



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.005.04.2019

plk Grzegorz Kosiński
Dyrektor Zakładu Karnego w Raciborzu
Zakład Karny w Raciborzu
ul. Eichendorffa 14, 47 – 400 Racibórz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/069 – Realizacja programu modernizacji Służby Więziennej.

I. Dane identyfikacyjne.

Jednostka kontrolowana	Zakład Karny w Raciborzu ¹ , ul. Eichendorffa 14, 47- 400 Racibórz
Kierownik jednostki kontrolowanej	ppłk Grzegorz Kosiński, Dyrektor Zakładu od dnia 1 września 2017 r. W okresie objętym kontrolą, funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił ppłk Jarosław Piątek - do dnia 31 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 4-5)
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość realizacji przedsięwzięć finansowanych w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (do 28 lutego 2019 r.). Badaniem kontrolnym objęto również okres wcześniejszy w zakresie niezbędnym dla realizacji celów kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach.
Kontrolerzy	1. Michał Kapek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/69/2019 z 7 marca 2019 r.; 2. Beata Pękuł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/70/2019 z 7 marca 2019 r. (akta kontroli str. 1–3)

¹ Zwany dalej: „Zakładem Karnym” lub „Zakładem”, określane również skrótem „ZK”.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, zwana dalej: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności.

OCENA OGÓLNA

Zakład Karny, realizując w latach 2017-2019⁴ „Program Modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”⁵, nierzetelnie stosował przepisy art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶ dopuszczające udzielanie zamówień publicznych przywieziennym zakładom pracy z pominięciem reżimu tej ustawy. Zamówienia inwestycyjno-remontowe kierowane były bowiem do przywieziennego zakładu pracy specjalizującego się w produkcji odzieży roboczej i medyczno-higienicznej, a w faktyczną realizację tych zadań angażowani byli podwykonawcy, nieposiadający statusu takiego zakładu i niezobowiązani do zatrudniania osadzonych (i jego maksymalizacji).

W efekcie zaangażowanie osób osadzonych w realizację zadań miało ograniczony zakres, w związku z czym nie zostały spełnione warunki dla optymalnej realizacji celu wyłączenia zamówień udzielanych przywieziennym zakładom pracy spod rygorów konkurencyjnego rynku (tj. tworzenie miejsc pracy dla osadzonych).

Zakład w okresie objętym kontrolą realizował siedem różnego typu przedsięwzięć określonych w Programie modernizacji, dotyczących: zakupu i modernizacji urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu pożarniczego, poprawy stanu technicznego infrastruktury budowlanej, modernizacji systemów informatycznych i systemów łączności, modernizacji podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności, zmiany systemu zatrudnienia personelu medycznego, wzmocnienia systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz wzrostu konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych.

Zadania inwestycyjno-remontowe były zlecane przywieziennym zakładom pracy w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp, tj. z wyłączeniem procedur określonych w tej ustawie. Stosownie do wskazań i wytycznych określonych przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej⁷, ZK każdorazowo szacował wartość planowanych zadań inwestycyjnych, a po ich akceptacji przez Dyrektora Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej⁸, zapraszał do składania ofert co najmniej trzy podmioty posiadające status przywieziennego zakładu pracy. Objęty kontrolą NIK zakup aparatu USG został dokonany zgodnie z przepisami Pzp, a zakup mebli do pomieszczeń służby zdrowia Zakładu z prawidłowym zastosowaniem wyłączenia stosowania Pzp ze względu na wartość zamówienia⁹ i zgodnie z obowiązującymi w ZK uregulowaniami wewnętrznymi.

Realizując zadania z Programu modernizacji, stosowano przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹⁰ oraz postępowano zgodnie ze wskazaniem jednostek nadrzędnych. Sprawowany przez służby kwatermistrzowskie nadzór i monitoring zadań, zapewniał ich realizację oraz rozliczenie inwestycji, zgodnie z obowiązującymi przepisami i uregulowaniami wewnętrznymi.

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

⁴ Do 28 lutego.

⁵ Dalej: Program modernizacji lub Program.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm., dalej : Pzp

⁷ Określonych w piśmie nr BKW(p)-073-131/2016/1016 z 21.10.2016 r.

⁸ Dalej: OISW.

⁹ Art. 4 pkt 8 Pzp.

¹⁰ Dz. U. Nr 238 poz. 1579.

Zlecając wykonanie zadań inwestycyjno-remontowych¹¹ Państwowemu Przedsiębiorstwu Odzieżowemu „RAKON” z siedzibą w Raciborzu¹² posiadającemu status przywieźniennego zakładu pracy, nie zapewniono jednak maksymalizacji zatrudnienia osadzonych. W większości objętych kontrolą umów (w siedmiu z dziewięciu, tj. 77,8%) na realizację zadań zleconych temu zakładowi w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp nie zawarto bowiem żadnych zapisów dotyczących wymogów zatrudnienia osadzonych, w szczególności nie określono minimalnej liczby osadzonych do zatrudnienia oraz warunków na jakich wykonawca powinien ich zatrudnić. Jednocześnie dopuszczono do podzlecenia przez RAKON faktycznej realizacji tych robót podmiotom nieposiadającym statusu przywieźniennego zakładu pracy. W konsekwencji przywieźnienny zakład pracy przy realizacji zadań pełnił de facto rolę jedynie pośrednika, a w związku z tym znaczący wpływ na liczbę zatrudnionych osadzonych przy danym zadaniu mieli podwykonawcy niemający obowiązku tworzenia miejsc pracy dla osadzonych (i ich maksymalizacji).

NIK wskazuje przy tym, że celem ustanowienia zwolnienia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp było wsparcie przywieźniennych zakładów pracy jako podmiotów, które stanowią naturalną bazę zatrudnienia osadzonych i których ustawowym zadaniem jest tworzenie miejsc pracy dla tej kategorii pracowników, a nie wsparcie przedsiębiorców prowadzących zwykłą działalność gospodarczą, którzy nie są wyspecjalizowani w zatrudnianiu osób pozbawionych wolności. Ponadto zgodnie z procedurami wewnętrznymi ustanowionymi przez Dyrektora Generalnego SW¹³, kierownicy jednostek organizacyjnych zobowiązani byli do dołożenia należytej staranności w celu maksymalizacji ilości stanowisk pracy dla osadzonych.

W ocenie NIK w ograniczonym zakresie realizowany był zatem obowiązek tworzenia warunków do jak najszerzego zatrudniania osób pozbawionych wolności określony w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej¹⁴ oraz wydanych na podstawie tego przepisu regulacjach wewnętrznych obowiązujących w Służbie Więziennej¹⁵, a także umożliwiający zamawiającemu skorzystanie z dyspozycji art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności.

Przygotowanie do realizacji Programu modernizacji

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2017-2019 w Zakładzie Karnym nie obowiązywała odrębna procedura związana z typowaniem i zgłaszaniem zadań do Programu modernizacji.

Jak poinformował Dyrektor ZK, „Zadania związane z przedsięwzięciem nr 6 (Poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej – przypis NIK) wynikały z potrzeb infrastrukturalnych i były zgłaszane do OISW w Katowicach we wcześniejszych latach w ramach wniosków inwestycyjnych (wynikających z Zarządzenia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej) oraz propozycji do planu budżetu w par. 4270 (zadania remontowe). Natomiast przedsięwzięcie nr 9

¹¹ Zadania w przedmiocie: 1. „Modernizacji pawilonów penitencjarnych 1A,1B,1C,1D,1E”, 2. „Remontu wraz z termomodernizacją dachów budynków 1C,1D,1E,1F oraz budynków nr 5,6,7”, 3. „Modernizacji centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 6 i 7”, 4. Modernizacji centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 5”, 5. „Termomodernizacji budynku kuchennego oraz modernizacji dachu budynku penitencjarnego 1A”, 6. - „Wymiany stolarki okiennej w pawilonie mieszkalnym 1C (84 sztuki)”, 7. „Docieplenia stropów w budynkach penitencjarnych 1A,1B,1C,1E”.

¹² Dalej: RAKON.

¹³ Pismo Dyrektora Generalnego SW z dnia 21 października 2016 r. nr BKW(p)-073-131/2016/1016).

¹⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 1542 ze zm., dalej: ustawa o Służbie Więziennej.

¹⁵ Pisma Dyrektora Generalnego SW z dnia 21 października 2016 r. nr BKW(p)-073-131/2016/1016) oraz z dnia 24 listopada 2016 r., nr BKW(p)- 073-136/2016/1016.

(Modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności – przypis NIK) wynikało wprost z konieczności dostosowania tuł. Słuzby Zdrowia do wymogów Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5.07.2012 r. w sprawie szczegółowych warunków jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu leczniczego dla osób pozbawionych wolności”.

(dowód: akta kontroli str. 6)

2. W okresie objętym kontrolą ZK otrzymał środki finansowe na realizację zadań objętych *Programem* na podstawie pism i zarządzeń Dyrektora Generalnego Służby Więziennej¹⁶, a także informacji, pism i wniosków złożonych do Okręgowego Inspektoratu Więziennego w Katowicach¹⁷. I tak w ramach niżej wymienionych przedsięwzięć:

1) „*Zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu pożarniczego*” (przedsięwzięcie nr III) - pismem z dn. 5 lipca 2018 r. ZK wystąpił o środki na zakup bramowego wykrywacza metali¹⁸;

2) „*Poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej*” (przedsięwzięcie nr VI) - wnioskiem z dn. 18 stycznia 2017 r. ZK zwrócił się o środki finansowe na realizację programu inwestycyjnego pn. „*Poprawa infrastruktury w Zakładzie Karnym w Raciborzu*”¹⁹;

3) „*Modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności*” (przedsięwzięcie nr VIII) – w związku z informacją z OISW z dn. 8 maja 2018 r. ZK uzyskał środki na sfinansowanie zakupu i zamontowanie w ZK systemu antenowego w ramach modernizacji łączności radiowej;

4) „*Modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności*” (przedsięwzięcie nr IX) – pismem do OISW z dn. 4 listopada 2016 r.²⁰ oraz wnioskiem z dnia 28 czerwca 2018 r.²¹, ZK zwrócił się o środki finansowe na odpowiednio: zakup aparatu do badań USG, a także na „*Modernizację wraz z dostosowaniem ambulatorium z izbą chorych do wymogów Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości*”.

5) „*Zmiana systemu zatrudnienia personelu medycznego*” (przedsięwzięcie nr X) - pismem do OISW z dn. 6 grudnia 2018 r. ZK zwrócił się o środki na wynagrodzenie dla personelu pielęgniarstwa w miesiącu grudniu 2018 r.;

6) „*Wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej*” (przedsięwzięcie nr XI) – w związku z informacją zawartą w piśmie Z-cy Dyr. Służby Więziennej z dnia 07.06.2017 r., ZK otrzymał środki finansowe na wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej;

7) „*Wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych*” (przedsięwzięcie nr XII) – w związku z informacją zawartą w piśmie Z-cy Dyr. Służby Więziennej z dnia 16.05.2017 r., ZK otrzymał środki finansowe na podwyżki wynagrodzeń dla pracowników cywilnych.

¹⁶ Zwanego dalej: „Dyrektorem Generalnym SW”.

¹⁷ Zwanego dalej: „OISW w Katowicach”.

¹⁸ Zapotrzebowanie na to zadanie ZK składał już wcześniej, tj. 11 sierpnia 2016 r., jednak środków na ten cel nie otrzymał.

¹⁹ Zapotrzebowania na zadania remontowe w tym zakresie ZK zgłaszał wielokrotnie w latach 2014-2016, jednak środki nie zostały przyznane.

²⁰ Zapotrzebowania na ten cel ZK składał uprzednio w latach 2013 i 2014, jednak środków na ten cel nie otrzymał.

²¹ Zapotrzebowania na zadania remontowe w tym zakresie ZK zgłaszał wielokrotnie w latach 2007, 2009 oraz 2013-2015, jednak środki nie zostały przyznane.

(dowód: akta kontroli str. 9-16, 23-28, 495-496)

3. Na potrzeby realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych finansowanych z *Programu modernizacji* harmonogramy rzeczowo-finansowe sporządzono dla:

- Przedsięwzięcia nr VI - program inwestycyjny pn. „*Poprawa infrastruktury w Zakładzie Karnym w Raciborzu*”. Planowany zakres rzeczowy i harmonogram realizacji określone w programie inwestycji, zatwierdzone zostały przez Dyrektora Okręgowego SW w Katowicach 23 stycznia 2017 r. Inwestycję zaplanowano na lata 2017 – 2019, a jej wartość na kwotę 7 030,0 tys. zł.
- Przedsięwzięcia nr IX - przebudowa wraz z adaptacją ambulatorium z izbą chorych w Zakładzie Karnym w Raciborzu. Planowany zakres rzeczowy i harmonogram realizacji, określone w programie inwestycji, zatwierdzone przez Dyrektora Okręgowego SW w Katowicach 2 lipca 2018 r. Inwestycję zaplanowano na sześć miesięcy 2018 r., a jej wartość na kwotę 1 150,0 tys. zł.

Za nadzór oraz monitorowanie realizacji ww. przedsięwzięć odpowiadał Dział Kwatermistrzowski ZK, Inspektor nadzoru Inwestorskiego zatrudniony na podstawie umowy oraz komórka kwatermistrzowsko-inwestycyjna w OISW w Katowicach.

Dla zadań realizowanych w ramach przedsięwzięć: nr X (zatrudnienie pielęgniarki), nr VIII (montaż systemu antenowego w ramach modernizacji łączności radiowej) i nr III (zakup i montaż bramowego wykrywacza metali) – nie sporządzono harmonogramów ich realizacji.

Za realizację powyższych zadań odpowiedzialne były odpowiednio: Dział Kadr oraz pracownicy więziennej służby zdrowia, Dział Informatyki i Łączności ZK a także Dział Ochrony ZK.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 23-28)

4. W związku z wprowadzeniem do realizacji zadań finansowanych z *Programu modernizacji* w Zakładzie nie wzmocniono pod względem kadrowym komórek organizacyjnych zaangażowanych w realizację tego Programu, w tym właściwych w sprawach zamówień publicznych i inwestycji. Nie ustanowiono również szczególnego systemu nadzoru i monitorowania realizacji *Programu modernizacji*.

(dowód: akta kontroli str. 7)

5. System sprawozdawczości z realizacji *Programu* opierał się na rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, zarządzeniu nr 6/2012 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie informacji o realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zakupów inwestycyjnych sporządzanych przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej oraz decyzjach Centralnego Zarządu Służby Więziennej, np. w zakresie obowiązku comiesięcznego raportowania o sposobie wykorzystania środków finansowych na zadania związane z modernizacją służby zdrowia SW.

Wydatki i zaangażowanie środków ujmowano w sprawozdaniach budżetowych RB-28. Rozszerzono sprawozdawczość w systemie VSP odnosząc wydatkowane środki ujęte w RB-28 w poszczególnych paragrafach, do poszczególnych przedsięwzięć realizowanych w ramach *Programu modernizacji*. Na koniec roku przekazano informację w formie zestawienia, gdzie wydatki zostały wykazane w poszczególnych paragrafach w odniesieniu do pozycji przyznanej rezerwy (poz. 64 – środki na Modernizację Służby Więziennej) oraz decyzji Ministra Finansów.

W roku 2018 realizacja Programu finansowana była również ze środków pochodzących z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w zakresie wydatków inwestycyjnych. Informacje dotyczące wykonania wydatków inwestycyjnych przekazywano kwartalnie do jednostki nadrzędnej łącznie ze skanami faktur, potwierdzeniem zleceń płatniczych oraz protokołami odbioru wykonanych robót. W systemie VSP miesięcznie przekazywano informację o wydatkowanych i zaangażowanych środkach w odniesieniu do paragrafu.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 239- 491, 854-879)

6. Dyrektor Generalny SW w pismach z dnia 21 października 2016 r.²² i z dnia 24 listopada 2016 r.²³ wskazał, że nadrzędną zasadą udzielania, przez jednostki organizacyjne SW zamówień na dostawy, usługi oraz roboty budowlane jest ich kierowanie w pierwszej kolejności do przywieziennych zakładów pracy przy zastosowaniu przepisów art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp. Wprowadził jednocześnie zasadę, iż zaproszenie do składania ofert winno być kierowane do co najmniej trzech przywieziennych zakładów pracy, które realizują dane dostawy, usługi bądź roboty budowlane, związane z zatrudnieniem osadzonych.

(dowód: akta kontroli str. 29-32)

Zarządzeniem nr 208/2017 z dnia 17 listopada 2017 r. Dyrektor ZK ustalił regulamin udzielania zamówień publicznych w ZK oraz regulamin udzielania zamówień, do których nie mają zastosowania przepisy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 33-57)

Zlecanie wykonawstwa zadań finansowanych z Programu modernizacji

Opis stanu
faktycznego

1. W ramach wymienionych w pkt 1.2. siedmiu przedsięwzięć, w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 28 lutego 2019 r. ZK realizował łącznie 26 zadań o wartości 7 374,4 tys. zł netto (8 399,7 tys. zł brutto), z czego 23 stanowiły zadania inwestycyjne – o wartości 7 370,2 tys. zł netto (8 276,1 tys. zł brutto) oraz trzy dotyczące uposażeń i wynagrodzeń funkcjonariuszy oraz pracowników Zakładu o wartości 123,6 tys. brutto.

Wartość zadań zleconych w ramach poszczególnych przedsięwzięć wynosiła:

- a) 16,3 tys. zł netto (20,1 tys. zł brutto) - „Zakup bramowego wykrywacza metalu”²⁴;
- b) 6 349,1 tys. zł netto (7 030,0 tys. zł brutto), w tym: 1) 98,6 tys. zł netto (121,3 tys. zł brutto) „Wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej związanej z zadaniem inwestycyjnym pn. Poprawa infrastruktury w Zakładzie Karnym w Raciborzu”, 2) 648,1 tys. zł netto (745 tys. zł brutto) „Termomodernizacja budynku kuchennego oraz modernizacja dachu budynku penitencjarnego 1A”, 3) 7,7 tys. zł netto (9,5 tys. zł brutto) „Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego przy zadaniu Termomodernizacja budynku kuchennego oraz modernizacja dachu budynku penitencjarnego 1A”, 4) 87,8 tys. zł netto (108 tys. zł brutto) „Modernizacja centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 5”, 5) 2,0 tys. zł netto (2,5 tys. zł brutto) „Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego przy zadaniu Modernizacja centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 5”, 6) 1 230,5 tys. zł netto (1 358,6 tys. zł brutto)

²² Nr BKW(p) – 073 – 131/2016/1016.

²³ Nr BKW(p) – 073 – 136/2016/1016.

²⁴ Zadanie realizowane w ramach przedsięwzięcia nr III „Zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu pożarniczego”.

„Remont wraz z termomodernizacją dachów budynków 1C,1D,1E,1F oraz budynków nr 5,6,7”, 7) 52,0 tys. zł netto (64,0 tys. zł brutto) „Modernizacja centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 6 i 7”, 8) 11,0 tys. zł netto (13,5 tys. zł brutto) „Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego przy zadaniach Remont wraz z termomodernizacją dachów budynków 1C,1D,1E,1F oraz budynków nr 5,6,7 i Modernizacja centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 6 i 7”, 9) 3 520,1 tys. zł netto (3 801,7 tys. zł brutto) „Modernizacja pawilonów penitencjarnych 1A,1B,1C,1D,1E”, 10) 32,0 tys. zł netto (39,4 tys. zł brutto) „Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego przy zadaniu Modernizacja pawilonów penitencjarnych 1A,1B,1C,1D,1E”, 11) 26,7 tys. zł netto (28,9 tys. zł brutto) „Wymiana stolarki okiennej w pawilonie mieszkalnym 1C (84 sztuki)”, 12) 268,5 tys. zł netto (290,0 tys. zł brutto) „Docieplenie stropów w budynkach penitencjarnych 1A,1B,1C,1E”, 13) 359,2 tys. zł netto (441,8 tys. zł brutto) „Modernizacja korytarzy w pawilonach penitencjarnych 1A,1B,1C,1E” i 14) 4,9 tys. zł netto (6,0 tys. zł brutto) „Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego przy zadaniu Modernizacja korytarzy w pawilonach penitencjarnych 1A,1B,1C,1E”²⁵;

- c) 4,8 tys. zł netto (6,0 tys. zł brutto) na „Montaż systemu antenowego w ramach modernizacji łączności radiowej”²⁶;
- d) 1 000,0 tys. zł netto (1 220,0 tys. brutto), z czego: 1) 15,0 tys. zł netto (18,5 tys. zł brutto) na „Wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej związanej z zadaniem inwestycyjnym polegającym na modernizacji wraz z dostosowaniem ambulatorium z izbą chorych do wymogów Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości”, 2) 844,5 tys. zł netto (1 038,7 tys. zł brutto) na „Modernizację wraz z dostosowaniem ambulatorium z izbą chorych do wymogów Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości” 3) 8,9 tys. zł netto (10,9 tys. zł brutto) na „Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego przy zadaniu Modernizacja wraz z dostosowaniem ambulatorium z izbą chorych do wymogów Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości”, 4) 45,5 tys. zł netto (56,0 tys. zł brutto) na „Wykonanie oraz montaż mebli w Służbie Zdrowia Zakładu Karnego w Raciborzu”, 5) 10,3 tys. zł netto (12,4 tys. zł brutto) na „Wyposażenie ambulatorium”, 6) 11,0 tys. zł netto (13,5 tys. zł brutto) na „Sprzęt kwaterunkowy do ambulatorium” i 7) 64,8 tys. netto (70,0 tys. zł brutto) na „Dostawę i montaż fabrycznie nowego, nieużywanego ultrasonografu do ambulatorium Zakładu Karnego w Raciborzu”²⁷.

Z 23 ww. zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 7 370,2 tys. zł netto (8 276,1 tys. zł brutto), 11 (tj. 47,8%) zlecono na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 *Pzp* przywieziennym zakładom pracy (10 przedsiębiorstwu RAKON i jedno BIGB „Baltica” z Bydgoszczy). Łączna wartość tych zadań wyniosła 7 902,4 tys. zł brutto, co stanowiło 95,5% wartości brutto wszystkich inwestycji realizowanych przez ZK w ramach *Programu modernizacji*.

(dowód: akta kontroli str. 497-499)

²⁵ Zadania realizowane w ramach przedsięwzięcia nr VI „Poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej”.

²⁶ Zadanie realizowane w ramach przedsięwzięcia nr VIII „Modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności”.

²⁷ Zadania realizowane w ramach przedsięwzięcia nr IX „Modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności”.

2. W roku 2017 Zakład dokonał zakupu aparatu USG za kwotę 64,8 tys. zł netto (70,0 tys. zł brutto). Wykonawcę dostawy wybrano w wyniku przeprowadzonego przetargu nieograniczonego. W poddanej badaniu dokumentacji tego postępowania pod kątem zastosowania przepisów *Pzp* nieprawidłowości nie stwierdzono.

W wyniku badania wydatków na kwotę łączną 144,1 tys. zł netto (177,3 tys. zł brutto) - zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej związanej z zadaniem inwestycyjnym „Poprawa infrastruktury w Zakładzie Karnym w Raciborzu” i „Wykonanie oraz montaż mebli w Służbie Zdrowia Zakładu Karnego w Raciborzu” pod kątem zasadności wyłączenia ze stosowania przepisów *Pzp* nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 63-204)

3. W ogłoszeniu o ww. zamówieniu nie zawarto zastrzeżenia dotyczącego „klauzuli zatrudnieniowej” określonej w art. 22 ust. 2 pkt 3 przywołanej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 75-81)

4. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 28 lutego 2019 r., na podstawie przepisów zawartych w art. 4d ust. 1 pkt 8 *Pzp* ZK udzielił 11 zamówień²⁸, które były finansowane ze środków *Programu modernizacji*. Dziesięć z nich zlecono przedsiębiorstwu RAKON²⁹, a jedno – Bałtyckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „Baltica” w Bydgoszczy³⁰. Każde z tych przedsiębiorstw znajdowało się w wykazie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych, znajdującym się w załączniku do obwieszczenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 sierpnia 2016 r.³¹ Wartość żadnego z udzielonych zamówień nie przekraczała kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 przywołanej powyżej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 497-499, 500-501)

Dane dotyczące liczby osadzonych oraz warunków na jakich wykonawcy powinni zatrudniać osoby osadzone przy realizacji poszczególnych zadań, określone zostały w dwóch umowach dotyczących: „*Modernizacji wraz z dostosowaniem ambulatorium z izbą chorych do wymogów Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości*” oraz „*Modernizacji korytarzy w pawilonach penitencjarnych 1A, 1B, 1C i 1E w Zakładzie Karnym w Raciborzu*”.

W § 6 obu ww. umów wskazano m.in., że „(...) Wykonawca przy wykonaniu przedmiotu Umowy musi zatrudnić co najmniej 2 osoby pozbawione wolności.” (pkt 1), oraz że każda z tych osób (...) winna być zatrudniona w pełnym wymiarze etatu czasu pracy (...) przez cały okres realizacji przedmiotu umowy.” (pkt 2).

W przypadku pierwszego z ww. zadań, warunki o których mowa powyżej wykonawca spełnił³², natomiast drugiego zadania nie objęto badaniem w tym zakresie gdyż do zakończenia kontroli NIK nie zostało zakończone.

W pozostałych przypadkach zamawiający nie wprowadził żadnych zobowiązań dla wykonawcy w zakresie dotyczącym zatrudniania osadzonych przy realizacji

²⁸ Dotyczących realizacji 11 zadań: ośmiu w ramach przedsięwzięcia nr VI i trzech – nr VIII, z czego w przywołanym powyżej terminie zakończono realizację ośmiu: pięciu w ramach przedsięwzięcia nr VI i trzech – nr VIII.

²⁹ W tym jedno – Zakup wyposażenia ambulatorium” o wartości 10,3 tys. zł netto – zrealizowano bez zawarcia umowy, zadanie rozliczono na podstawie faktury.

³⁰ W tym przypadku ZK nie zawarł umowy w sprawie realizacji zadania dotyczącego zakupu i dostawy sprzętu kwaterunkowego do ambulatorium o wartości 11 tys. zł netto, zadanie rozliczono na podstawie faktury.

³¹ M. P. z 2016 r., poz. 801

³² W okresie od września do grudnia 2018 r. w pełnym wymiarze etatu zatrudnionych było łącznie sześciu osadzonych: po trzech we wrześniu, listopadzie i grudniu oraz dwóch w październiku.

powierzonych zadań. Nie oszacował również liczby osób skazanych, którym planowano powierzenie zatrudnienia, charakteru wykonywanych potencjalnie obowiązków, wymiaru etatów oraz stawek wynagrodzenia.

Również w wysłanych zaproszeniach do składania ofert - z wyjątkiem zaproszenia dot. pierwszego z ww. zadań - ZK nie zawarł jakichkolwiek zapisów zobowiązujących potencjalnych wykonawców do wykonania powierzonych im zadań przy zatrudnieniu osób pozbawionych wolności.

(dowód: akta kontroli str. 500-501, 502-517, 575-580, 654-655, 659-664, 666-671, 688-693, 695-700, 811-825)

W sprawie sposobu wybierania oraz liczby osób pozbawionych wolności, którzy mieli podjąć zatrudnienie w ramach poszczególnych zadań, Dyrektor wskazał jedynie na zapis zawarty w §3 *Porozumienia w sprawie zatrudnienia osadzonych* zawartego pomiędzy ZK a RAKON w dniu 28 maja 2015 r., zgodnie z którym „(...) Państwowe Przedsiębiorstwo Odzieżowe RAKON jest zobowiązane informować Zakład Karny w Raciborzu w odpowiednim wyprzedzeniu o prognozowanej wielkości zatrudnienia osadzonych”.

Poinformował ponadto, że w okresie realizacji poszczególnych zadań, liczba osadzonych, którym można było powierzyć zatrudnienie wynosiła średnio: 24,2 w przypadku „Termomodernizacji budynku kuchennego oraz modernizacji dachu budynku penitencjarnego nr 1A”; 20,5 - „Modernizacji centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 5”; 28 - „Modernizacji centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 6 i 7”; 27,7 - „Remontu wraz z termomodernizacją dachów budynków 1C,1D,1E,1F oraz budynków nr 5,6,7”; 26 - „Modernizacji wraz z dostosowaniem ambulatorium z izbą chorych do wymogów Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości” oraz 29,5 w przypadku „Wymiany stolarki okiennej w pawilonie mieszkalnym 1C (84 sztuki)”.

(dowód: akta kontroli str. 544-547, 790-791, 849-853)

W związku z wytycznymi zawartymi w piśmie Dyrektora Generalnego SW z dnia 21 października 2016 r. (uzupełnionymi w piśmie z dnia 24 listopada 2016 r.)³³, celem wyboru wykonawcy poszczególnych zadań realizowanych w ramach *Programu modernizacji*, ZK wysłał zaproszenia do złożenia ofert do co najmniej trzech przywieziennych zakładów pracy. W objętych próbą badawczą zadaniach ZK wysłał łącznie 45 zaproszeń, na które otrzymał 14 odpowiedzi zawierających konkretne oferty dot. realizacji poszczególnych zadań. W przypadku ośmiu zaproszeń przywieziennne zakłady pracy pisemnie zrezygnowały z ubiegania się o poszczególne zlecenia, natomiast 23 zaproszeń pozostało bez odpowiedzi.

Spośród 11 udzielonych przez ZK zleceń, w dziewięciu przypadkach (tj. 81,8%) wybór wykonawcy nastąpił na podstawie jednej złożonej oferty.

(dowód: akta kontroli str. 500-501)

Dyrektor ZK wyjaśnił, że „(...) jednostka nie prowadzi dodatkowej weryfikacji przywieziennych zakładów pracy”, ponieważ „(...) stanowią [one] naturalną bazę zatrudnienia osób pozbawionych wolności, a tworzenie miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności jest ich obowiązkiem ustawowym”.

(dowód: akta kontroli str. 548-551, 790-791)

Z 11 zadań, które zostały powierzone przez ZK do realizacji przywieziennym zakładom pracy na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 *Pzp*³⁴, tylko dwa zostały wykonane

³³ Kolejne pisma nr BKW(p) 073/31/2016/1016 i BKW(p) 073/136/2016/1016

³⁴ W tym 10 dla RAKON i jedno dla BIGB Baltica z Bydgoszczy

w całości przez te przedsiębiorstwa³⁵. W pozostałych przypadkach, udział wartości prac planowanych do realizacji przez przywieźnienny zakład pracy kształtował się – w zależności od zadania – od 0% do 11%. Pozostałą część robót powierzono podwykonawcom (podmiotom nieposiadającym statusu przywieźniennych zakładów pracy), i tak w przypadku:

- „Modernizacji pawilonów penitencjarnych 1A,1B,1C,1D,1E”³⁶ – RAKON nie przewidział swojego udziału w tym zadaniu, 100% powierzając jego realizację podwykonawcom;
- „Remontu wraz z termomodernizacją dachów budynków 1C,1D,1E,1F oraz budynków nr 5,6,7”³⁷, wartość prac planowanych do realizacji bezpośrednio przez RAKON w całym zadaniu wyniosła 42,7 tys. zł netto (co stanowiło 3,5%), a pozostała część – o wartości 1 187,8 tys. zł netto (tj. 96,5%) – powierzona została podwykonawcom;
- „Modernizacji wraz z dostosowaniem ambulatorium z izbą chorych do wymogów Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości”³⁸ odpowiednio: 31 tys. zł netto (3,7%) i 813,5 tys. zł (96,3%);
- „Modernizacji centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 6 i 7”³⁹ odpowiednio – 2,2 tys. zł netto (4,2%) i 49,8 tys. zł (95,8%);
- „Modernizacji korytarzy w pawilonach penitencjarnych 1A,1B,1C,1E”⁴⁰ odpowiednio – 21,1 tys. zł netto (5,2%) i 388 tys. zł netto (94,8%);
- „Modernizacji centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 5”⁴¹ odpowiednio – 5,5 tys. zł netto (6,3%) i 82,3 tys. zł netto (93,7%);
- „Termomodernizacji budynku kuchennego oraz modernizacji dachu budynku penitencjarnego 1A”⁴² odpowiednio – 54,2 tys. zł netto (8,4%) i 593,8 tys. zł netto (91,6%);
- „Wymiany stolarki okiennej w pawilonie mieszkalnym 1C (84 sztuki)”⁴³ odpowiednio – 2,4 tys. zł netto (9%) i 24,3 tys. zł (91%);
- „Docieplenia stropów w budynkach penitencjarnych 1A,1B,1C,1E”⁴⁴ odpowiednio – 31,8 tys. zł brutto (11%) i 258,2 tys. zł brutto (89%).

(dowód: akta kontroli str. 552-553)

5. W okresie objętym kontrolą, w dwóch przypadkach unieważniono postępowania prowadzone w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp. W przypadku dostawy i montażu mebli w Służbie Zdrowia Zakładu, postępowanie unieważniono z uwagi na brak złożonych ofert, natomiast w przypadku termomodernizacji budynku kuchennego oraz modernizacji dachu budynku penitencjarnego 1A przyczyną unieważnienia postępowania były braki wymaganej dokumentacji w złożonej ofercie oraz cena

³⁵ Dotyczy zakupu i dostawy wyposażenia ambulatorium - RAKON, zadanie o wartości 10,3 tys. zł netto, oraz zakupu i dostawy sprzętu kwaterunkowego do ambulatorium – BIGB Baltica, zadanie o wartości 11 tys. netto. Oba te zlecenia zrealizowano i rozliczono bez sporządzenia umów na piśmie, jedynie na podstawie faktur.

³⁶ Wg wybranej oferty, zadanie o wartości 3 520,1 tys. zł netto.

³⁷ Wg wybranej oferty, zadanie o wartości 1 230,5 tys. zł netto.

³⁸ Wg wybranej oferty, zadanie o wartości 844,5 tys. zł netto.

³⁹ Wg wybranej oferty, zadanie o wartości 52 tys. zł netto.

⁴⁰ Wg wybranej oferty, zadanie o wartości 409,1 tys. zł netto.

⁴¹ Wg wybranej oferty, zadanie o wartości 87,8 tys. zł netto.

⁴² Wg wybranej oferty, zadanie o wartości 648,1 tys. zł netto.

⁴³ Wg wybranej oferty, zadanie o wartości 26,7 tys. zł netto.

⁴⁴ W tym przypadku, podana kwota 290 tys. zł, zgodnie z dołączonym do oferty kosztorysem, jest kwotą netto. Pomimo tego, RAKON zaproponował ją w swojej ofercie dla ZK jako wartość brutto, nie podając jednocześnie kwoty netto.

złożonej oferty przewyższająca kwotę, którą Zakład zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie tego zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 169-176, 554)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Zakład karny udzielił zamówień inwestycyjno-remontowych przedsiębiorstwu nie specjalizującemu się w tym zakresie (zajmującemu się głównie produkcją odzieży), tym samym umożliwiając zlecenie przez RAKON realizacji znacznej części, a nawet całości tych zamówień podwykonawcom nieposiadającym statusu przywieziennego zakładu pracy (a tym samym niemającym obowiązku tworzenia miejsc pracy dla osadzonych).

Jednocześnie w siedmiu z dziewięciu objętych kontrolą umów (77,8%) dotyczących zlecenia w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp przywieziennemu zakładowi pracy realizacji zamówień finansowanych z Programu modernizacji, nie wprowadzono żadnych postanowień zobowiązujących wykonawcę do wykonania zamówienia przy zatrudnieniu osób pozbawionych wolności. W szczególności, w umowach tych nie określono liczby osadzonych jakich należało zatrudnić, ani podstawowych warunków tego zatrudnienia, takich jak wymiar etatu, czas zatrudnienia, czy charakter wykonywanej pracy.

W konsekwencji przywiezienny zakład pracy, który stanowi naturalną bazę zatrudnienia osadzonych, został sprowadzony jedynie do roli pośrednika (odpłatnie), a podwykonawcy, których nie dotyczył obowiązek tworzenia miejsc pracy dla osadzonych (i maksymalizacji ich liczby), mieli decydujący wpływ na to, jaka część zlecenia będzie wykonywana przez osadzonych. W ograniczonym zakresie realizowany był zatem obowiązek tworzenia warunków do jak najszerzego zatrudniania osób pozbawionych wolności określony w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej oraz wydanych na podstawie tego przepisu regulacjach wewnętrznych obowiązujących w Służbie Więziennej⁴⁵, a także umożliwiający zamawiającemu skorzystanie z dyspozycji art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 575-580, 646, 648, 650, 652, 654, 656, 659-664, 666-671, 688-693, 695-700, 790-791, 799-804, 805-810)

Dyrektor wyjaśnił, że wprowadzenie do umów wyżej przywołanych zapisów nie było konieczne, ponieważ „(...) zgodnie z Pismem Dyrektora Generalnego Służby Więziennej nr BKW(p)-073-131/2016/1016 z dnia 21.10.2016 r. przywieziennne zakłady pracy stanowią naturalną bazę zatrudnienia osób pozbawionych wolności, a tworzenie miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności jest ich obowiązkiem ustawowym”. Zaznaczył przy tym, że zatrudnianie osadzonych przy realizacji zadań wynika również z zapisów zawartego w tej sprawie w 2015 r. porozumienia pomiędzy ZK a RAKON. Odnośnie przyczyn nieoszacowania dla poszczególnych zadań powierzonych do realizacji RAKON liczby osadzonych, którym planuje się powierzenie zatrudnienia, a także charakteru wykonywanych potencjalnie obowiązków, wymiaru etatów oraz stawek wynagrodzenia, Dyrektor wyjaśnił, że „Szczegółowy tryb zatrudnienia osadzonych określa Kodeks Karny Wykonawczy oraz Porozumienie w sprawie zatrudnienia osadzonych z dnia 28.05.2015r.”.

(dowód: akta kontroli str. 544-547)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że porozumienie zawarte w dniu 28 maja 2015 r. z RAKON w sprawie zatrudnienia osadzonych uzależniało

⁴⁵ Pisma Dyrektora Generalnego SW nr BKW(p)-073-131/2016/1016 z 21 października 2016 r. i nr BKW(p)-073-136/2016/1016 z 24 listopada 2016 r.

wielkość tego zatrudnienia od aktualnych potrzeb RAKON w zakresie realizacji jego zadań produkcyjnych. W sytuacji zaś zlecenia RAKONOWI zamówień, których faktyczną realizację powierzano następnie innym, zewnętrznym podmiotom, zakres ww. zadań produkcyjnych RAKON nie ulegał zwiększeniu.

Dopuszczenie w zadaniach zleconych w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp do tego, że podwykonawcy będą je realizować w większości lub nawet w całości swoimi siłami spowodowało, że jedynie niewielką część zadań realizował bezpośrednio przywieźnienny zakład pracy, utworzony m.in. w celu tworzenia warunków do zatrudniania osób pozbawionych wolności i zatrudniający, z mocy art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności⁴⁶, osoby pozbawione wolności w liczbie co najmniej 20% ogółu zatrudnionych. Podkreślić należy przy tym, że zgodnie z regulacjami wewnętrznymi ustanowionymi przez Dyrektora Generalnego SW pismem z dnia 21 października 2016 r., opartymi na przepisie art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej, kierownicy jednostek organizacyjnych przy udzielaniu zamówień na dostawy, usługi oraz roboty budowlane winni byli dokładać należytej staranności w celu maksymalizacji ilości stanowisk pracy dla osadzonych.

Wskazuje się przy tym, że celem ustanowienia zwolnienia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp było wsparcie podmiotów, których działalność związana jest ze społeczną i zawodową integracją osób pozbawionych wolności, a nie wsparcie przedsiębiorców prowadzących zwykłą działalność gospodarczą, którzy nie są wyspecjalizowani w zatrudnieniu osób pozbawionych wolności.

Dodatkowo, w wyniku stosowania opisanych wyżej mechanizmów bezprzetargowego wyboru wykonawcy, a następnie zlecenia przezeń bez zastosowania procedur konkurencyjnych dużej części lub całości zadania podwykonawcom, środki publiczne wydatkowane zostały w sposób niegwarantujący spełnienia wymogów art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁷, który nakazuje by wydatki publiczne były dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Realizacja zadań oraz ich finansowanie i sprawozdawanie ich wykonania

1. Z 26 zadań realizowanych w ramach siedmiu przedsięwzięć, które finansowano ze środków *Programu modernizacji*, do dnia 28 lutego 2019 r. zakończonych zostało łącznie 21, tj.: „Zakup bramowego wykrywacza metali” (16,3 tys. zł netto), „Wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej związanej z zadaniem inwestycyjnym pn. „Poprawa infrastruktury w Zakładzie Karnym w Raciborzu” (98,6 tys. zł netto). „Termomodernizacja budynku kuchennego oraz modernizacja dachu budynku penitencjarnego 1A” (648,1 tys. zł netto), „Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego przy zadaniu Termomodernizacja budynku kuchennego oraz modernizacja dachu budynku penitencjarnego 1A” (7,7 tys. zł netto), „Modernizacja centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 5” (87,8 tys. zł netto), „Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego przy zadaniu Modernizacja centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 5” (2,0 tys. zł netto), „Remont wraz z termomodernizacją dachów budynków 1C,1D,1E,1F oraz budynków nr 5,6,7” (1 228,0 tys. zł netto), „Modernizacja centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 6 i 7” (52,0 tys. zł netto), „Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego przy zadaniach Remont wraz

Opis stanu
faktycznego

⁴⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2151.

⁴⁷ Dz. U. z 2019, poz. 869 ze zm.

z termomodernizacją dachów budynków 1C,1D,1E,1F oraz budynków nr 5,6,7 i Modernizacja centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 6 i 7" (11,0 tys. zł netto), „Wymiana stolarki okiennej w pawilonie mieszkalnym 1C (84 sztuki)” (26,7 tys. zł netto), „Montaż systemu antenowego w ramach modernizacji łączności radiowej” (4,8 tys. zł netto), „Wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej związanej z zadaniem inwestycyjnym polegającym na modernizacji wraz z dostosowaniem ambulatorium z izbą chorych do wymogów Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości” (15,0 tys. zł netto), „Modernizacja wraz z dostosowaniem ambulatorium z izbą chorych do wymogów Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości” (844,5 tys. zł netto), „Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego przy zadaniu Modernizacja wraz z dostosowaniem ambulatorium z izbą chorych do wymogów Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości” (8,9 tys. zł netto), „Wykonanie oraz montaż mebli w Służbie Zdrowia Zakładu Karnego w Raciborzu” (45,5 tys. zł netto), „Wyposażenie ambulatorium” (10,3 tys. zł netto), „Zakup sprzętu kwaterunkowego do ambulatorium” (11,0 tys. zł netto), „Dostawa i montaż fabrycznie nowego, nieużywanego ultrasonografu do ambulatorium Zakładu Karnego w Raciborzu” (64,8 tys. zł netto), „Zatrudnienie pielęgniarki” (5,2 tys. zł brutto), „Wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej” (113,8 tys. zł brutto) oraz „Wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych” (4,6 tys. zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 497-499, 555-558)

W pozostałych pięciu przypadkach – „Modernizacja pawilonów penitencjarnych 1A,1B,1C,1D,1E” (wartość umowy 3 520,1 tys. zł netto), „Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego przy zadaniu Modernizacja pawilonów penitencjarnych 1A,1B,1C,1D,1E” (wartość umowy 32,0 tys. zł netto), „Docieplenie stropów w budynkach penitencjarnych 1A,1B,1C,1E” (wartość umowy 268,5 tys. zł netto), „Modernizacja korytarzy w pawilonach penitencjarnych 1A,1B,1C,1E” (wartość umowy 359,2 tys. zł netto) i „Pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego przy zadaniu Modernizacja korytarzy w pawilonach penitencjarnych 1A,1B,1C,1E” (wartość umowy 4,6 tys. zł netto) - zaplanowane terminy zakończenia robót przewidziano na listopad i grudzień 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 555-558, 559-564)

2. Zgodnie z terminami określonymi w poszczególnych umowach, zakończonych zostało 18 zadań⁴⁸ (tj. 85,7%), a trzy (14,3%) uległy opóźnieniu, które wyniosło 11, 27 i 121 dni⁴⁹. Przyczyny zaistniałych opóźnień leżały po stronie wykonawców, w związku z czym ZK naliczył kary umowne, które wyniosły odpowiednio 8,2 tys. zł, 2,9 tys. zł oraz 7,7 tys. zł. Środki należne z tego tytułu zostały uregulowane przez wykonawców odpowiednio w dniach 15 maja 2018 r., 28 grudnia 2017 r. oraz 28 czerwca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 555-558, 559-564)

Dyrektor ZK przyznał, że „Brak terminowej realizacji zadań spowodowany był opóźnieniami ze strony wykonawców”, co szczegółowo udokumentowane zostało w protokołach odbioru robót.

(dowód: akta kontroli str. 548-551, 766-789)

⁴⁸ Z czego w sześciu przypadkach, pierwotnie określone terminy były przedłużane na podstawie zawieranych aneksów.

⁴⁹ Dotyczy kolejno następujących zadań: „Termomodernizacja budynku kuchennego oraz modernizacja dachu budynku penitencjarnego 1A”, „Modernizacja centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 5” oraz „Modernizacja centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 6 i 7”.

3. Przeprowadzone w toku kontroli oględziny trzech wybranych inwestycji, tj.: „Modernizacja wraz z dostosowaniem ambulatorium z izbą chorych do wymogów Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości”⁵⁰, „Remont wraz z termomodernizacją dachów budynków 1C,1D,1E,1F oraz budynków nr 5,6,7”, „Termomodernizacja budynku kuchennego oraz modernizacja dachu budynku penitencjarnego 1A” oraz wykonanej dokumentacji projektowo-kosztorysowej związanej z zadaniem inwestycyjnym pn. „Poprawa infrastruktury w Zakładzie Karnym w Raciborzu” – wykazały, że zostały one wykonane zgodnie z zawartymi z wykonawcą umowami.

(dowód: akta kontroli str. 133-135, 827-848)

4. Z 21 zadań, które zostały zakończone do dnia 28 lutego 2019 r., osiem zostało zrealizowanych przez przywiezione zakłady pracy w oparciu o zlecenia udzielone na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp⁵¹. Przy objętych próbą badawczą sześciu z nich (wszystkie realizowane przez RAKON) zatrudnienie znalazło łącznie 27 osób pozbawionych wolności (wszyscy zatrudnieni odpłatnie), i tak w przypadku:

1) „Modernizacji centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 5”, zatrudnienie znalazły dwie takie osoby, z których każda pozostawała wcześniej bez zatrudnienia. W poszczególnych 3 miesiącach (poza październikiem) okresu od września do grudnia 2017 r., zatrudniono po 1 osobie pozbawionej wolności - łączna wysokość wynagrodzenia tych osób (według list płac) wyniosła 4,5 tys. zł brutto;

2) „Remontu wraz z termomodernizacją dachów budynków 1C,1D,1E,1F oraz budynków nr 5,6,7” – sześć, z których cztery pozostawały wcześniej bez zatrudnienia, a dwie – zatrudniano nieodpłatnie. W poszczególnych 12 miesiącach okresu od grudnia 2017 r. do grudnia 2018 r. zatrudniono od 1 do 3 osób pozbawionych wolności - łączna wysokość wynagrodzenia tych osób (według list płac) wyniosła 41,4 tys. zł brutto;

3) „Modernizacji centralnego ogrzewania w budynku administracji nr 6 i 7” – trzy, z których każda zatrudniana była uprzednio nieodpłatnie. W poszczególnych 3 miesiącach okresu od stycznia do marca 2018 r. zatrudniono od 1 do 2 osób pozbawionych wolności - łączna wysokość wynagrodzenia tych osób (według list płac) wyniosła 7,6 tys. zł brutto;

4) „Wymiany stolarki okiennej w pawilonie mieszkalnym 1C (84 sztuki)” – jeden osadzony zatrudniony w grudniu 2017 r., uprzednio zatrudniony nieodpłatnie. Jego wynagrodzenie wyniosło 0,8 tys. zł brutto;

5) „Modernizacji wraz z dostosowaniem ambulatorium z izbą chorych do wymogów Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości” – sześć, z których cztery zatrudniane były uprzednio nieodpłatnie, a dwie – odpłatnie. W poszczególnych 4 miesiącach okresu od września do grudnia 2018 r. zatrudniono od 2 do 3 osób pozbawionych wolności - łączna wysokość wynagrodzenia tych osób (według list płac) wyniosła 11,8 tys. zł brutto.

6) „Termomodernizacji budynku kuchennego oraz modernizacji dachu budynku penitencjarnego 1A” – 20, z których 12 pozostawało bez zatrudnienia, a osiem zatrudniano nieodpłatnie. W poszczególnych 10 miesiącach okresu od lipca 2017 r. do kwietnia 2018 r. zatrudniono od 1 do 12 osób pozbawionych wolności - łączna wysokość wynagrodzenia tych osób (według list płac) wyniosła 41,4 tys. zł brutto.

⁵⁰ W tym: „Wykonanie oraz montaż mebli w Służbie Zdrowia Zakładu Karnego w Raciborzu” i „Dostawa i montaż fabrycznie nowego, nieużywanego ultrasonografu do ambulatorium Zakładu Karnego w Raciborzu”.

⁵¹ W tym dwa dotyczące: wyposażenia ambulatorium (RAKON) oraz dostarczenia sprzętu kwaterunkowego do niego (BIGB Baltica) o wartości kolejno 10,3 tys. zł netto oraz 11 tys. zł netto.

Pomimo tego, że realizowane w ramach *Programu* zadania powierzone zostały przywieziennemu zakładowi pracy m.in. celem prowadzenia poprzez pracę działań resocjalizacyjnych, w większości przypadków liczba zatrudnionych więźniów była niska i wynosiła od jednego (zadanie nr 4) do sześciu (zadania nr 2 i 5), co stanowi odpowiednio 3,4% oraz 21,7% i 23,1% osadzonych, którym w okresie realizacji poszczególnych zadań można było powierzyć zatrudnienie⁵².

Tylko w przypadku zadania p.n. „*Termomodernizacja budynku kuchennego oraz modernizacja dachu budynku penitencjarnego nr 1A*”, zatrudniono 20 osób, co stanowi 82,6% osadzonych w tym okresie w ZK⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 646, 648, 650, 652, 654, 656, 790-791)

5. W latach 2017-2018 ze środków *Programu* ZK otrzymał łącznie 5 757,2 tys. zł, z czego 2 086,5 tys. zł w 2017 r. (całość pochodziła z rezerwy celowej) oraz 3 670,7 tys. zł w 2018 r. (całość z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej).

W ww. okresie, na zadania finansowane w ramach poszczególnych przedsięwzięć wydatkowano łącznie 5 754,9 tys. zł, z czego 2 084,2 tys. zł w 2017 r. (całość z rezerwy) i 3 670,7 tys. zł w roku 2018 (w tym 1 181,3 tys. zł z rezerwy i 2 489,4 tys. zł z Funduszu).

Kwota środków niewykorzystanych wyniosła 2,3 tys. zł (całość z Rezerwy), z czego 2,1 tys. zł dotyczyło zadania pn. „*Wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej*”, a 0,2 tys. zł – „*Wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych*”. W związku z powyższym, całość środków niewykorzystanych zwrócono do OISW w Katowicach, w dniu 29 grudnia 2017 r., tj. do końca roku, w którym obydwie zadania były realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 238, 763-765)

Dyrektor ZK wyjaśnił, że niepełne wykorzystanie otrzymanych środków związane było „(...) z fluktuacją kadr, niepełnym zatrudnieniem oraz nieprzyznaniem podwyżki uposażenia funkcjonariuszom pełniącym służbę na stanowisku młodszego referenta (...)”, którzy zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 maja 2017 r. w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej, nie byli objęci podwyżką.

(dowód: akta kontroli str. 548-551, 826)

6. W sprawie podwyżek naliczonych funkcjonariuszom i pracownikom Zakładu, Zastępca Dyrektora podał, że „Uposażenie zasadnicze funkcjonariuszy i pracowników zostało podwyższone o z góry ustaloną kwotę. Podział dodatków służbowych o charakterze motywacyjnym odbywał się w uzgodnieniu z OISW w Katowicach oraz z Niezależnym Związkiem Zawodowym Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa – Zarząd terenowy w Raciborzu”.

(dowód: akta kontroli str. 9-10)

Na podwyżki wynagrodzeń funkcjonariuszy w 2017 roku wydano 685 360 zł (w tym z rezerwy celowej 111 732,92 zł⁵⁴), z czego 599 130 zł dotyczyło uposażenia zasadniczego i 86 230 zł wzrostu wydatku za usługę lat. Powyższe skutkowało podwyżką uposażenia zasadniczego średnio o 2 520 zł rocznie (210 zł miesięcznie) i o 362,69 zł rocznie (30,22 zł miesięcznie) dodatku za usługę lat. Łącznie średnio

⁵² Liczone jako liczba zatrudnionych przy danym zadaniu x 100%, podzielone przez średnią liczbę osadzonych, którym w okresie realizacji poszczególnych zadań można było powierzyć zatrudnienie.

⁵³ J. w.

⁵⁴ Z przyznanej rezerwy w kwocie 113 803 zł.

podwyżka uposażenia funkcjonariuszy wyniosła 2 882,69 zł na rok (miesięcznie 240,22 zł).

Ponadto, na dodatki służbowe o charakterze motywacyjnym przyznane 35 funkcjonariuszom przeznaczono kwotę 2 136 zł w skali miesiąca, począwszy od sierpnia 2017 r., które sfinansowane zostały z budżetu państwa.

W roku 2018 na podwyżki wynagrodzeń funkcjonariuszy przeznaczono 685 815 zł, w tym wynagrodzenia zasadniczego 597 870 zł i wzrost dodatku za wysługę lat 87 945 zł. Powyższe skutkowało podwyżką wynagrodzenia zasadniczego średnio rocznie o 2 520 zł (miesięcznie 210 zł) i dodatku za wysługę lat o 370,68 zł rocznie (30,89 zł miesięcznie). Łącznie średnio wzrost uposażenia funkcjonariuszy wyniósł na rok 2018 - 2 890,68 zł rocznie (miesięcznie 240,89 zł).

Na podwyżki wynagrodzeń pracowników cywilnych (wynagrodzenie zasadnicze z wysługą lat) w 2017 roku wydano 22 309,96 zł (w tym z rezerwy celowej 4 331,81 zł⁵⁵), co skutkowało podwyżką tego wynagrodzenia średnio na jeden etat o 2 303,95 zł rocznie i 192 zł miesięcznie.

Na podwyżki wynagrodzeń pracowników cywilnych w 2018 roku wydano 1 898,75 zł, co skutkowało podwyżką tego wynagrodzenia średnio na jeden etat w kwocie 2 288,04 zł rocznie, 190,67 zł miesięcznie (wynagrodzenie zasadnicze i wysługa lat).

W roku 2018 Zakład otrzymał z rezerwy celowej na realizację przedsięwzięcia nr X *Zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego* środki w kwocie 5 220 zł, które w całości przeznaczone zostały na zatrudnienie w grudniu tego roku jednej pielęgniarki.

(dowód: akta kontroli str. 208-237)

7. Jak opisano w punkcie 1.6. niniejszego wystąpienia, Dyrektor Zakładu zgodnie z Zarządzeniem nr 6/2012 sporządzał miesięczne, kwartalne i roczne⁵⁶ informacje o realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zakupów inwestycyjnych, w których prezentował dane dotyczące realizowanych zadań finansowanych w ramach *Programu modernizacji*.

Wydatki i zaangażowanie środków ujmowano w sprawozdaniach budżetowych RB-28 oraz sprawozdawczości prowadzonej w systemie VSP. Na koniec 2017 i 2018 roku przekazano informację w formie zestawienia, gdzie wydatki zostały wykazane w poszczególnych paragrafach w odniesieniu do pozycji przyznanej rezerwy.

Comiesięcznie, w związku z wprowadzeniem takiego obowiązku przez CZSW, sporządzano raporty o sposobie wykorzystania środków finansowych przyznanych na realizację Przedsięwzięcia nr IX *Modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności* oraz nr X *Zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego*.

Ww. sprawozdania sporządzone za grudzień 2018 r., objęte próbą badawczą, zostały sporządzone rzetelnie i terminowo przekazane do OISW.

Pismem z dnia 7 lutego 2019 r. Dyrektor Zakładu, zgodnie z § 16 ww. rozporządzenia Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r. sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa przekazał sprawozdanie z realizacji Przedsięwzięcia nr IX *Modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności*.

⁵⁵ Z przyznanej rezerwy w kwocie 4 588 zł.

⁵⁶ Zgodnie z powołanym zarządzeniem, informacje miesięczne sporządzane były za październik i listopad danego roku i przekazywane do 12 dni po upływie okresu sprawozdawczego, sprawozdania kwartalne do 12 dni po upływie okresu sprawozdawczego oraz sprawozdania roczne do 2 lutego następnego roku.

(dowód: akta kontroli str. 251-491, 792-795, 854-879)

8. Nadzór i weryfikacja realizacji przedsięwzięć w Zakładzie w ramach *Programu modernizacja Służby Więziennej w latach 2017-2020* sprawowany był przez odpowiednie służby OISW w Katowicach na każdym ich etapie. Weryfikacja i nadzór miały miejsce poczynając od analizy dokumentacji na etapie przygotowawczym (analiza wniosków w zakresie zasadności, sprawdzanie kompletności dokumentacji, weryfikacja dokumentacji przygotowawczej: wnioski inwestycyjne, wnioski remontowe, plan realizacji poszczególnych zadań/zakupów, terminowości jej przekazywania, programy kadrowe) poprzez kontrolę na etapie realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych (cotygodniowe narady na budowie) aż po rozliczenie wydatkowanych środków.

Ponadto, informacje na temat realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych przekazywane były OISW w ramach (miesięcznych, kwartalnych i rocznych) sprawozdań, co opisano w pkt 3.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego

(dowód: akta kontroli str. 493-494, 796-798, 9-10)

IV. Wnioski.

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o dokonywanie wyboru wykonawców zamówień udzielanych z zastosowaniem wyłączenia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp w okolicznościach gwarantujących warunki do jak najszybszego zatrudniania osób pozbawionych wolności przy ich realizacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia.

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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, 19 lipca 2019 r.

Kontroler nadzorujący

Marcin Wesoly

Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

.....