudniających więźniów.

Pierwszy filar zakłada wybudowanie, w latach 2016–2023, 40 hal przemysłowych zlokalizowanych w zakładach karnych i aresztach śledczych, w których pracować będą więźniowie. Na dzień 1 lutego 2018 r. w ramach programu wybudowano oraz oddano do użytkowania 17 hal produkcyjnych, w których zatrudnienie znalazło ponad tysiąc

³⁰ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. z 2017 r. poz. 2151.).

osadzonych. W 2017 r. przekazano środki finansowe na budowę kolejnych 10 obiektów produkcyjnych, które zostaną oddane do użytkowania w latach 2018-2019. Planowane zatrudnienie osób pozbawionych wolności w tych obiektach to ponad 1300 osób. Służba Więzienna posiada jeszcze 23 potencjalne lokalizacje (na terenie jednostek organizacyjnych), w których mogą zostać wybudowane obiekty produkcyjne.

Założenie filaru drugiego polega na ustawowym rozszerzeniu kręgu podmiotów, które są uprawnione do nieodpłatnego zatrudniania osób pozbawionych wolności. Od 1 kwietnia 2017 r., w związku z zainicjowaną przez Ministerstwo Sprawiedliwości zmianą ustawy Kodeks karny wykonawczy, skazani mogą być zatrudniani nieodpłatnie przy wykonywaniu prac porządkowych oraz pomocniczych na rzecz jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, a także przy pracach na cele społeczne na rzecz:

- samorządu terytorialnego,
- podmiotów, dla których organ gminy, powiatu lub województwa jest organem założycielskim,
- państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych,
- spółek prawa handlowego z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa lub gminy, powiatu lub województwa,

w wymiarze nieprzekraczającym 90 godzin miesięcznie.

Filar trzeci przewiduje ulgi przysługujące przedsiębiorcom z tytułu zatrudniania osób pozbawionych wolności. Przewidziane ulgi to:

- wypłacanie przedsiębiorcom ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności; jest to świadczenie przysługujące tym podmiotom obligatoryjnie i aktualnie korzysta z niego około 300 przedsiębiorców; od 1 czerwca 2018 – w wyniku zainicjowanych w ramach programu działań legislacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Służby Więziennej – wysokość ryczałtu została podniesiona z 20% do 35% wartości przysługujących skazanym wynagrodzeń;
- udzielanie podmiotom zatrudniającym osoby pozbawione wolności dotacji bądź pożyczek na realizację zadań w zakresie resocjalizacji skazanych poprzez pracę³¹.

Świadczenia powyższe wypłacane są z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy, funkcjonującego na podstawie przepisów ww. ustawy³².

O skuteczności omawianego programu przede wszystkim świadczą dane.

³¹ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. z 2014 r. poz. 1116 z późn. zm.).

³² <https://www.sw.gov.pl/strona/ministerialny-program-pracy-wiezniov> [dostęp 14.01.2019].

Tabela 1. Zatrudnienie osadzonych w latach 2010-2017³³

Rok	Liczba osadzonych	Liczba zatrudnionych odpłatnie	Liczba zatrudnionych nieodpłatnie	Powszechność zatrudnienia w %
2010	82 863	17 107	7830	33,5%
2011	82 558	11 693	11 930	31,8%
2012	84 399	9426	13 958	30,4%
2013	83 898	9184	15 125	31,5%
2014	78 987	10 052	15 080	34,7%
2015	74 814	10 024	14 737	35,5%
2016	71 456	11 146	15 704	40,3%
2017	73 807	14 251	19 863	50,7%
2018 ³⁴	73 035 ³⁵	18 277	18 917	56,98%

Źródło: Roczna informacja statystyczna za lata 2010-2017 <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka-rocna> [dostęp 14.01.2019]

Liczba skazanych zatrudnionych odpłatnie w roku 2017 względem 2016 r. wzrosła o 3105 skazanych, a nieodpłatnie – o 4159, pomimo relatywnie mniejszego wzrostu liczby osadzonych w roku 2017 względem roku 2016, tj. o 2351 osadzonych więcej. Statystyki publikowane przez Służbę Więzienną ze stanem zatrudnienia na dzień 30 listopada 2018 r. są jeszcze bardziej obiecujące i prezentują wzrost zatrudnienia odpłatnego pomiędzy rokiem 2017 a 2018 o 4026 osób przy spadku zatrudnienia nieodpłatnego o 946 osób. Powszechność zatrudnienia w roku 2018 wzrosła do prawie 57%³⁶. Są to najwyższe wartości zatrudnienia wśród skazanych od roku 2010.

Nie bez znaczenia dla wzrostu przychodów Funduszu pozostaje średnia płaca skazanych za wykonywaną pracę. Pomiedzy rokiem 2010 a 2017 średnia płaca wzrosła niemal trzykrotnie, co przyniosło korzyść we wzroście funduszu płac o 122 419 449,21 zł, czyli ponad dwukrotnie więcej. Dane na koniec października 2018 również prezentują znaczny wzrost względem roku 2017.

³³ Roczna informacja statystyczna za lata 2010-2017 <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka-rocna> [dostęp 14.01.2019].

³⁴ Powszechność zatrudnienia skazanych stan na 30 listopada 2018 r. <https://www.sw.gov.pl/assets/30/93/11/6c6cb73a5f5e969366742fb9edc4c7c99c7167f0.pdf> [dostęp 14.01.2019].

³⁵ Statystyka bieżąca Służby Więziennej stan na 30 listopada 2018 r. <https://www.sw.gov.pl/assets/77/24/39/8a83258fa69c943374179803a0c53ddb1e1a3a93.pdf> [dostęp 14.01.2019].

³⁶ *Ibidem*.

Tabela 2. Średnia płaca, wykorzystanie czasu pracy

Rok	Liczba os. figurujących na liście plac	Średnia płaca (w zł)	śr. czas pracy (w godz.)	Fundusz plac ogółem (w zł)
2010	18 864	514,16	116,66	116 467 689,00
2011	13 207	851,47	114,36	131 372 982,15
2012	10 006	1036,91	113,56	124 493 236,80
2013	9707	1077,24	111,84	125 480 696,29
2014	10 476	1138,56	112,66	143 245 817,05
2015	10 432	1191,09	113,97	149 088 933,13
2016	11 122	1257,85	113,85	168 043 606,34
2017	14 505	1370,42	110,93	238 887 138,21
2018 ³⁷	19 051 ³⁸	1463,81 ³⁹	111,55 ⁴⁰	254 308 336,96 ⁴¹

Źródło: Statystyka miesięczna <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka--miesieczna> [dostęp 14.01.2019]

Jak podaje Służba Więzienna, „program «Praca dla więźniów» jest projektem bez precedensu w historii polskiego więziennictwa”⁴². Tylko w ciągu 2 lat realizacji programu zatrudnienie skazanych (zatrudnionych odpłatnie i nieodpłatnie) zwiększyło się o prawie 12 tysięcy osadzonych, a wskaźnik powszechności zatrudnienia osadzonych przekroczył wartość 56,98 %⁴³. Obecnie pracuje ponad 37,5 tys. osób pozbawionych wolności (dane na koniec października 2018 roku). Nigdy w historii III RP nie pracowało tylu skazanych. Obowiązki swoje skazani wykonują prawidłowo, często z dużym zaangażowaniem. Dzięki wprowadzeniu programu spadają także koszty utrzymania więźniów przez obywateli. W 2017 roku skazani przepracowali w skali kraju 3,5 mln roboczogodzin o wartości ponad 49 mln złotych. Na podkreślenie zasługuje fakt, że realizacja rządowego programu „Praca dla więźniów” jest finansowana przede wszystkim przez samych skazanych, a nie z pieniędzy podatników. Dzięki programowi w 2017 zatrudnieni osadzeni posiadający zobowiązania alimentacyjne wpłacili na rzecz funduszu alimentacyjnego kwotę prawie 13 mln zł, a ich liczba wzrosła o ponad 1000. Im więcej osadzonych pracuje, tym większe środki finansowe z potrąceń od ich wynagrodzeń

³⁷ Statystyka miesięczna stan na październik 2018 <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka--miesieczna> [dostęp 14.01.2019].

³⁸ Dane na październik 2018.

³⁹ Średnia za styczeń–październik 2018 r.

⁴⁰ Średnia za styczeń–październik 2018 r.

⁴¹ Suma na koniec października 2018 r.

⁴² <https://www.sw.gov.pl/strona/ministerialny-program-pracy-wiezniow> [dostęp 14.01.2019].

⁴³ Statystyka bieżąca Służby Więziennej, stan na 30 listopada 2018 r. <https://www.sw.gov.pl/assets/77/24/39/8a83258fa69c943374179803a0c53ddb1e1a3a93.pdf> [dostęp 14.01.2019].

przeznaczone są na Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy, z którego finansuje się budowę hal produkcyjnych, gdzie zatrudnieni będą osadzeni, oraz na wypłacanie przedsiębiorcom ryczałtu z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności. W wyniku zainicjowanych w ramach programu działań legislacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Służby Więziennnej ryczałt z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności wzrósł z 20% do 35% wartości przysługujących skazanym wynagrodzeń⁴⁴.

5. Zakończenie

Na podstawie przedstawionych powyżej danych z całą pewnością możemy zaobserwować wzrost przychodów Funduszu, który niezaprzeczalnie związany jest z prowadzonymi przez rząd oraz Służbę Więzienną działaniami mającymi na celu aktywizację zawodową skazanych. Pozostaje zatem wyrażać nadzieję, że program „Praca dla więźniów” będzie przynosił tak znaczące korzyści także w kolejnych latach.

⁴⁴ *Ibidem.*