



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.411.004.01.2019
D/19/502

gen. Jacek Kitliński
Dyrektor Generalny Służby Więziennej
ul. Rakowiecka 37a
02-521 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/19/502 „Prawidłowość korzystania z wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych określonych w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centralny Zarząd Służby Więziennej (CZSW), ul. Rakowiecka 37A, 02-521 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. Jacek Kitliński, Dyrektor Generalny Służby Więziennej, pełniący funkcję od 30 stycznia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór nad przywieziennymi zakładami pracy.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia kontroli ¹ oraz działania podejmowane przed tym okresem, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontroler	Tomasz Szczęsny, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/84/2019 z 2 grudnia 2019 r. (akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	<p>Nadzór Dyrektora Generalnego Służby Więziennej nad działalnością przywieziennych zakładów pracy polegał w szczególności na analizowaniu i opiniowaniu sprawozdań finansowych, gromadzeniu comiesięcznych informacji prezentujących uzyskiwane wyniki ekonomiczne i resocjalizacyjne, a także przeprowadzaniu kontroli finansowo-gospodarczych oraz doraźnych w tych jednostkach.</p> <p>W ocenie NIK, nadzór ten był jednak niewystarczający, bowiem Dyrektor Generalny SW nie wdrożył skutecznych mechanizmów w ramach istniejącego systemu kontroli zarządczej, które by zapobiegły nadużywaniu przez przywiezienne zakłady pracy trybu podwykonawstwa zamówień uzyskanych na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej: upzp).</p>
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>Dyrektor Generalny SW pismem z 21 października 2016 r. wydał polecenie, w którym zobowiązał kierowników jednostek podległych do przyjęcia nadrzędnej zasady kierowania zamówień do przywieziennych zakładów pracy, przy zachowaniu konkurencyjnego trybu ich udzielania oraz z uwzględnieniem wypełniania przy ich realizacji zadań penitencjarnych. Według NIK wykonanie tego polecenia, z uwagi na brak wymogu co do konieczności weryfikacji przez zamawiającego (tj. jednostek Więziennictwa) zdolności przywieziennych zakładów pracy do wykonania zamówień udzielanych im z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych i, w konsekwencji, dopuszczenia możliwości podwykonawstwa w dowolnym zakresie, nie gwarantowało realizacji jednego z podstawowych zadań Służby Więziennej, tj. prowadzenia oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych,</p>

¹ Tj. do 30 stycznia 2020 r.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

w szczególności poprzez pracę⁵. W ww. poleceniu nie zostały zawarte także wymogi w zakresie konieczności osiągnięcia określonego wskaźnika zatrudnienia osadzonych w ramach realizowanych prac.

Wyniki kontroli NIK wykazały także, iż Dyrektor Generalny SW nie posiadał wiedzy o skali stosowanej przez przywiezione zakłady pracy praktyki w zakresie podwykonawstwa zamówień uzyskanych przez nie na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp⁶.

Pozytywnie należy ocenić przy tym podjęcie przez Dyrektora Generalnego SW po kontroli NIK (nr P/19/001) działań nadzorczych skutkujących w szczególności wydaniem 1 sierpnia 2019 r., zatwierdzonych do stosowania przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, zasad postępowania w sprawie udzielania tego rodzaju zamówień. Zawierały one wymogi dotyczące m.in. konieczności określenia procentowego wskaźnika zatrudnienia osób pozbawionych wolności przy realizacji danego zamówienia (wyrażonego również minimalną liczbą miejsc pracy dla osadzonych). Ponadto, zawarty został wymóg, zgodnie z którym udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp powinno być zgodne z profilem działalności i adekwatne do możliwości przywiezionego zakładu pracy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Nadzór nad przywiezionymi zakładami pracy

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

1. Według stanu na 19 grudnia 2019 r. funkcjonowały następujące przywiezione zakłady pracy, o których mowa w ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności⁷:

- 11 przedsiębiorstw państwowych⁸,
- jedna instytucja gospodarki budżetowej (tj. Mazowiecka Instytucja Gospodarki Budżetowej MAZOVIA z siedzibą w Warszawie).

Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2018 r.⁹ dokonano połączenia Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA, Bałtyckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej BALTICA, Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej POMERANIA, Podkarpackiej Instytucji Gospodarki Budżetowej CARPATIA i Zachodniej Instytucji Gospodarki Budżetowej PIAST.

⁵ Potwierdziły to wyniki kontroli NIK, m.in. Nr P/19/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 37 – Sprawiedliwość, w zakresie budżetu Więziennictwa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiezionych Zakładów Pracy” i S/19/002 „Prawidłowość udzielania wybranych zamówień publicznych i ich realizacja w Centralnym Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu”.

⁶ Wyniki przeprowadzonej na etapie przygotowania założeń kontroli analizy danych otrzymanych od przywiezionych zakładów pracy (uzyskano informacje od 11 przywiezionych zakładów pracy – bez zakładu w stanie upadłości PP Potulice oraz MIGB „MAZOVIA”) wykazały, że w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2019 r. podpisano umowy (w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp) w obszarze Więziennictwa (tj. CZSW, OISW, zakłady karne, areszty śledcze, szkoły i ośrodki szkoleniowe) na łączną kwotę 637,0 mln zł, z czego podwykonawcom przekazano kwotę 522,3 mln zł (82%).

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2151

⁸ (1) Państwowe Przedsiębiorstwo Przemysłu Metalowego „POMET” z siedzibą we Wronkach; (2) Państwowe Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „AGOT” z siedzibą w Łodzi; (3) Państwowe Przedsiębiorstwo Odzieżowe „RAKON” z siedzibą w Raciborzu; (4) Przedsiębiorstwo Państwowe „SETAR” z siedzibą w Siedlcach; (5) Państwowe Przedsiębiorstwo Odzieżowe w Sieradzu; (6) Przedsiębiorstwo Państwowe „GARDIA” z siedzibą w Nowogardzie; (7) Przedsiębiorstwo Państwowe „ROBUT” w Nowym Wiśniczu, (8) PPO Przedsiębiorstwo Państwowe z siedzibą w Strzelcach Opolskich; (9) Państwowe Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowe „PRESBET” z siedzibą w Warszawie, (10) „PEPEBE WŁOCLAWEK” Przedsiębiorstwo Państwowe z siedzibą we Włocławku; (11) Drukarnia Nr 1 Przedsiębiorstwo Państwowe z siedzibą w Warszawie.

⁹ Dz. Urz. MS poz. 143

(akta kontroli str. 17-18)

Według stanu na 19 grudnia 2019 r. nie zostali powołani dyrektorzy dwóch przedsiębiorstw państwowych, tj. PPPM „POMET” (funkcję tymczasowego kierownika od 18 stycznia 2019 r. pełnił Pan Marcin Królak) oraz Drukarni Nr 1 (funkcję tymczasowego kierownika od 19 września 2018 r. pełnił Pan Jacek Gołębiowski). Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej – płk Artur Dziadosz (zwany dalej: Zastępcą Dyrektora Generalnego SW) ocena przydatności wyznaczonych osób na stanowisko dyrektora przedsiębiorstwa zostanie dokonana po upływie pełnego roku obrotowego.

(akta kontroli str. 17-18, 24, 29)

2. Zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, dyrektora przedsiębiorstwa państwowego powołuje i odwołuje Dyrektor Generalny SW po zasięgnięciu opinii dyrektora zakładu karnego, przy którym działa przedsiębiorstwo. Analiza materiałów dotyczących powołania Dawida Żebra na Dyrektora PPO „RAKON” w Raciborzu (i odwołania poprzedniego Dyrektora tego przedsiębiorstwa) oraz powołania Jadwigi Kwiatkowskiej na Dyrektora PPO Przedsiębiorstwo Państwowe w Strzelcach Opolskich (i odwołania poprzedniego Dyrektora tego przedsiębiorstwa), wykazała że Dyrektor Generalny SW wywiązał się z obowiązku wynikającego w ww. przepisu.

(akta kontroli str. 30-33, 385)

3. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności Minister Sprawiedliwości nadaje statut przedsiębiorstwu państwowemu. Według stanu na 19 grudnia 2019 r. w Dzienniku Urzędowym Ministra Sprawiedliwości nie były opublikowane statuty następujących przedsiębiorstw państwowych:

- PPW „AGOT” w Łodzi (statut nadany 23 grudnia 2003 r.),
- Państwowemu Przedsiębiorstwu Odzieżowemu „RAKON” w Raciborzu (statut nadany 11 lipca 2011 r.¹⁰),
- PP „GARDIA” w Nowogardzie (statut nadany 23 października 2009 r.¹¹),
- PP „ROBUT” w Nowym Wiśniczu (statut nadany 15 lipca 2010 r.),
- PPO Przedsiębiorstwo Państwowe w Strzelcach Opolskich (statut nadany 8 października 2008 r.),
- „PEPEBE WŁOCLAWEK” Przedsiębiorstwo Państwowe (statut nadany 11 maja 2010 r.),
- Drukarni Nr 1 Przedsiębiorstwo Państwowe w Warszawie (statut nadany 22 kwietnia 2003 r.).

Zastępca Dyrektora Generalnego SW) podał w wyjaśnieniu, iż nie były mu znane przyczyny nieopublikowania przez resort sprawiedliwości w Dzienniku Urzędowym Ministra Sprawiedliwości statutów ww. przedsiębiorstw państwowych.

(akta kontroli str. 17-18, 24, 29)

4. W statutach przedsiębiorstw państwowych wskazano, iż czynności organu założycielskiego w imieniu Ministra Sprawiedliwości, poza wskazanymi sytuacjami, wykonuje Dyrektor Generalny SW. W przypadku IGB MAZOVIA w statucie¹² zamieszczono

¹⁰ W Dzienniku Urzędowym Ministra Sprawiedliwości opublikowane zostało jedynie zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 lutego 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Państwowemu Przedsiębiorstwu Odzieżowemu „RAKON” w Raciborzu (Dz. Urz. MS poz. 71). Zmiana dotyczyła przedmiotu działania przedsiębiorstwa.

¹¹ W Dzienniku Urzędowym Ministra Sprawiedliwości opublikowane zostało jedynie zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 marca 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Przedsiębiorstwu Państwowemu „GARDIA” w Nowogardzie (Dz. Urz. MS poz. 89). Zmiana dotyczyła przedmiotu działania przedsiębiorstwa.

¹² Nadanym zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA (Dz. Urz. MS Nr 13, poz. 159).

zapis, zgodnie z którym nadzór nad działalnością sprawuje Minister Sprawiedliwości oraz Dyrektor Generalny Służby Więziennej.

W ramach sprawowanego przez Dyrektora Generalnego SW nadzoru nad działalnością przywieziennych zakładów pracy m.in.:

- analizowano i opiniowano sprawozdania finansowe,
- gromadzono comiesięczne informacje prezentujące uzyskiwane wyniki ekonomiczne i resocjalizacyjne,
- sporządzano comiesięczne zestawienia zbiorcze na podstawie informacji zebranych z przywieziennych zakładów pracy, zawierające dane na temat podstawowych parametrów ekonomicznych (np. przychody, koszty, wynik finansowy, rentowność, należności, zobowiązania, zatrudnienie skazanych i pracowników cywilnych),
- przeprowadzano kontrole finansowo-gospodarcze oraz kontrole doraźne,
- sporządzano kwartalne pisemne oceny działalności IGB oraz pracy dyrektora,
- monitorowano poziom zatrudnienia we wszystkich grupach zatrudnienia, w tym przywieziennych zakładach pracy.

Ponadto, w uzasadnionych przypadkach Dyrektor Generalny SW kierował do dyrektorów przywieziennych zakładów pracy polecenia w zakresie konieczności udzielenia dodatkowych wyjaśnień lub wyeliminowania nieprawidłowości, opracowania oraz wdrożenia programu naprawczego.

Dyrektor Generalny SW dokonywał również wyboru podmiotów do badania sprawozdań finansowych przedsiębiorstw państwowych oraz przesyłał Ministrowi Sprawiedliwości propozycje wyboru podmiotów do badania sprawozdań finansowych Instytucji Gospodarki Budżetowej. Jednocześnie na organizowanych co najmniej raz w roku naradach z udziałem kierownictwa przywieziennych zakładów pracy omawiane były zagadnienia związane m.in. z problemami w bieżącym funkcjonowaniu, oceną pracy dyrektorów oraz wynikami kontroli przeprowadzonych w tych zakładach.

(akta kontroli str. 8-9, 36-57, 385)

5. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, osoby te stanowią co najmniej 20% ogółu zatrudnionych w przywieziennym zakładzie pracy. Zastępca Dyrektora Generalnego SW podał w wyjaśnieniu, że procentowy wskaźnik zatrudnienia osadzonych wyliczany jest jako iloraz:

- liczby zatrudnionych osadzonych (tj. średniego zatrudnienia osób skazanych na karę pozbawienia wolności w analizowanym okresie w przeliczeniu na pełne etaty), oraz
- zatrudnienia ogółem w przywieziennym zakładzie pracy (tj. sumy średniego zatrudnienia pracowników cywilnych w analizowanym okresie w przeliczeniu na pełne etaty oraz średniego zatrudnienia osób skazanych na karę pozbawienia wolności w analizowanym okresie w przeliczeniu na pełne etaty).

Zgodnie z analizami przeprowadzonymi przez pracowników Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego CZSW w okresie objętym kontrolą w przedsiębiorstwach państwowych nie miały miejsce przypadki niezyskania wartości wskaźnika, o którym mowa w ww. przepisie. Wartość wskaźnika zatrudnienia osadzonych w okresie objętym kontrolą wynosiła:

- w 2017 r. – 61,1% (najwyższy w PPW „AGOT” – 72,5%, najniższy w PP „GARDIA” – 55%),
- w 2018 r. – 63,3% (najwyższy w PPW „AGOT” – 75,0%, najniższy w PPO „RAKON” – 44,5%),
- w okresie od stycznia do listopada 2019 r. – 62,9% (najwyższy w „PEPEBE Włocławek” – 80,5%, najniższy w PPO „RAKON” – 39,3%).

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego SW, przy wyliczaniu wskaźnika, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności należy uwzględniać osadzonych zatrudnionych wyłącznie w przywieziennym zakładzie pracy, tj. nie

są wliczani osadzeni wykonujący prace na rzecz podwykonawców przywieziennych zakładów pracy (dotyczy zamówień uzyskanych na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp).

(akta kontroli str. 47-51, 96, 100)

W wyjaśnieniu w sprawie ewentualnych problemów związanych z zapewnieniem odpowiedniej liczby osadzonych do zatrudnienia w przywieziennych zakładach pracy, Zastępca Dyrektora Generalnego SW podał, że problemy takie sygnalizowane były przez kierowników niektórych podmiotów na naradzie zorganizowanej w dniach 4-6 grudnia 2019 r. Zastępca Dyrektora Generalnego SW poinformował także, iż do wiadomości Biura Penitencjarnego CZSW wpłynęły jedynie kopie pism kierowanych przez „PEPEBE Włocławek” do dyrektora Zakładu Karnego w Potulicach (z 23 maja 2019 r.) oraz dyrektora Zakładu Karnego we Włocławku (z 9 stycznia 2020 r.). Były to kopie wniosków o skierowanie określonej liczby skazanych do pracy oraz, w przypadku Zakładu Karnego w Potulicach, również prośba o niekierowanie do pracy w przedsiębiorstwie osadzonych z bliskim terminem końca kary. W każdym przypadku zwracano się do OISW w Bydgoszczy z prośbą o ustalenie, czy występowały w tym zakresie istotne problemy oraz czy podejmowane były stosowne działania. Uzyskano informacje, że przejściowe trudności w kierowaniu skazanych do pracy mogły wystąpić, natomiast dyrektorzy jednostek zapewnili, że skazani byli przygotowywani i będą sukcesywnie kierowani do pracy zgodnie ze zgłaszanym zapotrzebowaniem oraz aktualnymi możliwościami kadrowymi jednostki.

(akta kontroli str. 96, 103)

6. Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2018 r. powołany został Zespół przygotowawczy do zbadania przyczyny, celu, potrzeby i warunków połączenia przywieziennych przedsiębiorstw państwowych. Do zadań Zespołu należało wyrażenie opinii co do zamiary połączenia trzech przedsiębiorstw (tj. PEPEBE Włocławek, PPM POMET z siedzibą we Wronkach oraz PP ROBUT z siedzibą w Nowym Wiśniczu) w celu uruchomienia, a następnie prowadzenia przez połączony podmiot działalności telekomunikacyjnej oraz działalności szkoleniowej na rzecz osób pozbawionych wolności.

Członkiem Zespołu byli m.in. Zastępca Dyrektora Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego CZSW, radca prawny w Biurze Prawnym CZSW, a Zespół pracował z udziałem Zastępcy Dyrektora Generalnego SW oraz Dyrektora Biura Prawnego CZSW.

W opinii Zespołu z 31 stycznia 2019 r. – po przeanalizowaniu sytuacji ekonomicznej tych przedsiębiorstw – wskazano, iż żadne z nich nie dysponowało potencjałem ekonomicznym i organizacyjnym, który umożliwiłby samodzielne uruchomienie i prowadzenie ww. działalności. W opinii Zespołu szansę na skuteczne uruchomienie i prowadzenie tego rodzaju działalności stwarzało połączenie ww. przedsiębiorstw państwowych w jeden podmiot gospodarczy oraz związana z tym konsolidacja ich zasobów ekonomicznych i organizacyjnych. Podkreślono także, iż połączenie tych przedsiębiorstw może przynieść lepsze wykorzystanie środków produkcji i poprawę efektywności gospodarki oraz mieć potencjalnie pozytywne konsekwencje w postaci zwiększenia efektywności zarządzania, synergii operacyjnej, w tym wejścia na nowy rynek (telekomunikacja i szkolenia).

Zamiar połączenia przedsiębiorstw państwowych wskazanych w opinii Zespołu został negatywnie zaopiniowany przez Dyrektora Generalnego SW. Decyzją Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości prace związane z łączeniem tych przedsiębiorstw zostały wstrzymane z dniem 28 sierpnia 2019 r., co wynikało m.in. ze znacznej poprawy sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw.

Zastępca Dyrektora Generalnego SW podał w wyjaśnieniu, iż nie posiada informacji o tym, czy prowadzone były dalsze prace w Ministerstwie Sprawiedliwości związane z łączeniem przedsiębiorstw państwowych.

(akta kontroli str. 11-14, 23, 27, 34-35)

7. Pismem z 21 października 2016 r.¹³ Dyrektor Generalny SW, powołując się na art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej, podkreślił, iż ustawodawca zobowiązał Służbę Więzienną do prowadzenia oddziaływań resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, przede wszystkim przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych. Mając na uwadze ten ustawowy obowiązek Dyrektor Generalny SW wyraził oczekiwanie, iż jednostki organizacyjne Służby Więziennej będą uczestniczyć w tworzeniu warunków sprzyjających utrzymywaniu dotychczasowych oraz powstawaniu nowych miejsc zatrudnienia dla osób pozbawionych wolności.

Za celowe i wskazane Dyrektor Generalny SW uznał w szczególności, aby przy udzielaniu zamówień na dostawy, usługi oraz roboty budowlane, kierownicy jednostek organizacyjnych kierowali się zasadą racjonalnego wydatkowania środków finansowych oraz dokładali należytej staranności w celu maksymalizacji ilości stanowisk pracy dla osadzonych, a w konsekwencji dokonywali wyboru takich wykonawców, którzy przy spełnieniu wymagań jakościowych oraz cenowych będą w stanie zagwarantować miejsca pracy dla osadzonych.

Realizacja powyższego zadania, według Dyrektora Generalnego SW, możliwa była w ramach obowiązującego porządku prawnego poprzez wykorzystanie możliwości bezprzetargowego kierowania zamówień do firm przywieziennych, zgodnie z art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp. Korzystanie z tego rozwiązania jest tym bardziej celowe i racjonalne, że funkcjonujące przy jednostkach penitencjarnych przywiezienne zakłady pracy stanowią naturalną bazę zatrudnienia osób pozbawionych wolności, a tworzenie miejsc pracy dla tej kategorii pracowników jest ich ustawowym zadaniem.

Reasumując, Dyrektor Generalny SW zobowiązał dyrektorów i komendantów podległych jednostek do przyjęcia jako nadrzędnej zasady, aby zamówienia jednostek organizacyjnych Służby Więziennej na dostawy, usługi i roboty budowlane kierowane były w pierwszej kolejności do przywieziennych zakładów pracy, przy zachowaniu konkurencyjnego trybu ich udzielania oraz z uwzględnieniem wypełniania przy ich realizacji zadań penitencjarnych.

(akta kontroli str. 19-22)

8. Po kontroli przeprowadzonej przez NIK w CZSW, której przedmiotem było wykonanie budżetu państwa¹⁴, sformułowany został wniosek o wdrożenie mechanizmów umożliwiających weryfikację przesłanek w zakresie wyboru wykonawców zamówień, w celu prawidłowego zastosowania wyłączenia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp. W celu jego realizacji Dyrektor Generalny SW przekazał 1 sierpnia 2019 r.¹⁵ Dyrektorom i Komendantom jednostek podległych, zatwierdzone do stosowania przez Pana Michała Wójcika – Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, zasady postępowania w tej sprawie, w tym m.in.:

- w postępowaniu o udzielenie zamówienia na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp każdorazowo winna być zawarta informacja o wymogu osiągnięcia określonego wskaźnika zatrudnienia osadzonych w ramach zleconych prac,
- w umowie należy określić procentowy wskaźnik zatrudnienia osób pozbawionych wolności przy realizacji danego zamówienia, wyrażony również minimalną liczbą miejsc pracy dla osadzonych. Wskaźnik ten nie powinien być niższy od określonego w art. 22 ust. 2a upzp, tj. nie mniej niż 30%,
- w przypadku niedopełnienia przez wykonawcę warunków zamówienia z przyczyn leżących po jego stronie (tj. zatrudniania osób pozbawionych wolności w liczbie mniejszej niż ustalona) w umowie winna być zawarta klauzula w zakresie kar

¹³ Sygn. BKW(p)-073-131/2016/1016

¹⁴ Kontrola nr P/19/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 37 – Sprawiedliwość, w zakresie budżetu Więziennictwa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy”

¹⁵ Sygn. BP.414.131.2019.DŁ.SG

finansowych w postaci krotności minimalnych wynagrodzeń, których wysokość powinna być proporcjonalna do ilości osadzonych poniżej przyjętego limitu,

- w każdej umowie powinna być zawarta klauzula umożliwiająca zleceniodawcy wypowiedzenie umowy w związku z niezrealizowaniem przez zleceniobiorcę warunków zamówienia dotyczących obowiązku zatrudniania przy jego realizacji osób pozbawionych wolności,
- udzielenia zamówienia publicznego na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp powinno być zgodne z profilem działalności i adekwatne do możliwości zleceniobiorcy, a w konsekwencji powinien istnieć realny związek pomiędzy konkretnym zamówieniem a zatrudnieniem osób pozbawionych wolności. Jeżeli zakres zleconych prac nie jest związany z zatrudnieniem osadzonych, to zlecenie takie winno być udzielone w jednym z konkurencyjnych trybów określonych przepisami Prawa zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 15-16)

Zagadnienia będące przedmiotem ww. pisma Dyrektora Generalnego SW z 1 sierpnia 2019 r. zostały przedstawione uczestnikom odpraw służbowych kierownictwa Służby Więziennej¹⁶, narady instruktazowo-szkoleniowej dotyczącej zagadnień inwestycyjno-remontowych¹⁷ oraz narady z kadrą kierowniczą przywieziennych zakładów pracy¹⁸. Po wydaniu powyższych zaleceń dyrektorzy jednostek penitencjarnych nie zgłaszali pisemnych wątpliwości czy problemów związanych z ich praktycznym stosowaniem.

(akta kontroli str. 45-46, 99, 386-399)

W ww. piśmie z 1 sierpnia 2019 r. nie została określona metodologia wyliczania wskaźnika zatrudnienia osób pozbawionych wolności (który powinien wynosić nie mniej niż 30%). Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, iż w Jego ocenie metodologia wyliczania tego wskaźnika uwzględnia zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty przy realizacji danego zamówienia. Wskazuje na to treść pkt. 4 tego pisma dotycząca kar finansowych (cyt.) „w postaci krotności minimalnych wynagrodzeń, których wysokość powinna być proporcjonalna do ilości osadzonych poniżej przyjętego poziomu”. W wyjaśnieniach podkreślono także, iż metodologia wyliczania ww. wskaźnika powinna być analogiczna jak w przypadku wskaźnika, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, mając na uwadze, że zleceniobiorcami zamówień zleczanych na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp są wyłącznie przywieziennicze zakłady pracy.

(akta kontroli str. 15-16, 95, 100, 153, 155)

Analiza poziomu średniego zatrudnienia osadzonych zatrudnionych w przywieziennych zakładach pracy w drugim półroczu, po wydaniu poleceń zawartych w piśmie z 1 sierpnia 2019 r., wykazała, że zatrudnienie to utrzymywało się na stałym poziomie i oscylowało w granicach 1 800 – 1 900 etatów.

(akta kontroli str. 400-409)

Dyrektor Generalny SW oraz pracownicy CZSW w 2019 r. nie weryfikowali wywiązywania się przez podległe jednostki z realizacji zaleceń zawartych w piśmie z 1 sierpnia 2019 r. Zastępca Dyrektora Generalnego SW podał w wyjaśnieniach, iż uwzględniając przebieg udzielania zamówień publicznych, z uwagi na fakt, że liczba zadań inwestycyjnych rozpoczynanych w pięciu ostatnich pięciu miesiącach roku kalendarzowego jest nieznaczną, założono przeprowadzenie przez funkcjonariuszy CZSW kontroli prawidłowości realizacji poleceń w 2020 r.

¹⁶ Które odbyły się w dniach 28-31 października 2019 r. w Zakopanem oraz 18 grudnia 2019 r. w siedzibie CZSW.

¹⁷ Która odbyła się w dniach 15-17 października 2019 r. w OSSW w Suchej, Oddział Zamiejscowy w Zwartowie.

¹⁸ Która odbyła się w dniach 4-6 grudnia 2019 r. w Zakopanem.

Konieczność przeprowadzania kontroli w powyższym zakresie potwierdzają ustalenia kontroli, z których wynika, że w trzech umowach zawartych przez PEPEBE Włocławek PP po wydaniu przedmiotowych zaleceń brak było zapisów dotyczących kar w przypadku niezatrudnienia odpowiedniej liczby skazanych¹⁹.

(akta kontroli str. 95, 99-100)

9. W okresie objętym kontrolą pracownicy Zespołu Kontroli Zarządczej w Biurze Budżetu CZSW przeprowadzili w przywieziennych zakładach pracy następujące kontrole: sprawdzające realizację wniosków i zaleceń pokontrolnych; problemowe²⁰ oraz finansowo-gospodarcze. Przedmiotem kontroli przeprowadzanych w trybie zwykłym był m.in.:

- stan należności i zobowiązań, realność sald występujących na kontach rozrachunkowych oraz terminowość windykowania należności i regulowania zobowiązań,
- źródła przychodów i struktura rodzajowa kosztów,
- gospodarowanie majątkiem rzeczowym i finansowym, w tym bieżąca sytuacja finansowa i majątkowa,
- udzielanie zamówień publicznych,
- ocena perspektyw funkcjonowania i zagrożeń dla kontynuowania działalności.

W toku kontroli przeprowadzonych w latach 2017 – 2019 (II kwartał) nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych realizowanych na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp.

W dniach 11-13 grudnia 2019 r. pracownicy CZSW przeprowadzili w trybie uproszczonym kontrolę PPPM „POMET” we Wronkach, której przedmiotem była prawidłowość realizacji zadania pn. „Budowa toru przeszkód na terenie Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu”²¹. W wyniku stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości kierownika jednostki zobowiązano do:

- przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego na okoliczność możliwości powstania szkody w mieniu przedsiębiorstwa w wysokości 15,1 tys. zł i ewentualne ustalenie osób winnych,
- sprawowanie skutecznego nadzoru nad przebiegiem procesu inwestycyjnego, w szczególności w zakresie przestrzegania zapisów podpisanych umów na realizację zadań, w celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 122-295)

W planie kontroli finansowo-gospodarczych na 2020 r. realizowanych w trybie zwykłym przez Zespół Kontroli Zarządczej Biura Budżetu CZSW ujęto siedem podmiotów (w tym MIGB „MAZOVIA”), w których kontrolą objęte zostanie udzielanie zamówień publicznych, w tym także stosowanie wyłączenia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp. Ponadto, zgodnie z planem kontroli na 2020 r. do przeprowadzenia przez funkcjonariuszy Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego CZSW, nadzorujących realizację zadań inwestycyjnych,

¹⁹ Dot. umów: (1) z 23 września 2019 r. zawartej z OISW w Olsztynie na wykonanie muru ochronnego zewnętrznego w Zakładzie Karnym w Barczewie; (2) z 5 września 2019 r. zawartej z Zakładem Karnym w Iławie na termomodernizację budynku Nr 11; (3) z 11 października 2019 r. zawartej z OISW w Olsztynie na budowę muru ochronnego w Oddziale Zewnętrznym Aresztu Śledczego w Olsztynie.

²⁰ Np. w III kwartale 2017 r. przedmiotem kontroli przeprowadzonej w Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „POMERANIA” w Koszalinie była sytuacja finansowa jednostki oraz przyczyny działalności instytucji ze stratą.

²¹ Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła od 17 czerwca do 19 lipca 2019 r. kontrolę „Prawidłowość udzielania wybranych zamówień publicznych i ich realizacja w Centralnym Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu”. Stwierdzono, że niegospodarnie wydatkowano środki publiczne – blisko 370 tys. zł – na zaprojektowanie i wybudowanie w 2018 r. toru przeszkód dla kursantów. W opinii biegłego powołanego przez NIK, kwota którą wydano na realizację inwestycji jest o ponad 300 tys. zł wyższa niż maksymalny koszt takiej inwestycji tj. 65 tys. zł.

zaplanowano kontrole czterech inwestycji. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego SW program tych kontroli zawiera odrębny obiekt wymagający dokonania oceny w zakresie realizacji poleceń Dyrektora Generalnego SW dotyczących procedur postępowania w przypadku bezprzetargowego kierowania zamówienia na roboty budowlane, w zakresie zachowania konkurencyjnego trybu wyboru wykonawcy oraz ujęcia w zawieranych umowach obowiązków wykonawcy i stosownych klauzul. Na 2020 r. planowane są także wizytacje wybranych inwestycji o znacznej wartości kosztorysowej, w ramach której będzie także dokonywana ocena ww. zagadnienia.

(akta kontroli str. 98-99)

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego SW, w instytucjach gospodarki budżetowej przeprowadzane były liczne kontrole zewnętrzne realizowane przez pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych, głównie w punktach sprzedaży prowadzonych na terenie jednostek penitencjarnych, oraz przez Urząd Miasta Stołecznego Warszawy w zakresie przystosowania stacji obsługi samochodów zgodnie z wymaganiami ustawy Prawo o ruchu drogowym. W CZSW nie były gromadzone informacje na temat kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w przedsiębiorstwach państwowych.

(akta kontroli str. 27)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W ocenie NIK, sprawowany nadzór nad przywieziennymi zakładami pracy był niewystarczający. Dyrektor Generalny SW nie wdrożył bowiem skutecznych mechanizmów, które by zapobiegły nadużywaniu przez przywiezienne zakłady pracy trybu podwykonawstwa zamówień uzyskanych na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp. Wydane przez Dyrektora Generalnego SW polecenie (pismo z 21 października 2016 r.), z uwagi na brak wymogu co do konieczności weryfikacji przez zamawiającego zdolności przywieziennych zakładów pracy do wykonania zamówień udzielanych im z pominięciem upzp i, w konsekwencji, dopuszczenia możliwości podwykonawstwa w dowolnym zakresie, nie gwarantowało realizacji jednego z podstawowych zadań Służby Więziennej, tj. prowadzenia oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych, w szczególności poprzez pracę. W ww. poleceniu nie zostały zawarte także wymogi w zakresie konieczności osiągnięcia określonego wskaźnika zatrudnienia osadzonych w ramach realizowanych prac.

Powyższe elementy zostały zamieszczone w wydanym po kontroli NIK piśmie Dyrektora Generalnego SW z 1 sierpnia 2019 r., określającym zasady postępowania przy udzielaniu zamówień na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp. Zawierały one wymogi dotyczące m.in. konieczności określenia procentowego wskaźnika zatrudnienia osób pozbawionych wolności przy realizacji danego zamówienia (wyrażonego również minimalną liczbą miejsc pracy dla osadzonych). Ponadto, udzielenie zamówienia publicznego na podstawie tego przepisu powinno być zgodne z profilem działalności i adekwatne do możliwości przywieziennego zakładu pracy.

Należy zauważyć, że już 12 czerwca 2017 r.²² Urząd Zamówień Publicznych w piśmie do Pani Ewy Wierzbickiej (Bałtycka Instytucja Gospodarki Budżetowej) dokonał wykładni art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp. W piśmie tym wskazano m.in., że podmiot podporządkowany zamawiającemu może otrzymać zlecenie w trybie tego przepisu jeśli jest zdolny do jego realizacji, natomiast jeśli nie jest zdolny nie może korzystać z wyłączenia spod zastosowania zasad ogólnych przewidzianych w upzp. Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że o tej opinii Urzędu Zamówień Publicznych został poinformowany po raz pierwszy 15 stycznia 2020 r. podczas posiedzenia Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

²² Sygn. UZP/DP/026/395(3)/17/RS

Ustalenia kontroli wykazały ponadto, że Dyrektor Generalny SW nie posiadał wiedzy o skali podwykonawstwa zamówień udzielanych w okresie objętym kontrolą przywieziennym zakładom pracy na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp. Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że przywiezienne zakłady pracy zobowiązane są do prowadzenia działalności ekonomicznej na zasadach racjonalnej gospodarki, samofinansowania i rachunku ekonomicznego.

Jednocześnie NIK podkreśla, że niezbędna jest bieżąca weryfikacja, np. w drodze kontroli, wywiązywania się przez zobowiązane podmioty z obowiązków wynikających z ww. pisma Dyrektora Generalnego SW z 1 sierpnia 2019 r.

(akta kontroli str. 93-94, 153-155)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wzmocnienie nadzoru nad przywieziennymi zakładami pracy poprzez wdrożenie skutecznych mechanizmów, które zapobiegą nadużywaniu zlecenia podwykonawstwa podmiotom zewnętrznym zamówień uzyskanych przez te zakłady na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 upzp.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

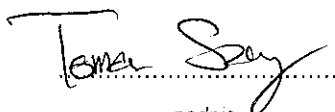
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 04 czerwca 2020 r.

Kontroler:

Tomasz Szczęsny

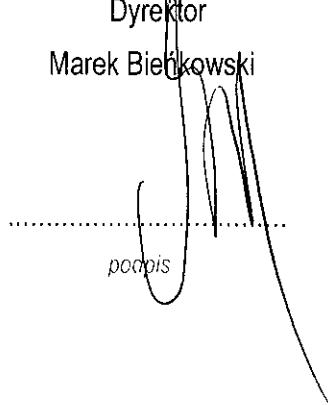
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

Departament Porządku
i Bezpieczeństwa
Wewnętrznego

Dyrektor

Marek Bieńkowski


.....
podpis

