



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.004.01.2019

Włodzimierz Jacek Głuch

Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Łodzi

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Łodzi, kod 91-729 Łódź, ul. Smutna 21, REGON 471403954, zwany dalej „OISW”, lub „Inspektorem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Płk Jacek Głuch, Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Łodzi, od dnia 23 lutego 2018 r. ¹ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika Inspektoratu poprzednio pełnił Płk Jacek Lenart, od dnia 6 marca 2015 r. do 22 lutego 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość sprawowania nadzoru nad realizacją przedsięwzięć finansowanych w ramach "Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020" ²
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych). 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Jan Pawlak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/65/2019 z 8 marca 2019 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Zwany dalej „Dyrektorem Okręgowym” lub „Dyrektorem”

² Zwanego dalej „Programem modernizacji”

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ramach Programu modernizacji Inspektorat oraz podległe mu jednostki penitencjarne zrealizowały w latach 2017-2018 łącznie 70 zadań finansowanych środkami z: rezerw celowych budżetu państwa (poz. 59 i 64) w łącznej wysokości 20.735 tys. zł, Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (dalej „FPPoPP”) w kwocie 2.329,7 tys. zł oraz z budżetu Służby Więziennej w kwocie 1.525,5 tys. zł.

Na podstawie propozycji przekazanych z jednostek penitencjarnych (w ustalonym układzie z zachowaniem hierarchii ważności) OISW w Łodzi przekazywał do CZSW zbiorcze zestawienia potrzeb inwestycyjno-remontowych. Kwalifikacja zadań do Programu modernizacji dokonywana była przez Biuro Kwatermistrzowsko-Inwestycyjne Centralnego Zarządu Służby Więziennej (zwane dalej „BKW”), odpowiedzialne za zgodność merytoryczną zadań z Programem modernizacji.

W latach 2017-2018 na realizację zadań objętych Programem modernizacji poniesione zostały wydatki w łącznej wysokości 24.560 tys. zł, co stanowiło 99,9% zaplanowanych środków (24.590 tys. zł).

Zakres wszystkich zrealizowanych zadań spełniał kryteria określone w art. 3 ustawy o ustanowieniu Programu modernizacji Służby Więziennej. Środki wykorzystane zostały zgodnie z ich przeznaczeniem.

OISW terminowo przekazywał środki finansowe podległym jednostkom na realizację zadań objętych Programem modernizacji. Nie stwierdzono opóźnień w realizacji zaplanowanych zadań.

Dyrektor Inspektoratu nie zapewnił wystarczającego nadzoru nad realizacją przez podległe jednostki penitencjarne zadań inwestycyjno-remontowych w zakresie udzielania zamówień wykonawcom wybranym w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych⁵ (zwanej dalej „ustawą PZP”) oraz zatrudniania osadzonych przez przywiezione zakłady pracy. Pomimo ograniczonego zakresu realizacji celu, dla którego ustanowiono szczególny tryb wyboru wykonawców robót, tj. stworzenia warunków do jak najszerszego zatrudniania osób pozbawionych wolności, w przeprowadzonych w 2018 r. kontrolach w podległych jednostkach nie badano prawidłowości wywiązania się wykonawców z obowiązku zatrudnienia osób skazanych. Udzielenie zamówienia publicznego wykonawcom wybranym w omawianym trybie dotyczyło 12 spośród 16 realizowanych zadań inwestycyjno-remontowych na łączną kwotę 11.250 tys. zł, stanowiącą 90,2% środków wydatkowanych w badanym okresie na roboty budowlane.

Wystąpienia pokontrolne z kontroli przeprowadzonych przez służby OISW, pomimo wykazania nieprawidłowości, nie zawierały oceny badanej działalności. Stanowiło to naruszenie obowiązków określonych w art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁶.

Sprawozdania z realizacji zadań finansowanych z Programu modernizacji przedkładane były przez OISW w terminach określonych w Zarządzeniu Nr 6/2012 Dyrektora Generalnego z dnia 27 stycznia 2012 r. w sprawie informacji o realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zakupów inwestycyjnych.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1 Udział OISW w określeniu zadań do realizacji w ramach Programu modernizacji

1.1.1. Procedury obowiązujące w OISW w zakresie zgłaszania przez jednostki podległe zadań do realizacji w ramach Programu modernizacji oraz ich typowania (kwalifikacji) do tego Programu

Opis stanu
faktycznego

W OISW nie opracowano odrębnych procedur zgłaszania zadań do realizacji w ramach Programu modernizacji oraz zasad ich typowania.

Propozycje zadań inwestycyjnych planowane do realizacji w Służbie Więziennej, zgłaszane były przez Inspektorat do BKW, zgodnie z zasadami oraz trybem określonym w Zarządzeniu nr 9/17 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie planowania inwestycji w Służbie Więziennej, a także zaleceniami BKW.

Wykaz zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji sporządzany był przez BKW i po jego zaakceptowaniu przez Dyrektora Generalnego SW stanowił podstawę do opracowania programów zadań inwestycyjnych w jednostkach SW.

Obowiązek oceny programów inwestycyjnych, sporządzenia projektów planu wydatków inwestycyjnych w oparciu o przyznane limity środków budżetowych na następny rok, przekazanie informacji o zadaniach umieszczonych w projekcie planu wydatków inwestycyjnych na następny rok budżetowy, nałożony został przez Dyrektora Generalnego SW na BKW.

Dyrektor OISW nie miał wpływu na wybór przez podległe jednostki penitencjarne⁷ zadań do realizacji w ramach Programu modernizacji.

(akta kontroli str. 49-54, 197-198)

Wg Dyrektora Okręgowego dla potrzeb Programu modernizacji nie ustanowiono odrębnych zasad jego realizacji.

Typowanie i kwalifikowanie do realizacji wszystkich zadań inwestycyjnych i remontowych powierzone zostało CZSW, Zarządzeniem Dyrektora Generalnego SW Nr 32/15 z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego CZSW.

W zakresie zadań innych niż inwestycyjne i remontowe OISW pracował w badanym okresie w oparciu o bieżące pisma z właściwych merytorycznie biur CZSW.

M.in. pismem z dnia 10 października 2017 r. zastępca Dyrektora Generalnego SW, biorąc pod uwagę aktualne potrzeby związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w trakcie realizacji czynności służbowych przez funkcjonariuszy pionu ochrony oraz podjęciem decyzji o wycofaniu z użytkowania pistoletu sygnałowego oraz strzelby powtarzalnej, zwrócił się do OISW o zakup dla podległych jednostek 10 szt. wyrzutników pocisków obezwładniających zgodnie z planem zakupów na kwotę 73,4 tys. zł. Ich zakup za kwotę 72,9 tys. zł został dokonany w grudniu 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 59-63)

⁷ Dwa Areszty Śledcze (AŚ) w Łodzi i Piotrkowie Trybunalskim, sześć Zakładów Karnych (ZK) w Garbalinie, Łodzi (nr 1 i nr 2), Łowiczu, Płocku, Sieradzu

W badanym okresie Inspektorat przekazał do CZSW łącznie 198 propozycji zadań inwestycyjno-remontowych do realizacji w latach 2017-2021 w ramach Programu modernizacji⁸, na łączną kwotę 124.702 tys. zł⁹.

Siedemnaście propozycji zadań dotyczących m.in. zakupu uzbrojenia, systemu sygnalizacji pożaru, bramowego wykrywacza metalu, wprowadzonych zostało do Programu modernizacji ogólnie przez CZSW. Pozostałe zadania zgłoszone zostały przez podległe jednostki organizacyjne za pośrednictwem OISW. W jedenastu przypadkach propozycje zadań inwestycyjno-remontowych zgłaszane były dwukrotnie do realizacji w kolejnych latach realizacji Programu modernizacji.

Wnioski z propozycją zadań składane były przez OISW do CZSW w różnych terminach.

Pierwsze dwa wnioski obejmujące poprawę stanu technicznego infrastruktury budowlanej w ZK w Płocku na kwotę 1.130 tys. zł złożone zostały pod koniec I półrocza 2016 r. i zostały zatwierdzone do sfinansowania ze środków rezerwy celowej w styczniu 2017 r.

Kolejne wnioski do realizacji w 2017 r. składane były w terminie do października 2017 r., na 2018 r. w terminie od 14 czerwca 2017 r. do 22 października 2018 r., na 2019 r. w terminie od 28 września 2018 r.

Spośród przekazanych przez OISW 198 propozycji zadań inwestycyjno-remontowych do realizacji w ramach Programu modernizacji, pozytywnie rozpatrzone zostały przez CZSW 74 wnioski (37,4%) na łączną kwotę 57.308 tys. zł. Ostatni pozytywnie rozpatrzony wniosek złożony w dniu 20 lutego 2019 r. obejmował remont części szpitala w ZK Nr 2 w Łodzi planowany do realizacji w roku 2020.

(akta kontroli str. 217-230)

OISW nie znalazł kryteriów kwalifikacji przez CZSW wniosków do realizacji w ramach Programu modernizacji.

Modyfikacja kosztów zadania przyjętego do realizacji w ramach Programu modernizacji dokonana została na etapie weryfikacji wniosku przez CZSW w jednym przypadku, dotyczyło to termomodernizacji oddziału penitencjarnego w AŚ w Łodzi¹⁰ gdzie obniżono koszty o 150 tys. zł, tj. o 7,7% (z 1.950 tys. zł do 1.800 tys. zł). W Inspektoracie nie było procedur określających zasady typowania i kwalifikowania zadań do realizacji w ramach Programu modernizacji. Według Dyrektora nie został ustalony obowiązek ustanowienia szczegółowych regulacji w tym zakresie. Propozycje planowanych zadań inwestycyjno-remontowych otrzymane z podległych jednostek penitencjarnych (w układzie hierarchii ważności) były przekazywane do BKW, na podstawie bieżących zaleceń właściwych merytorycznie biur CZSW.

M.in. pismem z dnia 22 sierpnia 2017 r. BKW zwróciło się o przesłanie w terminie do 12 września 2017 r. propozycji zadań inwestycyjnych związanych z realizacją przedsięwzięcia nr 4 „Termomodernizacja obiektów budowlanych” i przedsięwzięcia nr 6 „Poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej”, planowanych do wprowadzenia w 2018 r. Zadania miały być uporządkowane wg hierarchii ważności, poczynawszy od inwestycji o najpilniejszym charakterze.

(akta kontroli str. 180-195, 231)

Wykazy zadań inwestycyjnych przyjętych do realizacji sporządzane były corocznie przez BKW w oparciu o przyznane limity środków budżetowych i po zatwierdzeniu przez Dyrektora Generalnego przekazywane do realizacji przez OISW.

⁸ W tym 26 zadań do realizacji w 2017 r. na kwotę 7.160 tys. zł, 94 zadań do realizacji w 2018 r. na kwotę 42.196 tys. zł, 70 zadań do realizacji w 2019 r. na kwotę 36.541 tys. zł, 13 zadań do realizacji w latach 2020-2021 na kwotę 37.291 tys. zł

⁹ Na przedsięwzięcie nr 1 – jeden wniosek na kwotę 73,4 tys. zł, nr 3 – piętnaście wniosków na kwotę 1.020 tys. zł, nr 4 – dwadzieścia dziewięć wniosków na kwotę 32.916 tys. zł, nr 6 – sto trzynaście wniosków na kwotę 70.907 tys. zł, nr 7 – jeden wniosek na kwotę 90 tys. zł, nr 9 – trzydzieści osiem wniosków na kwotę 19.505 tys. zł.

¹⁰ Areszt Śledczy w Łodzi, przy ul. Smutnej 21

W przypadku zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego dla OISW planu wydatków majątkowych na 2019 r. dla przedsięwzięć nr 3, 4, 5, 6 i 9 zapisanych w Programie modernizacji został on przesłany przez BKW pismem z dnia 18 marca 2019 r.

W piśmie tym dla jednostek OISW przewidziano środki w łącznej wysokości 9.516 tys. zł, w tym 5.296 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 64) oraz 4.221 tys. zł ze środków FPPoPP.

Korekty planów finansowych dokonane były przez OISW po otrzymaniu informacji o uruchomieniu środków z rezerwy celowej.

(akta kontroli str. 55-57, 279)

1.1.2. Zakres wzmocnienia komórek organizacyjnych OISW realizujących zadania związane z Programem modernizacji.

W badanym okresie Dyrektor OISW nie dokonywał wzmocnienia kadrowo-organizacyjnego komórek organizacyjnych realizujących zadania związane z Programem modernizacji.

Ustalona dla Inspektoratu ilość etatów zmieniała się od 32 na dzień 1 stycznia 2016 r.¹¹ (w tym 26 funkcjonariuszy i 6 pracowników cywilnych), do 30 na dzień 1 kwietnia 2016 r.¹², 32 na dzień 1 października 2016 r.¹³, 33 na dzień 1 września 2017 r.¹⁴, 31,8 na dzień 1 czerwca 2018 r.¹⁵

W ustalonym dla Inspektoratu wykazie stanowisk służbowych¹⁶ sprawami kadrowymi zajmowali się trzej funkcjonariusze, kwatermistrzowskimi - trzej funkcjonariusze, finansowymi - dwaj funkcjonariusze, informatyki i łączności - dwaj funkcjonariusze, służby zdrowia - jeden funkcjonariusz.

Wg Dyrektora Okręgowego przepisy wprowadzające Program modernizacji nie przewidywały zwiększenia zatrudnienia, a zadania objęte tym programem wpisywały się w zakres działań poszczególnych służb OISW.

(dowód: akta kontroli str. 59-62, 263)

1.1.3. Działania podejmowane przez OISW w zakresie typowania (kwalifikacji) zadań do realizacji w ramach Programu modernizacji.

OISW przekazywał do CZSW zbiorcze zestawienia zgłaszanych przez jednostki penitencjarne (według hierarchii ważności) propozycje zadań inwestycyjno – remontowych. Ocena wniosków i programów inwestycyjnych oraz remontowych pod względem kompletności, rzetelności i wiarygodności zawartych w nich danych i informacji dokonywana była przez BKW, na podstawie „Harmonogramu działań w sprawie planowania inwestycji przez poszczególne jednostki organizacyjne Służby Więziennej oraz ich terminów” stanowiących załącznik nr 2 do zarządzenia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej nr 9/17 z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie planowania inwestycji w Służbie Więziennej.

Działania podejmowane przy realizacji przez OISW przedsięwzięć nr 9 i 10 wynikały z konieczności dostosowania ambulatorium z izbą chorych do obowiązujących przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu leczniczego dla osób pozbawionych wolności¹⁷ oraz dostosowania części szpitala na potrzeby psychiatrii sądowej wraz z odnowieniem izby przyjęć i szatni personelu medycznego.

¹¹ Zarządzenie nr 29/2015 Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Łodzi z dnia 29 października 2015 r.

¹² Zarządzenie nr 8/2016 Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Łodzi z dnia 1 kwietnia 2016 r.

¹³ Zarządzenie nr 14/2016 Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Łodzi z dnia 3 października 2016 r.

¹⁴ Zarządzenie nr 16/2017 Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Łodzi z dnia 1 września 2017 r.

¹⁵ Zarządzenie nr 19/2018 Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Łodzi z dnia 4 czerwca 2018 r.

¹⁶ Wykaz stanowisk stanowiący załącznik do zarządzenia nr 7/2019 z dnia 29 stycznia 2019 r.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 808 ze zm.

W ramach tych działań dokonano w latach 2017-2018 przebudowy instalacji grzewczej i przegród okiennych w budynku szpitala ZK nr 2 za kwotę 1.170 tys. zł¹⁸, remontu i dostosowania części szpitala ZK nr 2 za kwotę 6.701,5 tys. zł¹⁹, odnowienia pomieszczeń gabinetów lekarskich i zabiegowych funkcjonujących poza głównym Ambulatorium w pawilonach mieszkalnych oraz Oddziale Zewnętrznym ZK w Sieradzu za kwotę 60 tys. zł, zakupów sprzętu medycznego na kwotę 686,5 tys. zł²⁰, zawarcia kontraktów z personelem medycznym na łączną kwotę 1.420 tys. zł²¹.

(akta kontroli str. 137-152, 162-170, 259, 265-266, 272-278)

1.1.4. Działania podejmowane przez OISW w zakresie zapewnienia terminowego finansowania zadań realizowanych w ramach Programu modernizacji.

Na realizację przedsięwzięć w ramach Programu modernizacji Dyrektor Generalny Służby Więziennej przyznał OISW, decyzją z dnia 18 kwietnia 2017 r., środki finansowe z rezerwy celowej budżetu państwa na rok 2017 (poz. 64) uruchomionej przez Ministra Rozwoju i Finansów²², w łącznej wysokości 8.422 tys. zł oraz decyzją z dnia 6 kwietnia 2018 r. środki finansowe z rezerwy celowej budżetu państwa na rok 2018²³, w łącznej wysokości 6.180,4 tys. zł.

W trakcie realizacji Programu modernizacji pierwotny plan wydatków na 2017 r. zmniejszony został o 351 tys. zł, tj. o 4,2% (z kwoty 8.422 tys. zł do 8.071 tys. zł), a plan wydatków na 2018 r. zwiększony o 2.329 tys. zł, tj. o 37,7% (z kwoty 6.180,4 tys. zł do 8.509,6 tys. zł).

Na 2018 r., poza środkami z rezerwy celowej (poz. 64) w wysokości łącznej 8.509,6 tys. zł, Dyrektor Generalny Służby Więziennej przyznał OISW środki finansowe:

- z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 59) w wysokości 149,4 tys. zł z przeznaczeniem na budowę instalacji fotowoltanicznej 60 kW na terenie AŚ w Piotrkowie Trybunalski,
- z FPPoPP w wysokości 2.330 tys. zł z przeznaczeniem dla AŚ w Łodzi na przebudowę instalacji radiowęzłowej i przyzywowej (1.800 tys. zł), ZK w Łowiczu na budowę poczekalni dla odwiedzających (400 tys. zł) oraz ZK w Sieradzu na modernizację sieci c.o. oraz wodnej w części administracyjnej budynków (130 tys. zł),
- z budżetu Służby Więziennej²⁴ w wysokości 1.525,5 tys. zł z przeznaczeniem na zakup usług remontowych w 4 zakładach karnych.

(akta kontroli str. 55-56, 271)

Dyrektor Okręgowy nie ustalił procedur (regulacji) dotyczących zapewnienia finansowania dla zadań zaklasyfikowanych do Programu modernizacji, w szczególności w zakresie sporządzania wniosków o uruchomienie rezerw celowych i środków z FPPoPP oraz zmian w planach finansowanych jednostek organizacyjnych.

W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Okręgowy wskazał, że będąc dysponentem środków budżetowych II i III stopnia nie miał do tego kompetencji. Wszystkie działania związane z pozyskaniem środków koordynowane były na poziomie CZSW. Na wniosek BKW przekazywano zbiorczy harmonogram z określeniem niezbędnych środków finansowych, celem przygotowania przez CZSW wniosku o uruchomienie

¹⁸ W tym 500 tys. zł w 2017 r. i 670 tys. zł w 2018 r.

¹⁹ W tym 3.001,5 tys. zł w 2017 r. i 3.700 tys. zł w 2018 r.

²⁰ W tym 646,8 tys. zł w 2017 r. i 39,7 tys. zł w 2018 r.

²¹ W tym 653,5 tys. zł w 2017 r. i 766,4 tys. zł w 2018 r.

²² decyzja z dnia 12 kwietnia 2017 r. - nr MF/FS2.4143.3.4.2017.MF.905

²³ decyzja z dnia 6 kwietnia 2018 r. - nr MF/FS2.4143.3.8.2018.MF.819

²⁴ Pismo BKW.310.3.2.2018.BK z dnia 27 lutego 2018 r.

rezerwy celowej, a po jej uruchomieniu także wnioski o modyfikację harmonogramu wydatków.

Uruchomienie środków z FPPoPP na modernizację następowało po złożeniu zapotrzebowania na kolejny miesiąc. Środki te przekazywane były właściwym jednostkom organizacyjnym w dniu ich wpływu na rachunek pomocniczy.

(akta kontroli str. 180-195)

Na realizację przez jednostki podległe OISW przedsięwzięcia w zakresie wzrostu konkurencyjności wynagrodzeń pracowników zostały zabezpieczone w ramach rezerwy celowej środki finansowe w wysokości 37 tys. zł.

Zgodnie z zaleceniem Zastępcy Dyrektora Generalnego SW z dnia 16 maja 2017 r. rozliczenie skutków finansowych podwyżki wynagrodzeń, z wyrównaniem od 1 stycznia 2017 r. ze środków pochodzących z rezerwy celowej, nastąpiło w wysokości 38,25 zł miesięcznie na 1 etat wynikający ze średniego zatrudnienia w danym miesiącu sprawozdawczym.

Przeciętne zatrudnienie w 2017 r. wyniosło 74,97 etatu. Wydatkowano 33,5 tys. zł, tj. 90,5% zaplanowanych na to zadanie środków finansowych.

(akta kontroli str. 269-270)

OISW terminowo przekazywał środki finansowe podległym jednostkom na realizację zadań objętych Programem modernizacji.

Nie stwierdzono opóźnień w realizacji zadań zaplanowanych na lata 2017-2018. Wszystkie środki wykorzystane zostały w przyznanych kwotach, zgodnie z ich przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 271)

1.2 Sprawowanie przez OISW nadzoru nad realizacją zadań finansowanych z Programu modernizacji

1.2.1. Obowiązujący w OISW system nadzoru i monitorowania w zakresie zapewnienia właściwej realizacji Programu modernizacji.

Opis stanu
faktycznego

Na potrzeby realizacji Programu modernizacji nie ustanowiono w OISW odrębnych procedur (regulacji) dotyczących nadzoru i monitorowania jego realizacji.

Nadzór i monitorowanie prawidłowości realizacji zadań przez podległe jednostki, w tym inwestycji, sprawowany był przez OISW poprzez weryfikację sprawozdań, realizację planowanych kontroli, regularne organizowanie odpraw służbowych, analizę informacji i sprawozdań z wykonania planu działalności jednostek.

(akta kontroli str. 59-62)

Na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej²⁵, zwanej dalej „ustawą o Służbie Więziennej”, Dyrektor Okręgowy wprowadził procedury kontroli finansowej w OISW²⁶, wskazując osoby merytorycznie odpowiedzialne za planowanie i dokonywanie wydatków budżetowych w poszczególnych rozdziałach i paragrafach klasyfikacji wydatków publicznych.

(akta kontroli str. 279)

W badanym okresie Inspektorat nie planował i nie realizował zewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach organizacyjnych więziennictwa podległych Dyrektorowi Okręgowemu, w zakresie gospodarowania środkami publicznymi przeznaczonymi na realizację Programu modernizacji SW.

²⁵ Dz. U. 2018 r. poz. 1542 ze zm.

²⁶ Zarządzeniem nr 4/2016 z dnia 10 lutego 2016 r. ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami: nr 7/2017 z dnia 29 marca 2017 r., nr 5/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r., nr 25/2018 z dnia 2 lipca 2018 r.

Przeprowadzone przez specjalistę ds. kontroli zewnętrznej kontrole finansowe we wszystkich podległych jednostkach organizacyjnych, nie objęły badaniami wydatków inwestycyjnych i remontowych związanych z Programem modernizacji.

Kontrole przeprowadzone w 2018 r. przez służby kwatermistrzowskie OISW objęły badaniami ocenę umów i procedur związanych z realizacją Programu modernizacji w 4 jednostkach organizacyjnych²⁷.

Zaplanowana kontrola w Zakładzie Karnym w Płocku nie została przeprowadzona z uwagi na przeniesienie tego zakładu, z dniem 1 stycznia 2018 r., w struktury Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Warszawie²⁸.

(akta kontroli str. 271)

Przeprowadzone przez służby kwatermistrzowskie kontrole oceny umów i procedur związanych z realizacją Programu modernizacji pominęły część umów związanych z realizacją zadań inwestycyjno-remontowych. W przypadku ZK nr 2 w Łodzi kontrole nie objęły umów i procedur związanych z nadzorem nad remontem dwóch bram wjazdowych za kwotę 2,58 tys. zł oraz wykonaniem modernizacji masztu antenowego za kwotę 6 tys. zł. W przypadku AŚ w Łodzi kontrole nie objęły umów i procedur związanych z zakupem depozytora kluczy za kwotę 79,2 tys. zł, pojazdu ciężarowo-osobowego z homologacją ciężarową za kwotę 89,9 tys. zł, czy unitu stomatologicznego za kwotę 36,9 tys. zł.

Jednocześnie badaniami objęto inwestycje i remonty nie związane z Programem modernizacji. W przypadku AŚ w Łodzi kontrolą objęto dwie inwestycje na łączną kwotę 4.831,6 tys. zł obejmujące zaprojektowanie i budowę sektora widzeń wraz z infrastrukturą towarzyszącą i wyposażeniem oraz budowę sieci ciepłej wody użytkowej wraz z systemem oszczędzania wody w oddziałach penitencjarnych.

W ZK w Garbalinie kontrolą objęto remont sieci wodociągowej za kwotę 99,4 tys. zł oraz przebudowę sieci wodociągowej i gazowej za kwotę 93,6 tys. zł, jednocześnie nie określono w jakim trybie wyłoniony został wykonawca tych robót.

Żadne z wystąpień pokontrolnych nie zawierało oceny skontrolowanej działalności.

(akta kontroli str. 81-126)

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 2, pkt 5 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej dokonaną na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli, ustalenie zakresu, przyczyn i skutków nieprawidłowości, osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości. Projekt wystąpienia pokontrolnego winien zawierać ocenę skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta.

Wg dyrektora OISW wystąpienia pokontrolne nie zawierały oceny skontrolowanej działalności z uwagi na nie stwierdzenie nieprawidłowości, lub ich usunięcie w trakcie kontroli.

(akta kontroli str. 180-195)

We wszystkich wystąpieniach pokontrolnych potwierdzono brak nieprawidłowości, pomimo zapisów wskazujących na:

-nieokreślenie w zapytaniu ofertowym minimalnego wskaźnika zatrudnienia osadzonych (AŚ w Łodzi, ZK w Łowiczu, ZK w Garbalinie), co stanowiło naruszenie obowiązujących procedur w tym zakresie, zawartych w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej oraz piśmie Dyrektora Generalnego z dnia 21 października 2016 r.²⁹, zobowiązujących prowadzenie działań

²⁷ Areszt Śledczy w Łodzi i Zakłady Karne w Garbalinie, Łowiczu i Łodzi - nr 2,

²⁸ Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości z 2017 r. poz. 229

²⁹ BKW (p) – 073-131/2016/1016

resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności poprzez maksymalizację ilości stanowisk pracy dla osadzonych,
-nieoszacowanie wartości zamówienia, zgodnie z art. 33 ustawy PZP (AŚ w Łodzi, ZK nr 2 w Łodzi),

-brak adnotacji głównego księgowego o zabezpieczeniu środków finansowych w planie wydatków na wnioskach o powołanie komisji przetargowej (ZK nr 2 w Łodzi), co stanowiło naruszenie ustawy 54 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰.

Kontrole ponadto nie ustaliły, czy wykonawcy robót, wybrani w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy PZP, wywiązali się z obowiązku zatrudnienia osadzonych do realizacji robót.

ZK w Łowiczu i AŚ w Łodzi odpowiadając na zalecenia pokontrolne, zapewniły o zamieszczaniu w treści zamówień publicznych udzielanych instytucjom gospodarki budżetowej wskaźnika zatrudnienia osób osadzonych i organizowaniu pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowej przez więźniów.

(akta kontroli: 81-133, 232-234)

Wszystkie wystąpienia pokontrolne, w tym z kontroli zakończonej w kwietniu 2018 r. w Areszcie Śledczym w Łodzi oraz w maju 2018 r. w Zakładzie Karnym w Łowiczu, przekazane zostały dyrektorom kontrolowanych jednostek dopiero w marcu 2019 r., Opóźnienie w przekazaniu wystąpień pokontrolnych spowodowana była zmianami kadrowymi w Inspektoracie.

(akta kontroli str. 81-126, 180-195)

Przeprowadzone przez OISW kontrole umów związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach Programu modernizacji potwierdziły we wszystkich przypadkach wybór na wykonawcę zadania inwestycyjnego instytucji gospodarki budżetowej, w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy PZP.

Jednak kontrole nie potwierdziły, czy wykonawca zadania inwestycyjnego zatrudnił przy jego realizacji osadzonych.

Zgodnie z obowiązującymi w Służbie Więziennej procedurami udzielania przywieziennym zakładom pracy zamówień na dostawy, usługi oraz roboty budowlane, warunkiem ich udzielenia było generowanie w przywieziennych zakładach pracy zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

(akta kontroli 81-126, 130-133)

1.2.2. Zakres zadań finansowanych z Programu modernizacji.

W ramach Programu modernizacji Służby Więziennej jednostki penitencjarne podległe Inspektoratowi realizowały w badanym okresie 11 spośród 12 przedsięwzięć wymienionych w art. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”³¹ o planowanej wartości 20.585,5 tys. zł, obejmujących łącznie 70 zadań.

Nie realizowano przedsięwzięcia nr 2 obejmującego zakupy sprzętu i wyposażenia specjalnego.

W 2017 r. jednostki podległe OISW realizowały 9 przedsięwzięć o planowanej wartości 8.071 tys. zł, obejmujących 30 zadań:

- zakup przez Inspektorat 10 szt. wyrzutników pocisków obezwładniających na potrzeby podległych jednostek (przedsięwzięcie nr 1) za kwotę 73,4 tys. zł,
- zakup i modernizację urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego (przedsięwzięcie nr 3) za kwotę 190 tys. zł,
- zapewnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego jednostek penitencjarnych (przedsięwzięcie nr 5) za kwotę 137,1 tys. zł,

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

³¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 2176 ze zm.

- budowę nowych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz rozbudowę i poprawę infrastruktury budowlanej (przedsięwzięcie nr 6) za kwotę 1.734 tys. zł,
- zakup i wymianę taboru samochodowego (przedsięwzięcie nr 7) za kwotę 90 tys. zł,
- modernizację podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności (przedsięwzięcie nr 9) za kwotę 4.208,3 tys. zł,
- zmianę systemu zatrudniania personelu medycznego w podmiotach, o których mowa w pkt 9 (przedsięwzięcie nr 10) za kwotę 686,9 tys. zł,
- wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej przez podwyższenie wskaźników wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Służby Więziennej (przedsięwzięcie nr 11) za kwotę 914,3 tys. zł,
- wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych Służby Więziennej (przedsięwzięcie nr 12) za kwotę 37 tys. zł,

W 2018 r. realizowano 6 przedsięwzięć o planowanej wartości 12.514,5 tys. zł³², obejmujących łącznie 40 zadań:

- zakup i modernizację urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego (przedsięwzięcie nr 3) za kwotę 466,6 tys. zł,
- termomodernizację obiektów budowlanych (przedsięwzięcie nr 4) za kwotę 1.694,3 tys. zł,
- budowę nowych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz rozbudowę i poprawę infrastruktury budowlanej (przedsięwzięcie nr 6) za kwotę 5.123,5 tys. zł,
- modernizację systemów informatycznych i systemów łączności (przedsięwzięcie nr 8) za kwotę 54 tys. zł,
- modernizację podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności (przedsięwzięcie nr 9) za kwotę 4.409,7 tys. zł,
- zmianę systemu zatrudniania personelu medycznego w podmiotach leczniczych dla osób pozbawionych wolności (przedsięwzięcie nr 10) za kwotę 766,4 tys. zł.

Wszystkie zaplanowane w ramach Programu modernizacji na lata 2017-2018 zadania zostały zrealizowane.

Na ich realizację poniesione zostały wydatki z rezerwy celowej (poz. 64), w łącznej wysokości 8.040,9 tys. zł w 2017 r., co stanowiło 99,6% planowanych wydatków (8.071 tys. zł) oraz 12.514 tys. zł w 2018 r., tj. 100% planu (12.514,5 tys. zł³³).

Ponadto w 2018 r. w pełnej wysokości wykorzystano środki z rezerwy celowej (poz. 59), w łącznej wysokości 149,4 tys. zł, FPPoPP w łącznej wysokości 2.329,7 tys. zł, z budżetu Służby Więziennej w wysokości 1.525,5 tys. zł.

Na 2019 r. Inspektorat zgłosił do realizacji 4 przedsięwzięcia na łączną kwotę 11.362 tys. zł³⁴. Do czasu zakończenia kontroli NIK zgłoszone na 2019 r. przedsięwzięcia nie zostały rozpoczęte i wydatki nie były ponoszone.

(dowód: akta kontroli str. 4-48, 55-57, 64-80, 136-156)

Spośród 16 zadań inwestycyjno-remontowych (bez zakupów) realizowanych w badanym okresie w ramach przedsięwzięcia nr 4 „Termomodernizacja obiektów budowlanych”, 6 „Poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej” oraz 9 „Modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności”, na łączną kwotę 12.478 tys. zł, w przypadku 12 zadań (75%) na łączną kwotę

³² W tym 8.509,6 tys. zł ze środków rezerwy celowej, 1.525,5 tys. zł ze środków budżetowych, 2.330 tys. zł ze środków FPPoPP, 149,4 tys. zł ze środków WFOŚiGW,

³³ W tym 8.509,6 tys. zł z rezerwy celowej, 2.330 tys. zł z FPPoPP, 1.525 tys. zł z budżetu, 149,4 tys. zł współfinansowanie z WFOŚiGW z rezerwy poz. 59

³⁴ W tym 5.182 tys. zł z rezerwy celowej, 4.221 tys. zł z FPPoPP, 1.824 tys. zł z budżetu, 135 tys. zł współfinansowanie z WFOŚiGW z rezerwy poz. 59

11.250 tys. zł, (90,2%) ich wykonanie powierzono instytucjom gospodarki budżetowej³⁵, utworzonym przez Ministra Sprawiedliwości do realizacji zadań publicznych, polegających na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności poprzez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych³⁶. Powierzenie tych zadań dokonano w oparciu o art. 4d ust. 1 pkt. 8 ustawy PZP.

(akta kontroli str. 64-80, 136-152, 271)

Na realizację przedsięwzięcia w zakresie wzrostu konkurencyjności wynagrodzeń pracowników zostały zabezpieczone w ramach rezerwy celowej środki finansowe w wysokości 786 tys. zł (w tym dla OISW w Łodzi – 37 tys. zł). Zgodnie z zaleceniem Zastępcy Dyrektora Generalnego SW z dnia 16 maja 2017 r. rozliczenie skutków finansowych podwyżki wynagrodzeń z wyrównaniem od 1 stycznia 2017 r. ze środków pochodzących z rezerwy celowej nastąpiło w wysokości 38,25 zł miesięcznie na 1 etat wynikający ze średniego zatrudnienia w danym miesiącu sprawozdawczym (wg Rb-70 bez pracowników zatrudnionych do realizacji).

(dowód: akta kontroli str. 56, 58, 269-270)

1.2.3. Podejmowane przez OISW działania w toku realizacji przez podległe jednostki organizacyjne zadań finansowanych z Programu modernizacji.

Funkcja nadzorcza OISW nad realizacją przez podległe jednostki organizacyjne zadań finansowanych z Programu modernizacji polegała na bieżącym przekazywaniu planów finansowych i wytycznych otrzymanych z CZSW, ze wskazaniem zasad realizacji zadań i źródeł finansowania, gromadzeniu, weryfikowaniu i opracowywaniu zbiorczych informacji dla biur merytorycznych CZSW.

Każdorazowo po uzyskaniu decyzji zmieniającej wysokość przyznanych środków finansowych na realizację Programu modernizacji Inspektorat składał wniosek w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa o modyfikację harmonogramu wydatków na dany rok budżetowy, wskazując zapotrzebowanie na środki finansowe z rezerwy celowej na poszczególne miesiące. Zapotrzebowanie na środki było na bieżąco modyfikowane w zależności od zgłaszanych przez podległe jednostki potrzeb. Ich przekazywanie odbywało się w kwotach zgodnych ze złożonym zapotrzebowaniem.

Środki pochodzące z rezerwy celowej zasilały podstawowy rachunek bankowy łącznie z innymi środkami budżetowymi. Środki pochodzące z FPPoPP na Program modernizacji zasilały wydzielony pomocniczy rachunek bankowy.

Według głównej księgowej OISW w okresie realizacji Programu modernizacji nie było przypadków opóźnienia w kasowej realizacji zapotrzebowanych środków oraz nie było problemów z terminową realizacją płatności. Odsetek od nieterminowego regulowania zobowiązań związanych z Programem modernizacji żadna jednostka nie płaciła.

(akta kontroli str. 196)

Służby OISW nie uczestniczyły w odbiorach prac inwestycyjno-remontowych. Monitoring i nadzór nad realizacją zadań realizowanych w ramach Programu modernizacji sprawowany był przez służby OISW poprzez egzekwowanie od podległych jednostek obowiązku przekazywania informacji z wykonania realizowanych przedsięwzięć i wydatkowania przyznanych środków finansowych, ich weryfikacji pod względem formalno-rachunkowym oraz przekazywania łącznych

³⁵ PIGB „CARPATIA” - 1 zadanie, MIGB „MAZOVIA” – 11 zadań

³⁶ BIGB „BALTICA” z Gdańska, PIGB „POMERANIA” z Koszalina, PIGB „CARPATIA” z Rzeszowa, MIGB „MAZOVIA” z Warszawy

informacji w formie pisemnej i elektronicznej do Biura Budżetu, Biura Służby Zdrowia oraz BKW.

Dyrektor Okręgowy upoważniony został Zarządzeniem Nr 6/2012 Dyrektora Generalnego z dnia 27 stycznia 2012 r. do kontrolowania merytorycznej prawidłowości złożonych informacji i żądania przedstawienia wskazanych dokumentów.

Realizując powyższy obowiązek Dyrektor Okręgowy nie wnosił uwag do prawidłowości przebiegu realizowanych przedsięwzięć i wydatkowania środków finansowych.

(akta kontroli str. 59-62, 244-253)

Zgodnie z planem kontroli Inspektorat przeprowadził w badanym okresie kontrole umów i procedur związanych z realizacją Programu modernizacji i programu „Praca dla więźniów” (budowa hal, umowy dotacji, umowy z kontrahentami zewnętrznymi) w 4 spośród 8 podległych jednostek organizacyjnych (50%).

Kontrole nie stwierdziły opóźnień w realizacji zadań związanych z realizacją Programu modernizacji oraz nieprawidłowości w udzielaniu zamówień przywieziennym zakładom pracy.

(akta kontroli str. 81-132)

Dyrektor Okręgowy nie ustalił w jaki sposób podległe jednostki organizacyjne miały weryfikować, czy poszczególne przywiezienne zakłady pracy realizowały dane dostawy, usługi, bądź roboty budowlane związane z zatrudnieniem osadzonych.

Według Dyrektora Okręgowego metodyka taka została zawarta w piśmie Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z listopada 2016 r.³⁷ i podległe jednostki przy udzielaniu zamówień publicznych żądały przedłożenia stosownego oświadczenia o spełnieniu warunku dotyczącego zatrudnienia osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych i mających trudności w integracji ze środowiskiem. W przypadku ZK nr 2 w Łodzi wybrany wykonawca zarówno w ofertach, jak i zawartych w 2018 r. umowach, zobowiązał się do zatrudnienia do trzech osób osadzonych.

(akta kontroli str. 180-195)

Według zapisów w protokołach z kontroli umów i procedur związanych z realizacją Programu modernizacji przez podległe jednostki, zaproszenia do składania ofert na zadania inwestycyjne i remontowe kierowane były, zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego z dnia 21 października 2016 r., do co najmniej trzech przywieziennych zakładów pracy.

We wszystkich przypadkach wykonawca robót wyłoniony został spośród jednej złożonej oferty, której wysokość przekraczała środki zaplanowane w budżecie na realizowane zadanie.

W wyniku negocjacji wysokość wynagrodzeń obniżana była do kwot przewidzianych na zadanie w planie finansowym.

W przypadku postępowania na remont i dostosowanie części budynku szpitala Zakładu Karnego nr 2 do obowiązujących przepisów (etap 5), rozstrzygnięcie przetargu wyznaczono na dzień 12 marca 2018 r., tj. przed datą przyznania środków finansowych na realizację Programu modernizacji (26 marca 2018 r.).

W rezultacie unieważniono postępowanie dla dwóch spośród trzech zadań, a w trzecim zadaniu ograniczono zakres prac do wysokości przyznanych środków.

(akta kontroli str. 81-126, 197-198)

W toku kontroli przeprowadzonych przez OISW w 2018 r. w podległych jednostkach, nie analizowano, czy zlecenie zadania do realizacji przywieziennemu zakładowi pracy generowało zatrudnienie osób pozbawionych wolności.

³⁷ BKW (p)-073-136/2016/2016 z dnia 24 listopada 2016 r.

Jedynie w przypadku ZK nr 2 w Łodzi zamawiający określił w postępowaniu przetargowym minimalną ilość więźniów do zatrudnienia. W przypadku kontroli Zakładów Karnych w Łowiczu i Garbalinie odnotowano, że umowy nie zawierały zapisów dotyczących zatrudnienia osób osadzonych w więzieniu, co nie sprzyjało wypełnieniu ustawowego obowiązku tworzenia warunków powstawania nowych miejsc pracy, zapisanych w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej.

We wniosku pokontrolnym do dyrektora ZK w Łowiczu zalecono zatrudnianie, przy udzielaniu zamówień na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy PZP, osób osadzonych odbywających karę pozbawienia wolności.

Do dyrektora ZK w Garbalinie zaleceń nie kierowano.

(akta kontroli str. 81-126, 232-234)

Według Dyrektora Okręgowego podległe jednostki organizacyjne zobowiązane były do maksymalizacji stanowisk pracy dla osób osadzonych, a przy udzielaniu zamówień żądania przedłożenia oświadczenia o spełnieniu warunku zatrudnienia osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładu karnego pod rygorem zapisanym w art. 297 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny³⁸.

(akta kontroli str. 180-195)

Według comiesięcznych sprawozdań MS ZK-2 „O zatrudnieniu tymczasowo aresztowanych skazanych i ukaranych” w badanym okresie udział więźniów zatrudnionych w jednostkach podległych OISW zawierał się w przedziale od 38,4% na koniec stycznia 2018 r. do 47,2% na koniec grudnia 2018 r., w tym zatrudnionych nieodpłatnie – od 22,4% w lutym 2018 r. do 26,8% we wrześniu 2018 r., zatrudnionych odpłatnie – od 13,9% w kwietniu 2017 r. do 21,5% w grudniu 2018 r. Instytucje gospodarki budżetowej³⁹ realizowały w 2017 r. na terenie działania OISW łącznie 9 zadań inwestycyjnych, zatrudniając odpłatnie średnio 12 więźniów miesięcznie (od 7 więźniów w lutym i marcu do 17 we wrześniu i październiku).

W 2018 r. instytucje te realizowały 12 zadań inwestycyjnych, zatrudniając odpłatnie średnio 8 więźniów miesięcznie (od 0 w styczniu i lutym do 18 we wrześniu i grudniu).

W AŚ w Łodzi instytucje gospodarki budżetowej zatrudniły średniorocznie 6 więźniów w 2017 r. i 5 w 2018 r., w ZK nr 2 w Łodzi odpowiednio 2 w 2017 r. i 1 w 2018 r.

(akta kontroli str. 137-152, 209-211)

OISW nie weryfikował i w toku kontroli podległych jednostek nie sprawdzał, w jakim zakresie zadania zlecone przywieziennym zakładom pracy były przez nie realizowane bezpośrednio, a w jakim zakresie ich realizacja była podzlecana podmiotom trzecim.

Według Dyrektora Okręgowego obowiązujące przepisy nie nakładały obowiązku weryfikacji w jakim zakresie dane zadanie realizuje główny wykonawca.

(akta kontroli str. 81-126, 180-195)

1.2.4. Obowiązujący w OISW system sprawozdawczości (raportowania) w zakresie realizacji Programu modernizacji.

W związku z wprowadzeniem Programu modernizacji finansowanym ze środków rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 64) od miesiąca kwietnia 2017 r. w systemie sprawozdawczym VSP utworzono sprawozdanie z wykonania wydatków ze środków pochodzących z rezerwy celowej przeznaczonej na realizację tego programu. Sprawozdanie to przekazywane było do dysponenta nadrzędnego wyłącznie w formie elektronicznej w terminach określonych dla sprawozdań budżetowych,

³⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.

³⁹ PIGB „POMERANIA” i MIGB „MAZOVIA”

tj. określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴⁰.

Niezależnie od powyższych sprawozdań CZSW zobowiązał Dyrektora Okręgowego do przekazywania po zakończeniu roku budżetowego, drogą mailową, informacji dotyczących wykorzystania środków pochodzących z rezerw celowych w terminach do 11 stycznia 2018 r. za rok 2017 oraz do 17 stycznia 2019 r. - za rok 2018.

W zakresie środków pochodzących z FPPoPP sprawozdawczość opierała się na wytycznych zawartych w pismach Dyrektora Generalnego Służby Więziennej⁴¹.

(akta kontroli str. 199-208)

1.2.5. Sprawozdawczość w zakresie wykonania zadań finansowanych w ramach Programu modernizacji przez podległe jednostki

Sprawozdawczość w zakresie wykonania zadań finansowanych w ramach Programu modernizacji obejmowała informacje miesięczne i kwartalne przekazywane OISW przez podległe jednostki organizacyjne w terminie 12 dni po upływie okresu sprawozdawczego, informacje roczne przekazywane OISW przez podległe jednostki organizacyjne w terminie do 2 lutego po upływie okresu sprawozdawczego, informacje miesięczne i kwartalne łączne przekazywane przez OISW do BKW w terminie 16 dni po upływie okresu sprawozdawczego, informacje roczne łączne przekazywane przez OISW do BKW w terminie do 10 lutego po upływie okresu sprawozdawczego.

Rodzaje, wzory, terminy i sposoby sporządzania informacji z realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zakupów inwestycyjnych określone zostały w Zarządzeniu Nr 6/2012 Dyrektora Generalnego z dnia 27 stycznia 2012 r. w sprawie informacji o realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zakupów inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 260-262)

1.2.6. Przedkładanie CZSW sprawozdań rzeczowych i finansowych dotyczących wykonania zadań finansowanych w ramach Programu modernizacji

OISW oraz podległe Inspektoratowi jednostki organizacyjne Służby Więziennej terminowo przedkładały informacje miesięczne, kwartalne i roczne z realizacji zadań finansowanych z Programu modernizacji w sposób i w terminach określonych w Zarządzeniu Nr 6/2012 Dyrektora Generalnego z dnia 27 stycznia 2012 r. w sprawie informacji o realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zakupów inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 260-262, 279)

Sprawozdanie za 2017 r. z realizacji zadań inwestycyjno-remontowych realizowanych w okręgu łódzkim przedłożone zostało CZSW w dniu 2 lutego 2018 r. Według powyższego sprawozdania wydatki na realizację zadań inwestycyjno-remontowych w ramach Programu modernizacji zamknęły się łączną kwotą 6.432,3 tys. zł, w tym 1.630 tys. zł stanowiły wydatki inwestycyjne (22,8% wydatków poniesionych w budżecie OISW w § 6050), 1.136,8 tys. zł stanowiły zakupy inwestycyjne (44,8% wydatków poniesionych w budżecie OISW w § 6060), 3.665,5 tys. zł usługi budowlano-montażowe (57,0% wydatków poniesionych w budżecie OISW w § 4270).

Sprawozdanie za 2018 r. z realizacji zadań inwestycyjno-remontowych przedłożone zostało CZSW w dniu 22 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 14-15, 136-161,)

⁴⁰ Dz. U. 2018, poz. 109 ze zm.

⁴¹ Pisma BB.310.21.2018.JP z dnia 21 czerwca 2018 r. i BB.314.22.2018.WG z 31 lipca 2018 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niezapewnienie przez Inspektorat wystarczającego nadzoru nad prawidłowością realizacji zadań przez jednostki penitencjarne w zakresie udzielania zamówień wykonawcom oraz zatrudniania osadzonych. Przeprowadzone w 2018 r. kontrole oceny umów i procedur związanych z realizacją Programu modernizacji w 4 spośród 8 podległych jednostek organizacyjnych były nierzetelne. Nie ustaliły one bowiem, czy wykonawcy robót, wybrani w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy PZP wywiązali się z obowiązku zatrudnienia więźniów do realizacji zleczanych prac.

W wyjaśnieniu Dyrektora Okręgowego wskazano, że podległe jednostki organizacyjne zobowiązane były do maksymalizacji stanowisk pracy dla osób osadzonych, a przy udzielaniu zamówień żądania przedłożenia oświadczenia o spełnieniu warunku zatrudnienia osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładu karnego, pod rygorem zapisanym w art. 297 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.

2. Wystąpienia pokontrolne nie zawierały oceny kontrolowanej działalności, pomimo wykazania nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej, ustalenie zakresu, przyczyn i skutków nieprawidłowości, osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości. Projekt wystąpienia pokontrolnego winien zawierać ocenę skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta.

Według dyrektora OISW brak w wystąpieniach pokontrolnych oceny skontrolowanej działalności wynikał z faktu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości jeszcze w czasie trwania kontroli.

(akta kontroli str. 81-126, 180-195)

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie skutecznej kontroli nadzorowanych jednostek m.in. poprzez weryfikowanie prawidłowości zatrudnienia osadzonych przy zamówieniach udzielanych przez podległe jednostki w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy PZP
2. Dokonywanie rzetelnej oceny kontrolowanej działalności, zgodnie z wymogami art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Łodzi. 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
wykonania wniosków

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

Łódź, dnia ...8... lipca 2019 r.

Kontroler nadzorujący
Dariusz Krawczyk
Doradca techniczny



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk



podpis

