



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.411.002.01.2019

plk Ryszard Czapracki  
Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej  
62-800 Kalisz, ul. Wrocławska 193-195

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej z dnia 18 października 2019 r.*

S/19/002 Prawidłowość udzielania wybranych zamówień publicznych i ich realizacja  
w Centralnym Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu

# I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Ryszard Czapracki, Komendant Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu, od dnia 6 marca 2017 r.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <p>Działania Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu w zakresie udzielania wybranych zamówień publicznych i ich realizacji (zaprojektowanie i budowa toru przeszkód oraz zaprojektowanie i wybudowanie boiska wielofunkcyjnego), m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- stosowanie przepisów ustawy Pzp i przepisów wewnętrznych w zakresie zamówień publicznych w badanych inwestycjach,</li><li>- gospodarowanie przez COSSW środkami finansowymi w badanych inwestycjach w zakresie zamówień publicznych,</li><li>- realizacja umów na wykonanie badanych inwestycji w ramach zamówień publicznych.</li></ul> |
| Okres objęty kontrolą               | Okres od 1 stycznia 2018 roku do dnia zakończenia czynności kontrolnych oraz działania podejmowane przed ww. 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 <sup>2</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Kontrolerzy                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Agnieszka Cicha, starszy inspektor kp. upoważnienie do kontroli nr KPB/59/2019 z dnia 11.06.2019 r.</li><li>2. Wojciech Bartoń, doradca prawny</li></ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

(akta kontroli Tom I str. 1-2)

<sup>1</sup> Dalej: COSSW.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OCENA OGÓLNA               | NIK ocenia negatywnie zrealizowanie przez COSSW inwestycji polegającej na zaprojektowaniu i wybudowaniu toru przeszkód. Natomiast pozytywnie ocenia realizację inwestycji zaprojektowania i wybudowania boiska wielofunkcyjnego, z wyjątkiem braku weryfikacji zapisów umowy zawartej z wykonawcą w zakresie samodzielnej realizacji inwestycji.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Uzasadnienie oceny ogólnej | <p>W ocenie NIK niegospodarnie wydatkowano środki na inwestycję „Zaprojektowanie i wybudowanie toru przeszkód” w 2018 r. Na realizację inwestycji COSSW dokonał wydatków pięciokrotnie wyższych niż wynika to z opinii biegłego<sup>4</sup> (tj. o 304 069,25 zł). Maksymalny koszt inwestycji nie powinien przekroczyć 65 350,75 zł, a wyniósł kwotę 369 420,00 zł. Ponadto tor przeszkód, przez prawie 10 miesięcy od momentu oddania go do użytku nie był w ogóle formalnie użytkowany, co może świadczyć o niecelowym zrealizowaniu inwestycji dla potrzeb COSSW w kontekście restrukturyzacji ośrodka. W odniesieniu do drugiej inwestycji „Zaprojektowanie i wybudowanie boiska wielofunkcyjnego” nie stwierdzono takiego przypadku.</p> <p>COSSW korzystając ze zwolnienia ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>5</sup> (dalej: ustawa Pzp) w trakcie realizacji wykonania obu inwestycji nie weryfikował czy spełniono przesłanki umożliwiające wyłączenie ww. ustawy. Udzielono zamówień przywieziennemu zakładowi pracy PPPM „POMET”, który podlegał je niemal w całości podwykonawcom nieposiadającym takiego statusu.</p> <p>W ocenie NIK, jedną z głównych przyczyn powyższych nieprawidłowości był brak dostatecznego nadzoru nad procesem inwestycyjnym m.in. w zakresie rzetelnej wyceny toru przeszkód, rzetelnego monitorowania wykonawcy robót budowlanych.</p> |

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

|                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OBSZAR                 | <b>1. Stosowanie przepisów ustawy Pzp i przepisów wewnętrznych w zakresie zamówień publicznych w badanych inwestycjach</b>                                                                                                                                                                                                |
| Opis stanu faktycznego | Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu jest jednostką organizacyjną Służby Więziennej (dalej: SW) podległą Ministrowi Sprawiedliwości <sup>7</sup> . COSSW jest jednostką powołaną do prowadzenia szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy i pracowników SW. Nadzór nad działalnością Ośrodka |

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

<sup>4</sup> Biegły powołany przez NIK - doktor nauk technicznych w dziedzinie budownictwa, adiunkt w Instytucie Konstrukcji Budowlanych Politechniki Poznańskiej, autor ponad 300 opracowań i opinii technicznych z zakresu budownictwa wykonywanych na zlecenie m.in. sądów powszechnych, prokuratur, organów samorządu lokalnego i podmiotów gospodarczych. Pełni funkcję stałego biegłego sądowego w dziedzinie budownictwa przy Sądzie Okręgowym w Poznaniu ze wskazaniem specjalizacji m.in. w zakresie oceny prawidłowości przebiegu procesu inwestycyjnego, oceny zakresu rzeczowego i poprawności robót budowlanych w zakresie budownictwa ogólnego, wyceny wartości robót budowlanych, a także oceny stanu technicznego budynków.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.

<sup>6</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1542, ze zm.).

sprawuje Dyrektor Generalny Służby Więziennej (dalej: Dyrektor Generalny SW). Ośrodkiem kieruje Komendant.

COSSW posiada uregulowania wewnętrzne w zakresie udzielania zamówień publicznych. W COSSW w odniesieniu do udzielania zamówień przywieziennym zakładom pracy, które objęte są wyłączeniem ze stosowania ustawy Pzp na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8<sup>8</sup>, mają zastosowanie reguły opisane w piśmie Dyrektora Generalnego (SW I.dz. BKW(p)-073-131/2016/1016 z dnia 21.10.2016 r.), zgodnie z którymi przyjęto nadrzędną zasadę by zamówienia jednostek organizacyjnych SW na dostawy, usługi i roboty budowlane w pierwszej kolejności kierować do przywieziennych zakładów pracy przy zachowaniu konkurencyjnego trybu ich udzielania poprzez skierowanie zaproszeń do składania ofert do co najmniej 3 przywieziennych zakładów pracy.

(akta kontroli Tom I str. 97-104, 228-241, 271-293, 325-328)

Obydwa zamówienia poddane badaniu przez NIK, tj. zaprojektowanie i wybudowanie toru przeszkód (siedem urządzeń sprawnościowych) oraz zaprojektowanie i wybudowanie boiska wielofunkcyjnego udzielone zostały przez COSSW w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp przywieziennemu zakładowi pracy, tj. Państwowemu Przedsiębiorstwu Przemysłu Metalowego „POMET” (dalej: PPPM „POMET”), podmiotowi o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności<sup>9</sup>. Łączna kwota obu udzielonych zamówień to 1 169 250 zł, z tego na inwestycję dot. toru przeszkód wydatkowano 369 420,00 zł, a na inwestycję dot. boiska wielofunkcyjnego wydatkowano 799 830,00 zł.

(akta kontroli Tom I str. 97-104, 348-357, 385-402)

Zgodnie z zapisami umów nr 7/IIIR/18 oraz 6/IIIR/18 z dnia 13 czerwca 2019 r. zawartych przez COSSW z PPPM „POMET”, do zawarcia przez wykonawcę umowy o roboty budowlane z podwykonawcą na realizację robót objętych ww. umowami wymagana jest zgoda zamawiającego (w umowach nie zastrzeżono, aby podwykonawca miał posiadać status przywieziennego zakładu pracy), ponadto wykonawca jest zobowiązany wskazać zakres robót, który zamierza wykonać za pomocą podwykonawcy oraz przedstawić zamawiającemu umowę z podwykonawcą lub jej projekt, a także zatrudnić przy wykonywaniu przedmiotu zamówienia osoby pozbawione wolności w najszerszym zakresie. Jak stwierdził Komendant, COSSW nie wydało zgody na zawarcie przez wykonawcę umowy na roboty budowlane z podwykonawcą, a wykonawca nie występował o taką zgodę. Ponadto COSSW nie otrzymało od wykonawcy dokumentów wskazujących zakres robót, który zamierza wykonać za pomocą podwykonawcy. Na etapie realizacji umów COSSW nie została przedstawiona umowa z podwykonawcą ani jej projekt. Zdaniem Komendanta na etapie wykonywania umów zamawiający nie powziął informacji, jakoby wykonawca naruszał postanowienia umowne, która to okoliczność mogłaby skutkować koniecznością weryfikacji zapisów umowy. Komendant COSSW stwierdził ponadto, że w ramach weryfikowania zdolności firmy PPPM „POMET” do realizacji obu zamówień skontrolowano dane zawarte w KRS, w którym wśród

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp ustawy nie stosuje się do zamówień o wartości mniejszej niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 udzielanych przez Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego albo jednostki organizacyjne mu podległe lub przez niego nadzorowane przywieziennym zakładom pracy, prowadzonym jako przedsiębiorstwa państwowe albo instytucje gospodarki budżetowej, związanych z zatrudnieniem osób pozbawionych wolności, jeżeli zasadniczą część działalności przywieziennego zakładu pracy dotyczy wykonywania zadań powierzonych mu przez Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego lub jednostki organizacyjne mu podległe lub przez niego nadzorowane. Do zasadniczej części działalności przywieziennego zakładu pracy, o której mowa w ust. 1 pkt 8, wlicza się działalność związaną z realizacją zamówień w związku ze społeczną i zawodową integracją osób, o których mowa w art. 22 ust. 2 pkt 3 (tj. osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych).

<sup>9</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2151.

przedmiotów działalności wymienione były m.in. roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieskalnych, potwierdzono również, że PPPM „Pomet” nie posiada załogowości, nie jest w stanie likwidacji, upadłości, układu czy też restrukturyzacji.

(akta kontroli Tom I str. 84-96, 97-104, 348-357, 385-402 )

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Komendant COSSW mimo sprawowania bezpośredniego nadzoru nad samodzielnym stanowiskiem ds. inwestycji<sup>10</sup> w trakcie realizacji obu inwestycji, tj. zaprojektowania i wybudowania toru przeszkód oraz boiska wielofunkcyjnego nie posiadał wiedzy i nie zweryfikował przesłanek uzasadniających wyłączenie ze stosowania przepisów ustawy Pzp, w szczególności udzielenia określonych rodzajów zamówień przywieziennym zakładom pracy, czy inwestycje są wdrażane przez przywiezienny zakład pracy samodzielnie czy też roboty budowlane zlecane są podwykonawcom nieposiadającym takiego statusu i w jakim zakresie przy realizacji tych inwestycji zatrudniani są więźniowie. Zdaniem NIK Komendant COSSW, w którego zastępstwie umowy na realizację obu inwestycji zawarł Zastępca Komendanta COSSW, powinien wykazać się, na etapie realizacji obu inwestycji, większą inicjatywą w podejmowaniu działań mających na celu uzyskanie wiedzy w ww. zakresie.

W zakresie obu badanych inwestycji część prac zlecona przez COSSW firmie PPPM „POMET” jako przywieziennemu zakładowi pracy, została podzlecona podwykonawcom nieposiadającym takiego statusu:

- w ramach inwestycji Zaprojektowanie i wybudowanie toru przeszkód wartość prac określonych w umowie nr 7/IIIR/18 z dnia 13 czerwca 2018 r. pomiędzy COSSW i PPPM „POMET” na kwotę 369 420 zł, łączna wartość prac podzleconych przez PPPM „POMET” wyniosła 367 979,00 zł (99,61% całości),
- w ramach inwestycji Zaprojektowanie i wybudowanie boiska wielofunkcyjnego wartość prac określonych w umowie nr 6/IIIR/18 z dnia 13 czerwca 2018 r. pomiędzy COSSW i PPPM „POMET” na kwotę 799 830 zł, łączna wartość prac podzleconych przez PPPM „POMET” wyniosła 777 248,4 zł (97,18% całości).

Należy podkreślić, iż w formularzach ofertowych na realizację obu inwestycji PPPM „POMET” oświadczył m.in., że posiada wiedzę i doświadczenie niezbędne do wykonania zamówienia, dysponuje odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia, znajduje się w sytuacji ekonomicznej i finansowej zapewniającej realizację zamówienia.

Odnosząc się do powyższych ustaleń kontroli, w ocenie NIK zasadnym jest zastosowanie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp wyłącznie w sytuacjach, w których wykonawca będzie w stanie samodzielnie zrealizować znaczną część zamówienia publicznego zleconego mu z wyłączeniem ustawy Pzp. Zapisy umowy powinny szczegółowo określać ewentualny zakres prac w ramach podwykonawstwa, które może mieć charakter wyjątkowy (np. wynikający ze specjalistycznego charakteru prac / robót) i dotyczyć jedynie części zamówienia.

<sup>10</sup> § 2 ust. 1 pkt 7 Zarządzenia nr 21/2017 Komendanta Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie podziału czynności i kompetencji w kierownictwie Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu.

Zastosowanie odmiennej interpretacji mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której wykonawca pełniłby jedynie rolę podmiotu pośredniczącego, odpowiedzialnego przed Komendantem COSSW za zgodne z umową wykonanie zlecenia, a jednocześnie – w ujęciu rzeczowym – za jego faktyczną realizację w stopniu niewielkim (lub wręcz żadnym).

Ponadto, jak stwierdził dyrektor PPPM „POMET”, przy realizacji obu inwestycji zatrudniono w okresie od 1 lipca 2018 r. do 30 października 2018 r. trzy osoby pozbawione wolności jako pracowników ogólnobudowlanych wykonujących prace w zakresie rozładunku materiałów budowlanych, prac ziemnych i porządkowych. Komendant COSSW wyjaśnił, że z informacji przekazanych przez wykonawcę na etapie realizacji zadań wynikało, że ma zawartą umowę o zatrudnienie skazanych z dyrektorem Aresztu Śledczego w Ostrowie Wielkopolskim, nie wskazał natomiast zakresu w jakim byli zatrudnieni więźniowie stwierdzając, że wykonawca nie był zobowiązany do przedłożenia zamawiającemu jakichkolwiek dokumentów potwierdzających zatrudnienie osób pozbawionych wolności oraz że wykonawca składając podpis pod umowami przystał na wszystkie ich zapisy i zobowiązał się do wykonywania zamówień zatrudniając przy tym jak największą liczbę osób pozbawionych wolności.

Zdaniem NIK brak weryfikacji przez zamawiającego, na etapie realizacji obu inwestycji, zapisów umów w zakresie zlecenia przez wykonawcę robót budowlanych podwykonawcom nie posiadającym statusu przywieziennych zakładów pracy oraz zatrudniania więźniów świadczy o nierzetelnym realizowaniu zadań. NIK zauważa, że przy braku stosownego nadzoru nad procesem inwestycyjnym, konstrukcja art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp pozwala na nieograniczone podzlecenie prac podmiotom nieposiadającym statusu przywieziennego zakładu pracy i zatrudnianie więźniów w znikomej liczbie, co może nie zapewnić w wystarczającym stopniu realizacji celu w jakim art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp został ustanowiony. Taka praktyka może stwarzać ryzyko powstawania mechanizmów korupcyjnych.

(akta kontroli str. Tom I str. 6-7, 41-48, 84-104, 105-164, 195-198, 214-215, 217-218, 240-270, 348-357, 361-363, 385-402, 417-419)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia brak weryfikacji przez zamawiającego zapisów umów zawartych przez COSSW z PPPM „POMET” na zaprojektowanie i wybudowanie toru przeszkód i boiska wielofunkcyjnego w zakresie samodzielnej realizacji inwestycji przez przywiezienny zakład pracy lub poprzez podzlecenie robót budowlanych podwykonawcom nieposiadającym takiego statusu oraz zatrudniania więźniów.

Skutkiem powyższego w trybie pozaustawowym (ustawy Pzp) przywieziennemu zakładowi pracy PPPM „POMET” udzielono obu zamówień, a ten podzlecał je podwykonawcom nieposiadającym takiego statusu (zakres podwykonawstwa wynosił ponad 97% wartości zamówienia).

#### OBSZAR

## 2. Gospodarowanie przez COSSW środkami finansowymi w badanych inwestycjach

#### Opis stanu faktycznego

W COSSW nie była prowadzona ewidencja, z której wynikałoby, na którym obiekcie sportowym realizowane były konkretne zajęcia. Ustalono iż na boisku w dniu 04.07.2019 r. odbyły się testy sprawności fizycznej słuchaczy biorących udział w szkoleniu specjalistycznym dla funkcjonariuszy wchodzących w skład Grup Interwencyjnych Służby Więziennej (dalej: GISW), w dniu 08.07.2019 r. odbyły się

ćwiczenia sprawnościowe dla słuchaczy szkolenia specjalistycznego dla funkcjonariuszy wchodzących w skład GISW, w dniu 09.07.2019 r. przeprowadzono rozgrzewkę dla słuchaczy szkolenia zawodowego w korpusie chorażych. Ponadto słuchacze w wolnym czasie korzystają z obiektów sportowych, w tym z boiska. Natomiast w dniu 17.07.2019 r. zrealizowano zajęcia z wykorzystaniem toru przeszkód, a w dniu 18.07.2019 r. odbył się na nim test dla funkcjonariuszy wchodzących w skład GISW.

(akta kontroli Tom I str. 3, 49-58, 59-83, 94-96, 97-104)

Zastępca Komendanta wskazał, że tor przeszkód wybudowany w 2018 r. nie mógł być dotychczas użytkowany z przyczyn obiektywnie niezależnych od kierownictwa COSSW, bowiem jesienią 2018 r. Komendant został poinformowany, że na terenie ośrodka zostanie zlokalizowany kampus mundurowy Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki. Konsekwencją powyższego było zmniejszenie w 2019 r. liczby miejsc dla słuchaczy ośrodka i ograniczenie niektórych szkoleń, w tym specjalistycznych, a w dniu 29.03.2019 r. wpłynęło do COSSW pismo, z którego wynikało, że ośrodek będzie funkcjonował w dotychczasowej formie do końca 2019 r., używając bazę dydaktyczną pod kampus uczelni. Zastępca Komendanta oświadczył ponadto, że od lipca 2018 r. trwają roboty budowlane związane z przebudową obiektu strzelnicy, który bezpośrednio sąsiaduje z torem przeszkód, nie było możliwości faktycznego odseparowania placu budowy od toru przeszkód i bezpiecznego prowadzenia zajęć. Dlatego do tej pory nie były tam prowadzone żadne zajęcia programowe ani testy sprawności, czy egzaminy kończące szkolenia.

(akta kontroli Tom I str.8)

W celu oszacowania wartości boiska wielofunkcyjnego przeprowadzono analizę rynku, posłużono się informacjami dostępnymi w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz w Biuletynach Informacji Publicznej instytucji realizujących podobne zadania. Zadanie planowane było do realizacji w 2018 r. Wartość kosztorysowa zadania w wysokości 800 000,00 zł określona w Programie inwestycji z 10.04.2018 r. pokrywała się z wyceną wartości boiska wielofunkcyjnego dokonaną przez powołanego przez NIK biegłego.

W przypadku toru przeszkód, Komendant wyjaśnił, że jako obiekt specjalistyczny, projektowany i wykonywany na indywidualne zamówienie jest obiektem nietypowym i nie ma możliwości zweryfikowania rynkowych cen tego typu obiektu. Komendant stwierdził ponadto że wysokość kosztów inwestycji została określona wskaźnikowo na podstawie ogólnodostępnych danych budowlanych. Ustalono, że specjalista ds. inwestycji przy wykonywaniu szacunku wartości zadania korzystał z realizacji podobnego toru przeszkód wykonywanego w Szkole Policji w Katowicach w I połowie 2014 r. oraz z materiałów udostępnionych przez Urząd Miejski w Gdyni dotyczących projektu Budżetu Obywatelskiego na 2017 r. Przyjęto założenie, że zakres zadania będzie stanowić nie więcej niż 60% zamówienia Szkoły Policji. Sposób szacowania wartości inwestycji przez ww. specjalistę nie został udokumentowany. Wartość kosztorysowa zadania została określona w kwocie 370 000 zł w Programie inwestycji z dnia 30 sierpnia 2017 r.

(akta kontroli Tom I str. 6-7, 9-10, 84-96, 97-104, Tom II str. 92-101, 292-301)

Zastępca Komendanta stwierdził, że przy udzielaniu zamówienia na zaprojektowanie i wybudowanie toru przeszkód skorzystano z możliwości bezprzetargowego kierowania zamówień do przywieziennych zakładów pracy przy zastosowaniu zapisów art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp zgodnie z pismem Dyrektora Generalnego SW l.dz. BKW(p)-073-131/2016/1016 z dnia 21-10-2016 r. oraz ustnych poleceń, wydawanych przez Dyrektora Generalnego SW podczas omawiania kwestii inwestycyjnych w trakcie odpraw służbowych kierownictwa SW. W przedmiotowym postępowaniu o zamówienie publiczne zaproszenie do składania

ofert skierowano do czterech przywieziennych zakładów pracy, z których ofertę złożył jedynie PPPM „POMET”. Zdaniem Zastępcy Komendanta udzielono zamówienia przy zachowaniu konkurencyjnego trybu wyboru wykonawcy.

(akta kontroli Tom I str. 11-40, 361-370)

W toku kontroli NIK, Zastępca Komendanta skierował do PPPM „POMET” pismo o udostępnienie informacji w zakresie faktycznie poniesionych kosztów związanych z zaprojektowaniem i wybudowaniem na terenie COSSW toru przeszkód.

(akta kontroli Tom I str.4-5)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Środki na zaprojektowanie i wybudowanie toru przeszkód w COSSW zostały wydatkowane niegospodarnie. Na realizację inwestycji COSSW dokonał wydatków pięciokrotnie wyższych niż wynika to z opinii biegłego (tj. o 304 069,25 zł). Maksymalny koszt inwestycji nie powinien przekroczyć 65 350,75 zł, a wyniósł kwotę 369 420,00 zł. Ponadto tor przeszkód, przez prawie 10 miesięcy od momentu oddania go do użytku nie był w ogóle formalnie użytkowany, co może świadczyć o niecelowym zrealizowaniu inwestycji dla potrzeb COSSW (tor przeszkód został odebrany protokołem z dnia 28 września 2018 r., a zajęcia na nim odbyły się, zgodnie z oświadczeniem Zastępcy Komendanta, w dniu 17 lipca 2019 r., w toku kontroli NIK).

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych<sup>11</sup> (dalej: uofp) wydatki publiczne powinny być dokonywane w szczególności w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Powołany przez NIK biegły dokonując wyceny zrealizowanych na terenie COSSW inwestycji tj. boiska wielofunkcyjnego z przyległą infrastrukturą oraz toru przeszkód stwierdził, że szacunkowa wartość inwestycji polegającej na zaprojektowaniu i wybudowaniu toru przeszkód ustalona wg poziomów cenowych z okresu podpisania umowy tj. II kw. 2018 r. uwzględniająca wycenę na poziomie przeciętnym to 50 331,59 zł brutto (40 919,99 zł netto), a na poziomie maksymalnym to kwota 65 350,75 zł brutto (54 130,69 zł netto). Oznacza to, że ustalona w toku kontroli przeciętna wartość toru przeszkód jest ponad siedmiokrotnie niższa, a maksymalna wartość toru przeszkód jest ponad pięciokrotnie niższa niż kwota jaką COSSW wydatkowało na tę inwestycję, tj. 369 420,00 zł brutto (300 341,46 zł netto).

Przyczyną nieprawidłowości była nierzetelna szacunkowa wycena wartości toru przeszkód oraz brak dostatecznego nadzoru nad procesem inwestycyjnym. Ze względu na specjalistyczny charakter obiektu oraz w sytuacji braku pewności co do rynkowej wartości planowanej do zrealizowania inwestycji COSSW powinien wykazać się szczególną ostrożnością przy jej wycenie i skierować zapytania do firm, których przedmiotem działalności jest realizacja podobnych inwestycji w celu zweryfikowania przyjętej szacunkowej wartości inwestycji. Zdaniem NIK nie ma przeciwwskazań prawnych i formalnych, aby zorganizować postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w taki sposób, by brał w nim udział szeroki krąg podmiotów, którzy jednocześnie spełnią postulat realizacji zamówienia przez członków grup społecznie marginalizowanych, a w szczególności osób pozbawionych wolności.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 869

(akta kontroli Tom I str. 3, 4-5, 6-7, 8, 9-10, 11-12, 39-40, 49-58, 84-96, 97-104, 105-164, 165-194, 325-328, 335, 344-345, 348-384, Tom II str. 1-101)

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia gospodarowanie przez COSSW środkami finansowymi w ramach inwestycji toru przeszkód, z uwagi na niegospodarne wydatkowanie środków na ten cel. Natomiast pozytywnie ocenia w tym zakresie inwestycję dotyczącą boiska wielofunkcyjnego.

**OBSZAR**

### **3. Realizacja umów na wykonanie badanych inwestycji w ramach zamówień publicznych**

**Opis stanu faktycznego**

Inwestycje w zakresie wykonania toru przeszkód oraz boiska wielofunkcyjnego ujęte zostały w planie zamówień publicznych COSSW na 2018 r.

(akta kontroli Tom I str. 97-104, 329-330)

Środki finansowe na realizację obu inwestycji zostały zabezpieczone w planie finansowym COSSW w 2018 r. w § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”. Środki finansowe na inwestycję dot. budowy boiska wielofunkcyjnego pochodziły z rezerwy celowej budżetu państwa na rok 2018 (poz. 64) i przeznaczone były na realizację przedsięwzięć w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”. Koszty realizacji inwestycji ewidencjonowano na koncie 080 „Środki trwale w budowie (inwestycje)”.

(akta kontroli Tom I str. 11-40, Tom III str. 1-20, 80-91)

Komendant stwierdził, że dokonując protokołu odbioru toru przeszkód nie przeprowadzono dodatkowych testów weryfikujących sprawność urządzeń, gdyż są to urządzenia posiadające poświadczenie zgodności z wymaganiami normowymi. Przedstawiciel wykonawcy zaprezentował sposób użytkowania każdego z urządzeń, pokonując wszystkie elementy toru. Po dokonaniu odbioru technicznego toru przeszkód sporządzono dowód księgowy przyjęcia środka trwałego do używania (OT).

(akta kontroli Tom I str. 41-48, 49-58, 358, Tom II str. 64-87, Tom III str. 6)

**Stwierdzone nieprawidłowości**

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

**OCENA CZĄSTKOWA**

W ocenie NIK prawidłowo zaewidencjonowano obie inwestycje. Zamawiający dokonał odbioru końcowego robót budowlanych w obu inwestycjach na podstawie protokołów odbioru. W przypadku obu inwestycji załączone zostały certyfikaty.

## **IV. Wnioski**

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

**Wnioski**

1. Wdrożenie mechanizmów umożliwiających weryfikację wypełniania przesłanek uzasadniających skorzystanie z określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp wyłączenia, zgodnie z celem tej regulacji.
2. Podjęcie skutecznych działań mających na celu odzyskanie zawyżonych kwot inwestycji zaprojektowania i wybudowania toru przeszkód.
3. Wdrożenie skutecznych mechanizmów zapewniających wzmocnienie nadzoru nad prawidłowością realizacji procesu inwestycyjnego pod kątem zapewnienia racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

## 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Warszawa, dnia 13 sierpnia 2019 r.

Kontrolerzy  
Agnieszka Cicha  
Starszy inspektor kp.  
/-/

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego  
Dyrektor  
Marek Bieńkowski  
/-/

Wojciech Bartoń  
Doradca prawny  
/-/

*Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:*

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego  
Dyrektor  
Marek Bieńkowski

.....  
podpis

