



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.010.04.2020

Pan
kpt. Dariusz Witkowski
Dyrektor
Zakładu Karnego w Potulicach
Aleja Parkowa 1
89-120 Potulice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/075 Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez aktywizację zawodową

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Karny w Potulicach ¹ , Aleja Parkowa 1, 89-120 Potulice
Kierownik jednostki kontrolowanej	kpt. Dariusz Witkowski – Dyrektor Zakładu ² , od 1 marca 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił ppłk Jarosław Nurkiewicz – Dyrektor Zakładu, od 12 listopada 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozpoznanie potrzeb w celu prowadzenia działań na rzecz zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności w ramach projektu „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności” ³ . 2. Realizacja zadań przewidzianych w Projekcie.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2020 (I kwartał) z uwzględnieniem wcześniejszej dokumentacji dotyczącej okresu objętego kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	1. Andrzej Grzymysławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/158/2020 z 14 września 2020 r. 2. Karol Gromotka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/159/2020 z 14 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane przez Dyrektora Zakładu i podległych mu pracowników umożliwiające prawidłową realizację Projektu. W Zakładzie zapewniono osadzonym dostęp do informacji o możliwości i warunkach udziału w cyklach szkoleniowo-aktywizacyjnych oraz prawidłowo przeprowadzono rekrutację ich uczestników. Objęte badaniem szkolenia wchodzące w skład cyklu zostały przeprowadzone zgodnie z przyjętymi założeniami. Monitorowano frekwencję uczestników zajęć i przekazywano dane w tym zakresie do Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Bydgoszczy⁶. Wszystkim skazanym, którzy ukończyli szkolenia zostały przekazane certyfikaty potwierdzające otrzymane w ramach Projektu wsparcie.

W Zakładzie podejmowano niezbędne działania w celu zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności. W latach 2016-2019 zorganizowano 31 cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych, które ukończyło 360 z 372 uczestników

¹ Dalej: „Zakład” lub „ZK”.

² Dalej: „Dyrektor”.

³ Projekt realizowany przez Służbę Więzienną (dalej: „SW”) w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (dalej: „PO WER 2014-2020”), na podstawie porozumienia zawartego 12 lipca 2016 r. pomiędzy Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Instytucją Pośredniczącą) a Centralnym Zarządem Służby Więziennej (Beneficjentem); dalej: „Projekt”.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „OISW”.

(tj. 96,8%). Na etapie planowania tematyki ww. szkoleń analizowano potrzeby zawodowe osadzonych oraz potrzeby lokalnego rynku pracy. Spośród 360 skazanych, którzy ukończyli szkolenia, 252 osoby (tj. 70%) skierowano do zatrudnienia w ZK, przywieziennych zakładach pracy oraz u zewnętrznych przedsiębiorców.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały, w ocenie NIK istotnego wpływu na realizację Projektu i polegały na:

— nieuwzględnieniu w okresie od 24 listopada 2016 r. do 29 września 2020 r. w składzie zespołu koordynującego w Zakładzie realizację Projektu⁷ osób zatrudnionych w działach finansowym i służby zdrowia, mimo takiego obowiązku wynikającego z wniosku o dofinansowanie projektu;

— skierowaniu w latach 2016-2018 (do 1 października) ośmiu z 54 uczestników Projektu do zatrudnienia, które nie miało bezpośredniego związku z przedmiotem szkolenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozpoznanie potrzeb w zakresie zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności w ramach Projektu.

Opis stanu faktycznego

1.1. Na podstawie § 18 ust. 1 zarządzenia Dyrektora Generalnego SW w sprawie zasad realizacji Projektu⁹, Dyrektor Zakładu był zobowiązany do podejmowania wszelkich działań w celu prawidłowej realizacji Projektu przez OISW, w tym do umożliwienia zrealizowania umów zawartych przez Dyrektora Okręgowego SW na przeprowadzenie szkoleń na terenie Zakładu.

Stosownie do postanowień zawartych w punktach 4.1. i 4.3. wniosku o dofinansowanie Projektu, do zadań Zakładu należało: wytypowanie rodzaju szkoleń zgodnie z zapotrzebowaniem lokalnego rynku pracy i potrzebami zawodowymi osadzonych, przeprowadzenie rekrutacji uczestników Projektu oraz zatrudnienie skazanych, którzy ukończyli szkolenia.

W latach 2016-2019 w ZK zrealizowano w ramach Projektu wszystkie z 31 zaplanowanych cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych, w tym: 3 w 2016 r., 9 w 2017 r., 8 w 2018 r. i 11 w 2019 r.

Spośród 372 skazanych, uczestniczących w ww. cyklach, szkolenia ukończyło 360 (tj. 96,8%), w tym: 33 z 36 (tj. 91,7%) w 2016 r., 107 ze 108 (tj. 99,1%) w 2017 r., 93 z 96 (tj. 96,9%) w 2018 r. i 127 ze 132 (tj. 96,2%) w 2019 r.¹⁰

⁷ Tj. zespołu, o którym mowa w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Tj. zarządzenia nr 36/2016 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie zasad realizacji przez Służbę Więzienną projektu pn. „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności” finansowanego ze środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020; dalej: „zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie zasad realizacji projektu”.

¹⁰ Tj., w poszczególnych cyklach, odpowiednio: w 2016 r. – 12 z 12, 9 z 12 i 12 z 12 osób; w 2017 r. – 12 z 12, 12 z 12, 12 z 12, 12 z 12, 11 z 12, 12 z 12, 12 z 12 i 12 z 12; w 2018 r. – 12 z 12, 12 z 12, 12 z 12, 12 z 12, 11 z 12, 12 z 12, 12 z 12 i 11 z 12; w 2019 r. – 10 z 12, 12 z 12, 11 z 12, 12 z 12, 12 z 12, 12 z 12, 11 z 12, 11 z 12, 12 z 12, 12 z 12 i 12 z 12.

W I kwartale 2020 r. nie rozpoczęto realizacji żadnego, z czterech zaplanowanych na ten rok cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych.

(akta kontroli str. 7-9)

Przewodnicząca zespołu do spraw realizacji w ZK działań w ramach Projektu¹¹ wyjaśniła, że brak realizacji szkoleń w I kwartale 2020 r. wynikał z podpisania przez OISW umowy z wykonawcą szkoleń w dniu 10 marca 2020 r. oraz z faktu ograniczenia prowadzenia zajęć w formach stacjonarnych na podstawie wytycznych Ministerstwa Zdrowia i Głównego Inspektora Sanitarnego, w związku z sytuacją zagrożenia epidemiologicznego wirusem wywołującym chorobę COVID-19.

(akta kontroli str. 13-17, 462-472)

Przyczynami nieukończenia szkoleń były: nieobecność na zajęciach, spowodowana chorobą lub rezygnacją skazanego z udziału w szkoleniu; transport skazanego do innej jednostki penitencjarnej z powodu czynności procesowych; decyzja komisji penitencjarnej o pozbawieniu możliwości nauczania z powodu zachowania skazanego zagrażającego bezpieczeństwu ZK.

(akta kontroli str. 10-12)

1.2. W Zakładzie dysponowano informacjami o potrzebach zawodowych osób osadzonych oraz potrzebach lokalnego rynku pracy. Na etapie planowania tematyki szkoleń dokonywano analizy potrzeb rynku pracy pod kątem branż, w których występowało największe zapotrzebowanie na pracowników. W analizach tych wykorzystywano dane publikowane m.in. w serwisie internetowym "Barometr zawodów"¹² dla powiatu nakielskiego oraz informacje o zapotrzebowaniu na pracowników zgłaszane przez Zakład i podmioty z nim współpracujące. Przy planowaniu szkoleń korzystano także z „Koncepcji implementacji Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój w działalność resocjalizacyjną Służby Więziennej”¹³. Wyniki powyższych analiz wraz z propozycjami odpowiednich szkoleń przekazywano do OISW w terminach wyznaczonych przez tą jednostkę.

(akta kontroli str. 18-56, 1009-1015)

Przewodnicząca zespołu do spraw realizacji w ZK Projektu wyjaśniła, że OISW weryfikował zaproponowane przez podległe jednostki szkolenia pod kątem zawodów deficytowych w województwie kujawsko-pomorskim, z uwzględnieniem pojemności tych jednostek, a następnie przygotowywał syntetyczną analizę lokalnego rynku pracy dla całego okręgu bydgoskiego. Zakład otrzymywał z OISW informację zwrotną o cyklach szkoleniowo-aktywizacyjnych wybranych do realizacji w danym roku. Przewodnicząca ww. zespołu podała, że analizy potrzeb zawodowych osadzonych dokonywano w Zakładzie podczas rozmów wychowawczych.

(akta kontroli str. 13-17)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Zakładu dotyczące rozpoznawania potrzeb w zakresie zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności w ramach Projektu. W Zakładzie dysponowano informacjami o potrzebach zawodowych osób osadzonych i potrzebach lokalnego

¹¹ Tj. zespołu, o którym mowa w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹² Pod adresem: <https://barometrzwodow.pl/>.

¹³ Tj., dokumentu przekazanego przez Zastępcę Dyrektora Generalnego SW pismem z dnia 24 sierpnia 2016 r.

rynku pracy oraz dokonywano analizy tych informacji w celu wyboru tematyki szkoleń odpowiadającej powyższemu zapotrzebowaniu.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Realizacja zadań przewidzianych w Projekcie.

2.1. Dyrektor Zakładu, zarządzeniem z 27 kwietnia 2016 r.¹⁴ powołał zespół do spraw realizacji w ZK działań w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020¹⁵. W skład Zespołu wchodziło dziewięć osób zatrudnionych w działach: ochrony, penitencjarnym, kwatermistrzowskim, finansowym, służby zdrowia, techniki i łączności oraz kadr i zatrudnienia, w tym osoby odpowiadające za współpracę z zespołem do spraw PO WER 2014-2020 w OISW.

Na podstawie zarządzeń Dyrektora Zakładu wydanych w okresie od 24 listopada 2016 r. do 12 sierpnia 2020 r.¹⁶ skład Zespołu był zmieniany dziewięciokrotnie i w czasie obowiązywania tych zarządzeń (od 24 listopada 2016 r. do 29 września 2020 r.) nie obejmował osób zatrudnionych w działach finansowym i służby zdrowia¹⁷.

(akta kontroli str. 57-71)

2.2. W Zakładzie nie było przyjętych zasad udostępniania skazanym informacji o możliwości uczestnictwa w szkoleniach w ramach realizowanego Projektu. Osadzonych informowano o możliwości i warunkach udziału w cyklach szkoleniowo-aktywizacyjnych poprzez komunikaty emitowane w radiowęźle ZK¹⁸ oraz, jak wyjaśniła przewodnicząca Zespołu, ogłoszenia zamieszczane na tablicach informacyjnych.

(akta kontroli str. 13-17, 75-149)

2.3. Badaniem w zakresie prawidłowości rekrutacji uczestników szkoleń objęto próbę ośmiu (tj. 26%), z 31 zrealizowanych w Zakładzie cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych¹⁹. W przypadku wszystkich objętych badaniem szkoleń rekrutację przeprowadzono na zasadach przewidzianych we wniosku o dofinansowanie Projektu, tj.:

- wstępna rekrutacja osadzonych została dokonana przez wychowawców penitencjarnych;
- wytypowane osoby skierowano do lekarza w celu określenia możliwości ich udziału w szkoleniu zawodowym;
- sporządzono listy uczestników z osobami rezerwowymi;

¹⁴ Tj. zarządzeniem nr 26/2016 Dyrektora Zakładu Karnego w Potulicach z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie powołania zespołu do realizacji działań w ramach Programu Operacyjnego Wiedza-Edukacja-Rozwój na lata 2014-2020 w Zakładzie Karnym w Potulicach.

¹⁵ Dalej: „Zespół”.

¹⁶ Tj., zarządzeń Dyrektora ZK o numerach: 71/2016 z 24 listopada 2016 r., 57/2017 z 26 czerwca 2017 r., 86/2017 z 2 października 2017 r., 102/2017 z 20 listopada 2017 r., 104/2017 z 28 listopada 2017 r., 25/2018 z 27 kwietnia 2018 r., 18/2019 z 27 lutego 2019 r., 17/2020 z 6 marca 2020 r., 84/2020 z 12 sierpnia 2020 r., uchylających zarządzenia poprzednio obowiązujące.

¹⁷ Zagadnienie to przedstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

¹⁸ W dniach: od 12 do 21 września 2016 r. (kursy „elektryk ...” i „hydraulik”); od 11 do 28 kwietnia 2017 r. (kursy „malarz-szpachlarz” i „hydraulik”); od 27 kwietnia do 9 maja 2018 r. (kursy „monter sieci elektrycznych ...” i „tapicer”); od 25 marca do 12 kwietnia 2019 r. (kursy „robotnik budowlany” i „tapicer”).

¹⁹ Tj., próbę obejmującą po dwa pierwsze cykle szkoleniowo-aktywizacyjne przeprowadzone (rozpoczęte i zakończone) w danym roku okresu objętego kontrolą, dotyczące kursów pn.: „elektryk z uprawnieniami elektrycznymi do 1 KV” – I edycja i „hydraulik” z 2016 r.; „malarz-szpachlarz” i „hydraulik” z 2017 r.; „tapicer” i „monter sieci elektrycznych do 1 KV” z 2018 r. oraz „robotnik budowlany” i „tapicer” z 2019 r.

- każdego ze skazanych poddano ocenie pod kątem spełniania wymogów formalnych oraz proceduralnych²⁰;
- oceny przedstawiono Komisji Penitencjarnej, która zakwalifikowała skazanych do nauczania kursowego na podstawie art. 76 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy²¹.

(akta kontroli str. 150-402)

2.4. Szkolenia w ramach Projektu były w Zakładzie prowadzone na podstawie umów o realizację usług szkoleniowych dla osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych okręgu bydgoskiego, zawartych pomiędzy OISW, jako zamawiającym a instytucjami gospodarki budżetowej „Pomerania” z siedzibą w Koszalinie i „Mazovia” z siedzibą w Warszawie, jako wykonawcami²².

Zgodnie z postanowieniami ww. umów do zadań wykonawców należało m.in. prowadzenie i przechowywanie dokumentacji szkoleń oraz przekazanie zamawiającemu po zakończeniu szkolenia kserokopii tej dokumentacji poświadczonej za zgodność z oryginałem. Podmiotami uprawnionymi do kontroli prawidłowości realizacji przedmiotu ww. umów oraz wglądu do dokumentacji szkoleń były: Centralny Zarząd Służby Więziennej, OISW oraz inne podmioty zewnętrzne uprawnione do kontroli.

(akta kontroli str. 462-590)

W przypadku objętych badaniem cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych²³ ustalono, że wszystkie planowane w ich ramach zajęcia odbyły się zgodnie z harmonogramem i zostały udokumentowane w sposób przewidziany w umowach o realizację szkoleń. M.in. były prowadzone dzienniki zajęć, zawierające datę, temat i liczbę godzin przeprowadzonych zajęć, liczbę ich uczestników oraz podpisy prowadzących zajęcia. Uczestnictwo osadzonych w zajęciach było potwierdzone ich podpisami na imiennych listach obecności. Udział wykładowców i osadzonych w zajęciach znajdował potwierdzenie w prowadzonej przez Zakład dokumentacji ruchu osadzonych oraz pozostałych osób i pojazdów. Frekwencja uczestników szkoleń była na bieżąco monitorowana przez wychowawców, a informacje w tym zakresie przekazywano cotygodniowo do OISW.

(akta kontroli str. 150-435, 759-987)

2.5. Zgodnie z postanowieniami umów o realizację szkoleń, wykonawcy usług byli zobowiązani do wydania uczestnikom szkoleń zaświadczeń i certyfikatów potwierdzających ukończenie cyklu szkoleniowo-aktywizacyjnego.

W dokumentacji objętych badaniem szkoleń były potwierdzone za zgodność z oryginałem fotokopie ww. dokumentów oraz ich rejestry, zawierające m.in.: numer zaświadczenia lub certyfikatu, datę jego wydania, imię i nazwisko uczestnika szkolenia oraz jego podpis potwierdzający odbiór dokumentu.

²⁰ Uczestnikami byli skazani dobrowolnie zgłaszający się do udziału w szkoleniu, spełniający kryterium terminu końca odbywania kary pozbawienia wolności (nie więcej niż 2 lata lub nie więcej niż 2 lata do nabycia uprawnień formalnych pozwalających do ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie z pozostałej części kary), zainteresowani nabyciem, podniesieniem bądź zmianą posiadanych kwalifikacji zawodowych.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 523, ze zm.; dalej: „kkw”.

²² Tj. umów o numerach: 1/2016/POWER z 29 września 2016 r., 1/2017/POWER/BYD z 26 maja 2017 r., 1/POWER/2018/BYD z 19 kwietnia 2018 r., zawartych przez OISW z Pomorską Instytucją Gospodarki Budżetowej „Pomerania” z siedzibą w Koszalinie oraz umów o numerach: 1/POWER/2019/BYD z 25 lutego 2019 r. i 2/POWER/2019/BYD z 26 lipca 2019 r., zawartych z Mazowiecką Instytucją Gospodarki Budżetowej „Mazovia” z siedzibą w Warszawie; dalej: „umowy o realizację szkoleń”.

²³ Tj. cykli objętych próbą, o której mowa w punkcie 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Powyższe certyfikaty i zaświadczenia były wydane osobom, które ukończyły szkolenia, tj. uczestniczyły w zajęciach w wymaganym zakresie oraz uzyskały pozytywny wynik egzaminu końcowego.

Zgodnie z § 21 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie sposobu i trybu nauczania w zakładach karnych i aresztach śledczych²⁴, objęte badaniem certyfikaty i zaświadczenia nie zawierały informacji o tym, że zostały uzyskane w czasie wykonywania kary pozbawienia wolności.

(akta kontroli str. 150-422, 462-590)

2.6. Zasady odpłatnego i nieodpłatnego zatrudniania osadzonych przy pracach porządkowych i pomocniczych na rzecz Zakładu oraz kierowania do zatrudnienia na rzecz podmiotów zewnętrznych były określone w zarządzeniach Dyrektora Zakładu w sprawie zasad odpłatnego i nieodpłatnego zatrudniania osadzonych²⁵.

Warunki zatrudniania skazanych w podmiotach zewnętrznych określały umowy zawarte przez Zakład z ww. podmiotami. W umowach tych przyjęto m.in., że:

- skazani będą zatrudniani przy pracach produkcyjnych, porządkowych i pomocniczych; powierzenie osadzonemu danego rodzaju pracy nastąpi z uwzględnieniem jego zdolności do pracy, umiejętności oraz predyspozycji psychofizycznych;
- zatrudnienie odbywać się będzie w dni robocze na jedną lub dwie zmiany, w czasie pracy nieprzekraczającym 8 godzin na dobę;
- skazany skierowany do pracy w pełnym wymiarze czasu otrzymuje wynagrodzenie gwarantujące osiągnięcie co najmniej minimalnego wynagrodzenia określonego na podstawie odrębnych przepisów, przy przepracowaniu pełnego miesięcznego wymiaru czasu pracy; w przypadku przepracowania niepełnej miesięcznej normy czasu pracy wynagrodzenie wypłaca się proporcjonalnie do ilości czasu pracy lub wykonanej normy;
- zatrudniający zobowiązuje się prowadzić ewidencję czasu pracy oraz ewidencję wynagrodzeń i ubezpieczeń społecznych osadzonych;
- zatrudniający zapewnia osadzonemu odzież roboczą i sprzęt ochrony osobistej.

(akta kontroli str. 591-701)

Spośród 360 osadzonych, którzy w okresie objętym kontrolą zakończyli uczestnictwo w cyklach szkoleniowo-aktywizacyjnych, 252 osoby (tj. 70%) zostały skierowane do zatrudnienia odpłatnego i/lub nieodpłatnego na rzecz: jednostek organizacyjnych SW (147 osób), przywieziennych zakładów pracy (19 osób), innych zewnętrznych przedsiębiorców (85 osób) oraz podmiotu wyznaczonego przez właściwy organ gminy na podstawie art. 123a § 6 kkw (jedna osoba). Do zatrudnienia nie skierowano, bądź skierowano niezgodnie z profilem ukończonego szkolenia 108 skazanych (tj. 30%).

Młodszy instruktor do spraw zatrudniania osadzonych wyjaśniła, że przyczynami nieobjęcia zatrudnieniem ww. osób lub skierowania do zatrudnienia niezgodnie z profilem ukończonego szkolenia, były m.in.: względy bezpieczeństwa i porządku w Zakładzie oraz bezpieczeństwa osadzonego, przetransportowanie skazanego do innej jednostki penitencjarnej, warunkowe przedterminowe zwolnienie, brak

²⁴ Dz. U. poz. 2004.

²⁵ Tj., w zarządzeniach Dyrektora ZK w sprawie zasad odpłatnego i nieodpłatnego zatrudniania osadzonych: nr 19/2016 z 24 marca 2016 r., nr 70/2017 z 10 sierpnia 2017 r., nr 53/2018 z 6 września 2018 r., nr 52/2019 z 4 lipca 2019 r., nr 50/2020 z 14 maja 2020 r.; dalej: „zarządzenia w sprawie zasad zatrudniania osadzonych”.

zapotrzebowania na nowych pracowników, znaczne ograniczenia zdrowotne stwierdzone przez lekarza medycyny pracy, względy wychowawcze.

(akta kontroli str. 702-703)

Spośród 94 osadzonych, którzy ukończyli szkolenia w ramach objętych badaniem cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych²⁶, zatrudnionych zostało 75 osób (tj. 80%). W każdym przypadku zatrudnienie nastąpiło na podstawie skierowania do pracy, zgodnie z art. 121 § 2 kkw.

Do zatrudnienia odpłatnego, na podstawie art. 123 § 1 kkw oraz § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych²⁷ skierowano 20 osób, w tym:

- do prac porządkowych i pomocniczych na rzecz Zakładu – cztery;
- na rzecz innych zewnętrznych przedsiębiorców – 16.

Do zatrudnienia nieodpłatnego, na warunkach określonych w art. 123a kkw skierowano 47 osadzonych, w tym na rzecz:

- Zakładu – 45;
- przywieziennych zakładów pracy – dwóch.

Do zatrudnienia, zarówno odpłatnego, jak i nieodpłatnego na rzecz ww. podmiotów było skierowanych (w różnym czasie) ośmiu osadzonych.

Nie wystąpiły przypadki wykonywania przez skazanych pracy zarobkowej w ramach umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy o pracę nakładczą lub na innej podstawie prawnej oraz przypadki zatrudniania jednego osadzonego u więcej niż jednego pracodawcy w tym samym czasie.

Okresy zatrudnienia osadzonych po zakończeniu objętych badaniem cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych wynosiły: w 2016 r. od półtora do 14,5 miesiąca (średnio sześć miesięcy), w 2017 r. od jednego tygodnia do 27 miesięcy (średnio trzy i pół miesiąca), w 2018 r. od dwóch tygodni do ośmiu miesięcy (średnio trzy miesiące), w 2019 r. od trzech tygodni do 20 miesięcy (średnio pięć miesięcy). Czas udziału w Projekcie²⁸ ww. osób wynosił od jednego do 28 miesięcy i w ośmiu przypadkach (tj. 11%) był krótszy niż dwa miesiące, w 50 (67%) wynosił od dwóch do sześciu miesięcy, a w pozostałych 17 (22%), powyżej sześciu miesięcy.

Wymiar czasu pracy skazanych zatrudnionych na rzecz podmiotów zewnętrznych wynosił: cztery, siedem lub osiem godzin na dobę, a zatrudnionych na rzecz ZK, sześć lub siedem godzin na dobę albo poniżej 90 godzin miesięcznie. Było to zgodne z przepisami zarządzeń Dyrektora Zakładu w sprawie zasad zatrudniania skazanych.

Na 54 uczestników Projektu, którzy przed 1 października 2018 r. ukończyli objęte badaniem kursy i zostali skierowani do zatrudnienia, w ośmiu przypadkach (15%) zatrudnienie nie miało bezpośredniego związku z przedmiotem szkolenia²⁹.

(akta kontroli str. 591-652, 715-723)

2.7. W Zakładzie nie dysponowano informacjami o losach zawodowych uczestników Projektu, którzy zakończyli odbywanie kary pozbawienia wolności.

²⁶ Tj. cykli objętych próbą, o której mowa w punkcie 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁷ Dz. U z 2018 r. poz. 1887; dalej: „rozporządzenie w sprawie zasad zatrudniania skazanych”.

²⁸ Tj. łączny czas udziału w cyklu szkoleniowo-aktywizacyjnym i zatrudnienia po ukończeniu tego cyklu.

²⁹ Np. osoby, które ukończyły kurs hydraulika były zatrudnione jako pracownik gospodarczy lub wydający posiłki. Zagadnienie to przedstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

Przewodnicząca Zespołu wyjaśniła, że osadzeni, którzy przystąpili do realizacji cyklu szkoleniowo-aktywizacyjnego byli informowani o wymaganiach związanych z udziałem w Projekcie, a także podpisywali deklarację, w której zobowiązywali się do przekazania informacji dotyczącej swojego zatrudnienia. Jednakże nie posiadano możliwości wyegzekwowania od uczestników Projektu, którzy zakończyli odbywanie kary pozbawienia wolności obowiązku odesłania do ZK wypełnionej ankiety dotyczącej ich aktywności zawodowej.

(akta kontroli str. 13-17)

W przypadku osadzonych, którzy ukończyli szkolenia i zostali przetransportowani do innych jednostek penitencjarnych, Zakład informował dyrektorów tych jednostek o obowiązku monitorowania w ramach Projektu aktywności zawodowej ww. osadzonych oraz przekazywał ankiety, umożliwiające realizację tego obowiązku.

(akta kontroli str. 728-750)

2.8. W Zakładzie nie było określonych procedur i instrukcji dotyczących wyboru zewnętrznych przedsiębiorców, u których mogli być zatrudniani odpłatnie skazani.

Młodszy instruktor do spraw zatrudniania osadzonych wyjaśniła, że przedsiębiorcy, chcący współpracować z Zakładem zgłaszali się do jednostki w celu prowadzenia rozmów i ewentualnego podpisania umów o zatrudnienie osadzonych. Jeżeli dysponowali stanowiskami związanymi z kursami odbywającymi się w ramach PO WER 2014-2020, uczestnicy Projektu byli kierowani do zatrudnienia m.in. do takich kontrahentów.

(akta kontroli str. 702-714)

W okresie objętym kontrolą Zakład, stosownie do § 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zasad zatrudniania skazanych, zawarł umowy o zatrudnieniu odpłatnym skazanych z czterema przedsiębiorcami zewnętrznymi. W umowach tych zawarto prawa i obowiązki stron, określono status prawny i obowiązki skazanych oraz warunki ich zatrudnienia. Wśród uczestników szkoleń objętych badaniem³⁰ nie wystąpiły przypadki wykonywania pracy zarobkowej w ramach umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy o pracę nakładczą lub na innej podstawie prawnej. W związku z tym, nie zawierano porozumień dotyczących warunków zatrudniania skazanych na podstawie ww. umów.

(akta kontroli str. 653-700)

2.9. Zakład w ramach Projektu nie dokonywał zakupu materiałów dydaktycznych oraz narzędzi, sprzętu i materiałów służących prowadzeniu zajęć praktycznych³¹. Zakupy materiałów niezbędnych do przeprowadzenia szkoleń i zajęć praktycznych były realizowane przez wykonawców, co wynikało m.in. z postanowień umów o realizację szkoleń.

W wyniku oględzin urządzeń służących realizacji zajęć praktycznych w ramach Projektu³² ustalono, że urządzenia te znajdowały się na terenie Zakładu i były zdatne do użytkowania.

(akta kontroli str. 13-17, 462-590, 751-758)

³⁰ Tj. szkoleń z próby, o której mowa w punkcie 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³¹ Zgodnie z § 18 porozumienia o dofinansowanie Projektu oraz § 13 ust. 4 Zarządzenia Dyrektora Generalnego w sprawie zasad realizacji projektu, wszystkich wydatków w ramach Projektu dokonywały CZSW oraz OISW.

³² Oględzinami objęto dwa urządzenia o najwyższej wartości jednostkowej, spośród sprzętu wykorzystywanego w związku z realizacją Projektu, tj. bruzdownicę „Bosch” oraz agregat malarski „Dedra”.

2.10. W Zakładzie nie dysponowano wyodrębnionym systemem lub programem informatycznym służącym do gromadzenia i przekazywania danych sprawozdawczych z realizacji Projektu, jak również nie posiadano dostępu do systemu sprawozdawczości wewnętrznej, o którym mowa we wniosku o dofinansowanie Projektu.

Przewodnicząca Zespołu wyjaśniła, że Zakład przekazywał do OISW dokumenty (zgłoszenia do udziału w kursie, kopie decyzji Komisji Penitencjarnej, deklaracje i oświadczenia uczestników), umożliwiające OISW wprowadzenie danych uczestników Projektu do systemu teleinformatycznego SL2014 oraz przygotowanie i przekazanie do CZSW sprawozdań dotyczących liczby rozpoczętych cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych i liczby więźniów objętych wsparciem. Poziom osiągnięcia pozostałych wskaźników realizacji Projektu OISW monitorował na podstawie kompletu dokumentów (w tym, dzienników zajęć, list obecności oraz kopii certyfikatów i zaświadczeń) otrzymywanych od wykonawców szkoleń.

(akta kontroli str. 13-17)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie od 24 listopada 2016 r. do 29 września 2020 r. w składzie Zespołu powołanego zarządzeniami Dyrektora Zakładu z lat 2016 (od 24 listopada) – 2020 (do 12 sierpnia)³³ nie uwzględniono osób zatrudnionych w działach finansowym i służby zdrowia. Było to niezgodne z punktem 4.3 i 4.5. wniosku o dofinansowanie Projektu, w którym przyjęto, że skład zespołu koordynującego postęp i realizację Projektu winien obejmować m.in. funkcjonariuszy z ww. działów.

Dyrektor wyjaśnił, że nieuwzględnienie w składzie Zespołu osób zatrudnionych w działach finansowym i służby zdrowia wynikało z niedopatrzenia ówczesnego kierownictwa Zakładu.

(akta kontroli str. 57-71, 988, 994-1008)

NIK zauważa, że obowiązek ujęcia w składzie Zespołu pracowników służby zdrowia i działu finansowego wynika z wniosku o dofinansowanie Projektu. Przy czym, w ocenie NIK, powyższa nieprawidłowość nie miała wpływu na realizację Projektu, w tym na przeprowadzenie procesu rekrutacji uczestników szkoleń.

Zespół w prawidłowym składzie, obejmującym m.in. funkcjonariuszy działu finansowego i służby zdrowia, został powołany zarządzeniem Dyrektora Zakładu z 29 września 2020 r.³⁴, w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 72-74, 994-1008)

2. Na 54 osadzonych, którzy przed 1 października 2018 r. ukończyli objęte badaniem kursy i zostali skierowani do zatrudnienia, w ośmiu przypadkach (15%) zatrudnienie nie miało bezpośredniego związku z przedmiotem szkolenia³⁵.

Przed 1 października 2018 r. beneficjenci ostateczni Projektu, na podstawie wniosku o dofinansowanie projektu³⁶ oraz wytycznych Dyrektora Okręgowego SW³⁷, powinni

³³ Tj., zarządzeniami, o których mowa w przypisie 16.

³⁴ Tj., zarządzeniem nr 99 Dyrektora Zakładu Karnego w Potulicach z dnia 29 września 2020 r. w sprawie powołania zespołu do realizacji działań w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój na lata 2014-2020 w Zakładzie Karnym w Potulicach.

³⁵ Np. osoby, które ukończyły kurs hydraulika były zatrudnione jako pracownik gospodarczy lub wydający posiłki, a osoba po ukończonym kursie elektryka pracowała jako fryzjer.

³⁶ Punkty 3.2 „Grupy docelowe” i 4.1 „Zadania”.

podejmować zatrudnienie odpowiadające umiejętnościom zawodowym uzyskanym w ramach szkoleń. Po tym terminie ww. obowiązek został zniesiony³⁸.

(akta kontroli str. 715-726, 989-993)

Młodszy instruktor do spraw zatrudnienia osadzonych wyjaśniła, że przyczynami skierowania do zatrudnienia ww. osób niezgodnie z profilem ukończonego szkolenia były, m.in.: względy bezpieczeństwa i porządku w Zakładzie oraz względy wychowawcze, brak zapotrzebowania na nowych pracowników, a także, stwierdzone przez lekarza medycyny pracy znaczne ograniczenia zdrowotne, uniemożliwiające podjęcie zatrudnienia na danym stanowisku.

(akta kontroli str. 727)

OCENA CZĄSTKOWA

W Zakładzie prawidłowo realizowano zadania przewidziane w Projekcie. Osadzonym zapewniono dostęp do informacji o możliwości i warunkach udziału w cyklach szkoleniowo-aktywizacyjnych oraz prawidłowo przeprowadzono rekrutację uczestników tych cykli. Objęte badaniem szkolenia, wchodzące w skład cyklu zostały przeprowadzone zgodnie z przyjętymi założeniami. Monitorowano frekwencję uczestników zajęć i przekazywano dane w tym zakresie do OISW. Wszystkim skazanym, którzy ukończyli szkolenia zostały przekazane certyfikaty potwierdzające otrzymane w ramach Projektu wsparcie. Nieprawidłowe określenie składu Zespołu nie miało wpływu na przeprowadzenie procesu rekrutacji uczestników objętych badaniem kursów. Spośród 360 skazanych, którzy ukończyli szkolenia, 252 osoby (tj. 70%) skierowano do zatrudnienia odpłatnego lub nieodpłatnego na terenie Zakładu oraz w podmiotach zewnętrznych. Przy czym, w ośmiu przypadkach w okresie do 1 października 2018 r. zatrudnienie to nie miało bezpośredniego związku z przedmiotem szkolenia.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z dopełnieniem w trakcie kontroli NIK obowiązku powołania w ZK Zespołu w prawidłowym składzie, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

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 Delegatury NIK w Bydgoszczy. 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.

³⁷ Pismem Dyrektora Okręgowego SW w Bydgoszczy z dnia 16 stycznia 2017 r. (nr OI.OP.0031.1.2017.MMi) przekazano Dyrektorowi ZK polecenie zatrudniania osadzonych zgodnie z profilem ukończonego kursu zawodowego na okres co najmniej jednego miesiąca.

³⁸ Pismem Dyrektora Okręgowego SW w Bydgoszczy z dnia 26 lutego 2019 r. (nr OI.POWER.S1.1.2019.H.CH) poinformowano Dyrektora ZK, że w 2019 r. dopuszczalne jest zatrudnianie skazanego niezgodnie z profilem ukończonego kursu.

Bydgoszcz, listopada 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor
Tomasz Sobecki

kontrolerzy:
Andrzej Grzymysławski
główny specjalista kontroli państwowej

.....

podpis

Karol Gromotka
główny specjalista kontroli państwowej

.....

podpis

.....

podpis