



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Clemniewski Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominka Bychawska-Siniarska

Warszawa, 25 lipca 2016 r.

1472/2016/MPL

Szanowny Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości

Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy (projekt z dnia 15 czerwca 2016 r., numer projektu UD88).

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie przedstawić swoje uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy, modyfikującego zasady zatrudniania osadzonych w polskich jednostkach penitencjarnych. W naszej opinii, najważniejszymi zmianami przewidzianymi w niniejszym projekcie, które rzutują na sytuację skazanych, są rozszerzenie obowiązku wykonywania przez więźniów nieodpłatnej pracy oraz modyfikacja zakresu podmiotów, na rzecz których takie świadczenie byłoby wykonywane.

Przedmiotowy projekt zawiera w sobie zmiany o znaczącym charakterze dla praw osób przebywających w jednostkach penitencjarnych. Zakłada przy tym modyfikację katalogu sytuacji, w których praca osadzonych ma charakter nieodpłatny (art. 123a k.k.w.). W obowiązującym stanie prawnym osadzeni nie otrzymują wynagrodzenia za prace porządkowe oraz pomocnicze wykonywane na rzecz jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, a także za prace porządkowe na rzecz samorządu terytorialnego, w wymiarze nieprzekraczającym 90 godzin miesięcznie.

Co jednak istotne ta ostatnia praca, gdy dotyczy jednostek samorządu terytorialnego, może być wykonywana jedynie za zgodą skazanego. Wynika to z treści obecnie obowiązującego art. 116 § 1 pkt 4 k.k.w., który rozróżnia dwa rodzaje pracy: pracę *sensu stricto* i pracę porządkową. Pierwsza z nich należy do obowiązków skazanego. Druga zaś tylko wtedy gdy wykonywana jest „w obrębie zakładu

karnego”. *A contrario* wykonywanie „prac porządkowych na rzecz samorządu terytorialnego” nie wchodzi w zakres obowiązków osadzonego¹.

Obecnie kwestia ta ma małe znaczenie praktyczne. Niewielka ilość pracy dostępnej osadzonym powoduje bowiem, że liczba chętnych do pracy, nawet nieodpłatnej, znacząco przewyższa liczbę posad oferowanych osadzonym. Może się jednak okazać kluczowa z punktów widzenia oceny przedmiotowego projektu. Przedłożone zmiany zakładają bowiem zwiększenie liczby sytuacji, w których osadzeni będą mogli świadczyć pracę nieodpłatnie. Przedmiotowa ustawa dopuszcza możliwość wykonywania przez osadzonych nieodpłatnie, w wymiarze nieprzekraczającym 90 godzin miesięcznie, prac 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 bądź województwa.

Propozycje te mogą budzić wątpliwości z dwóch powodów. Po pierwsze stanowią one krok w kierunku odwrócenia kodeksowej reguły, zgodnie z którą zatrudnianie osadzonych ma charakter odpłatny. W ocenie HFPC, przyjęcie przedmiotowej ustawy spowoduje dalsze zachwianie proporcji osadzonych pracujących nieodpłatnie w stosunku do tych, którzy wykonują pracę płatną. Już obecnie, jak wskazuje uzasadnienie projektu, jedynie 40% osadzonych wykonuje pracę o charakterze odpłatnym.

Tymczasem już w 1997 r. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że z odmienności statusu prawnego więźnia nie wynika, iż jego praca może być dowolnie wynagradzana. Argumentacja ta została wzmocniona orzeczeniem Trybunału z dnia 23 lutego 2010 r. (sygn. P 20/09), w którym stwierdził on, że prawo więźniów do sprawiedliwego wynagrodzenia znajduje swe potwierdzenie w treści art. 41 ust. 4 Konstytucji RP nakazującego humanitarne traktowanie osób pozbawionych wolności. Na podobnym stanowisku stoją Zalecenia Komitetu Ministrów (Rec 2006/2) dla państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych. Reguła 26.2. wskazuje, że w każdym przypadku zapewnia się sprawiedliwe wynagrodzenie za pracę więźniów. Zatem rozszerzanie liczby podmiotów, na rzecz których dopuszczalne byłoby korzystanie z bezpłatnej pracy więźniów, wydaje się, iść pod prąd wskazanych wyżej zaleceń.

Jest to tym bardziej niepożądane, że odpłatność zatrudnienia ma bardzo duże znaczenie dla osadzonych w jednostkach penitencjarnych. Nie tylko stanowi impuls do zwiększenia resocjalizacyjnego wysiłku samych więźniów, lecz także pozwala im zdobyć środki na własne

¹ Tak też K. Postulski, Kodeks Karny Wykonawczy. Komentarz, wyd. III, LEX.

potrzeby. Stanowi jednocześnie wyraz odciążenia, a niekiedy wspierania rodziny pozostającej za murami zakładu karnego. Wreszcie jest źródłem środków koniecznych do spłaty grzywien oraz zobowiązań wynikających z popełnionych przestępstw, a także zasądzonych alimentów. Dlatego też każdorazowe rozszerzenie katalogu sytuacji, w których skazani nie otrzymują wynagrodzenia, uderza pośrednio w krąg osób pokrzywdzonych, a także uprawnionych do otrzymania świadczeń alimentacyjnych.

HFPC ma przy tym świadomość tego, że nie w każdych okolicznościach osadzeni będą mogli mieć dostęp do pracy za wynagrodzeniem. Dlatego też stoi na stanowisku, że osadzeni powinni dysponować możliwością podejmowania pracy o nieodpłatnym charakterze. Zwłaszcza, że ma ona niezwykle pozytywny wpływ na proces resocjalizacji osób skazanych.

Analiza projektowanych zmian wskazuje jednak, iż taka praca nie będzie prawem osadzonych, lecz ich obowiązkiem. Znajduje to potwierdzenie w treści obecnie obowiązującego art. 116 § 1 pkt 4 k.k.w. w połączeniu ze zmianami określonymi w art. 123a § 1 k.k.w.

Nowe brzmienie tego ostatniego przepisu posługiwać się będzie bowiem wyrażeniem „prace na cele społeczne na rzecz”. Spowoduje to zaliczenia tego rodzaju pracy do kategorii prac *sensu stricto*, o których mowa jest w art. 116 § 1 pkt 4 k.k.w. *in principio*, a nie do kategorii prac porządkowych, jak to było dotychczas. W rezultacie doprowadzi to do zakwalifikowania ich, jako jednego z obowiązków skazanego. W dalszej konsekwencji oznaczać zaś będzie, że odmowa wykonania nieodpłatnej pracy na rzecz np. jednoosobowej spółki Skarbu Państwa będzie mogła skutkować wyciągnięciem wobec osadzonego sankcji o charakterze dyscyplinarnym. Fakt ten, w połączeniu z brakiem wynagrodzenia za wykonaną pracę, przemawia za uznaniem pracy świadczonej na podstawie projektowanego art. 123a § 1 k.k.w. za pracę przymusową.

Ponownego rozważenia wymaga również dobór podmiotów, na rzecz których mogłaby być świadczona nieodpłatna praca więźniów. Umieszczenie w tym katalogu jednoosobowych spółek prawa handlowego, w których 100% udziałów posiadają jednostki samorządu terytorialnego oraz Skarb Państwa, może budzić wątpliwości natury etycznej. Powstaje bowiem pytanie, czy podmioty, których głównym celem jest prowadzenie działalności gospodarczej oraz osiągnięcie zysku, powinny czerpać korzyści z nieodpłatnej pracy osób trzecich.

Jedynie dla przykładu wskazać przy tym należy, że ww. kryteria spełniają spółki, takie jak Koleje Mazowieckie sp. z o.o. czy Instytucja Filmowa „Max-Film” S.A. (operator kinowy), Kopalnia Surowców Skalnych S.A., Telewizja Polska S.A. oraz Katowicki Holding Węglowy S.A. Należy przy tym pamiętać, że wykorzystywanie nieodpłatnej pracy osób pozbawionych wolności w takich spółkach powinno być również ocenione z punktu widzenia zasad rządzących prawem konkurencji, a w szczególności pod względem kryteriów przyznawania pomocy publicznej.

W końcu należy zauważyć, że obecnie obowiązująca ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. z 2014, poz. 1116) pozwala w swym art. 3 na utworzenie i prowadzenie przywieziennego zakładu pracy w formie spółki kapitałowej. Zakład taki powstaje przy tym w celu tworzenia warunków do zatrudniania osób pozbawionych wolności oraz prowadzenia działalności gospodarczej. Nic nie stoi przy tym na przeszkodzie, aby zakład taki był wyłączną własnością Skarbu Państwa.

Ma to istotne znaczenie dla oceny planów Ministerstwa Sprawiedliwości, które zamierza „w ciągu najbliższych lat zbudować na terenie jednostek (penitencjarnych – przyp. aut.) ekonomiczne hale o lekkiej konstrukcji” (uzasadnienie przedmiotowego projektu, str. 11.) Nie negując tej inicjatywy i korzyści z nią związanych, HFPC pragnie wskazać, że przyjęcie nowej treści art. 123a k.k.w. może stanowić furtkę do tego, aby w przyszłości, w przywieziennych zakładach pracy, zatrudniać osadzonych w sposób nieodpłatny. Rozwiązanie to niewątpliwie stanowiłoby wtedy kolejny krok w kierunku odwrócenia kodeksowej zasady odpłatnego zatrudniania osadzonych.

Omawiana ustawa zakłada przy tym również zwiększenie kwoty potrąceń z wynagrodzenia osadzonych na rzecz Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy z 25% do 45%. Zmiana ta motywowana jest chęcią zwiększenia ryczałtu wypłacanego przedsiębiorcom zatrudniającym osoby pozbawione wolności z 20% do 40% wartości wynagrodzeń przysługujących zatrudnionym osobom pozbawionym wolności, a także koniecznością budowy niezbędnej infrastruktury produkcyjnej na terenie jednostek penitencjarnych. W jej rezultacie, jak wskazują projektodawcy, łączne obciążenie wynagrodzenia skazanych wyniesie 52%.

Sytuację tę należy rozpatrywać jednak nie tylko z punktu widzenia samego skazanego, któremu przypadnie co najmniej 60% kwoty pozostałej po odliczeniu potrąceń na cele Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy, a także Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, lecz z punktu widzenia osób uprawnionych do świadczeń ze strony osadzonego. Zmiana ta dotknie bowiem przede wszystkim pokrzywdzonych, wobec których skazany zobowiązany jest do naprawienia szkody lub zapłaty nawiązki, a także osoby uprawnione do świadczeń alimentacyjnych ze strony samego skazanego. W rezultacie przedmiotowych zmian znacząco zostanie zmniejszona część wynagrodzenia osadzonego, wobec której osoby te będą mogły prowadzić skuteczną egzekucję.

Podsumowanie

Helsińska Fundacja Praw Człowieka niewątpliwie popiera ideę zwiększenia dostępności pracy dla osób pozbawionych wolności. Doświadczenie pracowników HFPC w pracy z takimi osobami wskazuje, że nawet nieodpłatna praca będzie cieszyć się wśród skazanych dużym powodzeniem.

Niemniej HFPC obawia się, że poszerzenie kręgu podmiotów, dla których praca więźniów może być świadczona w sposób nieodpłatny, wraz z ustanowieniem obowiązku wykonywania takiej pracy, może stanowić krok w stronę wprowadzenia pracy przymusowej i naruszać prawa osób pozbawionych wolności. Zwłaszcza, że praca tego typu będzie mogła być świadczona w przywieźniennych zakładach pracy ulokowanych w halach produkcyjnych, których budowa znajduje się w planach Ministerstwa Sprawiedliwości. Niewątpliwie modyfikacje te stanowią także krok w stronę zachwiania kodeksowej reguły odpłatności pracy. Sytuacja ta, w połączeniu ze zmianami w zakresie obowiązkowych potrąceń na Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy, może doprowadzić do systemowego naruszenia praw pokrzywdzonych oraz osób uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych ze strony osadzonych. Podważy także resocjalizacyjny wymiar samej pracy, pokazując, że wcale nie musi ona przynosić pracującemu pozytywnych rezultatów.

Wszystko to sprawia, że zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, przedmiotowa ustawa powinna zostać poddana dalszym pracom legislacyjnym. W szczególności rozważenia wymaga wprowadzenie innych, niż wynagrodzenie, mechanizmów odpłatności za pracę świadczoną przez osoby pozbawione wolności. Dobrym przykładem mogą być rozwiązania greckie, w których osadzeni wykonujący prace porządkowe na rzecz jednostek penitencjarnych, obok symbolicznego wynagrodzenia, otrzymują możliwość redukcji kary pozbawienia wolności².

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
SEKRETARZ ZARZĄDU

Piotr Kłodoczny
Piotr Kłodoczny

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
WICEPREZES ZARZĄDU

Maciej Nowicki
Maciej Nowicki



² N. K. Koulouris, W. Aloskofis, *Prison Conditions in Greece, European Prison Observatory* <http://www.prisonobservatory.org/upload/PrisonconditionsGreece.pdf>