

Opracowanie powstało w ramach projektu
 „Centrum Myśli Antykorupcyjnej”
 prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”
 „Analiza nr 3 aktów prawnych pod kątem zagrożeń korupcyjnych”

1. Nazwa aktu prawnego

Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (tekst jednolity Dz. U. 2023 poz.1559)

2. Cel wydania

Ustawa ma na celu uregulowanie kwestii zatrudniania osób pozbawionych wolności.

3. Podmiot przygotowujący akt prawny Wnioskodawca

Ministerstwo Sprawiedliwości

4. Opis ustaleń dotyczący analizy ryzyka korupcji* - ocena zagrożenia

	Opis
1. Ryzyko dziedziny	
a) występowanie obszarów narażonych na zagrożenia korupcyjne wg opracowania CBA „Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce”: -modernizacja infrastruktury (drogowej, kolejowej) -informatyzacja administracji publicznej -wykorzystanie środków unijnych -sektor obronny -ochrona zdrowia -energetyka -ochrona środowiska -korupcja urzędnicza	Chociaż wymiar sprawiedliwości nie jest bezpośrednio nazwany jako obszar narażony na zagrożenia korupcyjne wg opracowania CBA to jednak mieści się w obszarze korupcji urzędniczej.
b) liczne wyłączenia dziedzin spod działania aktu prawnego/projektu, partykularność grup interesów	Zgodnie z art. 6. 1. „Przywieszienne zakłady pracy są zwolnione, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, z: 1) podatku dochodowego od osób prawnych, w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o tym podatku, 2) niepodatkowych należności budżetowych, 3) wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,

	<p>4) opłat z tytułu użytkowania lub użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa – jeżeli średnioroczne zatrudnienie osób pozbawionych wolności w przeliczeniu na pełne etaty w poprzednim roku podatkowym wynosiło co najmniej 50% ogółu zatrudnionych.</p> <p>2. W przypadku gdy w poprzednim roku podatkowym średnioroczne zatrudnienie osób pozbawionych wolności w przeliczeniu na pełne etaty stanowiło mniej niż 50% ogółu zatrudnionych, zwolnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2–4, wynoszą:</p> <p>1) 25% przy zatrudnieniu co najmniej 20% osób pozbawionych wolności;</p> <p>2) 50% przy zatrudnieniu co najmniej 30% osób pozbawionych wolności;</p> <p>3) 75% przy zatrudnieniu co najmniej 40% osób pozbawionych wolności.</p> <p>3. Jeżeli w poprzednim roku podatkowym zatrudnienie osób pozbawionych wolności w przeliczeniu na pełne etaty wynosiło mniej niż 20% ogółem zatrudnionych, zwolnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2–4, nie przysługują.</p> <p>4. Przywieźienne zakłady pracy rozpoczynające działalność korzystają ze zwolnień, o których mowa w ust. 1 pkt 2–4, w pełnej wysokości, w roku podatkowym, w którym nastąpiło ich zarejestrowanie.”</p> <p>Zgodnie z art. 8a „Zwolnienia określone w art. 6 oraz pomoc ze środków Funduszu Aktywizacji nie przysługują przywieźiennym zakładom pracy, określonym w art. 3 ust. 2 pkt 1 i 2, które są w okresie restrukturyzacji przeprowadzanej z wykorzystaniem pomocy publicznej, chyba że Komisja Europejska została o nich poinformowana przed podjęciem decyzji o pomocy na restrukturyzację.”</p> <p>Partykularność grupy pracodawców, którzy zatrudniają osoby pozbawione wolności, mogą liczyć na pożyczki i dotacje oraz duży ryczałt liczony od ich pensji z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych. Nie płacą też za nich składek zdrowotnych.</p>
<p>2. Przebieg procesu legislacyjnego</p>	
<p>a) jasność i przejrzystość procesu legislacyjnego, możliwość zapoznania się opinii publicznej</p>	<p>Brak zidentyfikowanych danych.</p>
<p>b) opiniowanie przez wyspecjalizowany organ antykorupcyjny/dedykowaną strukturę np.</p>	<p>Nie zidentyfikowano.</p>

Centralne Biuro Antykorupcyjne (czy zgłoszono uwagi i czy je uwzględniono)	
c) czas wystarczający na możliwości opiniowania	Brak danych.
d) występowanie luk prawnych, sprzeczność przepisów, dwuznaczności językowe, brak definicji ustawowych	Nie zidentyfikowano.
e) stosowanie określonych zasad lobbingu	<p>Zidentyfikowano jedno zgłoszenie zainteresowania pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw z dnia 02.11.2021 r. (numer wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów UD287) oraz projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw z dnia 29.10.2021 r. (numer wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów UD282, które zawiera między innymi następującą uwagę:</p> <p>„Z kolei ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności stanowi, że: Przywiezienny zakład pracy może być utworzony i prowadzony jako:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) przedsiębiorstwo państwowe; 2) spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w której Skarb Państwa lub państwowa osoba prawna ma więcej niż 50% udziałów albo akcji; 3) (uchylony) 4) instytucja gospodarki budżetowej <p>Powyższe zmiany prowadzą do znacząco negatywnej ingerencji w sferę swobody działalności gospodarczej oraz konstytucyjnego prawa własności, rażąco naruszając art. 20, 21 oraz 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiany te również prowadzą do całkowitego wyeliminowania z rynku przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy świadczą swoje usługi w jednostkach penitencjarnych, bez jakiegokolwiek odniesienia się do aktualnego stanu faktycznego, czy uwarunkowań prawnych. Nie sposób pominąć, że w/w przedsiębiorcy telekomunikacyjni świadczą swoje usługi m.in. w reżimie ustawy prawo telekomunikacyjne. Wskazane wyżej projekty ustaw oraz ich uzasadnienia w żaden sposób nie regulują dalszej działalności przedsiębiorców telekomunikacyjnych świadczących w/w usługi, dodatkowo nie precyzują kwestii dotyczących własności infrastruktury, czy też stosownych</p>

	<p>odszkodowań za uniemożliwienie prowadzenia działalności gospodarczej. W zasadzie istota tych projektów sprowadza się do całkowitego unicestwienia przedsiębiorców telekomunikacyjnych z rynku, gdyż te podmioty w znacznej mierze opierają swoją działalność na świadczeniu określonego rodzaju usług. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że projektowane zmiany będą stanowiły swoistego rodzaju wyłączenie bez uwzględnienia interesów przedsiębiorców telekomunikacyjnych, gdyż zarówno w treści ustaw, jak również ich uzasadnieniach brak jest jakiegokolwiek informacji o dalszych losach tychże przedsiębiorców telekomunikacyjnych, czy infrastruktury stanowiącej ich własność. Ponadto zamierzam wnieść o wycofanie się z pomysłu zapisów Art. 8 § 4 – 6 KKW oraz Art. 105B § 1 i 1a KKW a także Art. 105c § 1 i 2 KKW gdyż zakłócają one sprawnie i wydajnie działający od lat system kontaktu z rodziną i pełnomocnikami.”</p>
<p>f) czy w ramach zgłoszonych uwag do aktu prawnego lub na bazie informacji medialnych zidentyfikowano zagrożenia korupcyjne</p>	<p>Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła nadzór Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego nad przywięziennymi zakładami pracy. (KPB.433.001.2021 Nr ewid. 20/2021/megainfo/KPB) (id,24435.vp,27179.pdf) (nik.gov.pl)</p> <p>„Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w zakresie nadzoru nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi w odniesieniu do wykorzystywania wyłączenia stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych, określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy. Nieprawidłowe udzielanie zamówień przez jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, przy niedostatecznym nadzorze doprowadziły do powstania mechanizmu, którego istotą było dopuszczenie możliwości zlecenia przez przywięzienne zakłady pracy podmiotom zewnętrznym podwykonawstwa w dowolnym zakresie. Tym samym przywięzienne zakłady pracy zamiast realizować zamówienie udzielone (w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp) przez jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, stały się faktycznie</p>

	pośrednikami i zdecydowaną większość otrzymanych w trybie bezprzetargowym zamówień przekazały do realizacji zewnętrznym podwykonawcom, nieposiadającym statusu przywieziennego zakładu pracy. Sposób wyboru podwykonawców przez zakłady posiadające status przedsiębiorstwa państwowego był w dużej mierze uznaniowy. Opisana praktyka, przy braku procedur wewnętrznych, normujących udzielanie zamówień przez przywiezienne zakłady pracy, stwarzała warunki nabywania towarów i usług w niekonkurencyjnych cenach oraz uznaniowego faworyzowania wybranych podwykonawców, co mogło skutkować powstaniem ryzyka wystąpienia mechanizmu korupcyjnego”.
g) skomplikowalność powstałych przepisów, trudność wprowadzania rozwiązań przed podmioty zobowiązane	Zgodnie z art. 11 „Istniejące w dniu wejścia w życie ustawy przedsiębiorstwa państwowe podległe Ministrowi Sprawiedliwości działające przy zakładach karnych, spółki prawa handlowego powstałe z przekształcenia tych przedsiębiorstw lub utworzone przez te przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa pomocnicze przy zakładach karnych stają się przywieziennymi zakładami pracy w rozumieniu art. 3 ust. 2 niniejszej ustawy”.
3. Wydatkowanie środków finansowych	
Duże przepływy finansowe, dotacje, subwencje	Zgodnie z art. 6a.” 1. Tworzy się Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy, zwany dalej „Funduszem Aktywizacji”, którego dysponentem jest Dyrektor Generalny Służby Więziennej. 2. Fundusz Aktywizacji jest państwowym funduszem celowym. 3. Przychodami Funduszu Aktywizacji są: 1) wpłaty przywieziennych zakładów pracy, w wysokości co najmniej 25% środków uzyskanych z tytułu zwolnień określonych w art. 6 ust. 1 i 2; 2) środki pieniężne pochodzące ze spadków, zapisów, darowizn, dotacji, zbiórek i innych źródeł; 3) środki pieniężne pochodzące z potrącenia określonego w art. 125 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 127, z 2022 r. poz. 2600 oraz z 2023 r. poz. 818); 4) środki finansowe pochodzące z tytułu opłat określonych w art. 110b § 1 ustawy z dnia 6

czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy”.
Zgodnie z art. 6b.

„1. Fundusz Aktywizacji może zaciągać kredyty lub pożyczki w Banku Gospodarstwa Krajowego z przeznaczeniem na finansowanie zadań, o których mowa w art. 8.

2. Umowę kredytu lub pożyczki, o których mowa w ust. 1, w imieniu Funduszu Aktywizacji zawiera jego dysponent po uzyskaniu zgody Ministra Sprawiedliwości.

3. Minister Sprawiedliwości przejmuje zobowiązania Funduszu Aktywizacji w przypadku likwidacji tego Funduszu.”

Zgodnie z Raportem NIK „Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy” „Przychody Funduszu Aktywizacji w 2022 r., zgodnie treścią art. 6a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności stanowiły:

- wpłaty przywieziennych zakładów pracy, w wysokości co najmniej 25% środków uzyskanych z tytułu zwolnień określonych w art. 6 ust. 1 i 2, w kwocie 255 734 tys. zł, które były o 52 034 tys. zł, tj. 30% wyższe od wielkości planowanej i stanowiły 96,8% przychodów ogółem;

- wpłaty przywieziennych zakładów pracy (przedsiębiorstw państwowych oraz instytucji gospodarki budżetowej), dokonywanych w związku z korzystaniem przez te podmioty w roku 2022 ze zwolnień określonych w ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (230,7 tys. zł), które były o 69,3 tys. zł, tj. 23,1% niższe od wielkości planowanej i stanowiły 0,1% przychodów ogółem;

- odsetki od środków zgromadzonych na rachunku bankowym Funduszu (zarządzanych w systemie overnight oraz przekazywanych w zarządzanie terminowe Ministrowi Finansów), od udzielonych pożyczek oraz od środków przekazanych beneficjentom w ramach dotacji (6 542,5 tys. zł), które były o 5 542,5 tys. zł, tj.

	<p>554,3% wyższe od wielkości planowanej i stanowiły 26,8% przychodów ogółem; - inne zwiększenia (w tym zwrot części dotacji) w kwocie 572 tys. zł, która stanowiła 0,1% przychodów ogółem.” „W 2022 r. przychody Funduszu Aktywizacji wyniosły 233 079,2 tys. zł, a koszty 223 988,8 tys. zł. Stan środków pieniężnych Funduszu na 31 grudnia 2022 r. wynosił 121 157,7 tys. zł.”</p>
<p>4. Wpływ na funkcjonowanie organów</p>	
<p>a) nadmierne lub niewystarczające kompetencje i zasoby</p>	<p>Nie zidentyfikowano.</p>
<p>b) przeniesienie kompetencji do aktów prawnych niższego rzędu, obszerność zmian innych aktów prawnych</p>	<p>Ustawa przewiduje zgodnie z art. 5a „Minister Sprawiedliwości może, w drodze zarządzenia, zdecydować o połączeniu przywieziennych zakładów pracy prowadzonych w formach, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 1 i 4. 2. Zarządzenie, o którym mowa w ust. 1, określa: 1) formę organizacyjno-prawną przywieziennego zakładu pracy powstałego w wyniku połączenia; 2) przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie łączonych przywieziennych zakładów pracy; 3) podmiot właściwy do przejęcia należności i zobowiązań łączonych przywieziennych zakładów pracy. „ „ Do łączenia przywieziennych zakładów pracy, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów art. 25 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 i 1273).” Zgodnie z art. 7. 4. „Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady oraz tryb finansowania działań, o których mowa w ust. 1, 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.”</p>
<p>c) możliwa uznaniowość decyzji, rozstrzygnięć itp.</p>	<p>Zgodnie z art. 8. „1. Środki Funduszu Aktywizacji przeznacza się na finansowanie działań w zakresie resocjalizacji oraz wykonywania kary pozbawienia wolności, w szczególności na:</p>

	<p>1) tworzenie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności oraz ochronę istniejących;</p> <p>2) tworzenie i utrzymanie w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej infrastruktury związanej z realizacją ustawowych zadań Służby Więziennej;</p> <p>3) modernizację przywieziennych zakładów pracy i ich produkcji;</p> <p>4) organizowanie nauki zawodu i doskonalenia zawodowego dla osób pozbawionych wolności;</p> <p>5) organizowanie szkolenia w zakresie aktywizacji zawodowej i umiejętności poszukiwania pracy;</p> <p>6) zakup sprzętu i środków ochrony potrzebnych do przeciwdziałania i zwalczania przyczyn i skutków stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii oraz stanu klęski żywiołowej, występujących na terenie i w obszarze funkcjonowania jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, wykorzystywanych przez funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej oraz skazanych.</p> <p>2. Z tytułu zwiększonych kosztów zatrudnienia osób pozbawionych wolności przedsiębiorcy zatrudniający te osoby otrzymują ze środków Funduszu Aktywizacji ryczałt w wysokości 35% wartości wynagrodzeń przysługujących zatrudnionym osobom pozbawionym wolności; wypłata ryczałtu następuje na wniosek tych przedsiębiorców.</p> <p>3. Ze środków Funduszu Aktywizacji mogą być przyznawane pożyczki bądź dotacje podmiotom zatrudniającym osoby pozbawione wolności”</p>
5. Nadzór	
a) odpowiedzialność organów wykonawczych, sankcje za naruszenia przepisów	<p>Ustawa nie przewiduje odpowiedzialności organów wykonawczych ani też sankcji. Należy jednak zauważyć, że Najwyższa Izba Kontroli w negatywnie oceniła nadzór Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego nad przywieziennymi zakładami pracy. (KPB.433.001.2021 Nr ewid. 20/2021/megainfo/KPB) (id,24435,vp,27179.pdf (nik.gov.pl)</p> <p>„Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dowolny wybór podwykonawców przez Zakłady prowadzone w formie PP, a także wybór</p>

	samych zakładów, które konkurują ze sobą według niejasnych zasad może stwarzać ryzyko powstania mechanizmów korupcjogennych. W ciągu 3,5 roku przekazano tylko do podwykonawców zamówienia o wartości co najmniej 660 mln zł brutto, a bezpośrednia kontrola w czterech przedsiębiorstwach wykazała, iż brak było formalnych procedur zlecenia realizacji zadań podmiotom zewnętrznym (podwykonawcom)”.
b) adekwatność mechanizmów kontroli, kontrola sądowa	Nie stwierdzono, chociaż dysponentem Funduszu Aktywizacji jest Dyrektor Generalny Służby Więziennej ale nie wynika to bezpośrednio z ustawy. Należy jednak zauważyć, że Najwyższa Izba Kontroli w negatywnie oceniła nadzór Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego nad przywieziennymi zakładami pracy. (KPB.433.001.2021 Nr ewid. 20/2021/megainfo/KPB) (id,24435,vp,27179.pdf (nik.gov.pl)
c) nadzór nad obsadzaniem powstałych stanowisk pracy	Ustawa nie przewiduje dodatkowych stanowisk pracy

5. Ocena ryzyka korupcji w skali: małe, średnie, duże wraz z uzasadnieniem, ewentualne rekomendacje.

Zidentyfikowano wiele czynników, które mogą mieć wpływ na ryzyko korupcji co pozwala uznać, iż jest to ryzyko duże. Wynika to również z faktu, iż w swoich raportach Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zwracała uwagę na zagrożenia korupcyjne w zakresie omawianych przepisów. Jednocześnie występuje duże ryzyko korupcji urzędniczej. Ponadto ustawa przewiduje dużo wyłączeń oraz partykularność dużych grup interesów. Potencjalne straty finansowej związane z zagrożeniem korupcyjnym są trudne do oszacowania, gdyż nie przeprowadzono dokładnych badań, analiz zagrożeń korupcyjnych w omawianym zakresie, należy jednak wziąć pod uwagę duże kwoty pieniężne występujące w tej kwestii. Ustawa nie przewiduje skutecznych mechanizmów kontrolnych, co przyczyniło się do licznych negatywnych ocen Najwyższej Izby Kontroli. Występuje też duże ryzyko strat reputacyjnych, niepochlebnych opinii z tym związanych.

Opracował: Sławomir Śnieżko

*Zgodnie art. 3a. Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym Dz.U. nr 105 poz. 708 z późniejszymi zmianami Korupcją, w rozumieniu ustawy, jest czyn:

1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;

4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.