



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia 16 marca 2010 r.

P/09/003
KAP-410-03-1/2009

**Pan
Kajetan Dubiel
Dyrektor Generalny
Służby Więziennej**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Administracji Publicznej, przeprowadziła w okresie od 25 listopada 2009 r. do 12 lutego 2010 r. kontrolę w zakresie realizacji przez Centralny Zarząd Służby Więziennej („CZSW”) Programu pozyskania miejsc dla osadzonych w latach 2006 – 2009.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo niepełnego osiągnięcia założonych efektów oraz stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działalność CZSW w zakresie realizacji Programu pozyskiwania miejsc dla osadzonych w latach 2006 – 2009.

Podstawę do pozytywnej oceny stanowi w szczególności fakt, że w wyniku realizacji Programu poprawiły się warunki odbywania kary przez osadzonych, zarówno pod względem spełnienia normy powierzchni mieszkalnej w celach², jak i odpowiedniej obsady funkcjonariuszy w relacji do liczby osadzonych. NIK zwraca przy tym uwagę, że nie został rozwiązany bardzo

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

² Art. 110 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy stanowi, że powierzchnia w celi mieszkalnej, przypadająca na skazanego, wynosi nie mniej niż 3 m² (Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.).

istotny, z punktu widzenia skuteczności kary, problem znaczącej liczby skazanych, którzy z powodu braku miejsc w zakładach penitencjarnych oczekują na możliwość odbycia kary.

Pozytywną ocenę uzasadniają też:

- oszczędne gospodarowanie środkami inwestycyjnymi otrzymanymi przez Służbę Więzienną na pozyskanie nowych miejsc dla osadzenia skazanych,
- efektywne gospodarowanie środkami na utrzymanie skazanych.

W ocenie NIK nieprawidłowościami są:

- ujawnione przypadki zbyt późnego zasiedlenia miejsc w 10 zakończonych i odebranych obiektach,
- przekroczenie terminów zakończenia inwestycji (11 przypadków).

I. Realizacja zadań inwestycyjnych

1. W dokumencie „Program pozyskania 17 000 miejsc w jednostkach organizacyjnych więziennictwa w latach 2006-2009” („Program”) założono wybudowanie w ramach 80 zadań inwestycyjnych 17 086 miejsc dla osadzonych za kwotę 1.090,7 mln zł.

W okresie realizacji Programu na zadania inwestycyjne, w ramach których planowano pozyskać miejsca dla osadzonych wydatkowano ogółem 679,3 mln zł, co stanowiło 62,3 % środków określonych w Programie. W ramach poniesionych nakładów pozyskano łącznie 12 069 (tj. 70,6 % miejsc planowanych w Programie), z tego 8 785 miejsc z 45 zakończonych zadań inwestycyjnych zamieszczonych w Programie oraz 3 284 z 29 zakończonych i dwóch kontynuowanych inwestycji³ nieuwjętych w Programie. Kontrola wykazała, że przyczyną niepełnego wykonania określonych w Programie zadań był brak pełnego zabezpieczenia w latach 2007-2009 zgłaszanych przez CZSW potrzeb finansowych na etapie opracowywania projektów budżetu państwa. Pomimo to w latach 2006-2008 pozyskano 11 304 miejsca, tj. o 464 więcej niż założono w Programie. Osiągnięto zatem 66,2 % założonych w Programie efektów ogółem ponosząc nakłady w kwocie 607,3 mln zł, co stanowiło 55,7 % określonych w Programie. Zahamowanie realizacji Programu nastąpiło w 2009 r., kiedy to finansowanie było szczególnie niskie i wyniosło zaledwie 30,4 % założonych środków. Biorąc pod uwagę skalę wydatkowanych środków i uzyskanych efektów rzeczowych, NIK pozytywnie ocenia działalność CZSW w zakresie pozyskiwania miejsc dla osadzonych.

W trakcie realizacji Programu odstąpiono od wykonania 30 zadań inwestycyjnych na 7 025 miejsc dla osadzonych, a w ich miejsce wprowadzono 47 nowych zadań o planowanej liczbie 7 892 miejsc. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej

³ Dotyczy inwestycji w Przytułach Starych i w Gubinie-Wałowicach, gdzie oddano do użytkowania odpowiednio 491 i 100 miejsc dla osadzonych, a dalsze 258 i 580 jest w trakcie realizacji.

dokonane zmiany były wynikiem przeprowadzonych analiz kosztów, które wskazywały na wyższą efektywność zadań podejmowanych poza Programem, jak również wynikały z potrzeby zapewnienia miejsc dla osadzonych proporcjonalnie do zmieniającej się liczby skazanych na obszarze działania poszczególnych okręgowych inspektoratów Służby Więziennej.

W trakcie realizacji na koniec 2009 r. pozostawały 23 rozpoczęte zadania inwestycyjne o aktualnej wartości kosztorysowej 663,3 mln zł i planowanych efektach ogółem 6 915 miejsc. Poniesiono na nie dotychczas nakłady w wysokości 83,2 mln. zł, pozyskując 591 miejsc dla osadzonych.

2. Kontrola NIK wykazała, że realizacja większości zakończonych zadań przebiegała w terminach określonych w programach inwestycyjnych lub z nieznacznym przekroczeniem tego terminu, a zasiedlenie pozyskanych miejsc następowało w stosunkowo niedługim okresie po zakończeniu i końcowym odbiorze inwestycji. Odnośnie 11 spośród 76 zakończonych inwestycji (14,5 %) NIK stwierdziła jednak znaczące (100 dni i powyżej, a w skrajnym przypadku 669 dni⁴) opóźnienia terminu końcowego odbioru inwestycji. Według wyjaśnień Dyrektora Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego na termin realizacji inwestycji miały wpływ przedłużające się procedury przetargowe spowodowane odwołaniami i protestami oferentów, opóźnienia w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy oraz pozwoleń na budowę, jak również pojedyncze przypadki upadłości wykonawców. W 10 przypadkach (13,2 % inwestycji zakończonych) NIK stwierdziła również długi okres zasiedlenia pozyskanych miejsc (powyżej 6 miesięcy, a w skrajnym przypadku 457 dni od odbioru końcowego inwestycji⁵). Według wyjaśnień Dyrektora Biura na przedłużające się terminy pełnego zasiedlenia pozyskanych miejsc miały wpływ m.in. możliwości transportowe Służby Więziennej i Policji, decyzje sądów oraz kategorie i rejonizacja jednostek.

3. Zakładany w Programie przeciętny koszt pozyskania jednego miejsca dla osadzonego (bez zadań kontynuowanych, dla których Program nie określał pełnych nakładów) wynosił 67,4 tys. zł. W zależności od typu budownictwa inwestycyjnego, faktyczny koszt pozyskania jednego miejsca dla osadzonego, wahał się w granicach od 33,7 tys. zł w zadaniach polegających na odtworzeniu obiektów wyłączonych ze względu na stan techniczny (był on o 6,4 % niższy od założonego w Programie – 36,0 tys. zł) do 104,3 tys. zł przy budowie nowych obiektów (był on niższy od założonego o 4,9% – 109,7 tys. zł). Średni koszt pozyskania

⁴ Dotyczyło to adaptacji budynku przejętego od wojska w m. Dobrowo, gmina Tychowo.

⁵ Dotyczyło to adaptacji budynku na pawilon penitencjarny w Areszcie Śledczym w Bielsku-Białej, gdzie do końca 2009 r. pełnego zasiedlenia nie osiągnięto.

jednego miejsca łącznie dla obiektów ujętych w Programie (bez kontynuowanych) oraz pozostałych wyniósł 54,3 tys. zł (tj. był niższy o 13,1 tys. zł od średniego kosztu założonego w Programie), co zdaniem NIK świadczy o gospodarnym i efektywnym wydatkowaniu środków budżetowych.

4. W latach 2006-2009 służby inwestycyjne CZSW przeprowadziły łącznie 28 kontroli (3 kontrole kompleksowe, 14 problemowych oraz 11 doraźnych). NIK przeprowadziła szczegółowe badania dokumentacji 10 kontroli. Ujawnione w trakcie tych kontroli uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły m.in. nieprzestrzegania w pełni wewnętrznych przepisów normujących działalność jednostek organizacyjnych więziennictwa oraz przepisów zawartych w ustawach: Prawo budowlane i Prawo zamówień publicznych, a także dokonywania płatności niepokrywających się z zakresem wykonanych robót. NIK stwierdziła, iż przy wykonywaniu kontroli przestrzegane były procedury określone w wydanym zarządzeniu Dyrektora Generalnego Służby Więziennej⁶ dotyczące zasad przeprowadzania i dokumentowania wyników kontroli oraz podejmowanych działań pokontrolnych i monitorowania ich wykonania. CZSW organizował, w latach 2006-2009, również narady ze specjalistami Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej odpowiedzialnymi za działalność inwestycyjną, podczas których na bieżąco omawiano problemy związane z prawidłową realizacją zadań powierzonych jednostkom organizacyjnym więziennictwa. Zdaniem NIK podejmowane przez CZSW działania powinny przyczynić się do eliminowania w przyszłości podobnych nieprawidłowości.

II. Dodatkowe etaty funkcjonariuszy

W latach 2006 – 2009 Służba Więzienna otrzymała na realizację Programu 3 864 etaty funkcjonariuszy (w 2006 – 720, w 2007 – 1 344, w 2008 – 1 300 i w 2009 – 500). Liczba ta stanowiła 67,8 % liczby etatów założonych w Programie (5 696) i była proporcjonalna do poziomu realizacji efektów rzeczowych nowych inwestycji. Wzrost zatrudnienia umożliwił osiągnięcie na koniec 2009 r. zbliżonego do zakładanego w Programie wskaźnika trzech osadzonych przypadających na jednego funkcjonariusza (osiągnięto wskaźnik 3,04), co m.in. korzystnie wpłynęło na bezpieczeństwo w jednostkach penitencjarnych. Zdaniem NIK, wskaźnik został osiągnięty przede wszystkim w wyniku rozgęszczenia jednostek penitencjarnych bowiem na koniec 2009 r. liczba osadzonych wyniosła 83 834 i była zaledwie o 1 110 wyższa niż na dzień 1 stycznia 2006 r.

⁶ Zarządzenie Nr 18/06 z dnia 1 września 2006 r. w sprawie przeprowadzania kontroli działalności inwestycyjnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej (Dz. Urz. CZSW Nr 3, poz. 7).

III. Koszty utrzymania i osadzenia skazanych

1. W Programie w latach 2006 – 2009 potrzeby na dodatkowe środki finansowe (wydatki bieżące) na pokrycie kosztów utrzymania zwiększonej liczby osadzonych określono na kwotę 124,9 mln zł, z tego 6,2 mln zł w 2006 r., 22,7 mln zł w 2007 r., 30,5 mln zł w 2008 r. i 65,5 mln zł w 2009 r. W CZSW nie dokonywano niezależnego ewidencjonowania wydatków ponoszonych na bieżące utrzymanie osadzonych odbywających karę pozbawienia wolności w obiektach pozyskanych w wyniku realizacji Programu. Analiza wydatków bieżących dla więziennictwa w stosunku do przeciętnej ilości osadzonych w danym roku wskazuje, że dzienny koszt utrzymania jednego osadzonego⁷ w okresie czterech lat utrzymywał się w przedziale od 15 do 16 zł i wzrósł o 3,93 %. Oznacza to, że wzrost dziennego kosztu utrzymania jednego skazanego był niższy w omawianym okresie od wskaźnika inflacji, który wyniósł 10,5 %⁸.

2. Wyniki kontroli NIK wykazały, że w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2006 - 2009ienne koszty osadzenia jednego skazanego⁹ wzrosły realnie, tj. po uwzględnieniu inflacji o 25,0 % i na koniec 2009 r. wyniosły 68,90 zł. Jak ustalono wpływ na wzrost kosztów miał wzrost wydatków bieżących spowodowany czynnikami niezależnymi od CZSW, a wynikającymi przede wszystkim ze wzrostu zatrudnienia funkcjonariuszy oraz wzrostu:

- przeciętnego uposażenia funkcjonariuszy SW w związku ze zmianami kwoty bazowej oraz wskaźnika wielokrotności kwoty bazowej,
- przeciętnego wynagrodzenia pracowników cywilnych w związku z ustaloną na dany rok budżetowy waloryzacją wynagrodzeń,
- pozostałych należności funkcjonariuszy oraz uposażeń i świadczeń pieniężnych wypłacanych przez okres roku funkcjonariuszom zwalnianym ze służby.

IV. Pozyskiwanie obiektów od wojska i władz samorządowych

W Programie założono adaptację dwóch obiektów przejętych od wojska o planowanej liczbie 1 250 miejsc dla osadzonych. W okresie realizacji Programu CZSW pozyskało od wojska kolejne dwa, a ponadto przejęło dwa obiekty od władz samorządowych.

⁷ Pozapłacowe wydatki bieżące klasyfikowane w rozdziale 75512 – Więziennictwo w §§ 4210 – 4610 oraz 4750, tj. wydatki ponoszone na opłacenia bezpośrednich kosztów utrzymania osadzonych (np. zakup żywienia, bielizny, środków higieny i czystości), jak również wydatki ponoszone na utrzymanie infrastruktury więziennej (np. zakup opału, energii, wody, materiałów do konserwacji i remontów, opłaty, podatki).

⁸ Inflacja w poszczególnych latach wynosiła: w 2007 – 2,5 %, w 2008 – 4,2 % i w 2009 – 3,5 %.

⁹ Przeciętne koszty osadzenia ustalono jako iloraz wydatków bieżących zaewidencjonowanych w rozdziale 75512 – Więziennictwo z wyłączeniem wydatków majątkowych oraz wynagrodzeń osadzonych wraz z pochodnymi do przeciętnej liczby osób osadzonych w danym roku.

Zakończono adaptację dwóch obiektów, a dalsze trzy znajdują się trakcie realizacji¹⁰. Jeden obiekt przejęty od wojska decyzją Ministra Sprawiedliwości został przeznaczony na inne cele. Do końca 2009 r. pozyskano 1600 miejsc za kwotę 75,2 mln zł, co oznacza że koszt pozyskania jednego miejsca w wyniku przeprowadzonych adaptacji wyniósł 47,0 tys. zł i był niższy od kosztu przeciętnego dla wszystkich inwestycji o 9,4 %.

V. Wpływ realizacji Programu na sytuację więziennictwa w zakresie zapewnienia skazanym odbycia kary pozbawienia wolności

Według stanu na koniec 2009 r. faktyczna liczba osadzonych w jednostkach penitencjarnych więziennictwa wynosiła 83 625 osób¹¹ i była nieznacznie niższa niż faktyczna pojemność tych jednostek¹² uwzględniająca normy minimalnej powierzchni celi na jednego osadzonego (o 493 miejsca). Wskaźnik zagęszczenia wg stanu na koniec 2009 r. wyniósł zatem 0,99¹³, podczas gdy na początku 2006 r. kształtował się na poziomie 1,18. Zmniejszył się również wskaźnik zagęszczenia liczony przeciętną liczbą osadzonych do przeciętnej liczby miejsc w roku z 1,22 w 2006 r. do 1,03 w roku 2009. Biorąc pod uwagę, że osiągnięto również założony wskaźnik liczby skazanych na jednego funkcjonariusza (3,04), NIK ocenia, że dotychczasowa realizacja Programu przynosi pozytywne efekty w zakresie warunków odbywania kary przez osoby skazane.

Efekty realizacji Programu nie są jednak wystarczające aby umożliwić odbycie kary osobom skazanym, którym upłynął termin stawienia się do jej odbycia. Zmniejszyła się, co prawda o 2 264, tj. o 6,7 % liczba takich osób, jednak nadal (według stanu na koniec 2009 r.) na odbycie kary oczekiwało 35 238 skazanych, w tym 31 364 upłynął termin stawienia się do jej odbycia. Wymaga to, zdaniem NIK, kontynuowania przez CZSW, wspólnie z Ministerstwem Sprawiedliwości, działań dla zapewnienia możliwości bezzwłocznego odbywania kary przez skazanego, co jest podstawowym warunkiem skuteczności kary. W działaniach tych należy uwzględnić zarówno rzeczywiste potrzeby pozyskiwania nowych miejsc dla osadzonych jak i perspektywy wymierzania i odbywania kar w warunkach nieizolacyjnych.

¹⁰ Z trzech zadań będących w budowie planowane jest pozyskania dodatkowych 1 518 miejsc dla osadzonych.

¹¹ Stan faktyczny – stan osadzonych pomniejszony o liczbę osób przebywających w zakładzie leczniczym poza Aresztem Śledczym lub Zakładem Karnym, wydanych w charakterze świadka do innego państwa oraz osadzonych, którzy nie powrócili do ZK/AŚ lub zbiegli. Liczba osadzonych ogółem na koniec 2009 r. wynosiła natomiast 83 843 osoby.

¹² Pojemność faktyczna – pojemność jednostek penitencjarnych bez miejsc modernizowanych, remontowanych lub nieposiadających pozwolenia na ich użytkowanie.

¹³ Wskaźnik zagęszczenia liczony jako iloraz faktycznej liczby osadzonych do faktycznej pojemności jednostek penitencjarnych więziennictwa.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Przeprowadzenie ponownej analizy wielkości potrzeb inwestycyjnych więziennictwa i określenie dalszych, niezbędnych działań dla zapewnienia możliwości bezzwłocznego odbywania kary przez skazanego.
2. Spowodowanie wzmocnienia nadzoru i kontroli nad realizacją inwestycji budowlanych w jednostkach organizacyjnych więziennictwa w celu wyeliminowania przypadków nieterminowej ich realizacji i długiego okresu zasiedlenia pozyskanych miejsc dla osadzonych.

Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej NIK, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.