

## U Z A S A D N I E N I E

O potrzebie opracowania projektu ustawy zmieniającej ustawę o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności zdecydowały następujące względy:

- 1) zbyt niski stan zatrudnienia osób pozbawionych wolności,
- 2) doświadczenia zebrane w okresie funkcjonowania ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. Nr 123, poz. 777, z późn. zm.),
- 3) wnioski i postulaty pracodawców zatrudniających osoby pozbawione wolności, instytucji, organów kontrolnych, w tym Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich.

Jednym z podstawowych problemów polskiego systemu penitencjarnego jest brak możliwości zapewnienia zatrudnienia dla osób przebywających w zakładach karnych.

Aktualnie spośród ponad 91 tys. osadzonych, zatrudnionych jest 25,5 tys., w tym odpłatnie tylko ok. 19 tys., przy czym większość z nich przy pracach administracyjno-gospodarczych wykonywanych na rzecz jednostek penitencjarnych, opłacanych w całości ze środków budżetowych. Więziennictwo dysponuje co prawda 41 przywięziennymi podmiotami gospodarczymi o znacznym potencjale produkcyjnym, tym niemniej z uwagi na konieczność podporządkowania się regułom wolnego rynku wykorzystanie tego potencjału jest niewielkie.

W procesach zatrudniania i resocjalizacji skazanych podstawową rolę winny spełniać przywięzienne zakłady pracy.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, przywięzienne zakłady pracy powoływane są przy zakładach karnych „w celu tworzenia warunków do zatrudnienia osób pozbawionych wolności oraz prowadzenia działalności gospodarczej”. Ponadto przepisy ustawy stanowią, że „zatrudnienie skazanych winno mieć na celu przede wszystkim pozytywne oddziaływanie na ich postawy”, a „osiąganie zysku powinno być podporządkowane resocjalizacji”. Nie wolno jednak zapominać, że firmy te – jako podmioty gospodarcze zorganizowane w formie

prawnej przedsiębiorstwa państwowego oraz gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej – podlegają również, a może przede wszystkim, przepisom innych aktów prawnych, w tym w szczególności ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz ustawy o finansach publicznych, które zobowiązują je do prowadzenia działalności gospodarczej na zasadach samofinansowania. W przeciwnym bowiem razie istnieje obowiązek ich likwidacji, bądź też wystąpienia do właściwego sądu gospodarczego z wnioskiem o ogłoszenie upadłości. Biorąc pod uwagę powyższe, skuteczność realizowania przez przywieszne zakłady pracy funkcji resocjalizacyjnej uzależniona jest, de facto, od zdolności tych podmiotów do prowadzenia rentownej działalności, umożliwiającej inwestowanie i rozwój.

Stąd podmioty te powinny być przez ustawodawcę traktowane w sposób szczególny. W przeciwnym bowiem przypadku firmy te upadną, co ograniczy i tak już zbyt skromną, jak na potrzeby, liczbę miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności.

Dla utrzymania i dalszego rozwoju tych podmiotów konieczne jest stworzenie systemu uregulowań prawnych zapewniających ich funkcjonowanie w warunkach gospodarki rynkowej, bowiem dalsze utrzymywanie aktualnego stanu prawnego spowoduje utratę kolejnych miejsc pracy dla skazanych, zarówno w przywiesznych zakładach pracy, jak i w podmiotach nie związanych strukturalnie z więziennictwem.

Pogarszanie się warunków funkcjonowania przywiesznych zakładów pracy skutkujące systematycznym ograniczaniem zatrudniania skazanych wywiera negatywny wpływ nie tylko na sytuację panującą w zakładach karnych i aresztach śledczych, ale również na stan przestępczości w Polsce, zwłaszcza przestępczości powrotnej.

Wzrost zatrudnienia osób pozbawionych wolności powinien więc stanowić jeden z podstawowych elementów programu zapobiegania i zwalczania przestępczości.

W tej sytuacji stworzenie przywiesznym zakładom pracy warunków do realizowania zadań penitencjarnych przez zmniejszanie obciążeń fiskalnych wobec państwa jest ze społecznego punktu widzenia rozwiązaniem bardziej racjonalnym niż pozbawianie skazanych pracy, możliwości zarobkowania oraz

wywiązywania się ze swoich zobowiązań. Aktywność zawodowa w trakcie odbywania kary nie tylko umożliwi zdobycie odpowiednich kwalifikacji, co ułatwia późniejsze zatrudnienie, ale przede wszystkim wykształca nawyk pracy, stwarzając szansę na readaptację społeczną.

Projektowana ustawa nie jest sprzeczna z normami obowiązującymi w krajach Wspólnoty Europejskiej.

Podmioty zatrudniające skazanych w krajach Unii Europejskiej korzystają z różnych form pomocy państwa, jak np. dofinansowywanie z budżetu kosztów tworzenia i funkcjonowania miejsc pracy skazanych, zwolnienia podatkowe, zamówienia rządowe.

Projektując zmianę ustawy przyjęto zasadę, że dotychczas stosowane w praktyce mechanizmy wyrównywania szans podmiotów zatrudniających osoby pozbawione wolności nie sprawdziły się i powinny zostać gruntownie zmienione.

W tej sytuacji uznano, że należy wprowadzić do obecnie obowiązującej treści ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności następujące zmiany:

Art. 1 projektu. Rozszerzenie katalogu podmiotów mogących ubiegać się o przyznanie statusu przywięziennego zakładu pracy przez zmianę brzmienia art. 3 ustawy zmienianej. Jednocześnie, w art. 3 ust. 3 określono warunek zatrudniania minimum 20 pracowników skazanych, w przeliczeniu na pełne etaty i podwyższono minimalny udział zatrudnienia skazanych w zatrudnieniu ogółem z 20% do 35%.

Status przywięziennego zakładu pracy będzie mogła uzyskać spółka z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółka akcyjna, a więc przedsiębiorcy podlegający odpowiedniemu reżimowi Kodeksu spółek handlowych oraz innych ustaw kształtujących spółki kapitałowe, jako wiarygodnych uczestników obrotu gospodarczego. Powodem określenia zakresu podmiotowego przedsiębiorców, którzy będą mogli ubiegać się o status przywięziennego zakładu pracy do spółek kapitałowych jest fakt, że jedynie spółki kapitałowe będą mogły w istocie spełniać wymogi zawarte w projektowanym art. 3 ust. 3. Przedsiębiorcy ci będą musieli zatrudniać w istocie co najmniej 60 osób. Ponadto spółki kapitałowe, w tym także spółki publiczne, podlegają rygorom związanym ze sprawozdaw-

czością oraz prowadzeniem rachunkowości. Warto zaznaczyć, że projekt wprowadza dla przywieźniennych zakładów pracy ulgi podatkowe w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych, a więc przedsiębiorcy ci muszą dawać gwarancję stabilności rynkowej oraz właściwego rozliczania się z danin publicznoprawnych.

Wprowadzenie możliwości uzyskania statusu przywieźniennego zakładu pracy przez działający w Polsce oddział spółki, która w państwach Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego działa w formie prawnej będącej odpowiednikiem polskiej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej, jest potwierdzeniem zasady swobodnego dostępu podmiotów zagranicznych do działalności gospodarczej na terytorium Polski.

Skutkiem powyższej zmiany jest wprowadzenie przepisów dotyczących przyznawania przez Ministra Sprawiedliwości statusu przywieźniennego zakładu pracy oraz określenia zasad, na jakich się to odbywa. Status przywieźniennego zakładu pracy będzie nadawał Minister Sprawiedliwości na wniosek zainteresowanej spółki, w drodze decyzji administracyjnej (art. 3a ust. 2 ustawy zmienianej). Spółka ubiegająca się o nadanie statusu przywieźniennego zakładu pracy będzie zobligowana do dołączenia do wniosku dokumentów dotyczących działalności. Wzór wniosku oraz dokumenty, które powinny zostać do niego dołączone, określi Minister Sprawiedliwości. Przyjęta konstrukcja pozwoli na określenie dokumentów, jakie będą potwierdzały zarówno kondycję ekonomiczną spółki handlowej jak i przede wszystkim potwierdzających spełnienie warunku określonego w projektowanym art. 3 ust. 3. W przypadku niespełnienia przez spółkę warunku określonego w ustawie Minister Sprawiedliwości będzie zobligowany pozbawić przedsiębiorcę statusu przywieźniennego zakładu pracy (art. 4b ust. 1 ustawy zmienianej). W przypadku gdy zakład karny nie będzie mógł skierować do zatrudnienia wymaganej liczby osób pozbawionych wolności, a więc przyczyny będą niezależne od spółki, Minister Sprawiedliwości będzie wyrażał zgodę na zachowanie statusu przywieźniennego zakładu pracy na okres do sześciu miesięcy (art. 4b ust. 2 ustawy zmienianej).

Projektowany art. 4 ust. 6 ustawy zmienianej pozwoli na upoważnienie Dyrektora Generalnego Służby Więziennej do wykonywania niektórych funkcji

organu założycielskiego. Przepis ten ma na celu umożliwienie scedowania niektórych uprawnień nadzorczych przez Ministra Sprawiedliwości na Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, a w konsekwencji usprawnienie procedur związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstw.

Projektowany art. 4a ust. 1 i 2 ustawy zmienianej przewiduje kontrolę spółek, które uzyskały status przywieziennego zakładu pracy, w zakresie spełniania warunku, o którym mowa w art. 3 ust. 3, a więc zatrudnienia odpowiedniej liczby osób pozbawionych wolności. Celem projektowanej normy jest umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości sprawowania monitoringu spółek pod kątem spełniania przez nie warunku niezbędnego do utrzymania statusu przywieziennego zakładu pracy.

W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania przywieziennych zakładów pracy, projekt przewiduje (art. 4a ust. 3 ustawy zmienianej) kontrolę przedsiębiorstw, wymieniając w ust. 3 cele tejże kontroli. Projektowany ust. 5 wprowadza delegację dla Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia określającego tryb i sposób przeprowadzania kontroli przedsiębiorstw państwowych posiadających status przywieziennego zakładu pracy.

Art. 2 projektu. Warunkiem niezbędnym do osiągnięcia podstawowych celów projektu, a więc zwiększenia zatrudnienia osób pozbawionych wolności, jest wprowadzenie instrumentów prawnych tworzących ograniczone preferencje dla istniejących zakładów oraz stworzenie zachęty ekonomicznej dla przedsiębiorców chcących ubiegać się o status przywieziennego zakładu pracy.

Głównym instrumentem mającym stanowić zachętę dla podmiotów zatrudniających osoby pozbawione wolności jest zwolnienie przywieziennych zakładów pracy z podatku dochodowego od osób prawnych – ale tylko w części, od której co najmniej 25% równowartości należnego podatku dochodowego zostanie przekazane na Fundusz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy, który zgodnie z art. 8 ustawy zmienianej przeznaczają środki m. in. na tworzenie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności, tworzenie infrastruktury w zakładach karnych, niezbędnej do działań resocjalizacyjnych (art. 2 projektu). Zgodnie z zasadą poprawnej legislacji regulacje o charakterze podatkowym zostały wprowadzone bezpośrednio w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych.

Proponowana ulga podatkowa nie narusza systemu fiskalnego państwa i jest jedyną możliwością osiągnięcia podstawowych celów ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, tj. tworzenia dla przywieziennych zakładów warunków utrzymania i organizowania nowych miejsc pracy dla skazanych. Nie bez znaczenia jest również fakt, że środki, które nie wpłyną do budżetu, zostaną przynajmniej w części zrekompensowane przez zwiększenie zatrudnienia osób skazanych. Nie do przecenienia jest także negatywny aspekt społeczny pozostawiania osób pozbawionych wolności bez pracy.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Cel wprowadzenia ustawy

Podstawowym celem ustawy jest zwiększenie zatrudnienia osób pozbawionych wolności przez stworzenie instrumentów prawnych zapewniających funkcjonowanie przywieziennych zakładów pracy w warunkach gospodarki rynkowej, bowiem dalsze utrzymywanie aktualnego stanu prawnego spowoduje utratę kolejnych miejsc pracy dla skazanych, zarówno w przywieziennych zakładach pracy, jak i w podmiotach niezwiązanych strukturalnie z więziennictwem.

### 2. Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja

Niniejsza regulacja oddziałuje szeroko na sferę życia gospodarczego; wprowadzenie proponowanych zmian powinno wpłynąć na zwiększenie zainteresowania pracodawców zatrudnianiem osób pozbawionych wolności, a w efekcie stworzyć realne warunki do utworzenia znacznej liczby nowych miejsc pracy dla skazanych.

Regulacja ta ma zastosowanie wobec populacji osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, i powinna mieć wpływ na ich aktywizację zawodową.

Regulacja powinna wpłynąć na zwiększenie rynkowego zainteresowania przywieziennymi zakładami pracy, a pośrednio na wzrost liczby miejsc pracy dla skazanych.

### 3. Konsultacje projektu

Projekt ustawy został przesłany do wszystkich resortów, zainteresowanych organów oraz organizacji skupiających przedsiębiorców – Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych i Krajowej Izby Gospodarczej. Podmioty te nie zgłosiły zastrzeżeń do projektu. Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) – projekt został zamieszczony na stronie

internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Nikt nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie art. 7 ust. 1 ww. ustawy.

#### 4. Skutki wprowadzenia projektu

##### 1) wpływ regulacji na dochody i wydatki budżetu oraz sektora publicznego

Projektowana regulacja spowoduje skutki finansowe dla budżetu państwa – zakłada bowiem wprowadzenie zwolnienia dochodów przywieziennych zakładów pracy z podatku dochodowego od osób prawnych.

Tym samym, przez zastosowanie zwolnienia, budżet państwa utraci dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, odprowadzanego przez przedsiębiorców, którzy uzyskają status przywieziennego zakładu pracy. Z drugiej jednak strony, na skutek wzrostu liczby zatrudnionych osób pozbawionych wolności, zwiększeniu ulegną wpływy budżetowe z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Ponadto wzrosną przychody państwowego funduszu celowego p.n. „Fundusz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy”, który realizuje ustawowe zadania w zakresie aktywizacji zawodowej osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych, gdyż skorzystanie ze zwolnienia obwarowane jest koniecznością odprowadzenia części środków na wyżej wymieniony Fundusz.

Kwotowe oszacowanie wpływu projektowanej regulacji na dochody i wydatki budżetu oraz sektora publicznego jest bardzo trudne. Skutki finansowe dla budżetu będą bowiem zależały od liczby przedsiębiorców, którzy wystąpią o uzyskanie statusu przywieziennego zakładu pracy, wielkości zatrudnienia skazanych u tych przedsiębiorców, jak również wysokości generowanych przez nich dochodów podlegających opodatkowaniu.

W odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych, podległych Ministrowi Sprawiedliwości, które aktualnie posiadają status przywieziennego zakładu pracy, przewidywane skutki finansowe dla budżetu państwa, związane z wprowadzeniem w życie proponowanych zmian do ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności oraz ustawy o podatku



dochodowym od osób prawnych, można oszacować – na bazie 2006 r. – na kwotę 2,5 mln złotych w skali roku.

W przypadku uzyskania statusu przywieźniennego zakładu pracy przez nowych przedsiębiorców, nie związanych wcześniej z więziennictwem, skutki finansowe dla budżetu mogą być jednak znacznie większe, sięgające nawet kilkudziesięciu milionów złotych – w zależności od liczby takich podmiotów, generowanych przez nie dochodów podlegających opodatkowaniu, jak również liczby zatrudnionych osób pozbawionych wolności.

- 2) wpływ na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz sytuację i rozwój regionalny

Wprowadzenie w życie nowych regulacji może mieć wpływ na sytuację i rozwój regionalny oraz na konkurencyjność zewnętrzną gospodarki, przez wzrost zainteresowania możliwością uzyskania przez podmioty gospodarcze statusu przywieźniennego zakładu pracy i wynikającymi z tego tytułu korzyściami. W chwili obecnej nie jest możliwe prognozowanie skali tego zjawiska.

Z uwagi na fakt, że zwolnienie zawarte w ustawie zostało potraktowane jako trwały element wspierania przez państwo zatrudniania osób pozbawionych wolności, a ustawa o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, w jej aktualnej wersji, została zaakceptowana przez Komisję Europejską i uznana jako pomoc publiczna zgodna z Traktatem Wspólnotowym, proponowane zmiany wymagać będą ponownej notyfikacji przez Komisję Europejską.