



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.005.02.2019

Jacek Kitliński

Dyrektor Generalny Służby Więziennej

Centralny Zarząd Służby Więziennej

ul. Rakowiecka 37a, 02-521 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centralny Zarząd Służby Więziennej, ul Rakowiecka 37a, 02-521 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Kitliński, Dyrektor Generalny Służby Więziennej, pełniący funkcję od 30 stycznia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawidłowość sprawowania nadzoru nad realizacją przedsięwzięć finansowanych w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”. 2. Prawidłowość realizacji przedsięwzięć finansowanych w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (do 9 sierpnia 2019 r.). Badania kontrolne objęły również okres wcześniejszy w zakresie niezbędnym dla realizacji celów kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Marcin Wesoły, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/72/2019 z 7 marca 2019 r. 2. Witold Wilk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/89/2019 z 1 kwietnia 2019 r. 3. Karol Pastuszka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/97/2019 z 9 kwietnia 2019 r. 4. Janina Balas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/126/2019 z 13 maja 2019 r. 5. Waldemar Góra, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/154/2019 z 14 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str.1-9)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Centralny Zarząd Służby Więziennej³ uczestniczył w przygotowaniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”⁴ i sprawował nadzór nad jego realizacją w sposób, który zapewnił w latach 2017-2018 niemalże pełne wykonanie wyznaczonych na ten okres zadań. Poszczególne przedsięwzięcia zostały ujęte w Programie modernizacji na podstawie rzetelnego rozpoznania potrzeb jednostek organizacyjnych Służby Więziennej⁵, a ich realizacja służyła celowi Programu, jakim było stworzenie 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.

CZSW prawidłowo zorganizował prace przygotowujące Program modernizacji, w szczególności w zakresie ustalenia skali potrzeb koniecznych do realizacji celu jakim była modernizacja SW. Wytypowane przez CZSW przedsięwzięcia, wpisane bez zmian do ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o *ustanowieniu "Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020"*⁶, wynikały ze zweryfikowanych przez CZSW potrzeb jednostek organizacyjnych SW oraz miały na celu zmodernizowanie formacji.

Dyrektor Generalny SW nadzorował realizację Programu modernizacji poprzez m.in. analizę wyników kontroli prowadzonych przez funkcjonariuszy CZSW i Okręgowych Inspektoratów SW w podległych jednostkach organizacyjnych SW, organizację odpraw z Dyrektorami Okręgowymi SW w trakcie których przedstawiano i omawiano stopień realizacji poszczególnych przedsięwzięć finansowanych z Programu modernizacji, a także poprzez odpowiednio zorganizowaną sprawozdawczość z wykonania zadań ujętych w Programie modernizacji.

Jednocześnie Dyrektor Generalny SW zapewnił finansowanie tych zadań poprzez w szczególności składanie odpowiednich wniosków o uruchomienie rezerw celowych oraz środków Funduszu Sprawiedliwości.

W konsekwencji w latach 2017-2018 wykonano niemal w całości wszystkie przedsięwzięcia ujęte w Programie modernizacji na ten okres, a zrealizowane zadania obejmowały m.in. inwestycje budowlane, dostawy sprzętu transportowego i wyposażenia funkcjonariuszy SW oraz sprzętu informatycznego. Ze środków Programu wypłacono również podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych SW w wysokości około 195 mln zł⁷, co stanowiło prawie 33% łącznej wysokości środków finansowych przeznaczonych w ww. okresie na realizację Programu modernizacji (ok. 595 mln zł⁸).

NIK wskazuje jednak, że do końca lipca 2019 r. DG SW nie stworzył warunków organizacyjnych niezbędnych dla pełnej realizacji przez podległe jednostki organizacyjne SW, przy wykonywaniu przedsięwzięć ujętych w Programie modernizacji, obowiązku tworzenia warunków do jak najszybszego zatrudniania osób pozbawionych wolności określonego w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej⁹.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: CZSW.

⁴ Dalej: Program modernizacji.

⁵ Dalej: SW.

⁶ Dalej: ustawa modernizacyjna.

⁷ W 2017 r. – 94 118 tys. zł, w 2018 r. – 101 873 tys. zł.

⁸ W 2017 r. – 197 204,2 tys. zł i w 2018 r. – 398 083,2 tys. zł.

⁹ Dz. U. z 2019 r., poz. 1427 ze zm., dalej: ustawa o Służbie Więziennej.

CZSW udzielał zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰ i regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w tym zakresie. W przypadku nabycia w drodze ww. zamówień składników majątkowych, CZSW zapewnił ich przekazanie do używania właściwym jednostkom organizacyjnym SW.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹¹ kontrolowanej działalności

1. Prawidłowość sprawowania nadzoru nad realizacją przedsięwzięć finansowanych w ramach Programu modernizacji.

1.1 Przygotowanie do realizacji Programu modernizacji

W maju 2016 r. CZSW otrzymał od Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości ustne polecenie opracowania części merytorycznej Programu modernizacji obejmującej w szczególności rodzaje przedsięwzięć do realizacji w ramach Programu oraz wysokość środków finansowych na ich realizację.

(akta kontroli str. 2028)

Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że kwestia opracowania i wdrożenia Programu modernizacji traktowana była przez resort sprawiedliwości priorytetowo, co spowodowało podjęcie prac nad przedmiotowym projektem w trybie pilnym. Prace nad założeniami do ww. Programu rozpoczęto w połowie 2016 r. Wyjaśnił również, że w czasie prac nad kolejnymi ustawami budżetowymi, dyrektorzy jednostek organizacyjnych SW zgłaszali potrzeby podległych im jednostek, które w sytuacji stałego niedofinansowania funkcjonowania SW znajdowały pokrycie w planach finansowych jednostek tylko w niewielkim zakresie. Dodał, że w powyższej sytuacji Kierownictwo SW na bieżąco posiadało pełną informację na temat obszarów, które wymagały koniecznego dofinansowania. Podstawowymi dokumentami do opracowania założeń Programu modernizacji były wcześniejsze projekty ustaw o modernizacji SW¹² (które nie zostały wprowadzone w życie), opracowanie dot. optymalizacji kosztów funkcjonowania więziennictwa oraz coroczne wnioski jednostek organizacyjnych, przesyłane do poszczególnych biur CZSW w związku z opracowywaniem planów finansowo-rzeczowych na dany rok budżetowy. Z-ca Dyrektora Generalnego SW dodał również cyt. *„Dodatkowo kierownicy poszczególnych komórek merytorycznych CZSW dokonali szczegółowej analizy aktualnego zakresu działań skutkujących poprawą funkcjonowania SW. W wyniku podjętych działań wskazano obszary, które należałoby koniecznie dofinansować. W ten sposób sformułowano ujęte w ustawie poszczególne przedsięwzięcia”*.

(akta kontroli str. 565-567, 725-726, 785-821, 1137, 1123-1124)

¹⁰ Dz.U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm., zwana dalej: „ustawą pzp”.

¹¹ 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.

¹² Projekt z dnia 28 października 2007 r. – na lata 2008-2010, obejmujący 11 przedsięwzięć (zakup i wymian taboru samochodowego, zakup uzbrojenia, zakup sprzętu i wyposażenia specjalnego, zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego, zakup i wymian sprzętu oraz systemów teleinformatycznych, zakup sprzętu i aparatury medycznej, wzrost wskaźnika uposażeń funkcjonariuszy, poprawa bezpieczeństwa pracy, poprawa warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy i pracowników, zmiana systemu zatrudnienia personelu medycznego, modernizacja więziennych zakładów opieki zdrowotnej). Łączne nakłady realizacji Programu oszacowano na 965 672 tys. zł oraz projekt z dnia 21 lipca 2011 r. – na lata 2012-2016, obejmujący 12 przedsięwzięć (zakup uzbrojenia, zakup sprzętu i wyposażenia specjalnego, zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego, termomodernizacja obiektów budowlanych, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego jednostek penitencjarnych, poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej, zakup i wymiana taboru samochodowego, zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego, modernizacja zakładów opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności, modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności, wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy, wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych). Łączne koszty Programu oszacowano na 932 410 tys. zł.

Z-ca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił również, że zakres przedsięwzięć objętych Programem modernizacji był tożsamy z przedsięwzięciami, które uprzednio były ujmowane w projektach programów modernizacji SW w latach 2007 i 2011. Dodał, że za opracowanie założeń Programu odpowiadali kierownicy komórek organizacyjnych - zgodnie z ich zakresem kompetencji, zaś za redakcyjno-legislacyjną warstwę projektu na etapie prac w CZSW odpowiadało Biuro Prawne CZSW.

(akta kontroli str. 725-726, 785-786)

W ramach opracowania Programu modernizacji CZSW podjął następujące działania:

1/ Przedsięwzięcie nr 1 Zakup uzbrojenia:

Biuro Kwatermistrzowsko-Inwestycyjne pismem z dnia 25 maja 2016 r. zwróciło się do Biura Ochrony i Spraw Obronnych o podanie do dnia 31 maja 2016 r. potrzeb w zakresie uzbrojenia. W odpowiedzi Biuro Ochrony i Spraw Obronnych pismem z dnia 30 maja 2016 r. zgłosiło zapotrzebowanie na: 1200 szt. subkarabinków automatycznych, 600 tys. sztuk amunicji, 800 szt. strzelb powtarzalnych z chwytem pistoletowym, 500 szt. granatów hukowo-błyskowych oraz 500 szt. granatów łzawiących. W uzasadnieniu zakupu podano m.in. konieczność dozbrojenia służby w broń o mniejszej sile rażenia oraz wyposażenie funkcjonariuszy SW w broń nowoczesną, bardziej funkcjonalną i przydatną w warunkach więziennych. Łącznie na ww. przedsięwzięcie zaplanowano kwotę 8 470,0 tys. zł. Następnie w dniu 8 czerwca 2016 r. Biuro Ochrony i Spraw Obronnych wniosło „(...) aby w części dotyczącej zakupu uzbrojenia uzupełnić o zakup 400 szt. 40 mm granatników za łączną kwotę 2 400 tys. zł oraz wykreślić zapotrzebowaną ilość 1000 szt. granatów hukowo-błyskowych za kwotę 70 tys. zł oraz 500 szt. granatów łzawiących za kwotę 23 tys. zł”. W związku z wprowadzonymi zmianami całkowite zapotrzebowanie w ramach ww. przedsięwzięcia określono w wysokości 12 072 tys. zł. Ww. propozycję uwzględniono w projekcie ustawy modernizacyjnej z dnia 9 czerwca 2016 r., który został przekazany przez CZSW Ministerstwu Sprawiedliwości.

(akta kontroli str. 571-576, 756, 759, 771, 775, 1240)

2/ Przedsięwzięcie nr 2 Zakup sprzętu i wyposażenia specjalnego:

Biuro Kwatermistrzowsko-Inwestycyjne pismem z dnia 25 maja 2016 r. zwróciło się do Biura Ochrony i Spraw Obronnych o podanie do dnia 31 maja 2016 r. potrzeb w ww. zakresie. W odpowiedzi, Biuro Ochrony i Spraw Obronnych pismem z dnia 30 maja 2016 r. zgłosiło zapotrzebowanie na zakup: po 1 000 szt. zestawów ochronnych udaroodpornych, kamizelek kuloodpornych, kamizelek taktycznych, rękawic ochronnych taktycznych, 1 500 szt. kasków ochronnych udaroodpornych z osłoną twarzy, 700 szt. hełmów kuloodpornych z odłamkooodporną osłoną twarzy, 2 500 szt. ręcznych miotaczy gazowych, 1 300 szt. kajdanek na ręce oraz po 500 szt. kajdanek specjalnych i pałek wielofunkcyjnych. W uzasadnieniu podano, że posiadany przez SW sprzęt jest w znacznym stopniu wyeksploatowany, cechuje się dużą awaryjnością, a ze względu na stan techniczny jego naprawa jest niemożliwa i nieopłacalna. Biuro Ochrony i Spraw Obronnych przy określeniu ww. potrzeb wykorzystało dane o potrzebach w ww. zakresie otrzymane od Dyrektorów Okręgowych Inspektoratów SW¹³. Na ww. przedsięwzięcie zaplanowano kwotę 8 770,5 tys. zł. Ww. propozycję uwzględniono w projekcie ustawy modernizacyjnej z dnia 9 czerwca 2016 r., z tym że kwotę zaplanowaną na zakup pałek wielofunkcyjnych zwiększono o 1,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 571-576, 756, 759, 1099-1120)

3/ Przedsięwzięcie nr 3 Zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo - pożarniczego:

¹³ Dalej: OISW.

Biuro Kwatermistrzowsko-Inwestycyjne pismem z dnia 25 maja 2016 r. zwróciło się do Biura Ochrony i Spraw Obronnych o podanie do dnia 31 maja 2016 r. potrzeb w ww. zakresie. W odpowiedzi Biuro Ochrony i Spraw Obronnych pismem z dnia 30 maja 2016 r. zgłosiło zapotrzebowanie na zakup elektronicznych systemów zabezpieczeń techniczno-ochronnych zakładów karnych i aresztów śledczych (według wniosków dyrektorów jednostek organizacyjnych SW) oraz zapotrzebowanie na zakup (z podaniem ilości): urządzeń do prześwietlania paczek i bagaży, bramowych wykrywaczy metalu, urządzeń do wykrywania środków odurzających i psychotropowych, wykrywaczy telefonów komórkowych, motopomp pożarniczych, systemów sygnalizacji pożarowej oraz systemów depozytowych kluczy. Przy określeniu ww. potrzeb Biuro Ochrony i Spraw Obronnych wykorzystało dane o potrzebach w ww. zakresie otrzymane od Dyrektorów OISW (usystematyzowane według pilności realizacji). Łącznie na ww. przedsięwzięcie zaplanowano 31 550 tys. zł. Ww. propozycję uwzględniono w projekcie ustawy modernizacyjnej z dnia 9 czerwca 2016 r.

(akta kontroli str. 571-576, 756, 760-762, 1076-1098)

4/ Przedsięwzięcie nr 4 Termomodernizacja obiektów budowlanych:

Biuro Kwatermistrzowsko-Inwestycyjne pismami z dnia 25 maja 2016 r. wystąpiło do OISW oraz ośrodków szkoleniowych SW z poleceniem zgłoszenia do dnia 2 czerwca 2016 r. potrzeb w ujęciu rzeczowo-finansowym (tj. w postaci zestawień tabelarycznych).

(akta kontroli str. 577-578)

Dyrektorzy poszczególnych OISW oraz ośrodków szkoleniowych SW pismami datowanymi na dzień 2 i 3 czerwca 2016 r. przesłali w formie tabelarycznej zestawienia potrzeb w ww. przedsięwzięciu. Łączna kwota potrzeb określona przez jednostki organizacyjne SW¹⁴ wynosiła 350 240,5 tys. zł. Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że specjaliści Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego nadzorujący realizację zadań inwestycyjnych i remontowych weryfikowali i konsultowali ze specjalistami w poszczególnych OISW każde zgłoszone zadanie, a po przeanalizowaniu zebranych informacji określili zakres inwestycji i remontów (w tym wykluczeniu podlegały propozycje, które swym zakresem odbiegały od założeń Programu modernizacji). W projekcie ustawy modernizacyjnej z dnia 9 czerwca 2016 r. potrzeby w zakresie termomodernizacji obiektów budowlanych oszacowano na kwotę 331 650 tys. zł.

(akta kontroli str. 579-638, 756, 762, 1194)

5/ Przedsięwzięcie nr 5 Zapewnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego jednostek penitencjarnych¹⁵:

Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjne pismem z dnia 25 maja 2016 r. wystąpiło do OISW oraz ośrodków szkoleniowych SW z poleceniem zgłoszenia do dnia 2 czerwca 2016 r. potrzeb w ujęciu rzeczowo-finansowym (w formie zestawienia tabelarycznego).

(akta kontroli str. 577-578)

Dyrektorzy OISW oraz ośrodków szkolenia SW pismami datowanymi na dzień 2 i 3 czerwca 2016 r. przesłali w formie tabelarycznej zestawienie potrzeb w ww. przedsięwzięciu. W projekcie ustawy modernizacyjnej z dnia 9 czerwca 2016 r. potrzeby w ww. zakresie (zainstalowanie lub wymiana 51 zespołów prądowórczych) skalkulowano na kwotę 7 454 tys. zł. Pracownik Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego CZSW wyjaśnił, że do ww. kalkulacji przyjęto wymianę najstarszych urządzeń pracujących w jednostkach penitencjarnych (data produkcji sprzed 2000 r.) oraz zakup tych urządzeń dla jednostek organizacyjnych posiadających na swym terenie szpital oraz jednostek,

¹⁴ 15 Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej (Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Koszalin, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn, Opole, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa, Wrocław), 2 Ośrodki Szkolenia Służby Więziennej (Popowo, Kule), Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej (Kalisz) oraz Ośrodek Doskonalenia Kadr Służby Więziennej (Sucha).

¹⁵ Tj. zadanie polegające na wymianie zespołów prądowórczych wraz z montażem układu samoczynnego załączania rezerwy oraz ewentualnym dostosowaniem rozdzielni niskiego napięcia.

w których zespół prądotwórczy nie zapewnia ich prawidłowego funkcjonowania. Podstawą do opracowania potrzeb rzeczowych oraz określenia kwoty potrzebnej na zapewnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego jednostek penitencjarnych były informacje z jednostek organizacyjnych, będące odpowiedzią na pismo ww. Biura z dnia 25 maja 2016 r. oraz prowadzona przez Biuro ewidencja ww. urządzeń zawierająca m.in. informacje odnośnie: mocy eksploatowanego zespołu prądotwórczego w kW, roku produkcji, stanu technicznego oraz informacji czy moc czynna ww. urządzeń pokrywa szczytowe zapotrzebowanie energii elektrycznej w jednostce.

(akta kontroli str. 676-692, 756, 763)

6/ Przedsięwzięcie nr 6 Poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej:

Biuro Kwatermistrzowsko-Inwestycyjne pismem z dnia 25 maja 2016 r. wystąpiło do OISW oraz ośrodków szkoleniowych SW z poleceniem zgłoszenia do dnia 2 czerwca 2016 r. potrzeb w ujęciu rzeczowo-finansowym (tj. w formie zestawień tabelarycznych w podziale na zadania inwestycyjne i remontowe oraz oddzielnie obejmujące pełną zabudowę kąpoków sanitarnych w celach mieszkalnych wieloosobowych i doprowadzenie ciepłej wody użytkowej do cel mieszkalnych).

(akta kontroli str. 577-578)

W odpowiedzi jednostki podległe CZSW w dniach 2-3 czerwca 2016 r. przesłały zestawienie potrzeb w ww. zakresie. Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że specjaliści Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego nadzorujący realizację zadań inwestycyjnych i remontowych weryfikowali i konsultowali ze specjalistami w poszczególnych OISW każde zgłoszone zadanie, a po przeanalizowaniu zebranych informacji określili zakres inwestycji i remontów (w tym wykluczeniu podlegały propozycje, które swym zakresem odbiegały od założeń Programu modernizacji). W projekcie ustawy modernizacyjnej z dnia 9 czerwca 2016 r. potrzeby w ww. zakresie oszacowano na kwotę 823 826 tys. zł (w tym budowa nowej jednostki penitencjarnej).

(akta kontroli str. 579-638, 756, 763, 1194)

7/ Przedsięwzięcie nr 7 Zakup i wymiana taboru samochodowego:

Potrzeby w zakresie taboru samochodowego¹⁶ określił pracownik Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego CZSW (tabela z dnia 30 maja 2016 r.) w oparciu o prowadzoną w CZSW bazę tego taboru obejmującą m.in. daty produkcji pojazdów. Przy określeniu potrzeb w ww. zakresie brano pod uwagę konieczność nabycia pojazdów służbowych w miejsce najstarszych rocznikowo oraz posiadających najwyższe przebiegi samochodów, służących do realizacji podstawowych zadań transportowych. W projekcie ustawy modernizacyjnej z dnia 9 czerwca 2016 r. potrzeby w ww. zakresie oszacowano na kwotę 54 440 tys. zł.

(akta kontroli str. 639-666, 1143-1144)

8/ Przedsięwzięcie nr 8 Modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności:

Biuro Kwatermistrzowsko-Inwestycyjne, pismem z dnia 25 maja 2016 r., wystąpiło do Biura Informatyki i Łączności o podanie do dnia 31 maja 2016 r. niezbędnych potrzeb w zakresie modernizacji systemów informatycznych i systemów łączności.

(akta kontroli str. 694)

Biuro Informatyki i Łączności pismem z dnia 31 maja 2016 r. podało zakres potrzeb w zakresie informatyzacji. Zaplanowano m.in. zakup systemów łączności radiowej SW, modernizację systemu usług katalogowych i poczty elektronicznej SW, modernizację sieci teleinformatycznych LAN w jednostkach organizacyjnych SW, modernizację infrastruktury informatycznej (serwery do jednostek, serwery i macierze dyskowe

¹⁶ 36 szt. więźniarek (dla 18 osadzonych), 86 szt. samochodów operacyjno-konwojowych (dla 5 osadzonych), 5 szt. autobusów do przewozu grup interwencyjnych funkcjonariuszy SW, 16 szt. autobusów 15 osobowych, 16 szt. pojazdów 9 osobowych dla GISW oraz 40 szt. pojazdów ciężarowych i ciężarowo- osobowych do 3,5 tony.

do serwerowni centralnej). Podstawą zapotrzebowania opracowanego przez Biuro Informatyki i Łączności była m.in. „Koncepcja rozwoju systemów informatycznych Służby Więziennej”, z kwietnia 2009 r.¹⁷. W projekcie ustawy modernizacyjnej z dnia 9 czerwca 2016 r. potrzeby w ww. zakresie oszacowano na kwotę 79.900 tys. zł.

(akta kontroli str. 695-701, 756)

9/ Przedsięwzięcie nr 9 Modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności:

Biuro Kwatermistrzowsko-Inwestycyjne oszacowało potrzeby w ww. zakresie w oparciu o dane otrzymane z Biura Służby Zdrowia na etapie rozpoczęcia prac planistycznych w zakresie opracowywania planu wydatków więziennictwa na 2017 rok i lata następne. Z kolei Biuro Służby Zdrowia przy określeniu ww. potrzeb uwzględniło zestawienia otrzymane w lutym 2016 r. od Dyrektorów OISW dot. potrzeb w zakresie dostosowania pomieszczeń i urządzeń podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności do wymagań obowiązujących przepisów prawnych. W projekcie ustawy modernizacyjnej z 9 czerwca 2016 r. oszacowano ww. potrzeby na kwotę 99 123 tys. zł. Biuro Służby Zdrowia, po zapoznaniu się z tym projektem, nie wniosło uwag.

(akta kontroli str. 569, 702-720, 756, 832-1001)

10/ Przedsięwzięcie nr 10 Zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego:

W projekcie ustawy modernizacyjnej z 9 czerwca 2016 r. na ww. przedsięwzięcie przewidziano 14 400 tys. zł na 2017 rok. Podstawą do wyliczenia tej kwoty stanowiło założenie zatrudnienia 150 lekarzy z miesięcznym wynagrodzeniem na poziomie 8 tys. zł.

(akta kontroli str. 702-720, 832, 941-1001, 1195)

11/ Przedsięwzięcie nr 11 Wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy przez podwyższenie wskaźników wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy:

Biuro Kwatermistrzowsko-Inwestycyjne pismem z dnia 25 maja 2016 r. wystąpiło do Biura Kadr i Szkolenia o podanie do dnia 31 maja 2016 r. niezbędnych potrzeb finansowych w zakresie ww. przedsięwzięcia. Biuro Kadr i Szkolenia w odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 31 maja 2016 r. podało, że na podstawie szacunkowych obliczeń, niezbędne potrzeby finansowe (dla celów podwyższenia wielokrotności kwoty bazowej) w zakresie uposażeń funkcjonariuszy SW wynoszą: w 2017 r. – 102,9 mln zł, a w kolejnych latach (2018-2019) odpowiednio po 71,4 mln zł rocznie. W projekcie ustawy modernizacyjnej z 9 czerwca 2016 r. podano łączne potrzeby w ww. zakresie na kwotę 211 526,00 tys. zł. W szacunku tym uwzględniono dwie podwyżki uposażeń - od 1 stycznia 2017 r. (wzrost wielokrotności kwoty bazowej z 3,01 do 3,19, tj. o 0,18) i od 1 stycznia 2019 r. (wzrost wielokrotności kwoty bazowej z 3,19 do 3,41, tj. o 0,22). Skutki podwyżki z 2017 r. oszacowano na kwotę 88 277 tys. zł w 2017 r. i 6 910 tys. zł w 2018 r. (wzrost nagrody rocznej). Skutki podwyżki z 2019 r. oszacowano na kwotę 107 894 tys. zł w 2019 r. i 8 445 tys. zł w 2020 r. (wzrost nagrody rocznej). Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że przedsięwzięcia modernizacyjne dotyczące kwestii płacowych stanowiły wprost wypełnienie deklaracji rządowej, zgodnie z którą służby mundurowe podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji (...) oraz Ministrowi Sprawiedliwości otrzymać miały taką samą podwyżkę. W ustawie z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020”¹⁸ oraz w projekcie tej ustawy datowanym na 18 maja 2016 r. ustalono jednakowe dla wszystkich formacji wzrosty wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne wynagrodzenie

¹⁷ Opracowana przez Naczelnika Wydziału Informatyzacji i Łączności CZSW i zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego SW.

¹⁸ Dz. U. poz. 2140 ze zm.

funkcjonariuszy w stosunku do roku poprzedniego: od 1 stycznia 2017 r. – o 0,18, a od 1 stycznia 2019 r. – o 0,22.

(akta kontroli str. 693, 721-722, 769, 1155, 1464-1468, 2079-2086)

12/ Przedsięwzięcie nr 12 Wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych:

Biuro Kwatermistrzowsko-Inwestycyjne pismem z dnia 25 maja 2016 r. wystąpiło do Biura Kadr i Szkolenia o podanie do dnia 31 maja 2016 r. niezbędnych potrzeb finansowych na realizację ww. przedsięwzięcia. Biuro Kadr i Szkolenia w odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 31 maja 2016 r. oszacowało potrzeby w ww. zakresie na kwotę 21,9 mln zł w 2017 r. i po 4,2 mln zł rocznie w kolejnych latach (2018-2019). W projekcie ustawy modernizacyjnej z 9 czerwca 2016 r. podano potrzeby w ww. zakresie na kwotę 14 708 tys. zł. W szacunku tym uwzględniono dwie podwyżki uposażeń - od 1 stycznia 2017 r. (średnia kwota podwyżki o 250 zł) i od 1 stycznia 2019 r. (średnia kwota podwyżki o 300 zł). Skutki podwyżki z 2017 r. oszacowano na kwotę 6 686 tys. zł w 2017 r. i 524 tys. zł w 2018 r. (wzrost dodatkowego wynagrodzenia rocznego). Skutki podwyżki z 2019 r. oszacowano na kwotę 7 393 tys. zł w 2019 r. i 629 tys. zł w 2020 r. (wzrost dodatkowego wynagrodzenia rocznego). Analogicznie jak w przedsięwzięciu nr 11, kwoty ww. zaplanowanych podwyżek odpowiadały założeniom dotyczącym zwiększenia konkurencyjności pracowników cywilnych służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(akta kontroli str. 693, 721-722, 770, 1155, 1464-1468, 2079-2086)

Łącznie koszt Programu modernizacji ujęty w projekcie ustawy modernizacyjnej z dnia 9 czerwca 2016 r. oszacowany został na kwotę 1 689 421 tys. zł¹⁹. Projekt ten został przekazany wiceministrowi sprawiedliwości odpowiedzialnemu za więziennictwo i podlegał dalszym pracom legislacyjnym.

(akta kontroli str. 725, 754-770)

W toku prac legislacyjnych nad ww. projektem, Departament Budżetu i Efektywności Finansowej Ministerstwa Sprawiedliwości wskazał, że CZSW powinien przedstawić wysokość skutków finansowych dla budżetu państwa ww. projektu na 2017 r. i kolejne lata.

(akta kontroli str. 2077-2078)

Uwzględniając powyższe, w kolejnym projekcie ustawy modernizacyjnej z 30 czerwca 2016 r. CZSW zwiększył ogólną kwotę wydatków na realizację Programu modernizacji do kwoty 2 146 093 tys. zł (tj. o 456 672 tys. zł), zwiększając kwoty przeznaczone na realizację przedsięwzięć o numerach 10-12 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;
- 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. 1234-1263)

W odniesieniu do zwiększenia środków przeznaczonych na realizację przedsięwzięcia nr 10 Starszy Specjalista Biura Służby Zdrowia CZSW wyjaśnił, że kwota 57 600 tys. zł jest wielokrotnością kwoty rocznej (tj. 14 400 tys. zł podanej w projekcie Programu z dnia 9 czerwca 2016 r.) przemnożonej przez okres objęty ustawą modernizacyjną (4 lata).

¹⁹ 426 573 tys. zł w 2017 r., 503 235 tys. zł w 2018 r., 471 317 tys. zł w 2019 r., 288 296 tys. zł w 2020 r.

Odnosnie zwiększenia planowanych środków na realizację przedsięwzięcia nr 11 i 12 Dyrektor Biura Kadr i Szkoleń CZSW wyjaśnił, że zmiana wynikała z uwzględnienia wpływu proponowanych rozwiązań na kolejne lata. I tak przy założeniu ww. podwyżek od 1 stycznia 2017 r. i od 1 stycznia 2019 r. zaplanowano w przedsięwzięciu nr 11: na 2017 r. 88 277 tys. zł, na 2018 r. 95 187 tys. zł, na 2019 r. 203 081 tys. zł i na 2020 r. 211 526 tys. zł oraz w przedsięwzięciu nr 12: na 2017 r. 6 162 tys. zł, na 2018 r. 6 686 tys. zł, na 2019 r. 14 079 tys. zł i na 2020 r. 14 708 tys. zł.

(akta kontroli str. 1146-1147, 1464-1468)

Następnie, w nawiązaniu do ustaleń podjętych w dniu 20 października 2016 r. na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów, CZSW zmniejszył ogólną wartość 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 skorygowaną o 30% wartość Programu modernizacji, kwota zaplanowana z budżetu SW wyniosła 485.390 tys. zł.

(akta kontroli str. 728-753, 1127-1133, 1234-1262)

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).

(akta kontroli str. 752, 1237)

Kwoty przeznaczone na realizację przedsięwzięć nr 1, 2, 5, 7, 11 i 12 pozostały bez zmian w stosunku do kwot sprzed wyżej opisanej korekty (ujętych w projekcie Programu modernizacji z dnia 30 czerwca 2016 r.).

(akta kontroli str. 731-753, 1234-1263)

Z-ca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że Kierownictwo Służby (Dyrektor Generalny i jego Zastępcy) dokonało koniecznych korekt, podejmując kolegialną decyzję, w wyniku, której ustalono, że ze względu na priorytetowy dla Służby Więziennej charakter tj. bezpieczeństwo funkcjonowania jednostek organizacyjnych SW, nie dokonano obniżenia kwot dla przedsięwzięć nr 1, 2, 5 i 7. Z kolei w przypadku kwot przeznaczonych na realizację przedsięwzięć płacowych nr 11 i 12, Z-ca Dyrektora Generalnego SW podał, że kwota na ich realizację nie została obniżona, ponieważ przedsięwzięcia te stanowiły bezpośrednio wypełnienie deklaracji rządowej, zgodnie, z którą służby

mundurowe podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji (Policja) oraz Ministrowi Sprawiedliwości otrzymać miały taką samą podwyżkę.

(akta kontroli str. 1154-1155)

Odnosnie przedsięwzięć podlegających ww. korekcie, Z-ca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że dyrektorzy właściwych merytorycznie biur w CZSW nadzorujący poszczególne piony służby przedłożyli propozycje zmian w poszczególnych przedsięwzięciach.

(akta kontroli str. 1155)

Skorygowany projekt Programu modernizacji ujęto w projekcie ustawy z 24 października 2016 r., który Z-ca Dyrektora Generalnego SW przekazał²⁰ do Departamentu Legislacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości. Zgodnie z ww. projektem Programu, ogólna kwota wydatków na jego realizację została określona w wysokości 1 502 265 tys. zł.

(akta kontroli str. 731-753)

Z-ca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że w okresie od przesłania projektu ustawy modernizacyjnej w dniu 24 października 2016 r. do dnia jego uchwalenia w dniu 15 grudnia 2016 r., ww. projekt stanowił już oficjalny dokument rządowy, dlatego CZSW nie prowadził w tym okresie z własnej inicjatywy prac nad tym projektem. CZSW jedynie w dniu 21 listopada 2016 r. przedstawił swoje stanowisko²¹ w odniesieniu do uwag zgłoszonych do projektu ustawy modernizacyjnej przez Ministra Rozwoju i Finansów. W uchwalonej w dniu 15 grudnia 2016 r. ustawie – w stosunku do projektu z dnia 24 października 2016 r., nie uległa zmianie łączna wartość Programu modernizacji, ani wartość poszczególnych przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 2072-2074, 2177-2184)

Z dniem 31 maja 2018 r., ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw²², zmieniono wartość czterech przedsięwzięć Programu modernizacji (ogólna kwota 1 502 265 tys. zł przeznaczona na Program nie uległa zmianie):

- poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej (przedsięwzięcie nr 6): zwiększono z kwoty 476 826 tys. zł, do kwoty 514 326 tys. zł, tj. o 37 500 tys. zł;
- zakup i wymiana taboru samochodowego: zmniejszono z kwoty 54 440 tys. zł do kwoty 48 440 tys. zł, tj. o 6 000 tys. zł;
- modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności (przedsięwzięcie nr 8): zmniejszono z kwoty 61 900 tys. zł do kwoty 39 900 tys. zł, tj. o 22 000 tys. zł;
- modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności (przedsięwzięcie nr 10): zmniejszono z kwoty 65 495 tys. zł do kwoty 55 995 tys. zł, tj. o 9 500 tys. zł.

(akta kontroli str. 1195-1196, 2068-2071)

Dyrektor Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego wyjaśnił, że zwiększenie nakładów finansowych na przedsięwzięcie nr 6 (poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej) wynikało z założenia budowy siedziby przewidywanej do powołania uczelni Służby Więziennej. Środki uzyskano z ograniczenia pierwotnie zakładanego zakresu prac modernizacyjnych w jednostkach więziennictwa oraz odstąpiono od zakupu środków transportu w ramach ustawy modernizacyjnej (przedsięwzięcie nr 7 zakup i wymiana taboru samochodowego), których zakup przewidziano w kolejnych latach ze środków pochodzących z budżetu więziennictwa.

(akta kontroli str. 1213)

²⁰ Pismem nr BPR-0220.59.2016 z dnia 24 października 2016 r.

²¹ Pismo nr ZDAD/534/2016. CZSW wniósł o uzupełnienie OSR do projektu ustawy modernizacyjnej o informację, że dodatkowe koszty Programu w latach 2018-2020 wykazane w załączniku nr 1 w pozycji *Budżet CZSW* zostaną wygospodarowane w ramach dotychczasowych środków przekazywanych w limicie Ministra Sprawiedliwości dla części 37, bez konieczności ich zwiększenia – co stanowiło uwzględnienie uwagi Ministra Rozwoju i Finansów.

²² Dz. U. poz. 912 ze zm.

Zmiana w zakresie przedsięwzięcia nr 10 (modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności) związana była m.in. z brakiem możliwości rozpoczęcia budowy nowego szpitala przy Areszcie Śledczym Warszawa-Białoleka. Zmiana w zakresie przedsięwzięcia nr 8 (modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności) wynikała ze zmiany standardu w zakresie modernizacji systemu łączności radiowej SW (wdrożenie rozwiązania w standardzie DMR zamiast wstępnie planowanego rozwiązania w standardzie TETRA umożliwi wykorzystanie części z obecnie eksploatowanych urządzeń i w konsekwencji brak konieczności wymiany wszystkich radiotelefonów).

(akta kontroli str. 1216, 1224)

Z dniem 15 sierpnia 2019 r., ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu "Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020"²³, zwiększono wartość całego Programu modernizacji o 4 693 tys. zł, tj. do kwoty 1 506 958 tys. zł. Zwiększeniu uległy kwoty przeznaczone na realizację dwóch przedsięwzięć:

- wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy SW (przedsięwzięcie nr 11) wzrost z 598 071 tys. zł do 601 738 tys. zł tj. o 3 667 tys. zł;
- wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych (przedsięwzięcie nr 12) – wzrost z 41 635 tys. zł do 42 661 tys. zł, tj. o 1 026 tys. zł.

Konieczność dokonania ww. zmiany wynikała ze zwiększenia limitu etatów funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Służby Więziennej w latach 2017-2018, w związku z powierzeniem Służbie Więziennej dodatkowych zadań wynikających:

- z konieczności zabezpieczenia obsady etatowej na zadania związane z realizacją ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy o prokuraturze oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym²⁴ - 313 etatów;
- z konieczności zabezpieczenia obsady etatowej w związku z powierzeniem Służbie Więziennej dodatkowych zadań na podstawie ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy i ustawy o Służbie Więziennej²⁵: - 125 etatów funkcjonariuszy i 125 etatów pracowników cywilnych.

(akta kontroli str. 2185-2195)

1.2 Monitoring procesu realizacji Programu modernizacji

Dyrektor Generalny SW nie ustanowił odrębnego systemu nadzoru i monitorowania realizacji Programu modernizacji, gdyż nadzór ten odbywał się na podstawie funkcjonujących już wcześniej standardowych rozwiązań, tj. instrukcji w sprawie kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych²⁶, zarządzenia w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych²⁷ oraz kontroli przeprowadzanych przez funkcjonariuszy CZSW i OISW. Realizacja tych kontroli prowadzona była przez pracowników CZSW (Zespołu Kontroli Zarządczej Biura Budżetu, Biura Spraw Wewnętrznych, Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego, Biura Ochrony, Biura Informatyki i Łączności, Biura Służby Zdrowia) oraz Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej (OISW) na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej²⁸ oraz zarządzenia DG SW nr 13/2012 z 10 lutego 2012 r. w sprawie kontroli jednostek organizacyjnych SW²⁹. Ponadto, na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej³⁰, Dyrektor Generalny SW

²³ Dz. U. poz. 1526.

²⁴ Dz. U. poz. 1430.

²⁵ Dz. U. poz. 1010.

²⁶ Instrukcja nr 2/2011 DG SW z 28 grudnia 2011 r. w sprawie kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo-księgowych w CZSW.

²⁷ Zarządzenie nr 31/18 DG SW z 8 czerwca 2018 r. w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w CZSW.

²⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092 ze zm., zwana dalej „ustawą o kontroli w administracji rządowej”.

²⁹ Zwane dalej „zarządzeniem DG SW w sprawie kontroli jednostek organizacyjnych SW”.

³⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1542 ze zm., zwana dalej „ustawą o SW”.

upoważniał funkcjonariuszy biur CZSW do przeprowadzania kontroli w wybranych jednostkach organizacyjnych SW, na podstawie których prowadzili oni wizyty w jednostkach organizacyjnych SW, w których realizowane były zadania inwestycyjne. Z kontroli tych sporządzane były notatki, przedstawiane do wiadomości Dyrektorowi Generalnemu SW. W aresztach śledczych i zakładach karnych prowadzone były również kontrole przez funkcjonariuszy OISW, w ramach nadzoru sprawowanego przez Dyrektorów Okręgowych SW na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o SW. Po zrealizowaniu planu kontroli na dany rok, Dyrektorzy Okręgowi przekazywali do CZSW syntetyczną informację o realizacji kontroli.

(akta kontroli str. 16-25, 27-39, 391-465)

Ponieważ jednym ze źródeł finansowania Programu modernizacji była rezerwa celowa³¹, Z-ca Dyrektora Generalnego SW, w latach 2017-2018, wystąpił do Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej w Ministerstwie Sprawiedliwości z czterema wnioskami (po dwa w każdym roku) o podjęcie działań zmierzających do uruchomienia środków z tej rezerwy. W oparciu o te wnioski Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wystąpił do Ministra Finansów o uruchomienie ww. środków, w czego następstwie 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. (tj. w kwotach ujętych we wnioskach Z-cy Dyrektora Generalnego SW).

(akta kontroli str. 2196-2220)

Zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018³², w roku 2018 finansowanie realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 3 ustawy modernizacyjnej, do kwoty 100 000 tys. zł, następowało ze środków Funduszu Sprawiedliwości³³. Analogicznie, na podstawie art. 14 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019³⁴, 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 (tzw. ustaw okołobudżetowych), w latach 2018-2019 środki z Funduszu Sprawiedliwości przekazywane były na wyodrębniony rachunek bankowy CZSW, który przekazywał je na wyodrębnione rachunki bankowe jednostek organizacyjnych Służby Więziennej na realizację przedsięwzięć, o których mowa w art. 3 ustawy modernizacyjnej.

W 2018 r. Dyrektor Departament Budżetu i Efektywności Finansowej Ministerstwa Sprawiedliwości 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.

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 Ministerstwa³⁵,

³¹ 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. przedsięwzięciem nr 6, które z rezerwy celowej sfinansowano częściowo i przedsięwzięciami nr 11 i 12.

³² Dz.U. z 2017 r. poz. 2371 ze zm.

³³ 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”.

³⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 2435.

³⁵ Zwanego dalej „DFS”.

- 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 kwartału³⁶.

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. 2221-2222)

Z zaplanowanych na 2017 r. wydatków na realizację Programu modernizacji w łącznej kwocie 200 568 tys. zł, 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 2 193,0 tys. zł, tj. 100,0% środków zaplanowanych,
- 3) zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego – wydatkowano 2 734,9 tys. zł, tj. 100,0% środków zaplanowanych,
- 4) termomodernizacja obiektów budowlanych – wydatkowano 9 994,9 tys. zł, tj. 99,9% środków zaplanowanych,
- 5) zapewnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego jednostek penitencjarnych – wydatkowano 5 222,6 tys. zł, tj. 100,0% środków zaplanowanych,
- 6) poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej – wydatkowano 42 442 tys. zł, tj. 100% środków zaplanowanych,
- 7) zakup i wymianę taboru samochodowego – wydatkowano 14 799,8 tys. zł, tj. 100% środków zaplanowanych,
- 8) modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności – wydatkowano 2 000 tys. zł, tj. 100% środków zaplanowanych,
- 9) modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności – wydatkowano 11 915,1 tys. zł, tj. 100,0% środków zaplanowanych,
- 10) zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego – wydatkowano 6 573,3 tys. zł, tj. 68,5% środków zaplanowanych,
- 11) wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy – wydatkowano 88 007,1 tys. zł, tj. 99,7% środków zaplanowanych,
- 12) wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych – wydatkowano 6 110,9 tys. zł, tj. 99,2% środków zaplanowanych.

Zaplanowana kwota wydatków finansowanych z budżetu SW (80 568 tys. zł) została wykorzystana w całości. Z kolei zaplanowane wydatki finansowane z rezerwy celowej w kwocie 120 000 tys. zł, zostały wykonane w kwocie 116 636,2 tys. zł, tj. w 97,2%. W całości lub niemal w całości (tj. powyżej 99% zaplanowanej kwoty) zostały zrealizowane wydatki na przedsięwzięcia 1 do 9 oraz 11 i 12 Programu modernizacji. Przedsięwzięcie nr 10 (Zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego...) zostało wykonane w 68,5%, a przyczyną niepełnej realizacji tego przedsięwzięcia były trudności w pozyskaniu lekarzy etatowych do pracy w jednostkach penitencjarnych.

(akta kontroli str. 363-365, 388-389, 390)

³⁶ Po 1 stycznia 2019 r. informacje winny być składane w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału.

Z zaplanowanych na 2018 r. wydatków na realizację Programu modernizacji w łącznej kwocie 398 180 tys. zł, zrealizowano 398 083,2 tys. zł, tj. w zaokrągleniu 100% 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% środków zaplanowanych (9 600 tys. zł),
- 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% środków zaplanowanych.

W całości została zrealizowana kwota wydatków finansowanych z budżetu SW (123 832 tys. zł). Zaplanowane 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 zaplanowane w kwocie 100 000 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 99 999,7 tys. zł, tj. niemal w 100%.

Podobnie jak w roku poprzednim, w 2018 r. nie zrealizowano w pełni jedynie przedsięwzięcia nr 10, tj. *Zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego...*, co spowodowane było brakiem zainteresowania lekarzy współpracą ze Służbą Więzienną, wynikającym głównie z niskiego poziomu proponowanych wynagrodzeń.

(akta kontroli str. 363-365, 388-389, 390)

Odnosnie mierników osiągnięcia celów dla przedsięwzięć ujętych w Programie modernizacji Dyrektor Generalny SW wyjaśnił, że poszczególne przedsięwzięcia posiadają założenia, które określone są jako efekty rzeczowe. Komórki organizacyjne CZSW nadzorujące ich realizację wyznaczyły najistotniejsze kierunki poprawy bezpieczeństwa i warunków pełnienia służby i realizacji zadań ustawowych w jednostkach podstawowych. Miernikami określono oczekiwaną ilość wymienionego wyposażenia, liczbę jednostek w których dokonano poprawy stanu technicznego obiektów i infrastruktury oraz liczbę uzyskanych miejsc zakwaterowania osadzonych.

(akta kontroli str. 14, 754-770, 1124)

Odnosnie mierników dla przedsięwzięć „płacowych” Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że nie określono mierników w zakresie zatrudnienia, dodając m.in., że realizacja przedsięwzięć nr 11 i 12 ma na celu wzrost uposażeń funkcjonariuszy i pracowników SW, a zmiana wysokości mnożników przeciętnego uposażenia

stanowiących uposażenie zasadnicze funkcjonariuszy SW w grupach zaszerzegowania, powoduje obligatoryjny wzrost uposażenia zasadniczego wraz z dodatkiem z tytułu wysługi lat, zatem „w naszej ocenie nie wymaga stałego monitoringu pod kątem realizacji przedmiotowych przedsięwzięć”. Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił również, że „realizacja przedmiotowych przedsięwzięć niewątpliwie przyczyniła się do poprawy warunków płacowych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej. Jednakże należy dodać, że oczekiwania kadry zatrudnionej w Służbie Więziennej, biorąc pod uwagę specyfikę pełnionej służby, są znacznie wyższe, aniżeli wynika to ze wzrostu wynagrodzeń realizowanych na podstawie przedmiotowych przedsięwzięć. Wymierny efekt w kontekście stabilizacji zatrudnienia w Służbie Więziennej, w tym eliminacja trudności z naborem do służby bądź też z pozyskaniem pracowników (...) będzie mogła być poddana ocenie pod koniec bieżącego roku (2019 – przypis kontrolera NIK) oraz w kolejnych latach.

(akta kontroli str. 1466-1467)

Tym samym Dyrektor Generalny SW, zarówno na etapie przygotowania projektu Programu modernizacji, jak i jego realizacji, nie podjął działań na rzecz opracowania i ujęcia w nim mierników osiągnięcia celów określonych dla przedsięwzięć realizowanych w ramach tego Programu, dla których oceny efektywności nie można dokonać wyłącznie poprzez podanie poziomu wydatkowania zaplanowanych środków finansowych bądź ilościowego przyrostu składników rzeczowych majątku (tj. wskaźników jakościowych, odnoszących się do rezultatów działań i ich długofalowego oddziaływania na stan SW). DG SW nie był w związku z powyższym 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 realizowane przedsięwzięcia przyczyniły się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i ochrony obywateli. W ocenie NIK, brak ww. mierników pozbawiał DG SW 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 DG SW podawał w informacjach o realizacji Programu modernizacji przedkładanych Ministrowi Sprawiedliwości 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” DG SW 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. 14, 343-389, 754-770, 1211-1226)

W ramach prowadzonego nadzoru nad realizacją przez podległe jednostki zadań finansowanych z Programu modernizacji, w latach 2017-2018 DG SW zorganizował siedem odpraw z Dyrektorami Okręgowymi SW (cztery w 2017 r. i trzy w 2018 r.³⁷), w trakcie których przedstawiano i omawiano stopień realizacji poszczególnych przedsięwzięć finansowanych z Programu modernizacji. W trakcie ww. odpraw analizowano m.in. sprawozdania z realizacji wydatków majątkowych, zakupów bieżących i zakupów inwestycyjnych realizowanych w ramach poszczególnych przedsięwzięć

37 Odprawy odbyły się w terminach 1-3 marca, 7-9 czerwca, 25-26 września i 13-15 grudnia 2017 r. oraz 24-25 stycznia, 27 lutego-1 marca, 22-24 października 2018 r. i wzięło w nich udział ponad 180 osób, w tym m.in. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, DG SW oraz jego zastępcy, dyrektorzy Departamentów i Biur CZ SW oraz dyrektorzy OI SW.

Programu. Analizie podlegały wydatki poniesione przez poszczególne OISW oraz wydatki z podziałem na poszczególne przedsięwzięcia Programu.

(akta kontroli str. 16-26, 228-333, 466-521)

Ponadto, DG SW nadzorował realizację udzielania przez jednostki organizacyjne SW zamówień, w tym zamówień udzielanych przywieziennym zakładom pracy, w trakcie kontroli przeprowadzanych przez funkcjonariuszy CZSW oraz OISW. Kontrole te prowadzone były na podstawie przepisów ustawy o kontroli w administracji rządowej oraz zarządzenia DG SW w sprawie kontroli jednostek organizacyjnych SW, a także planu kontroli zatwierdzanego przez Zastępcę DG SW.

W latach 2017-2018 pracownicy Zespołu Kontroli Zarządczej Biura Budżetu CZSW przeprowadzili w OISW 18 kontroli operacji finansowych i gospodarczych. Ponadto, 116 kontroli w tym samym zakresie przeprowadzili funkcjonariusze OISW w podległych im zakładach karnych i aresztach śledczych. Po zakończeniu roku, Dyrektorzy Okręgowi SW przekazywali do Biura Budżetu CZ SW informacje o realizacji kontroli finansowych, w których prezentowali m.in. liczbę jednostek objętych kontrolami, stopień realizacji planu kontroli, zakres przeprowadzonych kontroli oraz stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia.

Pracownicy Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego CZSW przeprowadzili w ww. okresie w jednostkach organizacyjnych SW (aresztach śledczych, zakładach karnych i ośrodkach szkoleniowych) jedenaście kontroli udzielania zamówień publicznych i realizacji zadań inwestycyjnych.

Funkcjonariusze CZSW przeprowadzili w latach 2017-2018 40 kontroli w przywieziennych zakładach pracy, w trakcie których sprawdzali m.in. rozrachunki, sposób wykorzystania oraz rozliczania środków finansowych, inwentaryzację, a także rozliczenia finansowe tych zakładów: wynik finansowy, strukturę rodzajową kosztów, sytuację majątkową, finansową i dochodową, a także sposób realizacji zaleceń wynikających z poprzednich kontroli.

(akta kontroli str. 16-26)

Próba badawczą objęto dziewięć kontroli przeprowadzonych przez Zespół Kontroli Zarządczej Biura Budżetu CZ SW w OISW w 2018 r.³⁸, stwierdzając co następuje:

- kontrole zostały przeprowadzone na podstawie upoważnień DG SW i programów kontroli sporządzonych odrębnie dla każdej kontroli,
- w ww. programach kontroli określone zostały m.in. zakres kontroli, zagadnienia wymagające oceny, termin przeprowadzenia kontroli oraz założenia organizacyjne kontroli,
- w wyniku kontroli sporządzone zostały wystąpienia pokontrolne, w których prezentowano m.in. skontrolowane zagadnienia oraz ocenę działalności finansowej i gospodarczej jednostki,
- w pięciu przypadkach działalność OISW oceniono pozytywnie, a uchybienia stwierdzone w dwóch z tych wystąpień³⁹, nie wpłynęły na ocenę ogólną. Stwierdzone uchybienia dotyczyły m.in.
 - dokonania nieprawidłowego wpisu w ewidencji zaangażowania wydatków budżetowych⁴⁰,
 - błędnego klasyfikowania wydatków budżetowych⁴¹,
- w czterech przypadkach⁴², działalność OISW oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami, które dotyczyły m.in.:

³⁸ Kontrole przeprowadzone w OISW: w Koszalinie, Katowicach, Opolu, Lublinie, Szczecinie, Krakowie, Rzeszowie, Warszawie i Gdańsku.

³⁹ W trakcie kontroli przeprowadzonej w OISW w Koszalinie i Warszawie.

⁴⁰ W trakcie kontroli przeprowadzonej w OISW w Koszalinie.

⁴¹ W trakcie kontroli przeprowadzonej w OISW w Warszawie.

⁴² Po kontroli przeprowadzonej w OISW w Opolu, Szczecinie, Krakowie oraz Gdańsku.

- niepełnego przestrzegania wymogów ustawy o rachunkowości⁴³, dotyczących poprawiania błędnych zapisów w arkuszach spisu z natury⁴⁴,
- wykazania w sprawozdaniu Rb-23 danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej⁴⁵,
- nieprzestrzegania przepisów wewnętrznych dotyczących zasad przeprowadzania inwentaryzacji składników majątku⁴⁶,
- błędnego ewidencjonowania zaangażowania wydatków budżetowych⁴⁷.

We wszystkich sześciu przypadkach, w których stwierdzono zastrzeżenia lub uchybienia, w wystąpieniach pokontrolnych zobowiązano Dyrektorów OISW do realizacji wniosków pokontrolnych i wskazywano im trzydziestodniowy termin na poinformowanie o sposobie realizacji tych wniosków.

Zagadnienia związane z realizacją Programu modernizacji nie były objęte zakresem ww. dziewięciu kontroli operacji finansowych i gospodarczych i nie zostały wpisane w sekcji „Zagadnienia wymagające oceny” w programach ww. kontroli. Kontrolerzy CZSW sprawdzali m.in. wydatki budżetowe i koszty inspektoratów, w skład których wchodziły m.in. wynagrodzenia funkcjonariuszy oraz inwestycje, finansowane z Programu modernizacji, jednak ich ocenie nie podlegała prawidłowość realizacji Programu modernizacji, a prawidłowość przestrzegania przepisów wymienionych w programie kontroli, w tym ustawy o finansach publicznych, ustawy o rachunkowości czy ustawy pzp. Jedynie badanie legalności ponoszonych wydatków na wynagrodzenia wypłacane funkcjonariuszom i pracownikom cywilnym, pośrednio dotyczyło prawidłowości realizacji przedsięwzięć nr 11 i 12 Programu modernizacji, tj. „Wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy SW” (nr 11) i „Wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych SW” (nr 12).

(akta kontroli str. 40-227)

Kolejną próbą badawczą objęto sześć kontroli przeprowadzonych w czterech przywieziennych zakładach pracy, stwierdzając co następuje:

- jedną kontrolą⁴⁸ objęto działalność finansowo-gospodarczą przedsiębiorstwa i stwierdzono zastrzeżenia, dotyczące m.in. nieterminowego regulowania zobowiązań wobec kontrahentów oraz sposobu przeprowadzania i dokumentowania inwentaryzacji;
- trzy kontrole⁴⁹ dotyczyły realizacji wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniach z poprzednich kontroli. W jednej z nich⁵⁰ stwierdzono usunięcie wszystkich stwierdzonych uprzednio uchybień, w dwóch kontrolach stwierdzono niepełną realizację wniosków i zobowiązano kierowników do poinformowania o wykonaniu zaleceń;
- dwie kontrole⁵¹ obejmowały swoim zakresem wykorzystanie dotacji z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy i w obu przypadkach stwierdzono, że dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone zgodnie z treścią umowy, w związku z czym nie wydano zaleceń;

⁴³ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r., poz. 351) zwana dalej „ustawą o rachunkowości”.

⁴⁴ Po kontroli przeprowadzonej w OISW w Opolu.

⁴⁵ Po kontroli przeprowadzonej w OISW w Szczecinie.

⁴⁶ Po kontroli przeprowadzonej w OISW Krakowie.

⁴⁷ Po kontroli przeprowadzonej w OISW Gdańsku.

⁴⁸ Kontrola przeprowadzona w Państwowym Przedsiębiorstwie Odzieżowym RAKON z Raciborza zakończona wystąpieniem pokontrolnym z 24 października 2017 r.

⁴⁹ Kontrole przeprowadzone w: Państwowym Przedsiębiorstwie Przemysłu Metalowego POMET z Wronek, zakończone sprawozdaniem z kontroli z 12 października 2017 r., w Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA z siedzibą w Warszawie, zakończona sprawozdaniem z kontroli z 20 listopada 2017 r. oraz w Państwowym Przedsiębiorstwie Odzieżowym RAKON z Raciborza zakończona sprawozdaniem z kontroli z 10 października 2018 r.

⁵⁰ Kontrola przeprowadzona w Państwowym Przedsiębiorstwie Przemysłu Metalowego POMET z Wronek, zakończone sprawozdaniem z kontroli z 12 października 2017 r.

⁵¹ Kontrole przeprowadzone w: Państwowym Przedsiębiorstwie Przemysłu Metalowego POMET z Wronek, zakończone sprawozdaniem z kontroli z 24 października 2017 r. oraz w Zachodniej Instytucji Gospodarki Budżetowej PIAST z siedzibą w Wołowie, zakończona sprawozdaniem z kontroli z 28 sierpnia 2017 r.

- żadna kontrola nie obejmowała swym zakresem analizy kontraktów zawieranych przez przywieszne zakłady pracy z podwykonawcami ani zagadnień optymalizacji zatrudniania osób osadzonych przy realizacji kontraktów finansowanych z Programu modernizacji.

(akta kontroli str. 522-561)

Zastępca DG SW wyjaśnił, że w CZSW prowadzony jest stały monitoring poziomu zatrudnienia, obejmujący także przywieszne zakłady pracy, dokonywany na podstawie comiesięcznych sprawozdań statystycznych sporządzanych przez jednostki penitencjarne oraz OISW. Ponadto dodał, że CZSW nie badał informacji dotyczących zatrudnienia osadzonych w przywiesznych zakładach pracy w odniesieniu do pojedynczego kontraktu, za to monitorował ogólny poziom zatrudnienia w przywiesznych zakładach pracy. Zastępca DG SW wyjaśnił również, że ww. kontrole przeprowadzone w przywiesznych zakładach pracy (...) *nie obejmowały swym zakresem analizy poszczególnych kontraktów zawieranych przez przywieszne zakłady pracy w odniesieniu do podwykonawców.*

(akta kontroli str. 26, 2259)

W dniu 26 stycznia 2016 r. do CZSW wpłynęło pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Legislacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości⁵² przekazujące opracowany przez Ministra Rozwoju, projekt *ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw* z prośbą o jego analizę i przekazanie ewentualnych uwag. CZSW zajął wobec ww. projektu stanowisko w piśmie z dnia 29 stycznia 2016 r.⁵³, w którym zgłosił propozycję zmian w projektowanym art. 4d pkt 7 ustawy pzp poprzez nadanie mu następującego brzmienia: przepisów ustawy nie stosuje się do zamówień o szacunkowej wartości mniejszej niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8e: „*udzielanych przez Ministra Sprawiedliwości albo jednostki organizacyjne mu podległe lub przez niego nadzorowane przywiesznym zakładom pracy, prowadzonym jako przedsiębiorstwa państwowe albo instytucje gospodarki budżetowej*”. Zaproponowana zmiana miała na celu rozszerzenie kręgu odbiorców dostaw, usług i robót budowlanych poprzez umożliwienie udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej progów unijnych przywiesznym zakładom pracy przez Ministra Sprawiedliwości oraz podległe mu lub nadzorowane jednostki organizacyjne bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Przedstawiciele CZSW nie uczestniczyli w dalszych etapach prac legislacyjnych nad ww. projektem.

(akta kontroli str. 2223-2248)

W dniu 21 października 2016 r. Dyrektor Generalny SW skierował do podległych jednostek pismo⁵⁴ 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 miejsc 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 powodowali 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

⁵² Nr DL-V-442-78/15.

⁵³ Nr BPR-0221-8/16/192.

⁵⁴ Nr BKW(p) – 073/31/2016/1016.

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 pzp. 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. 2260-2262)

Pismem z dnia 24 listopada 2016 r.⁵⁵ 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. 2263)

Pismem z dnia 1 sierpnia 2019 r.⁵⁶ skierowanym do podległych jednostek organizacyjnych SW, Dyrektor Generalny 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 wolności, polecił wprowadzić 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. 2264-2265)

W 2017 r. w ramach realizacji Programu modernizacji przywiezienne zakłady pracy występowały w charakterze wykonawców w następujących przedsięwzięciach:

- Nr 3 - zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego: wartość zadań zleconych PZP wyniosła

⁵⁵ Nr BKW(p) – 073-136/2016/1016.

⁵⁶ Nr BP 414.131.2019.DŁ.SG.

190 tys. zł (tj. 6,9% wartości wykonanego przedsięwzięcia), w tym zleconych w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp na kwotę 140 tys. zł (tj. 73,7% zadań zleconych PZP);

- Nr 4 – termomodernizacja obiektów budowlanych: wartość zadań zleconych PZP wyniosła 8 278,1 tys. zł (tj. 82,8% wartości wykonanego przedsięwzięcia), w tym zleconych w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp na kwotę 8 074,6 tys. zł (tj. 97,5% zadań zleconych PZP);
- Nr 5 – zapewnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego jednostek penitencjarnych: wartość zadań zleconych PZP wyniosła 1 627,1 tys. zł (tj. 31,2% wartości wykonanego przedsięwzięcia), w tym zleconych w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp na kwotę 1 502,2 tys. zł (tj. 92,3% zadań zleconych PZP);
- Nr 6 – poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej: wartość zadań zleconych PZP wyniosła 38 252,7 tys. zł (tj. 90,1% wartości wykonanego przedsięwzięcia), w tym zleconych w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp na kwotę 36 693,1 tys. zł (tj. 95,9% zadań zleconych PZP);
- Nr 7 – zakup i wymiana taboru samochodowego: wartość zadań zleconych PZP wyniosła 95 tys. zł (tj. 0,6% wartości wykonanego przedsięwzięcia), w tym zleconych w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp na kwotę 95 tys. zł (tj. 100% zadań zleconych PZP);
- Nr 8 – modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności: wartość zadań zleconych PZP wyniosła 58,3 tys. zł (tj. 2,9% wartości wykonanego przedsięwzięcia), w tym przedsięwzięciu nie zlecono prac w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp;
- Nr 9 – modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności: wartość zadań zleconych PZP wyniosła 8 095,3 tys. zł (tj. 67,9% wartości wykonanego przedsięwzięcia), w tym zleconych w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp na kwotę 8 045,8 tys. zł (tj. 99,4% zadań zleconych PZP).

Łącznie, w ramach realizacji ww. siedmiu przedsięwzięć, jednostki organizacyjne SW zleciły przywieziennym zakładom realizację zamówień o łącznej wartości 56 596,5 tys. zł (co stanowiło 63,5% łącznej zrealizowanej wartości tych przedsięwzięć), z czego zadania o wartości 54 550,6 tys. zł (tj. 96,4%) zlecono w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp.

(akta kontroli str. 390, 2358-2461)

W 2018 r. w ramach realizacji Programu modernizacji przywieziennych zakładów pracy występowały w charakterze wykonawców w następujących przedsięwzięciach:

- Nr 3 - zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego: wartość zadań zleconych PZP wyniosła 1 129,2 tys. zł (tj. 16,7% wartości wykonanego przedsięwzięcia), w tym zleconych w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp na kwotę 1 129,2 tys. zł (tj. 100% zadań zleconych PZP);
- Nr 4 – termomodernizacja obiektów budowlanych: wartość zadań zleconych PZP wyniosła 27 194,8 tys. zł (tj. 82,4% wartości wykonanego przedsięwzięcia), w tym zleconych w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp na kwotę 20 139,9 tys. zł (tj. 74,1% zadań zleconych PZP);
- Nr 5 – zapewnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego jednostek penitencjarnych: wartość zadań zleconych PZP wyniosła 982 tys. zł (tj. 58,9% wartości wykonanego przedsięwzięcia), w tym zleconych w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp na kwotę 982 tys. zł (tj. 100% zadań zleconych PZP);
- Nr 6 – poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej: wartość zadań zleconych PZP wyniosła 155 332,4 tys. zł (tj. 89,6% wartości wykonanego

przedsięwzięcia), w tym zleconych w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp na kwotę 154 802,1 tys. zł (tj. 99,6% zadań zleconych PZP);

- Nr 9 – modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności: wartość zadań zleconych PZP wyniosła 25 300,8 tys. zł (tj. 84,2% wartości wykonanego przedsięwzięcia), w tym zleconych w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp na kwotę 25 136 tys. zł (tj. 99,3% zadań zleconych PZP).

Łącznie, w ramach realizacji ww. pięciu przedsięwzięć, jednostki organizacyjne SW zleciły przywieziennym zakładom realizację zamówień o łącznej wartości 209 939,2 tys. zł (co stanowiło 85,7% łącznej zrealizowanej wartości tych przedsięwzięć), z czego zadania o wartości 202 189,3 tys. zł (tj. 96,3%) zlecono w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp.

(akta kontroli str. 390, 2358-2461)

W ramach sprawozdawczości z realizacji zadań finansowanych z Programu modernizacji, poszczególne OISW przekazywały do CZSW⁵⁷ następujące sprawozdania:

1) Zgodnie z Zarządzeniem DG SW w sprawie informacji o realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zakupów inwestycyjnych sporządzanych przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej⁵⁸, Dyrektorzy poszczególnych OISW sporządzali i przekazywali miesięczne, kwartalne i roczne⁵⁹ informacje o realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zakupów inwestycyjnych, w których przedstawiano m.in. następujące dane:

- nazwę realizowanych zadań i termin ich realizacji,
- wartość kosztorysową inwestycji oraz wartość wg podpisanych umów i aneksów,
- zaangażowanie środków finansowych w latach poprzednich i w roku bieżącym oraz wydatki planowane na kolejne lata
- opis zrealizowanych zadań.

2) Ze względu na korzystanie przy realizacji Programu modernizacji ze środków Funduszu Sprawiedliwości, OISW składały kwartalne i miesięczne sprawozdania, zawierające informacje o wykonaniu wydatków inwestycyjnych finansowanych ze środków tego Funduszu, na podstawie §50 i § 32 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości⁶⁰ oraz pisma DG SW z 21 czerwca 2018 r.⁶¹, OISW składały kwartalne i miesięczne sprawozdania, zawierające informacje o wykonaniu wydatków inwestycyjnych finansowanych ze środków Funduszu Sprawiedliwości.

3) OISW sporządzały Informacje o wykonaniu wydatków ze środków pochodzących z rezerwy celowej na realizację Programu modernizacji, które przekazywały w wersji elektronicznej w systemie sprawozdawczości VSP oraz w systemie obsługi budżetu państwa TREZOR. W informacjach tych prezentowano m.in. kwoty środków z rezerwy celowej: przyznane, wykorzystane oraz niewykorzystane.

4) Kwoty wydatków, zobowiązań i zaangażowanie środków wykorzystanych na realizację Programu modernizacji, wykazywane były (w kwotach ogólnych, bez wyszczególnienia) w comiesięcznie sporządzanych sprawozdania budżetowych Rb-28 składanych przez OISW.

(akta kontroli str. 16-26, 562-563)

⁵⁷ Sprawozdania te przekazywane były do Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego, Biura Ochrony, Biura Informatyki i Łączności oraz Biura Służby Zdrowia w CZSW.

⁵⁸ Zarządzenie nr 6/2012 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z 17 stycznia 2012 r., zwane dalej „Zarządzeniem DG SW w sprawie informacji o realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych”.

⁵⁹ Zgodnie z powołanym zarządzeniem, informacje miesięczne sporządzane były za październik i listopad danego roku i przekazywane do 16 dni po upływie okresu sprawozdawczego, sprawozdania kwartalne do 16 dni po upływie okresu sprawozdawczego oraz sprawozdania roczne do 10 lutego następnego roku.

⁶⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 683, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie FS”.

⁶¹ Pismo nr 314.21.2018.IP z 21 czerwca 2018 r.

Analiza objętych próbą badawczą ośmiu rocznych sprawozdań (po cztery za 2017r. i 2018r.) złożonych do CZSW na podstawie zarządzenia DG SW w sprawie informacji o realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych przez cztery OISW: z Katowic, Łodzi, Wrocławia i Poznania wykazała, że w sposób rzetelny przedstawiono w nich informacje o inwestycjach i zakupach sfinansowanych z Programu modernizacji przez jednostki podległe danemu OISW.

(akta kontroli str. 334-342)

Dyrektor Generalny SW przekazał Ministrowi Sprawiedliwości informacje z realizacji Programu modernizacji za 2017 i 2018 rok⁶², w których przedstawił rzeczowe i finansowe wykonanie zadań, co umożliwiło Ministrowi wypełnienie obowiązku określonego w art. 7 ustawy o Programie modernizacji i terminowe przedstawienie Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej informacji o realizacji Programu modernizacji⁶³.

W informacji za 2017 r. podano, że środki przeznaczone na przedsięwzięcia zaplanowane do realizacji w 2017 r. w łącznej kwocie 200 568 tys. zł, zostały wykorzystane w kwocie 197 204,2 tys. zł, tj. w 100%. Zaplanowana kwota wydatków finansowanych z budżetu SW (80 568 tys. zł) została również wykorzystana w całości, z kolei zaplanowane wydatki finansowane z rezerwy celowej w kwocie 120 000 tys. zł, zostały wykonane w kwocie 116 636,2 tys. zł, tj. w 99%. W całości lub niemal w całości (tj. powyżej 99% zaplanowanej kwoty) zostały zrealizowane wydatki na przedsięwzięcia 1 do 9 oraz 11 i 12 Programu modernizacji. Przedsięwzięcie nr 10 (Zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego...), zostało wykonane w 92%. W zestawieniach tabelarycznych zamieszczonych w podsumowaniu informacji za 2017 r. kwoty zaplanowane i wykorzystane przedstawiono prawidłowo, jednak procentowy poziom wykonania Programu modernizacji w trzech pozycjach sporządzonej informacji został przedstawiony nieprawidłowo, co opisano w sekcji „ustalone nieprawidłowości”.

W uzasadnieniu niepełnej realizacji ww. przedsięwzięcia nr 10 podano, że główną przyczyną był fakt, że pierwsze wydatki w ramach tego przedsięwzięcia poczyniono od maja 2017 r. Ponadto podano, że mimo trudności w pozyskaniu lekarzy etatowych do pracy w jednostkach penitencjarnych, udało się zatrudnić 499 osób personelu medycznego, w tym 119 lekarzy, 201 lekarzy specjalistów i 28 lekarzy dentyków.

W podsumowaniu informacji zawarto zapis: *Dokonując analizy zaprezentowanych w opracowaniu 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.*

(akta kontroli str. 344-365)

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%, tj. w kwocie 398 083,2 tys. zł. Podobnie jak w roku poprzednim, w 2018 r. nie zrealizowano w pełni jedynie przedsięwzięcia nr 10, tj. Zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego... Z zaplanowanej na 2018 r. kwoty 9 600 tys. zł, wydatkowano 9 503,8 tys. zł, tj. 99,0%, co spowodowane było brakiem zainteresowania lekarzy współpracą ze Służbą Więzienną, wynikającym głównie z niskiego poziomu proponowanych wynagrodzeń.

W całości została zrealizowana kwota wydatków finansowanych z budżetu SW (123 832,0 tys. zł). Z kolei zaplanowane wydatki z rezerwy celowej w wysokości 174 348 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 174 251,5 tys. zł (tj. 99,9%), a wydatki

⁶² Informacja za 2017 r. została przekazana z pismem nr BB.310.3.5.2018.WG z dnia 15 marca 2018 r., z kolei Informacja za 2018 r. została przekazana z pismem nr BB.0342.1.2019.MC z dnia 14 marca 2019 r.

⁶³ 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. Ww. informacje Ministra zostały sporządzone na podstawie danych otrzymanych z CZ SW.

z Funduszu Sprawiedliwości zaplanowane w kwocie 100 000 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 99 999,7 tys. zł.

W podsumowaniu informacji zawarto zapis: „Zabezpieczone w 2018 r. środki finansowe pozwoliły na pełną realizację zadań od strony rzeczowej”.

(akta kontroli str. 366-389)

DG SW przekazywał także do Ministerstwa Sprawiedliwości rozliczenia środków sfinansowanych z rezerw celowych oraz kwartalne sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 (w których uwzględniane były bez wyszczególnienia kwoty wydatkowane w ramach realizacji przedsięwzięć 10, 11 i 12 Programu modernizacji).

(akta kontroli str. 562-563)

Ponadto, 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 Sprawiedliwości⁶⁴ oraz w opracowanych przez Dyrektora DBiEF procedurach postępowania, Dyktor Generalny 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.

(akta kontroli str. 2221-2222)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. CZSW nie zagwarantował 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 o Służbie Więziennej. Dyktor Generalny SW w 2016 r. ustanowił wprawdzie regulacje wewnętrzne dotyczące udzielania zamówień w trybie art. 4 d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp, nie były one jednak wystarczające dla zapewnienia maksymalizacji miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności. 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 nieposiadające statusu takiego zakładu. Jednocześnie nie zapewniały one stosowania przez jednostki organizacyjne SW odpowiednich rozwiązań gwarantując realizację ww. obowiązku (np. poprzez ujmowanie w umowach z kontrahentami 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). Ponadto CZSW pomimo częstego stosowania przez jednostki organizacyjne SW, przy realizacji Programu modernizacji, procedur określonych w art. 4 d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp, nie monitorował poziomu zatrudnienia osadzonych przy realizacji poszczególnych zleceń (monitoringowi podlegał jedynie ogólny poziom zatrudnienia osadzonych).

(akta kontroli str. 2260-2263)

⁶⁴ Dz.U. z 2019 r., poz. 683.

Dyrektor Generalny SW wyjaśnił, że nadzorował realizację udzielania przez jednostki organizacyjne SW zamówień, w tym zamówień udzielanych przywieziennym zakładom pracy, w trakcie kontroli przeprowadzanych przez funkcjonariuszy CZSW oraz okręgowych inspektoratów SW.

(akta kontroli str. 19-20, 2249)

W ocenie NIK ww. kontrole nie zapewniały wystarczającego nadzoru nad realizacją przez podległe jednostki SW obowiązku określonego w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej, gdyż nie obejmowały one swym zakresem w szczególności analizy poziomu zatrudniania osób osadzonych przy realizacji poszczególnych zadań, w tym powierzonych przez przywiezienne zakłady pracy podwykonawcom niemającym statusu takiego zakładu.

(akta kontroli str. 522-561, 2259, 2293-2357)

Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie przez Dyrektora Generalnego SW z dniem 1 sierpnia 2019 r. dodatkowych regulacji wewnętrznych w zakresie udzielania przez podległe jednostki organizacyjne SW zamówień w trybie art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy pzp.

2. W zestawieniach tabelarycznych zamieszczonych w Informacji o realizacji Programu modernizacji za 2017 r. przedstawionej przez CZSW Ministrowi Sprawiedliwości podano nieprawidłowy procentowy poziom wykonania:
 - całego Programu modernizacji, który wynosił 98,3% (wykonanie 197 204,2 tys. zł / plan 200 568 tys. zł), a nie jak podano 100%,
 - rezerwy celowej, który wynosił 97,2% (wykonanie 116 636,2 tys. zł / plan 120 000 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 tys. zł), a nie jak podano 92%.

(akta kontroli str. 363-365, 1005)

Dyrektor Biura Budżetu CZSW wyjaśnił, że ww. procent wykonania zaprezentowano jako udział zrealizowanych wydatków w stosunku do uruchomionych środków, a nie do planu wynikającego z ustawy modernizacyjnej.

(akta kontroli str. 1003)

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, 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 środków finansowych.

(akta kontroli str. 344-365)

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor Generalny SW zapewnił prawidłowe przygotowanie Programu modernizacji, w szczególności poprzez wytypowanie zadań do realizacji według potrzeb Służby Więziennej oraz zapewnienie ich zgodności merytorycznej z celami Programu modernizacji. W ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją Programu modernizacji DG SW zapewnił w latach 2017-2018 niemalże pełną jego realizację. DG SW nie ustanowił jednak wystarczających procedur dla zapewnienia pełnej realizacji przez podległe jednostki organizacyjne SW obowiązku maksymalizacji liczby miejsc pracy dla osadzonych przy realizacji zadań ujętych w Programie modernizacji. DG SW zapewnił odpowiednią sprawozdawczość z wykonania zadań objętych Programem modernizacji.

2. Prawdliwość realizacji przedsięwzięć finansowych w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017 – 2020”

2.1 Zlecenie przez CZSW wykonawstwa zadań finansowanych z Programu modernizacji

Opis stanu faktycznego

W ramach realizacji ustawy modernizacyjnej w latach 2017 – 2018 CZSW zlecił podmiotom trzecim realizację zadań w ramach następujących przedsięwzięć ujętych w ustawie modernizacyjnej:

W roku 2017:

- Przedsięwzięcie nr 1 – zakup uzbrojenia – dwa zadania⁶⁵ na łączną kwotę brutto 1 928,39 tys. zł,
- Przedsięwzięcie nr 2 – zakup sprzętu i wyposażenia specjalnego – cztery zadania⁶⁶ na łączną kwotę brutto 2 193 tys. zł,
- Przedsięwzięcie nr 3 – zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego na kwotę - cztery⁶⁷ zadania na kwotę brutto 1 501,72 tys. zł,
- Przedsięwzięcie nr 7 – zakup i wymiana taboru samochodowego – trzy⁶⁸ zadania na łączną kwotę brutto 13 660 tys. zł,
- Przedsięwzięcie nr 8 – modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności – 10⁶⁹ zadań na łączną kwotę brutto 1 852 tys. zł.

W roku 2018:

- Przedsięwzięcie nr 1 – zakup uzbrojenia – jedno zadanie⁷⁰ na kwotę 2 511,95 tys. zł,
- Przedsięwzięcie nr 2 – zakup sprzętu i wyposażenia specjalnego – jedno⁷¹ zadanie na kwotę na kwotę 2 193 tys. zł,
- Przedsięwzięcie nr 6 – Budowa nowych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz rozbudowa i poprawa infrastruktury budowlanej – sześć zadań na łączną kwotę 17 067 tys. zł⁷²,
- Przedsięwzięcie nr 7 – zakup i wymiana taboru samochodowego – cztery⁷³ zadania na łączną kwotę 13 901,99 tys. zł,
- Przedsięwzięcie nr 8 – modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności – siedem⁷⁴ zadań na łączną kwotę 24 525,01 tys. zł⁷⁵.

(akta kontroli str. 1817-1824, 2280-2281)

⁶⁵ Zakup strzel samopowtarzalnych oraz amunicji małokalibrowej 5,56 mm

⁶⁶ Zakup zestawów ochronnych udaroodpornych, kamizelek taktycznych, kasków ochronnych udaroodpornych

⁶⁷ Zakup urządzeń rentgenowskich do kontroli paczek i bagaży, zakup wielostrefowych bramowych wykrywaczy metalu, zakup urządzeń do wykrywania środków odurzających i psychotropowych oraz wykrywaczy telefonów komórkowych.

⁶⁸ Zakup więźniarek (pojazd specjalny), pojazdów operacyjno – konwojowych jedenastoosobowych oraz pojazdów operacyjno – konwojowych dziewięćosobowych.

⁶⁹ Dostawa systemu wirtualizacji macierzy, dwie dostawy oprogramowań do monitorowania centralnych systemów informatycznych, dostawa modułu OSCP do CPP SW, licencji Systemu FUDO, przełączników sieciowych, systemu Centralnego Backup'u, budowy sieci SAN w centralnej serwerowni SW, dostawy urządzeń KEMP do centralnej serwerowni SW oraz kontrolki do składania podpisu elektronicznego w serwisie intranetowym SW.

⁷⁰ Zakup fabrycznie nowych, wyprodukowanych w 2018 roku karabinków kal. 5,56x45 mm

⁷¹ Zakup zestawów ochronnych udaroodpornych, kamizelek taktycznych, kasków ochronnych udaroodpornych.

⁷² Zadania: Przebudowa oraz remont budynku biurowo-administracyjnego CZSW – 8 545,2 tys. zł, Montaż wykładzin w pomieszczeniach biurowych CZSW (zlecenie dodatkowe, realizacja w 2019) – 391,7 tys. zł, Przebudowa sieci zewnętrznych na terenie CZSW – 1 965,0 tys. zł, Rozbudowa Centralnej Serwerowni Służby Więziennej w Warszawie – 4 159,3 tys. zł, Modernizacja elewacji budynku CZSW - 1 104,8 tys. zł oraz Przebudowa zabezpieczeń przeciwpożarowych w budynku CZSW – 901,0 tys. zł.

⁷³ Zakup pojazdów specjalnych – więźniarek, pojazdów specjalnych operacyjnych dziewięćosobowych, pojazdów operacyjno – konwojowych dziewięćosobowych, pojazdów dwuosobowych z homologacją ciężarową do 3,5 t.

⁷⁴ Dostawy: serwerów do jednostek organizacyjnych SW, systemów bezpieczeństwa teleinformatycznego, budowa centrum zapasowego systemów informatycznych SW (ze względu na opóźnienie wykonawcy, zadanie zrealizowane w 2019 r.), dostawa 32. szt. licencji na oprogramowanie Microsoft SQL, dostawy systemów łączności bezprzewodowej, dostawa 600 szt. licencji MS Dynamix oraz świadczenie usługi Azure Microsoft.

⁷⁵ W tym zadanie: Budowa centrum zapasowego systemów informatycznych SW o wartości 2 799,01 tys. zł brutto realizowane w 2019 r.

W okresie objętym kontrolą tj. w latach 2017 – 2018 w CZSW obowiązywały regulacje wewnętrzne w zakresie planowania i udzielania zamówień publicznych. Były one określone w zarządzeniach Dyrektora Generalnego SW:

- nr 57/15 z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie powołania w Centralnym Zarządzenie Służby Więziennej stałej komisji przetargowej do badań i oceny ofert oraz wniosków w toku postępowań o udzielenie zamówień publicznych⁷⁶,
- nr 59/15 z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w CZSW.

Oba powyższe zarządzenia straciły moc na podstawie zarządzenia nr 31/18 Dyrektora Generalnego z dnia 8 czerwca 2018 r. w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych w CZSW, które dostosowało obowiązujące w CZSW procedury do znowelizowanej ustawy pzp⁷⁷. Ponadto rozdział dotyczący „Wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego” został rozszerzony o opis procesu szacowania wartości zamówienia.

(akta kontroli str. 1478-1547)

Kontrola objętych próbą badawczą trzech postępowań⁷⁸ o zamówienie publiczne przeprowadzonych przez CZSW w trybie przetargu nieograniczonego⁷⁹ wykazała, że były one przeprowadzone zgodnie z ustawą pzp oraz z obowiązującymi w CZSW procedurami wewnętrznymi.

(akta kontroli str. 1478-1479, 1548-1574, 2271-2292)

CZSW w procedurach przetargowych, których przedmiotem były zadania finansowane z Programu modernizacji, nie stosował klauzul zatrudnieniowych z art. 22 ust. 2 pkt 3 i ust. 2a ustawy pzp. Dyrektor Generalny SW wyjaśnił, że specyfika przedmiotu zamówień nie uzasadniała zastosowania klauzul zatrudnieniowych.

(akta kontroli str. 1483)

W latach 2017 – 2018 CZSW unieważnił następujące cztery postępowania o udzielenie zamówień publicznych finansowanych w ramach Programu modernizacji:

W roku 2017 r.:

- postępowanie nr 17/17/MJ „Dostawa urządzeń sieciowych – trzech rodzajów przełączników sieciowych” o wartości 454,15 tys. zł. Unieważnienia dokonano na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 i art. 89 ust. 1 pkt. 2 ustawy pzp, z uwagi na odmowę zawarcia umowy przez wybranego oferenta (odmowa wynikała z nieuwzględnienia przez tego oferenta, w kalkulacji kosztów oferty, wymaganej liczby modułów sieciowych⁸⁰) i z uwagi na fakt, że wartość kolejnej oferty (702.108,60 zł) znacząco przekraczała środki przeznaczone na realizację zamówienia (560.000 zł).
- postępowanie nr 19/17/PA „Dostawa karabinków o kal. 5,56x45 mm” o wartości 2.182,93 tys. zł – postępowanie unieważniono na podstawie art. 93 ust. 1 pkt. 6

⁷⁶ Zmienione zarządzeniami Dyrektora Generalnego nr 42/2016 z dnia 20 października 2016 r. oraz nr 37/17 z dnia 20 czerwca 2017 r.

⁷⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1020 - w ustawie dokonano zmian zmierzających do promowania wykorzystywania pozaekonomicznych celów zamówień publicznych takich jak ochrona środowiska, integracja społeczna czy wspieranie innowacyjności m. in. poprzez położenie nacisku na wybór oferty najkorzystniejszej, czyli opartej również na efektywności kosztowej, uwzględniającej nie tylko cenę lub koszt ale także inne kryteria oceny ofert, ograniczenie stosowania kryterium najniższej ceny.

⁷⁸ 1. postępowanie nr ref. 16/17/PA „Dostawa zestawów ochronnych udaroodpornych, kasków ochronnych udaroodpornych oraz kamizelek taktycznych z wkładem przeciwpożarowym oraz możliwością zastosowania wkładów balistycznych” o wartości 2.188.170 zł brutto. 2. postępowanie nr ref. 5/17/PA „Dostawa pojazdów do transportu osadzonych” – przetarg nieograniczony o wartości część I 2.980.486,80 zł brutto, część II o wartości 9.772.350 zł brutto. 3. postępowanie nr ref. 2/18/RR Zakup fabrycznie nowych, wyprodukowanych w 2018 roku karabinków kal. 5,56x45 mm – w ilości 350 kpl. o wartości 2.511.950,28 zł brutto.

⁷⁹ Badaniem nie objęto zadań zleconych przez CZSW do realizacji przywieziennym zakładom pracy z uwagi na objęcie ich kontrolą w ramach kontroli NIK nr P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 37 – Sprawiedliwość, w zakresie budżetu Więziennictwa oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy przeprowadzonej w okresie od stycznia do kwietnia 2019 r.

⁸⁰ Z tego powodu CZSW na podstawie art. 89 ust. 1 pkt. 2 ustawy pzp odrzucił ofertę spółki, jako niezgodną z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

ustawy pzp. Unieważnienia dokonano z uwagi na zaistnienie istotnej zmiany okoliczności, powodującej, że prowadzenie postępowania nie leżało w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć. Było to wydanie w dniu 12 września 2017 r. w CZSW decyzji o wycofaniu z użytkowania w SW 26 mm pistoletów sygnałowych oraz strzelb powtarzalnych kaliber 12 Winchester model 1300 Defender i w związku z tym pilny konieczny zakup asortymentu zastępującego dotychczasowy, wycofany z użytkowania.

W roku 2018 r.:

- postępowanie nr 21/18/PA „Dostawa 2 sztuk urządzeń do wykrywania i identyfikacji narkotyków” o wartości 243,90 tys. zł. Postępowanie unieważniono na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp gdyż nie złożono w nim żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu. Do upływu terminu składania ofert tj. 28 września 2018 r. złożone zostały cztery oferty. Każda ze złożonych ofert została odrzucona na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy pzp, ponieważ treść ofert nie odpowiadała treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia⁸¹.
- postępowanie nr 22/18/PA „Dostawa 30 sztuk urządzeń do wykrywania telefonów komórkowych” o wartości 195,12 tys. zł. Postępowanie unieważniono na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp ponieważ nie złożono w nim żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu. Do upływu terminu składania ofert tj. 3 października 2018 r. złożone zostały dwie oferty. Każda ze złożonych ofert została odrzucona na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy pzp, ponieważ treść ofert nie odpowiadała treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia⁸².

(akta kontroli str. 1679-1739)

2.2 Realizacja zadań oraz ich finansowanie i sprawozdawanie

W 2017 r. wykonano następujące zadania zlecone do realizacji przez CZSW:

- Przedsięwzięcie nr 1 *Zakup uzbrojenia*:
 - Zakup strzelby samopowtarzalnej – dostawa za kwotę 1 339,47 tys. zł brutto. Realizacja zamówienia została zrealizowana z 12 dniowym opóźnieniem. W związku z opóźnieniem naliczona została kara umowna w wysokości 80,37 tys. zł,
 - Zakup amunicji małokalibrowa 5,56 – dostawa zrealizowana za kwotę 588,92 tys. zł brutto,
- Przedsięwzięcie nr 2 *Zakup sprzętu i wyposażenia specjalnego*:
 - Zakup zestawów ochronnych udaroodpornych, kamizelek taktycznych, kasków ochronnych udaroodpornych – za kwotę 2 188,17 tys. zł brutto,
 - Zakup kamizelek taktycznych – 1,29 tys. zł brutto,
 - Zakup kasków ochronnych z osłoną twarzy – 3,25 tys. zł brutto,
 - Zakup kamizelek taktycznych – 0,28 tys. zł brutto,
- Przedsięwzięcie nr 3 *Zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego*:
 - Zakup urządzeń rentgenowskich do kontroli paczek i bagażu – dostawa zrealizowana za kwotę 1 000,0 tys. zł brutto,
 - Zakup wielostrefowych bramowych wykrywaczy metalu – dostawa zrealizowana za kwotę 200,0 tys. zł brutto

⁸¹ W dwóch przypadkach Wykonawcy nie przystąpili do prezentacji oferowanego urządzenia. W jednym przypadku Wykonawca zaprezentował urządzenie wyprodukowane w 2016 r. (co było niezgodne z SIWZ-em), a kolejny Wykonawca nie był w stanie wykazać, że urządzenie zostało wyprodukowane w 2018 r.

⁸² W jednym przypadku Wykonawca nie był w stanie wykazać, że urządzenie zostało wyprodukowane w 2018 r. Natomiast drugi wykonawca nie dołączył do oferty karty katalogowej oferowanego urządzenia i nie przystąpił do jego prezentacji.

- Zakup urządzenia do wykrywania środków odurzających i psychotropowych – dostawa zrealizowana za kwotę 149,94 tys. zł brutto. Realizacja zamówienia została opóźniona przez dostawcę o 20 dni. W związku z opóźnieniem naliczona została kara umowna w wysokości 14,99 tys. zł,
- Zakup wykrywaczy telefonów komórkowych – dostawa za kwotę 151,78 tys. zł brutto.
- Przedsięwzięcie nr 7 *Zakup i wymiana taboru samochodowego*:
 - Zakup pojazdów specjalnych – więźniarek 23-osobowych – dostawa zrealizowana za kwotę 2 210,96 tys. zł brutto,
 - Zakup pojazdów operacyjno – konwojowych jedenastoosobowych – dostawa zrealizowana za kwotę 2 980,48 tys. zł brutto,
 - Zakup pojazdów operacyjno – konwojowych dziewięcioosobowych – dostawa zrealizowana za kwotę 8 468,56 tys. zł brutto,
- Przedsięwzięcie nr 8 *Modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności*:
 - Zakup systemu wirtualizacji macierzy – zadanie zrealizowane za kwotę 401,0 tys. zł brutto. Realizacja zamówienia została opóźniona przez dostawcę o 7 dni. W związku z opóźnieniem naliczona została kara umowna w wysokości 14,03 tys. zł,
 - Zakup oprogramowanie do monitorowania centralnych systemów informatycznych – zadanie zrealizowane za kwotę 29,0 tys. zł brutto,
 - Zakup oprogramowanie do monitorowania centralnych systemów informatycznych – zadanie zrealizowane za kwotę 80,0 tys. zł brutto,
 - Zakup Modułu OCSP do CCP SW – zadanie zrealizowane za kwotę 6,0 tys. zł brutto,
 - Zakup licencji Systemu FUDO – zadanie zrealizowane za kwotę 149,0 tys. zł brutto,
 - Zakup przełączników sieciowych - zadanie zrealizowane za kwotę 400,2 tys. zł brutto. Realizacja zamówienia została opóźniona przez dostawcę o 8 dni. W związku z opóźnieniem naliczona została kara umowna w wysokości 16,0 tys. zł,
 - Dostawa systemu Centralnego Backup'u – zadanie zrealizowane za kwotę 574,0 tys. zł brutto,
 - Budowa sieci SAN w centralnej serwerowni SW – zadanie zrealizowane za kwotę 67,0 tys. zł brutto,
 - Dostawa urządzeń KEMP do centralnej serwerowni SW – zadanie zrealizowane za kwotę 92,0 tys. zł brutto,
 - Zakup kontrolek do składania podpisu elektronicznego w serwisie intranetowym SW – zadanie zrealizowane za kwotę 54,0 tys. zł brutto.

W 2018 r. wykonano następujące zadania zlecone do realizacji przez CZSW:

- Przedsięwzięcie nr 1 *Zakup uzbrojenia*: zakup fabrycznie nowego karabinka 5,56x45 mm – dostawa zrealizowana za kwotę 2 511,96 tys. zł brutto,
- Przedsięwzięcie nr 2 *Zakup sprzętu i wyposażenia specjalnego*: Zestaw ochronny udaroodporny, kamizelka taktyczna. kask ochronny udaroodporny – dostawa zrealizowana za kwotę 2 193 tys. zł brutto⁸³,
- Przedsięwzięcie nr 7 *Zakup i wymiana taboru samochodowego*:

⁸³ Ponieważ wartość całego zadania wynosiła 2 215,23 tys. zł, pozostałą część pokryto z budżetu CZSW.

- Zakup pojazdów specjalnych – więźniarek 23-osobowych – dostawa zrealizowana za kwotę 5 835,12 tys. zł brutto,
- Zakup pojazdów specjalnych – pojazdy operacyjne dziewięcioosobowe – dostawa zrealizowana za kwotę 2 832,71 tys. zł brutto,
- Zakup pojazdów operacyjno – konwojowych dziewięcioosobowych – dostawa zrealizowana za kwotę 4 110,66 tys. zł brutto,
- Zakup pojazdów dwuosobowych z homologacją ciężarową do 3,5t – dostawa zrealizowana za kwotę 1 123,49 tys. zł brutto,
- Przedsięwzięcie nr 8 *Modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności*:
 - Zakup serwerów do jednostek organizacyjnych SW – dostawa zrealizowana za kwotę 1 781,15 tys. zł brutto,
 - Zakup systemu bezpieczeństwa teleinformatycznego – dostawa zrealizowana za kwotę 744,15 tys. zł brutto,
 - Zakup licencji na oprogramowanie Microsoft SQL – dostawa zrealizowana za kwotę 950,27 tys. zł brutto,
 - Zakup systemu łączności bezprzewodowej – dostawa zrealizowana za kwotę 15 597,37 tys. zł brutto,
 - Zakup licencji MS Dynamix – dostawa zrealizowana za kwotę 2 518,79 tys. zł brutto,
 - Świadczenie usługi Azure Microsoft – zadanie zrealizowane za kwotę 134,27 tys. zł brutto.

Ponadto, w 2018 r. na rozpoczęte zadania z Przedsięwzięcia nr 6 *Budowa nowych jednostek oraz rozbudowa i poprawa infrastruktury budowlanej* (których zakończenie przewidywane było na 2019 r.) wydatkowano łącznie kwotę 7 782,41 tys. zł.

Nałożone przez CZSW kary umowne na wykonawców za nieterminowe wykonanie zadań zostały obliczone prawidłowo, tj. każdorazowo obniżano wynagrodzenie wykonawców o kwotę wynikającą z zawartych umów. Uzyskane z kar umownych przychody zwracane były do budżetu państwa.

Na zrealizowane (zakończone) w latach 2017-2018 ze środków Programu modernizacyjnego zadania w ramach Przedsięwzięć nr 1-9 wydatkowano ogółem kwotę brutto 61 468,2 tys. zł, z czego 21 135,3 tys. zł w 2017 r. i 40 332,9 tys. zł w 2018 r. Całość środków pochodziła z rezerwy celowej. CZSW nie korzystał ze środków pochodzących z Funduszu Sprawiedliwości.

Zakończone zadania były realizowane w ramach następujących przedsięwzięć:

W 2017 r.: nr 1 Zakup uzbrojenia (1 928,39 tys. zł w § 4250), nr 2 Zakup sprzętu i wyposażenia specjalnego (2 192,99 tys. zł w § 4250), nr 3 Zakup i modernizacja zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu gaśniczo-ratowniczego (1 501,72 tys. zł w § 6060), nr 7 Zakup i wymiana taboru samochodowego (13 660 tys. zł w § 6060), nr 8 Modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności (1 852 tys. zł w § 6060).

W 2018 r.: nr 1 Zakup uzbrojenia (2 511,96 tys. zł w § 4250), nr 2 Zakup sprzętu i wyposażenia specjalnego (2 193 tys. zł w § 4250), nr 7 Zakup i wymiana taboru samochodowego (13 901,99 tys. zł w § 6060), nr 8 Modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności (21 726 tys. zł w § 4000 i § 6060).

(akta kontroli str. 1574-1606, 1744-1745.)

W celu weryfikacji czy przedmiot zakończonych zadań finansowanych w ramach Programu modernizacji został wykonany prawidłowo, objęto szczegółowym badaniem

trzy zadania zlecone bezpośrednio przez CZSW do wykonania podmiotom trzecim⁸⁴.
Próbą badawczą objęto:

- a) Zakup zestawów ochronnych: 400 kpl. zestawów udaroodpornych, 500 szt. kasków ochronnych udaroodpornych oraz 500 kpl. kamizelek taktycznych, za sumaryczną kwotę 1 779,0 tys. zł,
- b) Zakup 15 szt. pojazdów operacyjno-konwojowych za kwotę 2 423,16 tys. zł,
- c) Zakup 350 szt. fabrycznie nowego karabinka 5,56x45 zrealizowany za kwotę 2 042,24 tys. zł.

W wyniku ww. badania ustalono, co następuje:

Ad. a) Zestawy ochronne zostały dostarczone do Centralnej Składnicy Uzbrojenia przy Centralnym Ośrodku Szkoleniowym Służby Więziennej w Kaliszu w dniu 30 listopada 2017 r., gdzie powołana komisja dokonała sprawdzenia i przyjęcia zgodnie z protokołem przekazania nr 1/11/2017 z dnia 30 listopada 2017 r. 400 kpl. zestawów ochronnych udaroodpornych⁸⁵, 500 szt. kasków ochronnych z osłoną twarzy oraz 500 kpl. kamizelek taktycznych. Pismem nr BO.5910.4.2018.WL z dnia 7 lutego 2018 r. Zastępca Dyrektora Generalnego SW wydał zarządzenie dla Dyrektorów Okręgowych SW w celu odbioru zakupionych zestawów ochronnych⁸⁶, które w dalszych etapach były rozdysponowane do poszczególnych jednostek penitencjarnych.

Ad. b) W dniu 15 listopada 2017 r. dokonano w siedzibie wykonawcy umowy odbioru końcowego 15 szt. operacyjno – konwojowych pojazdów specjalnych marki Ford Transit. Następnie indywidualnie na podstawie protokołów przekazania CZSW przekazywał poszczególnym zakładom penitencjarnym te pojazdy.

Ad. c) Zakupione 350 szt. karabinków o kal. 5,56 x 45 mm marki Beretta wzór ARX 160 zostały dostarczone do Centralnej Składnicy Uzbrojenia przy Centralnym Ośrodku Szkoleniowym Służby Więziennej w Kaliszu w dniu 27 października 2018 r., gdzie powołana komisja dokonała sprawdzenia i przyjęcia 350 szt. broni, 700 szt. magazynków oraz 350 szt. pasów nośnych do ww. karabinku zgodnie z protokołem zdawczo-odbiorczym⁸⁷ z dnia 27 października 2017 roku. Pismem BO.5931.95.2018.AP z dnia 6 grudnia 2018 r. Zastępca Dyrektora Generalnego SW wydał zarządzenie dla Dyrektorów Okręgowych SW w celu odbioru zakupionych karabinków⁸⁸.

Przekazane składniki majątkowe zakupione bezpośrednio przez CZSW ze środków Programu modernizacyjnego zostały rozdysponowane i były wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str.1607-1678, 1836, 1870, 1883-1884, 1900, 1915-1916, 1936-1937)

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

CZSW udzielał zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy pzp oraz regulacjami wewnętrznymi w tym zakresie. Jednocześnie CZSW zapewnił właściwe wykonanie przedmiotów zamówień i niezwłoczne przekazanie ich do użytkowania. CZSW w uzasadnionych przypadkach unieważniał postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

⁸⁴ Próbą nie objęto zadań zleconych bezpośrednio przez CZSW do wykonania przywieziennym zakładom pracy gdyż były one w trakcie realizacji.

⁸⁵ W skład zestawu ochronnego udaroodpornego wchodziło: kamizelka ochronna, 2 szt. nagolenników ochronnych, 2 szt. ochraniacze przedramion, 2 szt. ochraniacze ramion, ochraniacz krocza, 2 szt. ochraniacze ud oraz para rękawic ochronnych.

⁸⁶ Do OISW we Wrocławiu, Poznaniu, Łodzi i Katowicach przekazano kolejno następujący sprzęt: zestawy ochronne udaroodpome 25 kpl., 22 kpl., 25 kpl. i 30 kpl., kaski ochronne z osłoną twarzy 30, 35, 30 i 35 oraz kamizelki taktyczne 40,30, 30 i 30.

⁸⁷ W ramach umowy nr 111/2018 z dnia 2 sierpnia 2018 r.

⁸⁸ Do objętych kontrolą NIK nr P/19/069 OISW we Wrocławiu, Poznaniu, Łodzi i Katowicach przekazano kolejno następującą ilość broni: 25, 25, 20 i 25.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie rzetelnej prezentacji danych w Informacjach przekazywanych Ministrowi Sprawiedliwości dot. poziomu wykonania Programu modernizacji i poszczególnych przedsięwzięć.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora Generalnego SW, drugi do akt kontroli.

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Panu Dyrektorowi 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 Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Katowice, dnia 13 września 2019 r.

Kontroler
Marcin Wesoły

Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach