



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MIECZYŚŁAW ŁUCZAK

LKA.410.005.01.2019

Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa P-33

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią Uchwały Nr 72/2019
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 20 listopada 2019 r.

P/19/069 Realizacja „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości ¹ , Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa P-33
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Ziobro – Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny ² od 4 marca 2016 r. Wcześniej, od 16 listopada 2015 r. do 3 marca 2016 r. Minister Sprawiedliwości.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość sprawowania nadzoru nad realizacją przedsięwzięć finansowanych w ramach „Programu Modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (9 sierpnia) ³ .
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 Katowicach
Kontrolerzy	1. Marcin Wesoly, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/73/2019 z 7 marca 2019 r. 2. Waldemar Góra, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/109/2019 z 16 kwietnia 2019 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Zwane dalej „Ministerstwem” lub „MS”.

² Zwany dalej: „Ministrem”.

³ Badania kontrolne objęły również okres wcześniejszy w zakresie niezbędnym do realizacji celów kontroli.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Sprawiedliwości sprawował nadzór nad „Programem modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”⁶ w sposób zapewniający realizację w latach 2017-2018 zaplanowanych na ten okres zadań. W tym czasie zrealizowano szereg m.in. inwestycji budowlanych, dostaw sprzętu transportowego i wyposażenia funkcjonariuszy Służby Więziennej⁷ oraz sprzętu informatycznego. Ze środków Programu wypłacono również podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych SW⁸ w wysokości około 195 mln zł⁹, co stanowiło około 33% łącznej wysokości środków finansowych przeznaczonych w ww. okresie na realizację Programu modernizacji (około 595 mln zł¹⁰).

Celem Programu modernizacji Służby Więziennej było zapewnienie tej formacji optymalnych warunków do realizacji zadań ustawowych oraz istotna poprawa sprawności i skuteczności jej działania. Przygotowanie części merytorycznej Programu modernizacji (wytypowanie przedsięwzięć objętych Programem, oszacowanie wielkości środków finansowych niezbędnych do ich realizacji) zostało przekazane do wykonania Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej¹¹.

Prace legislacyjne prowadzone w Ministerstwie nad projektem ustawy modernizacyjnej przeprowadzono z naruszeniem przepisów określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów¹², co miało umożliwić (i umożliwiło) wejście w życie Programu modernizacji od 1 stycznia 2017 r.

Minister nie określił (zarówno na etapie sporządzania projektu ustawy modernizacyjnej, ani też w toku jej wdrażania) jakościowych mierników realizacji poszczególnych przedsięwzięć ujętych w Programie modernizacji, a zwłaszcza ich wartości docelowych (progów satysfakcji), co w ocenie NIK pozbawia go narzędzia służącego do rzetelnej i ciągłej oceny stopnia osiągnięcia celu Programu modernizacji (tj. stworzenia dla Służby Więziennej optymalnych warunków do realizacji jej zadań ustawowych oraz istotna poprawa sprawności i skuteczności jej działania oraz w konsekwencji podniesienie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i ochrony obywateli).

NIK ocenia, że zarówno projekt ustawy modernizacyjnej, jak i jej treść przyjęta przez Sejm RP, poza wskazaniem ogólnego celu Programu modernizacji, określała cele poszczególnych przedsięwzięć wchodzących w skład tego Programu w sposób odnoszący się przede wszystkim do ilościowego przyrostu składników rzeczowych majątku i poziomu środków na ich sfinansowanie. Nie określono natomiast narzędzi pozwalających Ministrowi na efektywne monitorowanie postępów wdrażania Programu modernizacji (tzw. kamieni milowych), postępów w osiąganiu oczekiwanych jakościowych wyników (skutków) realizacji poszczególnych przedsięwzięć wchodzących w skład Programu, ani też jego oczekiwanego długofalowego wpływu na poprawę funkcjonowania tej służby. Minister nie był w stanie ocenić czy i w jaki sposób realizowane przedsięwzięcia przyczyniły się do jakościowych zmian w wypełnianiu ustawowych zadań przez Służbę Więzienną

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

⁶ Dalej: „Program modernizacji”. Program modernizacji został ustanowiony ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020” (Dz.U. z 2019 r., poz. 614 ze zm.), zwanej dalej „ustawą modernizacyjną”.

⁷ Dalej: „SW”.

⁸ Przedsięwzięcia określone w art. 3 pkt 11 i 12 ustawy modernizacyjnej. Na ich realizację w latach 2017-2020 przewidziano w Programie modernizacji 639 706 tys. zł, co stanowiło 42% wartości tego Programu.

⁹ W 2017 r. – 94 118 tys. zł, w 2018 r. – 101 873 tys. zł.

¹⁰ W 2017 r. – 197 204,2 tys. zł i w 2018 r. – 398 083,2 tys. zł.

¹¹ Dalej: „DG SW”.

¹² Przyjętym uchwałą nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. (M.P. z 2016 r. poz. 1006 ze zm.), zwany dalej „Regulaminem pracy RM”.

oraz istotnej poprawy sprawności i skuteczności jej działania. Tym samym Minister nie mógł ocenić czy i w jaki sposób realizowane przedsięwzięcia przyczyniły się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i ochrony obywateli. Do zmierzania postępu w tych obszarach zabrakło bowiem w Programie modernizacji odpowiednich mierników.

Nadzór nad realizacją Programu sprawowany był w Ministerstwie poprzez analizę sprawozdań finansowych z jego realizacji składanych przez DG SW, analizę informacji o kosztach pokrytych ze środków Funduszu Sprawiedliwości oraz analizę rozliczeń środków pochodzących z rezerwy celowej. Nadzór Ministra nad realizacją Programu modernizacji polegał także na przeprowadzaniu narad z DG SW, które jednakowoż nie były dokumentowane.

NIK wskazuje przy tym, że do końca lipca 2019 r. ani Minister, ani DG SW nie zagwarantowali pełnej realizacji przez podległe jednostki organizacyjne SW, przy wykonywaniu przedsięwzięć ujętych w Programie modernizacji, obowiązku tworzenia warunków do jak najszerzego zatrudniania osób pozbawionych wolności określonego w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej¹³.

Zgodnie z art. 7 ustawy o Programie modernizacji, Minister terminowo¹⁴ przedstawił Sejmowi RP informacje o realizacji Programu za lata 2017 i 2018, z tym że w informacji za 2017 r. nierzetelnie przedstawiono niektóre dane dotyczące poziomu wykonania Programu modernizacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Przygotowanie Programu modernizacji.

Opis stanu faktycznego

W maju 2016 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości odpowiedzialny za więziennictwo polecił kierownictwu Centralnego Zarządu Służby Więziennej¹⁵ opracowanie Programu modernizacji. Projekt tego programu obejmujący rodzaje przedsięwzięć objętych Programem oraz wysokość środków finansowych na ich realizację został przekazany ww. wiceministrowi w dniu 9 czerwca 2016 r. Dyrektor Generalny MS podał, że „kwestia opracowania i wdrożenia `Programu modernizacji SW` traktowana była przez resort sprawiedliwości priorytetowo, co spowodowało podjęcie prac nad przedmiotowym projektem w trybie pilnym”.

(akta kontroli str. 187, 475, 1024)

Prace legislacyjne nad Programem modernizacji zostały wszczęte przez Departament Legislacyjny Ministerstwa w dniu 22 czerwca 2016 r., na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 września 2015 r. *w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości*¹⁶. Prace te wszczęto na polecenie wiceministra odpowiedzialnego za więziennictwo, po przekazaniu przez niego projektu ustawy modernizacyjnej datowanego na 9 czerwca 2016 r.

(akta kontroli str. 5-6)

W ramach ww. prac legislacyjnych Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjnego podjął następujące działania:

¹³ Dz. U. z 2019 r., poz. 1427 ze zm., dalej: ustawa o Służbie Więziennej.

¹⁴ Zgodnie z art. 7 ustawy o Programie modernizacji, Minister przedstawia informację o realizacji Programu za rok poprzedni do 30 kwietnia danego roku. Informacja o realizacji programu w 2017 r. została przekazana Marszałkowi Sejmu 29 marca 2018r., z kolei informacja za 2018 r. w dniu 22 marca 2019 r.

¹⁵ Dalej: CZSW.

¹⁶ Dz. Urz. MS z 2015 r. poz. 212 ze zm., zwane dalej „Zarządzeniem w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w MS”.

a/ wystąpił¹⁷, na podstawie § 5 ust. 1 zarządzenia w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w MS, w dniu 22 czerwca 2016 r., do Dyrektora Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa¹⁸ o przedstawienie opinii na temat zgodności projektowanej ustawy z celami strategicznymi Ministra oraz pilne opracowanie testu regulacyjnego, jak również zgłoszenie ewentualnych uwag do projektu. Pismo zostało oznaczone pieczęcią „BARDZO PILNE” i sformułowano w nim prośbę o udzielenie odpowiedzi do dnia 24 czerwca 2016 r., tj. w ciągu dwóch dni. W odpowiedzi na ww. pismo, test regulacyjny został przekazany we wskazanym terminie, 24 czerwca 2016 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjnego podał, że konieczność skrócenia 7-dniowego terminu określonego w ww. zarządzeniu¹⁹ wynikała z pilnego charakteru prac legislacyjnych z uwagi na planowany termin wejścia w życie ustawy z dniem 1 stycznia 2017 r.

(akta kontroli str. 5-6, 938)

b) W ślad za ww. pismem z 22 czerwca 2016 r., następnego dnia, tj. 23 czerwca 2016 r. wystąpił²⁰ do Dyrektora DSF o opracowanie oceny skutków regulacji przedmiotowego projektu. W ww. piśmie zawarto prośbę o potraktowanie sprawy jako bardzo pilnej i opatrzone pieczęcią „BARDZO PILNE”. Ocena skutków regulacji została opracowana 29 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 7)

c) pismami z 22 czerwca 2016 r.²¹ wystąpił do Departamentów: Wykonania Orzeczeń i Probacji, Budżetu i Efektywności Finansowej oraz Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego o zgłoszenie ewentualnych uwag w terminie do 24 czerwca 2016 r. Pisma opatrzone pieczęcią „BARDZO PILNE”. Odpowiedzi z wymienionych Departamentów i Biura wpłynęły we wskazanym terminie, tj. 24 czerwca 2016 r.

(akta kontroli str. 8-12)

d) pismem z 23 czerwca 2016 r.²², działając na podstawie § 6 ust. 1 zarządzenia w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w MS, wystąpił do członków Kierownictwa MS o akceptację zamieszczenia wpisu dotyczącego projektu ustawy modernizacyjnej w wykazie prac legislacyjnych. Pismo opatrzone pieczęcią „PILNE” i poproszono o udzielenie odpowiedzi do 27 czerwca 2016 r. W tym terminie uzyskano akceptację wszystkich pięciu członków kierownictwa MS.

(akta kontroli str. 13-16)

W efekcie, od rozpoczęcia prac w Ministerstwie nad projektem ustawy modernizacyjnej, w tym uzyskania wszystkich niezbędnych opinii i opracowań, do zgłoszenia projektu tej ustawy do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów²³, upłynęło osiem dni (od 22 do 29 czerwca 2016 r.), w tym sześć dni roboczych.

(akta kontroli str. 5-23)

W dniu 30 czerwca 2016 r. wiceminister MS odpowiedzialny za więziennictwo skierował projekt ustawy modernizacyjnej do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych. W ww. piśmie zawarto zapis, że projektowana ustawa została skierowana do Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z wnioskiem o wpisanie jej do wykazu prac Rady Ministrów, a pilny termin przekazania projektu

¹⁷ Pismem nr DL-VI-465-15/16/3 160 622-01428 z 22 czerwca 2016 r.

¹⁸ Zwanego dalej „Departamentem Strategii” lub „DSF”.

¹⁹ Zgodnie z §5 ust. 2 ww. zarządzenia, termin ten może być krótszy niż siedem dni tylko w wyjątkowych przypadkach.

²⁰ Pismem nr DL-VI-465-15/16/5 160624-00137 z 23 czerwca 2016 r.

²¹ Nr DL-VI-465-15/16/2 160622-01416.

²² Nr DL-VI-465-15/16/4 160623-00690.

²³ Pismem nr DL-VI-465-15/16/9.

do uzgodnień wynika z „konieczności jego skorelowania z pracami nad projektem ustawy budżetowej na rok 2017”.

(akta kontroli str. 26-34)

Prace uzgodnieniowe i konsultacyjne nad projektem ustawy modernizacyjnej trwały do 20 października 2016 r., następnie projekt ustawy został skierowany pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 35-65)

Komitet przyjął i rekomendował projekt Radzie Ministrów. Podczas posiedzenia Minister zobowiązał się m.in. do realizacji uwagi Ministra Finansów dotyczącej konieczności doprowadzenia projektu ustawy modernizacyjnej do zgodności z projektem ustawy budżetowej na 2017 r., w szczególności w zakresie zabezpieczonych środków w rezerwie celowej oraz środków przeznaczonych na wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 67-69)

W projekcie ustawy modernizacyjnej z 9 czerwca 2016 r. (tj. w projekcie od którego rozpoczęto prace legislacyjne w Ministerstwie) zaplanowano ogólną kwotę wydatków na realizację Programu modernizacji w wysokości 1 689 421 tys. zł, w tym na poszczególne przedsięwzięcia:

- 1) zakup uzbrojenia 12 072 tys. zł;
- 2) zakup sprzętu i wyposażenia specjalnego 8 772 tys. zł;
- 3) zakup i modernizację urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego 31 550 tys. zł;
- 4) termomodernizację obiektów budowlanych 331 650 tys. zł;
- 5) zapewnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego jednostek penitencjarnych 7 454 tys. zł;
- 6) poprawę stanu technicznego infrastruktury budowlanej 823 826 tys. zł;
- 7) zakup i wymianę taboru samochodowego 54 440 tys. zł;
- 8) modernizację systemów informatycznych i systemów łączności 79 900 tys. zł;
- 9) modernizację podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności 99 123 tys. zł;
- 10) zmianę systemu zatrudniania personelu medycznego 14 400 tys. zł;
- 11) wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy 211 526 tys. zł;
- 12) wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych 14 708 tys. zł.

(akta kontroli str. 100-121)

W wyniku analizy ww. projektu, Departament Strategii i Funduszy Europejskich oraz Departament Budżetu i Efektywności Finansowej Ministerstwa²⁴ wskazały, że w projekcie winna być ujęta wysokość w kolejnych latach skutków finansowych dla budżetu państwa, wynikających z konieczności zabezpieczenia dodatkowych środków na przyrosty wynagrodzeń w stosunku do roku poprzedzającego. Uwzględniając powyższe uwagi, w kolejnym projekcie ustawy modernizacyjnej z 30 czerwca 2016 r. zwiększono o 456 672 tys. zł (tj. o 27%) ogólną kwotę wydatków na realizację Programu modernizacji do kwoty 2 146 093 tys. zł, zwiększając kwoty przeznaczone na realizację przedsięwzięć obejmujących:

- zmianę systemu zatrudniania personelu medycznego (przedsięwzięcie nr 10): zwiększenie z kwoty 14 400 tys. zł do 57 600 tys. zł, tj. o 43 200 tys. zł;
- wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy (przedsięwzięcie nr 11): zwiększenie z kwoty 211 526 tys. zł do 598 071 tys. zł, tj. o 386 545 tys. zł;

²⁴ W piśmie Zastępcy Dyrektora Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich nr DSF-I-465-7/16 z 23 czerwca 2016 r. oraz Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej nr DB-III-465-13/16 z 27 czerwca 2016 r.

- wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych (przedsięwzięcie nr 12): z kwoty 14 708 tys. zł, do kwoty 41 635 tys. zł, tj. o 26 927 tys. zł.

(akta kontroli str. 10-11, 123-149)

Następnie, w nawiązaniu do ustaleń podjętych w dniu 20 października 2016 r. na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów, zmniejszono wysokość środków na realizację Programu modernizacji o 30% (z 2.146.093 tys. zł o 30%, tj. o kwotę 643.827 tys. zł, do kwoty 1.502.265 tys. zł) w następujący sposób:

a/ dotychczasową kwotę zaplanowaną z rezerw celowych w wysokości 1.443.256 tys. zł dostosowano do kwot uwzględnionych w aktualnym projekcie ustawy budżetowej na 2017 r., tj. do kwoty 1.016.875 tys. zł,

b/ w związku z powyższym, uwzględniając wartość programu po korekcie o 30% kwota zaplanowana z budżetu SW wyniosła 485.390 tys. zł (pozostałą część finansowania miały zapewnić rezerwy celowe w kwocie 1.016.875 tys. zł).

(akta kontroli str. 69-76, 763-816)

W ramach ww. korekty programu modernizacji zmniejszono planowane wydatki na następujące przedsięwzięcia:

- zakup i modernizację urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego: zmniejszono z kwoty 31 550 tys. zł do kwoty 20 550 tys. zł, tj. o 11 000 tys. zł, tj. o 53,5% (przedsięwzięcie nr 3);

- termomodernizacja obiektów budowlanych: zmniejszono z kwoty 331 650 tys. zł do kwoty 116 650 tys. zł, tj. o 215 000 tys. zł, tj. o 64,8% (przedsięwzięcie nr 4);

- poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej: zmniejszono z kwoty 823 826 tys. zł do kwoty 476 826 tys. zł, tj. o 347 000 tys. zł, tj. o 42,1% (przedsięwzięcie nr 6);

- modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności: zmniejszono z kwoty 79 900 tys. zł do kwoty 61 900 tys. zł, tj. o 18 000 tys. zł, tj. o 22,5% (przedsięwzięcie nr 8);

- modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności: zmniejszono z kwoty 99 123 tys. zł do kwoty 65 495 tys. zł, tj. o 33 628 tys. zł, tj. o 33,9% (przedsięwzięcie nr 9);

- zmianę systemu zatrudniania personelu medycznego: zmniejszono z kwoty 57 600 tys. zł do kwoty 38 400 tys. zł, tj. o 19 200 tys. zł, tj. o 33,3% (przedsięwzięcie nr 10).

Powyższej korekty wartości poszczególnych przedsięwzięć, ujętych następnie w projekcie ustawy modernizacyjnej z dnia 24 października 2016 r., dokonał CZSW.

(akta kontroli str. 763, 784)

Projekt ustawy modernizacyjnej z dnia 24 października 2016 r. w dniu 25 października 2016 r. został przedłożony przez Departament Legislacyjny MS Rządowemu Centrum Legislacji²⁵. W odpowiedzi RCL poinformował o zwolnieniu projektu z obowiązku rozpatrzenia go przez komisję prawniczą pod warunkiem uwzględnienia uwag RCL. Poprawiona wersja projektu (z dnia 27 października 2016 r.) została skierowana przez Departament Legislacyjny MS do DSF z wnioskiem o modyfikację Oceny Skutków Regulacji (OSR). W projekcie ustawy modernizacyjnej z 27 października 2016 r. nie zmieniono łącznej wartości Programu modernizacji (1.502.265 tys. zł), ani wysokości kwot zaplanowanych na realizację poszczególnych przedsięwzięć, korygując kwoty danych źródeł finansowania Programu modernizacji w następujący sposób: budżet SW – 581.119 tys. zł i rezerwa celowa – 921.146 tys. zł.

(akta kontroli str. 78-79, 160)

²⁵ Dalej: RCL.

W dniu 3 listopada 2016 r. projekt ustawy modernizacyjnej został przekazany sekretarzowi Rady Ministrów, z prośbą o rozpatrzenie na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów. W dniu 24 listopada 2016 r. Prezes Rady Ministrów przekazał projekt ustawy modernizacyjnej Marszałkowi Sejmu. Pierwsze czytanie w komisjach sejmowych odbyło się 6 grudnia 2016 r., drugie i trzecie czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu w dniu 14 grudnia 2016 r. W dniu 15 grudnia 2016 r. ustawę przekazano do Senatu, który nie wniósł poprawek oraz Prezydentowi, który podpisał ustawę w dniu 21 grudnia 2016 r. Wartość Programu modernizacji ujęta w uchwalonej ustawie oraz poszczególnych przedsięwzięć nie uległa zmianie w stosunku do projektu tej ustawy z 27 października 2016 r.

(akta kontroli str. 91-99, 160, 1065-1066, 1102-1104)

Ustawa modernizacyjna weszła w życie 1 stycznia 2017 r. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy, jej wdrożenie miało na celu stworzenie dla SW optymalnych warunków do realizacji jej zadań ustawowych oraz istotną poprawę sprawności i skuteczności jej działania, co pozwoli na podniesienie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i ochrony obywateli. Program modernizacji objął 12 różnego typu przedsięwzięć (wraz z określeniem wielkości środków finansowanych na każde z nich), których realizacja miała zapewnić uzyskanie ww. celów określonych w art. 1 ust. 2 ustawy. W Załączniku nr 1 do ww. ustawy modernizacyjnej zaprezentowano szczegółowy podział kwot przeznaczonych na realizację poszczególnych przedsięwzięć ujętych w Programie modernizacji.

Ww. kwoty uległy zmianie na podstawie art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw²⁶, polegającej na korekcie wartości czterech przedsięwzięć Programu (ogólna kwota 1 502 265 tys. zł przeznaczona na realizację Programu nie uległa zmianie):

- przedsięwzięcie nr 6 *poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej*: wartość zwiększono z kwoty 476 826 tys. zł, do kwoty 514 326 tys. zł, tj. o 37 500 tys. zł;
- przedsięwzięcie nr 7 *zakup i wymiana taboru samochodowego*: wartość zmniejszono z kwoty 54 440 tys. zł do kwoty 48 440 tys. zł, tj. o 6 000 tys. zł;
- przedsięwzięcie nr 8: *modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności*: wartość zmniejszono z kwoty 61 900 tys. zł do kwoty 39 900 tys. zł, tj. o 22 000 tys. zł;
- przedsięwzięcie nr 9: *modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności*: wartość zmniejszono z kwoty 65 495 tys. zł do kwoty 55 995 tys. zł, tj. o 9 500 tys. zł.

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że ww. zmiana wynikała z konieczności uelastycznienia planowanych przez resort sprawiedliwości inwestycji związanych z modernizacją infrastruktury wykorzystywanej w Służbie Więziennej i miała na celu urealnienie zamierzeń inwestycyjnych SW odnoszących się również do budowy nowych jednostek penitencjarnych oraz uczelni SW. Ponadto, Dyrektor podał, że w ramach tego przedsięwzięcia, ograniczając zakładany pierwotnie zakres prac modernizacyjnych w kilku zakładach karnych, wygospodarowano środki pozwalające na sfinansowanie budowy wyższej szkoły SW.

(akta kontroli str. 944-945)

Kolejna zmiana ustawy modernizacyjnej weszła w życie z dniem 15 sierpnia 2019 r.²⁷ w ramach której zwiększono ogólną kwotę wydatków na realizację Programu modernizacji do wysokości 1 506,9 tys. zł, tj. o kwotę 4 693 tys. zł

²⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 912 ze zm. Ustawa weszła w życie 31 maja 2018 r.

²⁷ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu "Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020" (Dz.U. poz. 1526).

w związku ze zwiększeniem w latach 2017-2018 limitu etatów funkcjonariuszy i pracowników cywilnych SW.

(akta kontroli str. 1081-1101)

Program modernizacji został opracowany w CZSW, w tym w zakresie wytypowania (ustalenia) przedsięwzięć wchodzących w skład tego programu i ich wartości, a Ministerstwo uczestniczyło tylko w opiniowaniu projektu ustawy modernizacyjnej m.in. pod względem skutków finansowych jego wejścia w życie dla budżetu państwa.

(akta kontroli str. 187, 475)

Zakres i cele poszczególnych przedsięwzięć planowanych do realizacji w ramach Programu modernizacji zostały określone w uzasadnieniu do ustawy modernizacyjnej w następujący sposób:

- Przedsięwzięcie nr 1 Zakup uzbrojenia: określono rodzaj i ilość uzbrojenia planowaną do nabycia. Celem przedsięwzięcia było przebrojenie SW w broń o mniejszej sile rażenia (wyrządzającą mniejszą szkodę osobie, względem której jej użyto) oraz z uwagi na konieczność wyposażenia SW w jednostki broni nowocześniejsze, bardziej celne i przydatne w warunkach więziennych.
- Przedsięwzięcie nr 2 Zakup sprzętu i wyposażenia specjalnego: określono rodzaj i ilość sprzętu i wyposażenia planowanych do nabycia. Celem przedsięwzięcia było zastąpienie dotychczasowego sprzętu o znacznym stopniu wyeksploatowania i cechującego się dużą awaryjnością.
- Przedsięwzięcie nr 3 Zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego: określono rodzaj i ilość sprzętu i wyposażenia planowanych do nabycia. Celem przedsięwzięcia była m.in. wymiana dotychczasowych urządzeń z uwagi na ich znaczne wyeksploatowanie, awaryjność, skutkująca dodatkowymi nieprzewidzianymi kosztami związanymi z naprawami i obecne zaawansowanie technologiczne tego rodzaju urządzeń sprawiające, że posiadają one dużo większe możliwości użytkowe, przez co są bardziej skuteczne.
- Przedsięwzięcie nr 4 Termomodernizacja obiektów budowlanych: określono wartość niezbędnych do przeprowadzenia robót budowlanych. Celem przedsięwzięcia było ograniczenia zużycia energii przez termomodernizację użytkowanych obiektów i tym samym obniżenie kosztów ich funkcjonowania.
- Przedsięwzięcie nr 5 Zapewnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego jednostek penitencjarnych: określono liczbę zespołów prądowórczych niezbędnych do zainstalowania lub wymiany celem zapewnienia bezpieczeństwa elektroenergetycznego jednostek penitencjarnych.
- Przedsięwzięcie nr 6 Poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej: określono szacowany koszt realizacji poprawy stanu technicznego infrastruktury jednostek penitencjarnych. Celem przedsięwzięcia było zapewnienie utrzymania właściwego stanu technicznego pawilonów penitencjarnych oraz istniejącej infrastruktury.
- Przedsięwzięcie nr 7 Zakup i wymiana taboru samochodowego: zaplanowano wymianę około 200 pojazdów służbowych z roczników 1996-2008. Celem przedsięwzięcia była wymiana wyeksploatowanych pojazdów SW różnego typu (więźniarki, pojazdy operacyjno-konwojowe, pojazdy 9-cio osobowe dla Grup Interwencyjnych SW oraz ciężarowe i ciężarowo-osobowe do 3,5 tony).
- Przedsięwzięcie nr 8 Modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności: wskazano urządzenia niezbędne do nabycia wraz z oszacowaniem ich wartości. Celem przedsięwzięcia była m.in. kompleksowa wymiana sprzętu

oraz oprogramowania systemowego, oraz doposażenie już eksploatowanych rozwiązań o nowe elementy z uwagi na ograniczony okres gwarancji i wsparcia producentów dotychczasowego sprzętu.

- Przedsięwzięcie nr 9 Modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności: oszacowano wartość modernizacji podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności (w tym zakupy sprzętu medycznego). Celem przedsięwzięcia jest zakończenie dostosowywania więziennych podmiotów leczniczych do wymogów przepisów prawnych.
- Przedsięwzięcie nr 10 Zmiana systemu zatrudnienia personelu medycznego w podmiotach leczniczych dla osób pozbawionych wolności: określono wysokość środków finansowych (w skali roku), które pozwoliłyby na dodatkowe zatrudnienie 100 lekarzy i zabezpieczenie najpilniejszych potrzeb SW w celu zapewnienia ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności.
- Przedsięwzięcie nr 11 Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej: wskazano terminy i kwoty planowanych podwyżek uposażeń. Celem przedsięwzięcia jest uczynienie uposażeń funkcjonariuszy bardziej konkurencyjnymi na rynku pracy oraz powiązanie ich z bardzo specyficznymi warunkami służby.
- Przedsięwzięcie nr 12 Wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych Służby Więziennej: wskazano terminy o kwoty planowanych podwyżek wynagrodzeń pracowników. Celem przedsięwzięcia jest podniesienie wynagrodzeń i urealnienie ich wysokości w stosunku do innych wynagrodzeń w administracji publicznej.

W pkt 12 Oceny Skutków Regulacji ustawy modernizacyjnej, przedłożonym przez Ministra Sekretarzowi Rady Ministrów, na formularzowe pytanie o treści: „W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?” wskazano, że „Zakłada się, że realizacji Programu będzie towarzyszył bieżący monitoring sprawowany na podstawie art. 5 ustawy przez Ministra Sprawiedliwości. Minister będzie dokonywał ocen realizacji przedsięwzięć oraz wielkości środków budżetowych wydatkowanych na realizację Programu i przedstawiał Sejmowi RP, w terminie do dnia 30 kwietnia danego roku, informacje o realizacji Programu za rok poprzedni”.

(akta kontroli str. 1075)

Minister, pismem nr DL-V-442-3/16/4 z dnia 29 lutego 2016 r., skierowanym do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów w ramach opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, wniósł o zmianę projektowanej treści art. 4d pkt 7 ustawy Prawo zamówień publicznych i nadanie nowego brzmienia tego przepisu z pominięciem treści dotychczasowego art. 4d pkt 7 lit. c ww. projektu ustawy stanowiącego, iż jednym z warunków udzielenia zamówienia przywieziennemu zakładowi pracy jest to, aby przedmiot zamówienia należał do zakresu podstawowej działalności tego zakładu pracy.

(akta kontroli str. 1116-1117)

Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił m.in., że (...) w pracach legislacyjnych nad powołaną nowelizacją Prawa zamówień publicznych Ministerstwo Sprawiedliwości konsekwentnie wskazywało na konieczność zapewnienia funkcjonowania przywieziennych zakładów pracy i zwiększenia zatrudnienia osób skazanych. Ministerstwo Sprawiedliwości proponowało wprowadzenie do projektu ustawy regulacji zmierzających do utrzymania zwolnienia ze stosowania przepisów ustawy zamówień udzielanych przez Ministra Sprawiedliwości oraz Służbę

Więzienną oraz poszerzenie zwolnienia ze stosowania ustawy do zamówień kierowanych do przywieziennych zakładów pracy przez jednostki podległe Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu lub przez niego nadzorowane. (...) Bezwzględne utrzymanie warunku, aby przy zamówieniach udzielanych przywieziennym zakładom pracy przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego albo jednostki organizacyjne przez niego nadzorowane – przedmiot zamówienia należał do zakresu podstawowej działalności przywieziennego zakładu pracy mogłoby ograniczyć możliwość udzielania zamówień, a tym samym ograniczyć zatrudnienie osób pobawionych wolności (...).

(akta kontroli str. 466-473)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Sekretarz Stanu w MS odpowiedzialny za więziennictwo w dniu 30 czerwca 2016 r. skierował²⁸ projekt ustawy modernizacyjnej do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych pomimo że zgodnie z § 31 ust. 1 w związku z § 25 ust. 1 regulaminu pracy Rady Ministrów²⁹ mogło to nastąpić dopiero po ujęciu tego projektu w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, co nastąpiło dopiero 20 października 2016 r.

(akta kontroli str. 26-34, 66, 1111-1112)

Ww. Sekretarz Stanu podał³⁰, że „(...) wskazuję, że wstrzymywanie prac tylko ze względów proceduralnych mogłoby prowadzić do wzrostu i tak już wysokiego niezadowolenia środowiska funkcjonariuszy i pracowników więziennictwa. Odnosiło ono prowadzenie prac nad projektem modernizacji innych służb mundurowych (notabene również przed wpisem projektu do wykazu prac Rady Ministrów). Środowisko to zostało już poinformowane o tym projekcie i Niezależny Związek Zawodowy wypowiadał się już odnośnie do przedmiotowego projektu. Właściwa realizacja oczekiwań środowiska jest warunkiem bezpiecznego realizowania ustawowych zadań Służby Więziennej, będących ważnym elementem bezpieczeństwa państwa i ochrony obywateli”.

(akta kontroli str. 39-40, 59)

Z kolei Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że „Pilny charakter projektu uzasadniał (...) skierowanie projektu do uzgodnień i konsultacji publicznych w czasie oczekiwania na wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów”.

(akta kontroli str. 941, 946)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że pilny charakter projektu ustawy nie stanowi uzasadnienia dla podejmowania czynności w ramach procesu legislacyjnego z naruszeniem przepisów regulujących ten proces.

2) Minister opracowując projekt ustawy modernizacyjnej nie zapewnił ujęcia w nim mierników osiągnięcia celów określonych dla przedsięwzięć realizowanych w ramach Programu modernizacji w zakresie przedsięwzięć, dla których oceny efektywności nie można dokonać wyłącznie poprzez podanie poziomu wydatkowania zaplanowanych środków finansowych bądź ilościowego przyrostu składników rzeczowych majątku (brak wskaźników jakościowych odnoszących się do rezultatów działań i ich długofalowego oddziaływania na stan SW). Nie umieszczając mierników jakościowych w ustawie modernizacyjnej Minister nie był w stanie ocenić czy i w jaki sposób realizowane przedsięwzięcia przyczyniły się do poprawy wykonywania ustawowych zadań przez Służbę Więzienną oraz do istotnej poprawy sprawności i skuteczności jej działania, a także czy i w jaki sposób

²⁸ Pismami nr DL/VI-465-15/16.

²⁹ Przyjętym uchwałą nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. (M.P. z 2016 r. poz. 1006 ze zm.).

³⁰ W piśmie nr DL-VI-465-15/16/38 skierowanym do Ministra – Członka Rady Ministrów.

realizowane przedsięwzięcia przyczyniły się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i ochrony obywateli.

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że „Ministerstwo Sprawiedliwości nie jest właściwe do udzielenia odpowiedzi w kwestii określenia celów ujętych w Programie oraz mierników ich osiągnięcia” gdyż całość prac w przedmiotowym zakresie była prowadzona w CZSW.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że Minister, zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy modernizacyjnej, był zobowiązany do sprawowania nadzoru nad realizacją przedsięwzięć ujętych w Programie modernizacji oraz do dokonywania oceny ich realizacji. W ocenie NIK, brak ww. mierników pozbawiał Ministra rzetelnego narzędzia służącego do bieżącego przeprowadzania takiej oceny w kontekście osiągnięcia ustawowego celu Programu modernizacji jakim jest stworzenie dla Służby Więziennej optymalnych warunków do realizacji jej zadań ustawowych oraz istotna poprawa sprawności i skuteczności jej działania. W konsekwencji Minister podawał w informacjach o realizacji Programu modernizacji przedkładanych Sejmowi RP wyłącznie dane o poziomie wydatkowania środków przeznaczonych na realizację poszczególnych przedsięwzięć oraz dane o ilościowym przyroście składników rzeczowych majątku. W informacjach tych nie zawierano natomiast oceny stopnia realizacji ww. przedsięwzięć w aspekcie wyżej opisanego ustawowego celu Programu modernizacji (np. w zakresie przedsięwzięć „płacowych” Minister podawał wyłącznie dane o wysokości wypłaconych środków finansowych na ich realizację, bez oceny wpływu realizacji tego przedsięwzięcia na sytuację kadrową w SW i w konsekwencji na stopień osiągnięcia ww. ustawowego celu Programu modernizacji).

(akta kontroli str. 942, 946, 1075)

2. Monitoring procesu realizacji Programu modernizacji.

Opis stanu
faktycznego

W związku ze sprawowanym nadzorem nad realizacją zadań finansowanych z Programu modernizacji w Ministerstwie nie wzmocniono pod względem kadrowym komórek organizacyjnych, ani też nie ustanowiono szczególnego systemu nadzoru i monitorowania jego realizacji.

W regulaminie organizacyjnym Ministerstwa³¹, nie wprowadzono żadnych szczególnych postanowień dotyczących sprawowanego nadzoru nad Programem modernizacji. Jedynie wśród zadań powierzonych Departamentowi Wykonania Orzeczeń i Probacji, zapisano: „Zapewnienie obsługi Ministra Sprawiedliwości w zakresie wykonywania czynności związanych z podległością Ministrowi Sprawiedliwości Służby Więziennej”.

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił: „W regulaminach organizacyjnych wskazywane są, co do zasady, najważniejsze, przekrojowe zadania danej komórki organizacyjnej, dodatkowo ujmowane są one w dużym stopniu ogólności tak, by uniknąć konieczności dokonywania częstych zmian ww. dokumentów. Zadania nie są co do zasady rozpisywane w podziale na projekty lub programy realizowane przez Ministerstwo lub jednostki nadzorowane i podległe”.

(akta kontroli str. 187-190, 476)

Nadzór nad wydatkowaniem środków finansowych na realizację Programu modernizacji realizowany był przez Departament Budżetu i Efektywności Finansowej Ministerstwa³², w ramach nadzoru dysponenta głównego nad gospodarką finansową

³¹ Ustalony zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 187); do dnia 10 czerwca 2018 r. obowiązywało zarządzenie Ministra Sprawiedliwości nr 59/15/BOF z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 54, z późn. zm.).

³² Dalej: DBiEF.

jednostek podległych i nadzorowanych, sprawowanego na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³³ i wydanych do niej aktów wykonawczych. W ramach tego nadzoru pracownicy DBiEF weryfikowali m.in. prawidłowość opracowań (planów, sprawozdań) przedkładanych przez CZSW dotyczących finansowania przedsięwzięć objętych Programem modernizacji.

(akta kontroli str. 183-185)

Ponieważ jednym ze źródeł finansowania Programu modernizacji była rezerwa celowa³⁴, pracownicy DBiEF analizowali i rozpatrywali również wnioski Dyrektora Generalnego SW o uruchomienie środków z tej rezerwy. W latach 2017-2018 Sekretarz Stanu w Ministerstwie wystąpił do Ministra Finansów z czterema wnioskami (po dwa w każdym roku) o uruchomienie środków ujętych w rezerwie celowej na finansowanie Programu modernizacji. Na podstawie tych wniosków Minister Finansów wydał decyzje, którymi przyznał środki z rezerwy celowej w wysokości 117 525,8 tys. zł w 2017 r. oraz 174 348,0 tys. zł w 2018 r., które następnie zostały prawidłowo rozliczone i wykazane w sprawozdaniach składanych przez CZSW, a także w rocznej informacji z realizacji Programu modernizacji. W pierwszym półroczu 2019 r., Minister Finansów przyznał środki z rezerwy celowej na realizację Programu modernizacji w wysokości 101 873,0 tys. zł.

Po zakończeniu danego roku budżetowego, pracownicy DBiEF weryfikowali dane finansowe przedstawiane przez CZSW związane z realizacją Programu modernizacji i dokonywali rozliczenia wykorzystania środków pozyskanych z rezerwy celowej na realizację ww. Programu, a w przypadku wykorzystania tych środków w niepełnej wysokości, analizowali przyczyny powyższego, przedstawiane przez DG SW.

Ponadto pracownicy DBiEF analizowali przekazywane przez DG SW kwartalne sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70, w których uwzględniane były (bez wyszczególnienia) również kwoty wydatkowane w ramach realizacji przedsięwzięć 10, 11 i 12 Programu modernizacji, tj. Zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego (nr 10), Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy (nr 11) i Wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych (nr 12).

(akta kontroli str. 182-188, 551-552, 588-663)

Zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018³⁵, w roku 2018 finansowanie realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 3 ustawy modernizacyjnej, do kwoty 100 000 tys. zł, następowało ze środków Funduszu Sprawiedliwości³⁶. Analogicznie, na podstawie art. 14 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019³⁷, w roku 2019 FS został wskazany jako źródło finansowania realizacji przedsięwzięć w ramach Programu modernizacji, do kwoty 94 968 tys. zł.

Stosownie do przepisów ww. ustaw, w latach 2018-2019 środki z Funduszu Sprawiedliwości przekazywane były na wyodrębniony rachunek bankowy CZSW,

³³ Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm., zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

³⁴ Z rezerwy celowej w całości sfinansowano wszystkie przedsięwzięcia Programu modernizacji, poza w 2017 r. przedsięwzięciami nr 11 i 12, które z rezerwy celowej sfinansowano częściowo oraz poza w 2018 r. przedsięwzięciami nr 6, które z rezerwy celowej sfinansowano częściowo i przedsięwzięciami nr 11 i 12.

³⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2371 ze zm.

³⁶ Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości, o którym mowa w art. 43 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 652 ze zm.), zwany dalej „Funduszem Sprawiedliwości”.

³⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 2435.

który przekazywał je na wyodrębnione rachunki bankowe jednostek organizacyjnych SW na realizację przedsięwzięć, o których mowa w art. 3 ustawy modernizacyjnej.

(akta kontroli str. 183-187)

W 2018 r. Dyrektor DBiEF opracował procedurę postępowania dotyczącą realizacji przedsięwzięć w ramach Programu modernizacji finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości, w której określono sposób wnioskowania o środki z tego Funduszu, przekazywania tych środków oraz sposobu ich rozliczenia.

(akta kontroli str. 186, 191-201)

Zgodnie z ww. procedurą, m.in.:

- uruchomienie środków na realizację przedsięwzięć z Programu modernizacji dofinansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości następuje po weryfikacji i zatwierdzeniu wniosku składanego przez CZSW do Departamentu Funduszu Sprawiedliwości Ministerstwa³⁸,
- złożone rozliczenie podlega w DFS weryfikacji, ocenie merytorycznej i finansowej i po zatwierdzeniu przekazywane jest do DBiEF stanowiąc podstawę ujęcia poniesionych kosztów w księgach rachunkowych Funduszu,
- w przypadku stwierdzenia niezgodności, CZSW ma obowiązek udzielenia w trybie pilnym wyjaśnień i dokonania stosownych sprostowań,
- CZSW przedkłada do DBiEF także kwartalne informacje w zakresie realizowanych środków, w terminie do 14 dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału³⁹.

(akta kontroli str. 186, 191-201)

Wnioskując o uruchomienie środków, CZSW w okresie od kwietnia 2018 r. do maja 2019 r. złożył trzynaście wniosków, z czego dziesięć wniosków w 2018 r. i trzy w 2019 r. (ostatni w dniu 20 maja 2019 r.).

(akta kontroli str. 183-187, 253-297)

Realizując obowiązek określony w § 32 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie *Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości*⁴⁰ oraz w opracowanych przez Dyrektora DBiEF procedurach postępowania, DG SW złożył rozliczenia środków finansowych otrzymanych na realizację przedsięwzięć modernizacyjnych, zawierające zestawienia poniesionych kosztów wraz z wykazem dokumentów księgowych potwierdzających ich wydatkowanie w kwartalnych i miesięcznych informacjach, w których prezentował m.in. wykorzystane kwoty wraz ze szczegółowym opisem ich rozdysponowania: informacje za II, III i IV kwartał 2018 r., zostały złożone odpowiednio 13 lipca 2018 r., 15 października 2018 r. oraz 14 stycznia 2019 r. CZ SW nie złożył informacji za I kwartał 2019 r. ponieważ w tym okresie nie dysponował środkami Funduszu. Informacja za II kwartał 2019 r. została złożona 25 lipca 2019 r. Miesięczne informacje za miesiące kwiecień, maj i czerwiec 2019 r. zostały złożone w terminach: odpowiednio 20 maja, 19 czerwca i 19 lipca 2019 r.

Zgodnie ze sprawozdaniem za IV kwartał 2018 r., środki z Funduszu Sprawiedliwości zaplanowane do wykorzystania w 2018 r. w kwocie 100 000,0 tys. zł, zostały wykorzystane niemal w całości (w kwocie 99 999,7 tys. zł na realizację przedsięwzięcia nr 6 *Budowa nowych jednostek organizacyjnych SW oraz rozbudowa i poprawa infrastruktury budowlanej*). W sprawozdaniu

³⁸ Zwanego dalej „DFS”.

³⁹ Po 1 stycznia 2019 r. informacje winny być składane w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału.

⁴⁰ Dz.U. z 2019 r., poz. 683.

za II kwartał 2019 r. podano, że z zaplanowanych na 2019 r. wydatków z FS w wysokości 94 968,0 tys. zł, wykorzystano kwotę 19 820,3 tys. zł⁴¹, tj. 20,9%.

(akta kontroli str. 298-444, 1005-1020)

Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił, że: „Minister Sprawiedliwości realizował nadzór osobiście, regularnie odbywając narady z Dyrektorem Generalnym Służby Więziennej oraz Zastępcą Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Narady te miały miejsce w gabinecie Sekretarza Stanu, lecz nie były protokołowane. Minister Sprawiedliwości wydawał też polecenia ustne mające na celu właściwą realizację Programu modernizacji”. Dyrektor Generalny ministerstwa dodał, że Dyrektorzy oraz pracownicy ministerstwa (Dyrektorzy Departamentów: DBiEF oraz Wykonywania Orzeczeń i Probacji oraz pracownicy tych departamentów) podczas realizacji zadań związanych z Programem modernizacji i w miarę istniejących potrzeb utrzymywali robocze kontakty z kierownictwem oraz pracownikami CZSW zajmującymi się ww. zadaniami. Były to kontakty robocze, telefoniczne i za pośrednictwem poczty elektronicznej i nie były dokumentowane.

(akta kontroli str. 182-188, 1023-1024)

Minister, w ramach nadzoru nad realizacją Programu modernizacji, dokonywał analizy przedstawianych przez DG SW rocznych sprawozdań z realizacji Programu za lata 2017 i 2018. Ponadto, Dyrektor Generalny Ministerstwa podał, że: „Ocena rezultatów działań Dyrektora Generalnego Służby Więziennej była również dokonywana w wyniku analizy – składanych w trakcie realizacji Programu modernizacji – interpelacji i zapytań poselskich dotyczących kwestii związanych z realizacją ww. Programu”.

(akta kontroli str. 182-188)

Pracownik Wydziału ds. Służby Więziennej Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji Ministerstwa zajmował się analizą przekazywanych przez CZSW rocznych sprawozdań z realizacji Programu modernizacji, na podstawie których przygotowywano informacje o realizacji Programu, o których mowa w art. 7 ustawy modernizacyjnej. Ponadto, w ramach swoich obowiązków, pracownicy DBiEF weryfikowali dane finansowe objęte tymi informacjami.

(akta kontroli str. 188-190, 933-935)

Zgodnie z art. 7 ustawy modernizacyjnej, Minister terminowo przedstawił Sejmowi informacje o realizacji Programu modernizacji: informacja za 2017 r. została przekazana 29 marca 2018 r., z kolei informacja za 2018 r. została przekazana 22 marca 2019 r.⁴² Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka – po rozpatrzeniu i przeprowadzeniu dyskusji – wniosła do Sejmu o przyjęcie Informacji za 2017 r. Z kolei Informacja za 2018 r. została 3 kwietnia 2019 r. skierowana do rozpatrzenia przez ww. Komisję i 3 lipca 2019 r. Komisja wniosła o przyjęcie informacji.

(akta kontroli str. 182-183, 523-589)

W dniu 21 października 2016 r. Dyrektor Generalny SW skierował do podległych jednostek pismo⁴³ w którym podał m.in., iż mając na uwadze ustawowy obowiązek Służby Więziennej prowadzenia oddziaływań resocjalizacyjnych wobec osób skazanych (przede wszystkim przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych) oczekuje, że jednostki te uczestniczyć będą w tworzeniu warunków sprzyjających utrzymywaniu dotychczasowych oraz powstawaniu nowych

⁴¹ Na kwotę tę składały się poniesione w pierwszym półroczu wydatki w kwocie 13 817,3 zł oraz zobowiązania na dzień 30 czerwca 2019 r. w wysokości 6 003,0 tys. zł.

⁴² Obie informacje zostały przekazane Marszałkowi Sejmu: informacja za 2017 r. pismem z 29 marca 2018 r. nr DWOiP-III-071-2/18 UNP: 180322-01501, informacja za 2018 r. pismem z 22 marca 2019 r. nr DWOiP-III-071.2.2019.

⁴³ Nr BKW(p) – 073/31/2016/1016.

miejsz zatrudnienia dla osób pozbawionych wolności. Dyrektor Generalny SW za celowe i wskazane uznał w szczególności, aby przy udzielaniu zamówień na dostawy, usługi oraz roboty budowlane, kierownicy ww. jednostek 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 osób pozbawionych wolności. W ww. piśmie jednocześnie wskazano, że realizacja powyższego zadania możliwa jest w ramach obowiązującego porządku prawnego poprzez wykorzystywanie możliwości bezprzetargowego kierowania zamówień do firm przywieziennych, zgodnie z postanowieniami art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁴. Uwzględniając powyższe Dyrektor Generalny SW podał, że jako nadrzędną należy przyjąć zasadę, aby zamówienia jednostek organizacyjnych SW 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. Jednocześnie wprowadzono procedurę postępowania przy udzielaniu zamówień przywieziennym zakładom pracy, polegającą m.in. na obowiązku wystąpienia przez jednostkę organizacyjną SW do co najmniej trzech przywieziennych zakładów pracy z zaproszeniem do złożenia oferty na realizację danego zamówienia.

(akta kontroli str. 1121-1123)

Pismem z dnia 24 listopada 2016 r.⁴⁵ skierowanym do podległych jednostek organizacyjnych SW, Dyrektor Generalny SW podał, że wskazane w ww. piśmie z dnia 21 października 2016 r. zasady postępowania należy stosować przy udzielaniu zamówień na dostawy, usługi lub roboty budowlane, generujących w przywieziennych zakładach pracy zatrudnienie osób pozbawionych wolności.

(akta kontroli str. 1124)

Powyższe regulacje z 2016 r. nie gwarantowały pełnej realizacji przez jednostki organizacyjne SW, przy wykonywaniu przedsięwzięć ujętych w Programie modernizacji, obowiązku tworzenia warunków do jak najszerzego zatrudniania osób pozbawionych wolności określonego w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej⁴⁶. Umożliwiały one bowiem stosowanie przez jednostki organizacyjne SW mechanizmu bezprzetargowego wyboru wykonawcy posiadającego status przywieziennego zakładu pracy, który pełnił jednak rolę jedynie pośrednika, a faktycznymi wykonawcami zamówień były podmioty nie posiadające statusu takiego zakładu. Jednocześnie nie zapewniały one stosowania przez jednostki organizacyjne SW odpowiednich rozwiązań gwarantujących realizację ww. obowiązku (np. poprzez ujmowanie w umowach ze zleceniobiorcą zapisów o obowiązku zatrudnienia osób osadzonych, z podaniem przynajmniej ich minimalnej liczby). W konsekwencji znaczący wpływ na liczbę zatrudnionych osadzonych przy danym zadaniu mieli podwykonawcy niemający obowiązku tworzenia miejsc pracy dla osadzonych (i ich maksymalizacji).

Dopiero w toku nin. kontroli NIK, pismem z dnia 1 sierpnia 2019 r.⁴⁷ skierowanym do podległych jednostek organizacyjnych SW, DG SW, w celu realizacji zamówień udzielanych z zastosowaniem zwolnienia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 1 ustawy pzp w sposób zapewniający m.in. aktywizację zawodową osób pozbawionych

⁴⁴ Dz.U. z 2018 r., poz. 1986, zwana dalej: „ustawą pzp”.

⁴⁵ Nr BKW(p) – 073-136/2016/1016.

⁴⁶ Dz. U. z 2019 r., poz. 1424 ze zm., dalej: ustawa o Służbie Więziennej.

⁴⁷ Nr BP 414.131.2019.DŁ.SG.

wolności, polecił wprowadzić – zatwierdzone do stosowania przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie - m.in. następujące zasady postępowania:

- w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 4d ust. 1 pkt 1 ustawy pzp każdorazowo winna być zawarta informacja o wymogu osiągnięcia określonego wskaźnika zatrudnienia osadzonych w ramach zleconych pracy,
- 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 ustawy pzp, tj. nie mniej niż 30%,
- należy zobowiązać zleceniobiorcę do monitorowania oraz okresowego raportowania o liczbie zatrudnionych osadzonych przy realizacji danego zlecenia oraz nadesłania informacji o osiągniętym poziomie wskaźnika zatrudnienia osadzonych. Częstotliwość przekazywania sprawozdań winna być adekwatna do długości okresu realizacji przedsięwzięcia,
- 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 finansowych,
- w każdej umowie winna być zawarta klauzula umożliwiająca zleceniodawcy wypowiedzenie umowy w związku z nierealizowaniem przez zleceniobiorcę warunków zamówienia dotyczących obowiązku zatrudniania przy jego realizacji osób pozbawionych wolności.

(akta kontroli str. 1125-1125)

W informacji za 2017 r. podano, że środki przeznaczone na przedsięwzięcia zaplanowane do realizacji w 2017 r. w łącznej kwocie 200 568,0 tys. zł zostały wykorzystane w kwocie 197 204,2 tys. zł. Zaplanowana kwota wydatków finansowanych z budżetu SW (80 568,0 tys. zł) została wykorzystana w całości. Z kolei zaplanowane wydatki finansowane z rezerwy celowej w kwocie 120 000,0 tys. zł zostały wykonane w kwocie 116 636,2 tys. zł. Wszystkie przedsięwzięcia zostały zrealizowane w całości lub niemal w całości, z wyjątkiem przedsięwzięcia nr 10 (Zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego...), na którego realizację zaplanowano 9 600 tys. zł, a wydatkowano 6 573,3 tys. zł. W informacji podano, że główną przyczyną jedynie częściowej realizacji ww. przedsięwzięcia były m.in. trudności w pozyskaniu lekarzy etatowych do pracy w jednostkach penitencjarnych.

(akta kontroli str. 523-553)

Z zaplanowanych na 2017 r. wydatków na realizację Programu modernizacji w łącznej kwocie 200 568 tys. zł⁴⁸, zrealizowano 197 204,2 tys. zł, tj. 98,3% na następujące przedsięwzięcia:

- 1) zakup uzbrojenia – wydatkowano 5 210,5 tys. zł, tj. 99,8% środków zaplanowanych na 2017 rok,
- 2) zakup sprzętu i wyposażenia specjalnego – wydatkowano 2 193 tys. zł, tj. 100,0%,
- 3) zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego – wydatkowano 2 734,9 tys. zł, tj. 100,0%,
- 4) termomodernizacja obiektów budowlanych – wydatkowano 9 994,9 tys. zł, tj. 99,9%,
- 5) zapewnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego jednostek penitencjarnych – wydatkowano 5 222,6 tys. zł, tj. 100,0%,

⁴⁸ Których łączna wysokość nie uległa zmianie w ciągu roku.

- 6) poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej – wydatkowano 42 442 tys. zł, tj. 100%,
- 7) zakup i wymianę taboru samochodowego – wydatkowano 14 799,8 tys. zł, tj. 100%,
- 8) modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności – wydatkowano 2 000 tys. zł, tj. 100%,
- 9) modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności – wydatkowano 11 915,1 tys. zł, tj. 100,0%,
- 10) zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego – wydatkowano 6 573,3 tys. zł, tj. 68,5%,
- 11) wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy – wydatkowano 88 007,1 tys. zł, tj. 99,7%,
- 12) wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych – wydatkowano 6 110,9 tys. zł, tj. 99,2%.

(akta kontroli str. 524-553)

W informacji za 2018 r. podano, że środki przeznaczone na przedsięwzięcia zaplanowane do realizacji w 2018 r. w łącznej kwocie 398 180 tys. zł, zostały wykorzystane w 100%.

(akta kontroli str. 554-589)

Z zaplanowanych na 2018 r. wydatków na realizację Programu modernizacji w łącznej kwocie 398 180 tys. zł⁴⁹, zrealizowano 398 083,2 tys. zł na następujące przedsięwzięcia:

- 1) zakup uzbrojenia – zaplanowano i wydatkowano 2 820 tys. zł,
- 2) zakup sprzętu i wyposażenia specjalnego – zaplanowano i wydatkowano 2 193 tys. zł,
- 3) zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego – zaplanowano 6 775 tys. zł, wydatkowano 6 774,9 tys. zł, tj. niemal 100%,
- 4) termomodernizacja obiektów budowlanych – zaplanowano i wydatkowano 32 985 tys. zł,
- 5) zapewnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego jednostek penitencjarnych – zaplanowano i wydatkowano 1 666 tys. zł,
- 6) poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej – zaplanowano 173 343 tys. zł, wydatkowano 173 342,6 tys. zł, tj. niemal 100%,
- 7) zakup i wymianę taboru samochodowego – zaplanowano i wydatkowano 14 060 tys. zł,
- 8) modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności – zaplanowano i wydatkowano 22 800 tys. zł,
- 9) modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności – zaplanowano i wydatkowano 30 065 tys. zł,
- 10) zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego – wydatkowano 9 503,8 tys. zł, tj. 99,0%,
- 11) wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy – zaplanowano i wydatkowano 95 187 tys. zł,
- 12) wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych – zaplanowano i wydatkowano 6 686 tys. zł, tj. 99,2%.

W całości została zrealizowana kwota wydatków finansowanych z budżetu SW (123 832 tys. zł). Zaplanowane w ustawie o Programie modernizacji wydatki z rezerwy celowej w wysokości 174 348 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 174 251,5 tys. zł (tj. 99,9%), z kolei wydatki z Funduszu Sprawiedliwości

⁴⁹ Których łączna wysokość nie uległa zmianie w ciągu roku.

zaplanowane w kwocie 100 000 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 99 999,7 tys. zł, tj. niemal w 100,0%.

Stwierdzone
nieprawidłowości

(akta kontroli str. 554-589)

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

W zestawieniach tabelarycznych zamieszczonych w Informacji o realizacji Programu modernizacji za 2017 r. przedstawionej przez Ministra Sejmowi RP podano nieprawidłowy procentowy poziom wykonania:

- całego Programu modernizacji, który wynosił 98,3% (wykonanie 197 204,2 tys. zł / plan 200 568,0 tys. zł), a nie jak podano 100%,
- rezerwy celowej, który wynosił 97,2% (wykonanie 116 636,2 tys. zł / plan 120 000,0 tys. zł), a nie jak podano 99%,
- przedsięwzięcia nr 10 (Zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego...), który wynosił 68,5% (wykonanie 6 573,3 tys. zł / plan 9 600,0 tys. zł), a nie jak podano 92%.

(akta kontroli str. 551-552)

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że w ww. informacji wskaźniki procentowe odnoszą się do wysokości faktycznie uruchomionych środków na realizację Programu.

(akta kontroli str. 946-947)

NIK nie uwzględnia powyższych wyjaśnień, gdyż w zestawieniach zamieszczonych w ww. Informacji w żaden sposób nie wskazano, aby poziom realizacji Programu modernizacji odnoszono do środków uruchomionych (zaangażowanych), a nie do zaplanowanych. Natomiast zawarte w podsumowaniu Informacji stwierdzenie, że: „*Dokonując analizy zaprezentowanych (...) danych należy stwierdzić, że przewidziane do realizacji w 2017 r. zadania, a co za tym idzie wykonanie wydatków objętych Programem modernizacji (...) zostały dokonane niemal w 100% (99,24%). Podkreślić należy fakt, że założone w poszczególnych przedsięwzięciach do osiągnięcia cele zostały w pełni zrealizowane*” wskazuje na prezentację poziomu wykonania w stosunku do kwot zaplanowanych, a nie do kwot uruchomionych (zaangażowanych) środków finansowych.

(akta kontroli str. 946-947)

IV. Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wdrożenie skutecznych mechanizmów umożliwiających dokonanie jakościowej oceny stopnia realizacji poszczególnych przedsięwzięć Programu modernizacji i ich wpływu na poprawę wykonywania ustawowych zadań przez SW, w tym zwłaszcza na istotną poprawę sprawności i skuteczności jej działania oraz wpływu na podniesienie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i ochrony obywateli.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Ministra Sprawiedliwości, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Panu Ministrowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK,

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, dnia 18 września 2019 r.

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Piotr Miklis
Dyrektor Delegatury NIK
w Katowicach