



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.004.02.2019

Waldemar Grabski

Dyrektor Zakładu Karnego Nr 2 w Łodzi

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Karny Nr 2 w Łodzi ¹ , ul. J.I. Kraszewskiego 1/5, 93-161 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	kapitan Waldemar Grabski, Dyrektor Zakładu od 29 stycznia 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – major Jacek Hummel, Dyrektor Zakładu w okresie od 1 maja 2018 r. do 23 stycznia 2019 r., – podpułkownik Waldemar Miksa, Dyrektor Zakładu w okresie od 20 stycznia 2015 r. do 30 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 4-13)
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość realizacji przedsięwzięć finansowanych w ramach programu „Program 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
Kontrolerzy	1. Dariusz Krawczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/62/2019 z 8 marca 2019 r. 2. Agnieszka Tomalska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/64/2019 z 8 marca 2019 r. 3. Małgorzata Chojnacka, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/63/2019 z 8 marca 2019 r. (dowód: akta kontroli str.1-3)

¹ Zwany dalej „ZK” lub :”Zakładem”.

² Zwanego dalej „Programem” lub „Programem modernizacji”

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontrolowanym okresie Zakład Karny nr 2 w Łodzi prawidłowo realizował przedsięwzięcia finansowane w ramach "Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020" wydając na ten cel ogółem 9.494,1 tys. zł, z tego z rezerwy celowej 8.899,7 tys. zł oraz z budżetu jednostki 594,3 tys. zł. Otrzymane w latach 2017-2018 środki z rezerwy celowej (8.904,2 tys. zł) Zakład wykorzystał w 99,95%, prawidłowo rozliczył, a niewykorzystane 4,4 tys. zł terminowo zwrócił do budżetu państwa. Wykonano łącznie 5 zadań inwestycyjno-remontowych na kwotę 8.171,5 tys. zł, zrealizowano zakupy sprzętu medycznego i urządzeń zabezpieczających - ochronnych o łącznej wartości 146,8 tys. zł, zakupiono świadczenia medyczne o wartości 486,9 tys. zł., a kwotę 688,9 tys. zł przeznaczono na zwiększenie wynagrodzeń.

Właściwie przygotowane zostały dokumentacje projektowe w zakresie planowanych inwestycji i zakupów, a zadania finansowane w ramach Programu modernizacji zostały zrealizowane terminowo i w sposób zgodny z zawartymi umowami. Zlecając wykonanie zadań inwestycyjnych przywieziennemu zakładowi pracy (IGB Mazovia), zapewniono możliwość odpłatnego zatrudnienia osadzonych. Kontrola wykazała jednak, że wszystkie zadania wykonywane przez IGB Mazovia były realizowane przy udziale podwykonawców, a udział wartości prac wykonywanych bezpośrednio przez przywiezienny zakład pracy z udziałem osadzonych wyniósł jedynie od 7,1% do 25,2%. W ograniczonym zakresie realizowany był zatem cel, dla którego ustanowiono szczególny tryb określony w art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵, jakim było stworzenie warunków do jak najszerzego zatrudniania osób pozbawionych wolności. NIK zauważa jednak, że – wynikające ze specyfiki jednostki (szpital przywiezienny) – możliwości kierowania do prac osób osadzonych były znacznie ograniczone. W kontrolowanym okresie liczba osadzonych pozostających bez zatrudnienia i mogących wykonywać prace w ramach zadań objętych Programem nie przekraczała dwóch osób. Pozostali osadzeni, zatrudnieni nieodpłatnie na rzecz jednostki (od 44 do 48 skazanych) zabezpieczali płynność jej funkcjonowania.

Podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych (z wyrównaniem od 1 stycznia 2017 r.) oraz dodatki służbowe o charakterze motywacyjnym dla funkcjonariuszy zostały naliczone i wypłacone zgodnie z regulacjami wewnętrznymi w tym zakresie.

Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania zadań realizowanych w ramach Programu modernizacji, Zakład przekazywał do jednostki nadrzędnej w terminach i trybie przez nią określonym oraz wynikających z obowiązujących przepisów, a także w kwotach zgodnych z ujętymi w ewidencji księgowej.

Kontrola wykazała jednak, że montażu zakupionych w ramach Programu modernizacji czterech płuczko-dezynfektorów, dokonano dopiero po upływie niemal 17 miesięcy od momentu ich dostarczenia do Zakładu, co spowodowało skrócenie okresu gwarancji sprzętu z 36 do 19 miesięcy. Działanie takie - mimo wystąpienia obiektywnych przesłanek związanych z prowadzonymi pracami inwestycyjnymi – Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niegospodarne.

Ponadto Zakład bezpodstawnie wydatkował pochodzącą z rezerwy celowej kwotę 700 zł (stanowiącą 0,15% środków przyznanych na zakup świadczeń medycznych

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., zwana dalej „ustawą Pzp”.

dla osób pozbawionych wolności), na zakup usługi medycznej nie objętej umową z lekarzem specjalistą.

Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły jednak na ocenę kontrolowanej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1.1 Przygotowanie do realizacji Programu modernizacji

Opis stanu
faktycznego

1. Na etapie przygotowania koncepcji modernizacji służby więziennej, w czerwcu 2016 r. Zakład sporządził i przekazał Dyrektorowi Okręgowemu Służby Więziennej w Łodzi informacje – według wzoru ustalonego przez Centralny Zarząd Służby Więziennej⁶ - o potrzebach inwestycyjnych i remontowych:

- w ramach poprawy stanu infrastruktury budowlanej więziennictwa Zakład wskazał zadania – budowa własnego ujęcia wody (szacunkowy koszt 750 tys. zł, czas realizacji 2017 r.), działania poprawiające stan techniczny pawilonów mieszkalnych (zabudowa kąpoków sanitarnych w celach wieloosobowych, doprowadzenie ciepłej wody użytkowej do cel mieszkalnych), budynków administracyjnych oraz budynków zaplecza logistycznego (szacunkowy koszt 2.183 tys. zł, okres realizacji lata 2016-2020),
- w ramach termomodernizacji obiektów budowlanych więziennictwa wskazano zadania – termomodernizacja budynku koszarowego, budynku szpitala, budynków zaplecza logistycznego (koszt szacunkowy 3.270 tys. zł, okres realizacji lata 2017-2020), wymiana dwóch kotłów gazowych do wytwarzania pary technologicznej i naprawa parociągu (szacunkowy koszt 300 tys. zł, okres realizacji rok 2017 i 2019), modernizacja i remont instalacji elektrycznej (szacunkowy koszt ogółem 345 tys. zł okres realizacji 2018-2019), docieplenie dwóch wież wartowniczych (koszt szacunkowy 35 tys. zł, realizacja 2018-2019),
- w ramach poprawy bezpieczeństwa elektroenergetycznego wskazano zadanie – remont stacji trafo (koszt 150 tys. zł, realizacja 2020 r.)

(dowód: akta kontroli str. 24-42)

W Zakładzie nie opracowano i nie stosowano odrębnych procedur dotyczących typowania i zgłaszania zadań inwestycyjnych do realizacji w ramach Programu modernizacji. Typowanie i zgłaszanie zadań do realizacji w ramach Programu odbywało się po analizie potrzeb Zakładu. Wytypowane do realizacji zadania zgłaszane były według hierarchii przydatności dla Zakładu, z uwzględnieniem stanu technicznego i użytkowego infrastruktury na terenie Zakładu, stanu wyposażenia w sprzęt techniczny oraz występowania ewentualnych braków w związku z przekształceniami zakresu działalności Zakładu.

(dowód: akta kontroli str. 1779-1785, 1788-1791)

2. Stosownie do zarządzenia nr 9/17 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej⁷, propozycje zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w roku następnym, Zakład w terminie do 15 stycznia każdego roku składał do Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Łodzi⁸. Wnioski inwestycyjne – według wzoru stanowiącego załącznik do ww. zarządzenia - składane na lata 2018 – 2020 nie obejmowały zadań przewidzianych do realizacji w ramach Programu⁹.

⁶ Zwany dalej „CZSW”.

⁷ Zarządzenie nr 9/17 Dyrektora Generalnego SW z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie planowania inwestycji w Służbie Więziennej.

⁸ Zwanego dalej „OISW” lub „OISW w Łodzi”.

⁹ W kolejnych latach zgłoszono zadania dotyczące: budowy własnego ujęcia wody dla Szpitala, wykonania instalacji rezerwowego 12 godzinnego zasilania Szpitala w wodę, zmiany zasilania kotłów warzelnych

(dowód: akta kontroli str. 43-69)

Zadania przewidziane do realizacji w ramach Programu modernizacji Zakład zgłaszał do OISW w Łodzi formie wniosków o przyznanie środków finansowych ze wskazaniem ich przeznaczenia. W latach 2017-2018, Zakład przekazał do OISW w Łodzi wnioski o realizację 16 zadań w ramach pięciu przedsięwzięć Programu modernizacji, spośród których 8 zadań zostało zaakceptowanych do realizacji w latach 2017-2018. W tym trybie zgłoszono i zaakceptowano zadania obejmujące:

- zakup szaf depozytowych,
- remont i dostosowanie części szpitala (dwóch oddziałów szpitalnych) do potrzeb psychiatrii sądowej, remont izby przyjęć oraz części szatni personelu medycznego,
- remont dostosowanie oddziału wieloprofilowego zachowawczego, oddziału rehabilitacji narządów ruchu,
- remont i dostosowanie pomieszczeń logistycznych w piwnicy (np. pracownia badań endoskopowych wraz z umywalnią endoskopu),
- przebudowę instalacji grzewczej z wymianą przegród okiennych w budynku Szpitala,
- remont dwóch bram wjazdowych,
- zakupu sprzętu w ramach modernizacji podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności (np. aparat do terapii uciskowej, płuczek-dezynfekторы, zestaw do fizykoterapii),
- zatrudnienie kadry medycznej dla zapewnienia ciągłości pracy.

Dodatkowo, dwa zadania zostały wprowadzone do planu i zrealizowane na podstawie decyzji CZSW, bez wcześniejszego wystąpienia z wnioskiem przez Zakład. Dotyczyło to zakupu rejestratora IP, oraz modernizacji masztu antenowego.

Łączna wartość powyższych zadań, przyjętych do realizacji w latach 2017-2018 wyniosła 8.805,2 tys. zł i miała zostać sfinansowana środkami:

- ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”¹⁰ w kwocie 8.787,3 tys. zł (środki przyznane w ramach poz. 64 rezerwy celowej),
- budżetu SW w kwocie 17,9 tys. zł ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 70-215, 1734-1740)

Do realizacji w 2019 roku zatwierdzonych zostało sześć zadań w ramach dwóch przedsięwzięć, na łączną kwotę 908 tys. zł (z tego 658 tys. zł z budżetu Zakładu oraz 250 tys. zł z FPPoPPF), obejmujących:

- rozbudowę rozdzielni głównej NN oraz sieci kablowej NN z wymianą transformatora (250 tys. zł z FPPoPPF),
- stację diagnostyczną do obsługi RTG (45 tys. zł z budżetu)
- remont instalacji hydrantowej oraz przyłącza wody do zasilania hydrantów (25 tys. zł z budżetu),
- remont części szpitala (564 tys. zł z budżetu),
- zakup dwóch wirówek do rehabilitacji kończyn dolnych (24 tys. zł z budżetu).

Ponadto w ramach realizacji Programu modernizacji przewidziano dla Zakładu na lata 2017 i 2019 podwyżki wynagrodzeń dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych (przedsięwzięcie 11 i 12). Zakład nie występował z wnioskiem w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 70-171, 1734-1740)

w kuchni z parowego na gazowe, budowy windy zewnętrznej przy budynku administracyjno-koszarowym oraz windy zewnętrznej przy budynku Szpitala.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 614.

3. Harmonogramy realizacji poszczególnych zadań remontowo-budowlanych i inwestycyjnych, finansowanych z Programu modernizacji, ujęte we wnioskach o ich przyjęcie do Programu, w większości przypadków zakładały zakończenie realizacji zadań do końca danego roku budżetowego. Tylko w przypadku jednego z zadań, tj. przebudowy instalacji grzewczej i przegród okiennych w budynku szpitala Zakładu (w ramach przedsięwzięcia nr 9), jego realizacja miała miejsce w dwóch kolejnych latach.

Dyrektor ZK nie wyznaczał komórek odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań finansowanych z Programu modernizacji, w tym za monitorowanie i przestrzeganie planów i harmonogramów ich realizacji. Zadania te realizowane były w ramach kompetencji poszczególnych komórek merytorycznych, w tym:

- Dział Kwatermistrzowski – odpowiedzialny był za zadania związane z remontem i przebudową nieruchomości,
- Dział Ochrony - za zakup szafy depozytowej,
- Szpital - za zakup sprzętu medycznego i aparatury,
- Dział Kadrowo-Organizacyjny - za zawieranie i realizację umów na realizację świadczeń medycznych, w tym dyżurów oraz naliczenie środków w ramach systemu motywacyjnego uposażeń i wzrostu konkurencyjności wynagrodzeń,
- Dział Finansowy – za prowadzenie dokumentacji księgowej oraz terminowe regulowanie zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 13-23, 70-150, 1779-1785, 1788-1791)

4. W związku z realizacją zadań finansowanych z Programu modernizacji, w badanym okresie nie wzmocniano pod względem kadrowym komórek organizacyjnych Zakładu. Jak wyjaśnił Dyrektor ZK, zadania te były realizowane własnymi zasobami kadrowymi w ramach wyznaczonych obowiązków służbowych i poleceń przełożonych, zaś kadra realizująca Program posiadała odpowiednie kompetencje do właściwej realizacji zadań programu i nie wymagała wzmocnienia.

(dowód: akta kontroli str. 13-23, 1779-1785)

5. Nie ustanowiono również szczególnego systemu nadzoru i monitorowania realizacji Programu modernizacji, oraz specjalnego systemu sprawozdawczości. W związku z realizacją Programu modernizacji oraz na wniosek Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej, w Zakładzie sporządzano i przekazywano¹¹ do OISW w Łodzi miesięczne, kwartalne oraz roczne sprawozdania, dotyczące m.in. rzeczowo-finansowego zakresu realizacji zadań wskazanych dla jednostki. W szczególności dotyczyły one stanu zaawansowania poszczególnych zadań finansowanych w ramach paragrafów: 4270 Zakup usług remontowych, 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych oraz rozliczenia środków przyznanych z rezerwy celowej budżetu państwa i obejmowały informacje o wysokości planu budżetowego, pochodzeniu środków finansowych, aktualnym zaangażowaniu, jak również aktualnych wydatkach i zobowiązaniach.

(dowód: akta kontroli str. 1602-1678, 1779-1785)

6. Regulacje wewnętrzne w zakresie planowania i udzielania zamówień publicznych zostały określone w zarządzeniu nr 6/2015 Dyrektora Zakładu Karnego nr 2 w Łodzi z dnia 29 stycznia 2015 r.¹². W dokumencie tym szczegółowo opisano procedurę prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ze

¹¹ Drogą elektroniczną (za pośrednictwem poczty mailowej oraz programu VSP).

¹² Zarządzenie w sprawie ustalenia zasad udzielania zamówień publicznych przez Zakład Karny nr 2 w Łodzi oraz wprowadzenia regulaminu organizacyjnego przeprowadzania postępowań przetargowych i określenia ścieżki audytu, a także ustalenia zasad realizowania zakupów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. W związku z wejściem w życie Zarządzenia nr 12/2019 Dyrektora Zakładu z dnia 26 marca 2019 r. ww. Zarządzenie 6/2015 utraciło moc obowiązującą.

wskazaniem zakresu wykonywanych czynności w postępowaniu, osób wykonujących czynności i osób kontrolujących czynności w postępowaniu. . W zakresie udzielania zamówień przywieziennym zakładom pracy, prowadzonym jako przedsiębiorstwa państwowe albo instytucje gospodarki budżetowej, obowiązywały regulacje zawarte w pismach Dyrektora Generalnego SW z dnia 21 października 2016 r. oraz z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych przywieziennym zakładom pracy na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 1006-1069, 1488-1491)

1.2 Zlecenie wykonawstwa zadań finansowanych z Programu modernizacji

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie od stycznia 2017 r. do marca 2019 r. w ramach Programu modernizacji Zakład zrealizował następujące zadania na kwotę 9.494,1 tys. zł:

- w ramach przedsięwzięcia nr 3¹³: zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratownictwa pożarowego dokonano zakupu szafy depozytowej – 36,2 tys. zł oraz rejestratora IP – 4,6 tys. zł;
- w ramach przedsięwzięcia nr 6: poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej, przeprowadzono remont dwóch bram wjazdowych w Zakładzie Karnym Nr 2 w Łodzi – 300,0 tys. zł¹⁴;
- w ramach przedsięwzięcia nr 8: modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności przeprowadzona została modernizacja masztu antenowego - 9,6 tys. zł¹⁵;
- w ramach przedsięwzięcia nr 9: modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności zrealizowano zadania obejmujące remont i dostosowanie części szpitala Zakładu Karnego Nr 2 w Łodzi – 7.871,5 tys. zł¹⁶ oraz zakup sprzętu medycznego – 96,4 tys. zł;
- w ramach przedsięwzięcia nr 10: zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego zabezpieczono świadczenia i dyżury lekarzy specjalistów, wykonanie badań obrazowych (USG) oraz zatrudniono ratowników medycznych – 486,9 tys. zł¹⁷;
- w ramach przedsięwzięcia nr 11: wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej, podwyższono wynagrodzenia od 221 do 226 funkcjonariuszy zatrudnionych w Zakładzie i części z nich przyznano/zwiększono dodatki motywacyjne – 650,4 tys. zł¹⁸;
- w ramach przedsięwzięcia nr 12: wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych, podwyższono wynagrodzenia 25 do 31 pracownikom cywilnym Zakładu – 38,4 tys. zł¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1475-1478, 1492-1497, 1507-1513, 1520-1601, 1741-1752, 1757-1762, 1767-1777)

2. Spośród ww. zadań, Zakład zlecił podmiotom zewnętrznym: wykonanie usług remontowych (5 zadań), dostawę sprzętu medycznego i urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego (6 zadań) oraz realizację usług medycznych (34 umowy). Zlecając realizację tych zadań, w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 28 lutego 2019 r., Zakład:

¹³ Klasyfikacja przedsięwzięć zgodnie z art. 3 ustawy z dn. 28 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”.

¹⁴ W tym roboty budowlane – 297,4 tys. zł i nadzór inwestycyjny – 2,6 tys. zł.

¹⁵ W tym 6,0 tys. z rezerwy celowej.

¹⁶ W tym roboty budowlane – 7.833,8 tys. zł i nadzór inwestycyjny – 37,7 tys. zł.

¹⁷ W tym 472,6 tys. zł z rezerwy celowej.

¹⁸ W tym 104,8 tys. zł z rezerwy celowej.

¹⁹ W tym 7,6 tys. zł z rezerwy celowej.

- przeprowadził dziesięć²⁰ postępowań z wyłączeniem stosowania przepisów ustawy Pzp, w oparciu o ustawowe przesłanki tego wyłączenia określone w art. 4 pkt 8 tej ustawy.
- udzielił pięciu zamówień przywieziennym zakładom pracy na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp,
- zlecił wykonywanie świadczeń lekarskich i usług medycznych na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy o działalności leczniczej²¹.

W ramach realizacji zadań z Programu modernizacji zakład nie udzielił zamówień w trybie ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 216-217, 794-794, 1492-1497, 1741-1752)

3. Z uwagi na udzielanie zamówień bez zastosowania trybów określonych w ustawie Pzp Zakład nie stosował klauzuli zatrudnieniowej ustanowionej w art. 22 ust. 2 pkt 3 i ust. 2a.

(dowód: akta kontroli str. 216-786)

Łączna kwota udzielonych w na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp zamówień wyniosła 188,2 tys. zł brutto. Analiza trzech udzielonych zamówień o najwyższej wartości - na dostawę i montaż systemu elektronicznego depozytora do bezpiecznego przechowywania kluczy (36,2 tys. zł), dostawę czterech płuczkodezynfektorów (77,3 tys. zł) oraz na dostawę dwóch zestawów do fizykoterapii (20,2 tys. zł²²) wykazała, że zamówienia te zostały udzielone zgodnie z wewnętrznymi procedurami, w pełni zrealizowane i rozliczone.

(dowód: akta kontroli str. 794-908, 958-1005)

4. Przywieziennym zakładom pracy Zakład udzielił pięciu zamówień publicznych na roboty budowlane na łączną kwotę 8.116,9 tys. zł brutto²³. Przedmiotem zamówień był remont i dostosowanie części szpitala Zakładu Karnego Nr 2 w Łodzi do obowiązujących przepisów podzielony na etapy 3, 4, 5, 6 oraz remont dwóch bram wjazdowych. Analiza zastosowanego przez Zakład trybu zlecenia realizacji tych zadań przywieziennym zakładom pracy nie wykazała nieprawidłowości.

Przy zlecaniu realizacji zadań przywieziennym zakładom pracy, Zakład korzystał z wyłączenia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp oraz działał w oparciu o procedury ujęte w piśmie Dyrektora Generalnego Służby Więziennej²⁴.

Zgodnie z wymogiem określonym w tej procedurze, zaproszenia do składania ofert w każdym z postępowań kierowane były do minimum trzech jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych, prowadzonych jako przedsiębiorstwo państwowe albo instytucja gospodarki budżetowej. We wszystkich badanych postępowaniach skierowano łącznie 17 zaproszeń²⁵ do złożenia oferty. Na 10 nie uzyskano odpowiedzi,

²⁰ Z tego sześć na dostawę sprzętu medycznego i urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz cztery na nadzór inwestorski nad robotami remontowo-budowlanymi zleconymi w trybie art. 4 d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp.

²¹ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2190 ze zm.), zwana dalej „ustawą o działalności leczniczej”.

²² Aparat do terapii uciskowej -10,5 tys. zł sfinansowany w ramach programu oraz zestaw do elektroterapii – 9,6 tys. zł zakupiony poza programem

²³ W łącznej kwocie brutto wynikającej z zawartych umów (bez aneksów) w ramach przedsięwzięć nr 3 do nr 9 wynoszącej 8.304,2 tys. zł, wartość umów zawartych z podmiotem posiadającym status przywieziennego zakładu pracy – IGB Mazovia, wynosiła 8.116,9 tys. zł i stanowiła 97,7%.

²⁴ Pismo nr BKW(p) – 073/31/2016/1016 z dnia 21.10.2016 r. (uzupełnione pismem nr BKW(p) – 073/136/2016/1016 z dnia 24.11.2016 r.

²⁵ W postępowaniu dot. realizacji etapu 3 zapytania skierowano do: MIGB Mazovia, PIGB Carpatia oraz PPPU Presbet, dot. realizacji etapu 4 do: MIGB Mazovia, PIGB Carpatia, PPPU Presbet, dot. realizacji etapu 5 do: MIGB Mazovia, PIGB Carpatia, PPPU Presbet, PP Drukarnia nr 1, dot. realizacji etapu 6 do: MIGB Mazovia, PIGB Carpatia, PP Drukarnia nr 1, ZIGB Piast, natomiast w postępowaniu na remont bram wjazdowych zapytanie skierowano do: MIGB Mazovia, PP Drukarnia nr 1, ZIGB Piast.

a w dwóch przypadkach otrzymano odpowiedź odmowną. We wszystkich postępowaniach (100%) wybór wykonawcy następował na podstawie jedynej oferty, złożonej przez Mazowiecką Instytucję Gospodarki Budżetowej Mazovia, zwaną dalej „IGB Mazovia”.

(dowód: akta kontroli str. 216-793, 1753-1754)

Jak wyjaśnił Dyrektor Zakładu, przed przystąpieniem do każdego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego sprawdzano spełnianie opisanego warunku przez przywięzione zakłady pracy poprzez analizę statutów poszczególnych instytucji, z których wynikało, że:

- zostały one powołane do realizacji zadań publicznych, polegających na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych oraz resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych,
- prowadzą działalność produkcyjną, handlowo-usługową i wykonują roboty remontowo-budowlane na rzecz organu założycielskiego jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości.

Przed wszczęciem poszczególnych postępowań weryfikowano telefonicznie, kto i w jakim zakresie realizuje inwestycje budowlane na terenie innych jednostek penitencjarnych. Sprawdzano również, który przywięzienny zakład pracy jest w stanie zrealizować daną inwestycję i jest zainteresowany złożeniem oferty. Na podstawie otrzymanych informacji wybierano wykonawców, do których kierowano zapytania ofertowe.

(dowód: akta kontroli str. 1779-1785)

Każdorazowo, zgodnie z przesłankami art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, przy realizacji zamówienia Zakład wymagał zatrudnienia od 1 do 3 osób pozbawionych wolności.

W formularzu ofertowym Wykonawca deklarował liczbę osadzonych, których zatrudni przy realizacji zadania w liczbie zgodnej z wymaganą²⁶. Obowiązek zatrudnienia osób pozbawionych wolności został potwierdzony zapisami w umowach zawartych na realizację poszczególnych zadań.

Zakład weryfikował spełnienie obowiązku odpłatnego zatrudnienia osób osadzonych przy pracach realizowanych przez IGB Mazovia, w szczególności poprzez stały monitoring dostępnej w oddziałach mieszkalnych dokumentacji²⁷, sporządzanie „Kart tożsamości”²⁸, kontrolę miejsc pracy osób osadzonych i dokumentowanie podjętych działań kontrolnych²⁹, a także kontrolę „Kart pracy”³⁰ oraz list płac osób osadzonych skierowanych do pracy na rzecz kontrahenta.

W zadaniach realizowanych przez IGB Mazovia miesięczne zatrudnienie osób skazanych wynosiło: w etapie 3 od 0 do 4 osadzonych – średnio 2,29 (wobec wymaganych umową trzech), w etapie 4 od 0 do 3 osadzonych – średnio 1,18 (według umowy trzech), w etapie 5 od 0 do 2 osadzonych - 1,00 (według umowy trzech), w etapie 6 od 0 do 1 osadzonego – średnio 0,33 (według umowy jeden) oraz przy remoncie bram od 0 do 1 osadzonego – średnio 0,60 (według umowy

²⁶ Odpowiednio: trzy osoby w etapie 3, dwie w etapie 4, jedna w etapie 6 oraz jedna przy remoncie bram wjazdowych. W postępowaniu na roboty budowlane określone w etapie 5, Wykonawca zobowiązał się do zatrudnienia do trzech osób pozbawionych wolności.

²⁷ „Oddziałowa książka ruchu osadzonych”, w której każdorazowo potwierdza się wyjście osób osadzonych do pracy.

²⁸ W przypadku zatrudniania osób osadzonych na rzecz kontrahenta.

²⁹ „Książka kontroli miejsc pracy osób osadzonych” ze wskazaniem imienia i nazwiska osób osadzonych przebywających w miejscu pracy w momencie kontroli.

³⁰ Prowadzone przez pracowników IGB Mazovia – dotyczących osób osadzonych skierowanych do pracy na rzecz kontrahenta, które to potwierdzają aktualny czas pracy, a także ilość przepracowanych dni.

jeden). Łącznie przy realizacji ww. zadań zatrudnionych było 13 osadzonych, którzy wykonywali prace o charakterze ogólnobudowlanym lub gospodarczym

Jako przyczyny rozbieżności między liczbą osób wskazanych w umowach, a liczbą osadzonych faktycznie zatrudnianych w poszczególnych miesiącach realizacji danego zadania, dyrektor wskazał przede wszystkim: ograniczone możliwości kierowania osadzonych do pracy u kontrahentów zewnętrznych, dużą rotacją skazanych przebywających w tutejszej jednostce, a także niezbędny czas na skierowanie do zatrudnienia nowych osadzonych (konieczność wytypowania osadzonego, wykonanie badań lekarskich). Z uwagi na charakter jednostki (jednostka przyszpitalna) do prac na rzecz kontrahentów zewnętrznych kierowani są przede wszystkim osadzeni, którzy oczekują na transport po zakończonym leczeniu szpitalnym. Decyzję o liczbie skazanych, którzy faktycznie mogą zostać skierowani do zatrudnienia podejmowały w porozumieniu: dział kwatermistrzowski oraz dział penitencjarny, po dokonaniu analizy medycznej, penitencjarnej i ochronnej, uzyskaniu stosownych akceptacji poszczególnych komórek oraz po wyrażeniu woli pracy przez osadzonego.

Rozbieżności w zakresie średniej liczby osadzonych zatrudnionych przy pracach, było również wynikiem nieokreślenia w umowach o zatrudnienie okresów realizacji inwestycji, w których prace wykonywali wyłącznie wykwalifikowani pracownicy (np. prace projektowe).

(dowód: akta kontroli str. 218-281, 372-422, 492-549, 650-695, 716-755, 1070-1266, 1755-1756, 1824-1828)

Zakład terminowo przekazywał na konta osadzonych należne im środki otrzymane od IGB Mazovia.

(dowód: akta kontroli str. 1232-1236)

Z danych zawartych w miesięcznych sprawozdaniach o zatrudnieniu tymczasowo aresztowanych, skazanych i ukaranych wynika, że w okresie podpisywania umów na wykonanie robót budowlanych, których przedmiotem był remont i dostosowanie części szpitala Zakładu – etap 3 i etap 4 na terenie Zakładu nie przebywali osadzeni pozostający bez zatrudnienia. W czasie zawierania umów na realizację kolejnych etapów robót budowlanych liczba osadzonych pozostających bez zatrudnienia wynosiła po 2 osadzonych w przypadku etapu 5 i etapu 6 – oraz 4 w przypadku remontu bram wjazdowych. Według Dyrektora ograniczone możliwości kierowania osadzonych do pracy wiązały się z ich dużą rotacją (przeniesienia do innych jednostek po zakończonym leczeniu) a także czasem niezbędnym na dopełnienie formalności związanych z dopuszczeniem do pracy. W tym czasie liczba osób zatrudnionych nieodpłatnie wynosiła od 44 do 48 osadzonych. Według wyjaśnień Dyrektora, taka liczba osób wykonujących prace nieodpłatne na rzecz zakładu jest dostosowana do poziomu, w którym zachowana jest płynność zadań wykonywanych na potrzeby jednostki i nie ma możliwości skierowania większej liczby osadzonych do zatrudnienia przez przywiezione zakłady pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1267-1318, 1819-1823)

Wszystkie zadania wykonywane przez IGB Mazovia były realizowane przy udziale podwykonawców³¹. Wykonawca robót przy realizacji każdej umowy, w dniu jej podpisania przedkładał Zamawiającemu prośbę o wyrażenie zgody na podzlecenie robót budowlanych podwykonawcy i każdorazowo taką zgodę otrzymywał. Średni udział prac planowanych do realizacji bezpośrednio przez przywiezienny zakład pracy, obliczony na podstawie umów zawartych z podwykonawcami, wyniósł w badanych przypadkach 11,2%. Zakres podzlecanych robót pomniejszany był

³¹ Podwykonawcą etapu 3, 4, 5 oraz remontu bram wjazdowych była firma Net Service S.A. z/s w Warszawie, 01-233, ul. Bema 83, lok. 73; podwykonawcą w etapie 6 była firma Bestion Projekt sp. z o.o. z/s w Warszawie, 01-231, ul. Płocka 17, pasaż A, lok. 3.

o roboty przewidziane do wykonania przez IGB Mazovia przy udziale osadzonych skierowanych do zatrudnienia. Udział wartości prac realizowanych bezpośrednio przez przywieźnienny zakład pracy przy udziale osadzonych wyniósł odpowiednio: w etapie 3 – 7,1%, w etapie 4 – 8%, w etapie 5 – 7,1%, w etapie 6 – 25,2%, zaś przy remoncie bram wjazdowych – 8,7%.

(dowód: akta kontroli str. 289-300, 431-448, 555-559, 704-713, 764-772, 1755-1756)

5. W badanym okresie unieważniono dwie z trzech części postępowania na 5 etap remontu i dostosowania części szpitala Zakładu do obowiązujących przepisów. Przyczyną unieważnienia postępowań była niewystarczająca ilość środków finansowych, jakie zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 492-538)

1.3 Realizacja zadań oraz ich finansowanie i sprawozdawanie ich wykonania

Opis stanu
faktycznego

1. Zakład realizował zadania finansowane z Programu modernizacji terminowo, tj. zgodnie z zapisami zawartymi w umowach z dostawcami/wykonawcami oraz harmonogramami prac. Wszystkie zakupione sprzęty, dostarczono terminowo i uwzględniono w ewidencji środków trwałych Zakładu, a wszystkie roboty budowlane zrealizowano w terminach wskazanych w umowach i aneksach.

Wykonane roboty budowlano-remontowe odbierane były protokolarnie. Na protokołach podpisywali się przedstawiciele Wykonawcy oraz Zamawiającego wskazani w umowie, a także kierownik budowy oraz inspektor nadzoru inwestorskiego. Zadania rozliczano na podstawie faktur za wykonanie zamówienia, na których potwierdzano dostawę/realizację prac w sposób zgodny z umową. Wszystkie faktury dotyczące robót budowlanych i nadzoru inwestorskiego zostały wystawione na podstawie protokołów zaawansowania robót, protokołów częściowych, końcowych, sporządzanych zgodnie z umowami.

W większości przypadków wydatki zostały uregulowane terminowo. Tylko w jednym przypadku fakturę³² dotyczącą etapu 4 remontu i dostosowania budynku szpitala uregulowano z opóźnieniem 4 dni w stosunku do daty płatności. Jak wyjaśniła Główna Księgowa Zakładu, przyczyną niedotrzymania terminu płatności było błędne oszacowanie zapotrzebowania na środki finansowe na dany dzień. Z uwagi na zgodę na przedłużenie terminu zapłaty przez kontrahenta, sytuacja ta nie skutkowałą naliczeniem i zapłatą odsetek za zwłokę.

(dowód: akta kontroli str. 216-217, 301-371, 449-491, 560-649, 714-715, 773-786, 794-795, 909-1005, 1492-1497, 1763-1766)

2. Oględziny losowo wybranych pomieszczeń szpitala potwierdziły zgodność wykonania przedmiotu zadania z umowami zawartymi z wykonawcą i pozostałą dokumentacją określającą przedmiot zamówienia (dokumentacja techniczna), tj. remont i dostosowanie szpitala Zakładu Karnego Nr 2 do obowiązujących przepisów – etap 3, 4, 5 oraz remont dwóch bram wjazdowych. Wyremontowane pomieszczenia oraz bramy oddano do użytku.

Oględzinom zakupionych w ramach programu modernizacji: elektronicznego depozytora kluczy, zestawu do fizykoterapii oraz zestawu do elektroterapii, a także czterech płuczek-dezynfektorów wykazały, że urządzenia i zestawy rehabilitacyjne zostały zamontowane w miejscach docelowych. Wymienione urządzenia zostały dostarczone do Zakładu w terminach określonych w zamówieniach/umowach. Były one wykorzystywane przez funkcjonariuszy SW, personel szpitala oraz w procesie

³² FVS/060/05/18 z dnia 24 maja 2018 r. na kwotę 42,86 tys. zł, wymagany termin zapłaty 23 czerwca 2018 r., płatność dokonana 27 czerwca 2018 r.

rehabilitacji osób osadzonych. Jeden z płuczeko-dezynfektorów zainstalowany na pierwszym piętrze szpitala, nie był wykorzystywany w związku z przygotowaniem tej części budynku do remontu.

(dowód: akta kontroli str. 784-793)

3. W latach 2017-2019 (do 8 maja) Zakład otrzymał nieodpłatnie składniki majątkowe o łącznej wartości 2.339,1 tys. zł. Według dokumentacji księgowej przekazano:

- z CZSW mienie o wartości ogólnej 308,1 tys. zł (samochód Ford Transit, licencja e-pity, router Huawei 2 szt., serwer, oprogramowanie con sel, stacja retransmisyjna, zestaw komputerowy 15 szt., stacja bazowa, serwer, stacja robocza, przełącznik sieciowy, szafa 19", duplekser, router, czytnik 2 szt.),
- z OISW w Łodzi mienie o wartości 6,1 tys. zł (dostęp do inforlex, tester trzeźwości, tablet Samsung Galaxy 2 szt., publikacje okolicznościowe),
- z innych jednostek mienie o wartości 2.024,8 tys. zł (samochód³³, leki, umundurowanie, środki ochrony i uzbrojenia, środki czystości, pies).

Prawidłowość wykorzystania przez Zakład otrzymanych nieodpłatnie składników majątkowych zbadano na podstawie wykorzystania sprzętu uzbrojenia oraz środków ochrony. Przeprowadzone oględziny wykazały, że w magazynie uzbrojenia Zakładu znajdował się sprzęt uzbrojenia przekazany z Magazynu Okręgowego Uzbrojenia przy Areszcie Śledczym w Piotrkowie Trybunalskim w dniach 31 lipca 2018 r. oraz 02 stycznia 2019 r.

Analiza zapisów w ewidencji wydanego uzbrojenia i sprzętu ochronnego, prowadzonej na Stanowisku Dowodzenia w „Księdze ewidencji wydanego uzbrojenia” (księga prowadzona od 22 lutego 2019 r.) wykazała, że w okresie objętym ewidencją:

- nie były odnotowane wydania karabinków automatycznych Beretta,
- nie odnotowano wydania wyrzutników pocisków obezwładniających,
- nie odnotowano wydania otrzymanych w lipcu 2018 r. strzelb kal. 12 Mossberg (na bieżąco wydawane były strzelby kal. 12 o nr seryjnych innych, niż dostarczone w lipcu 2018 r.).

Według wyjaśnienia st. oddziałowego ds. uzbrojenia i ochrony p.poż. Zakładu karabinki 5,56 mm Beretta ARX 160 oraz 40 mm wyrzutniki pocisków obezwładniających wykorzystywane są w szkoleniach z obsługi tego sprzętu (budowa, zasady działania, składanie i rozkładanie, bezpieczne posługiwanie się). Przeszkolonych zostało 60% funkcjonariuszy działu ochrony, przewidzianych do obsługi wymienionego sprzętu. Również strzelby kal. 12 Mossberg 53693 oraz Mossberg Flex 500 wykorzystywane są aktualnie w ramach szkoleń praktycznych i strzelań. Sprzęt ochronny wykorzystywany jest na bieżąco, według zapotrzebowania.

Nieodpłatnie otrzymane samochody były wykorzystywane przez Zakład w sposób następujący:

- samochód Ford Transit został dostarczony do Zakładu w dniu 7 listopada 2017 r. (data sporządzenia OT 30 listopada 2017 r.). Pierwsze wpisy w ewidencji eksploatacji pojazdu dokonane zostały w dniu 7 listopada 2017 r. Według analizowanej ewidencji eksploatacji pojazdu w wybranych losowo miesiącach³⁴ miesięczne przebiegi wyniosły od około 370 km do 1600 km;
- samochód Mercedes ATEGO 822L wraz z wyposażeniem do diagnostyki radiologicznej został dostarczony do Zakładu w grudniu 2018 r. (OT z dnia

³³ Samochód Mercedes ATEGO 822L wraz z wyposażeniem o wartości początkowej 911,3 tys. zł (w całości umorzony).

³⁴ Listopad 2017 r., czerwiec 2018 r. i marzec 2019 r.

20 grudnia 2018 r.). Począwszy od 18 kwietnia 2019 r. pojazd został uruchomiony jako ambulans rentgenowski na potrzeby jednostek penitencjarnych okręgu łódzkiego. W porozumieniu z kadrą medyczną poszczególnych jednostek ustalony został harmonogram badań. Według sprawozdania za kwiecień 2019 r. podczas trzykrotnych wyjazdów do jednostek penitencjarnych³⁵ wykonano 44 badania RTG. W harmonogramie na maj 2019 r. przewidziano 12 wyjazdów do jednostek penitencjarnych okręgu łódzkiego³⁶.

W okresie od przekazania samochodu Mercedes ATEGO 822L do Zakładu do czasu jego wykorzystywania do diagnostyki radiologicznej, wykonywano ekspertyzę i naprawę sprzętu radiologicznego. Decyzją z dnia 25 lutego 2019 r. Łódzki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny, zezwolił na uruchomienie i stosowanie aparatu rentgenowskiego do celów diagnostyki medycznej.

(dowód: akta kontroli str. 1319-1415)

4. We wszystkich zadaniach, których realizację powierzono przywieziennym zakładom pracy na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, zapewniono zatrudnienie osób pozbawionych wolności. Zakład zawierał umowy z IGB Mazovia celem skierowania do prac osadzonych w ramach realizacji poszczególnych zadań.

Przy robotach budowlanych wykonywanych w etapie 3 zatrudniono 3 osadzonych, przy etapie 4 - 2 osadzonych, przy etapach 5 i 6 oraz remoncie bram wjazdowych – 1 osadzonego. Wszyscy osadzeni zatrudnieni byli na pełen etat, odpłatnie. Liczba zatrudnionych osadzonych przy realizacji zadań w etapie 3, 6 i remoncie bram odpowiadała liczbie i terminom wskazanym w odpowiednich umowach o zatrudnienie osadzonych zawartych między Zakładem a IGB Mazovia.

W etapie 4 i 5 zakres prac wykonywanych przez osadzonych, zasady, warunki i miejsce pracy były tożsame, zatem nie tworzone odrębnych umów na zatrudnienie odpłatne skazanych. Jak wyjaśnił Dyrektor Zakładu, mając na uwadze zachowanie płynności prac i terminowość realizacji zadań, w umowie na zatrudnienie odpłatne osadzonych w etapie 5 obowiązującej w 2018 r. uwzględniono zatrudnienie osadzonych realizujących prace zaplanowane na rok 2018 w etapie 4.

(dowód: akta kontroli str. 1070-1129, 1819-1823)

We wnioskach o zatrudnienie osadzonych do prac realizowanych przez IGB Mazovia nie był wskazywany konkretny etap pracy, do którego skierowano osadzonych. Dyrektor Zakładu wyjaśnił, że opisywanie we wnioskach i przypisywanie w umowach konkretnych osadzonych do poszczególnych etapów prac byłoby problemowe z uwagi na ograniczone możliwości kierowania osadzonych do pracy i częstą zmianę składu osobowego skazanych przebywających w ZK nr 2, co w konsekwencji prowadziłoby do zachwiania płynności świadczonej przez nich pracy. Kontrahent zewnętrzny decyduje, do jakich prac kierowany jest osadzony, uwzględniając jego predyspozycje zawodowe, posiadane umiejętności oraz wydane orzeczenie lekarza medycyny pracy. Przesunięcia te koordynowane są przez osoby realizujące zadania związane z zatrudnieniem osadzonych ze strony Zakładu oraz IGB Mazovia.

(dowód: akta kontroli str. 1237-1266, 1819-1823)

5. Zakład posiadał zabezpieczone środki finansowe na planowane i realizowane zadania w ramach Programu modernizacji. I tak:

- w 2017 r. otrzymał z rezerwy celowej (poz. 64), środki w wysokości 3.932,3 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie zaplanowanych inwestycji

³⁵ Dwukrotnie Areszt Śledczy w Łodzi oraz Zakład Karny Nr 1 w Łodzi.

³⁶ Areszt Śledczy w Łodzi - 4 wyjazdy, Zakład Karny Nr 1 w Łodzi - 2 wyjazdy, Zakład Karny w Sieradzu - 2 wyjazdy, Zakład Karny w Garbalinie - 2 wyjazdy oraz Zakład Karny w Łowiczu - 2 wyjazdy.

i zakupów inwestycyjnych (637,2 zł w § 6050 i 6060)³⁷, zakupu usług, w tym remontowych (3.001,5 tys. zł w § 4270)³⁸ oraz świadczeń medycznych dla osób pozbawionych wolności (176,8 tys. zł w § 4290), a także na dofinansowanie³⁹ kosztów podwyżek uposażeń dla funkcjonariuszy Służby Więziennej (§ 4050 – 108,1 tys. zł) i dla pracowników cywilnych (§ 4010 – 8,8 tys. zł). Realizacja trzech zadań: zakupu świadczeń medycznych dla osób pozbawionych wolności oraz podwyżki uposażeń dla funkcjonariuszy Służby Więziennej i dla pracowników cywilnych sfinansowane zostały z udziałem środków ujętych w ramach bieżącego budżetu Zakładu na rok 2017 (w łącznej kwocie 590,7 tys. zł).

Przyznane z rezerwy środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem w wysokości 3.927,9 tys. zł (99,98% otrzymanej), a niewykorzystana kwota 4,4 tys. zł⁴⁰ została automatycznie pobrana z rachunku bankowego Zakładu w dniu 29 grudnia 2017 r. i przekazane na rachunek bankowy dysponenta wyższego stopnia.

- w 2018 r. w ramach Programu modernizacji Zakład otrzymał środki z rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości 4.971,9 tys. zł, przeznaczeniem na sfinansowanie zaplanowanych wydatków zarówno inwestycyjnych (§ 6050), zrealizowanych w kwocie 670 tys. zł, jak i zakupu usług (§ 4000, § 4270, § 4290) w wysokości 4.301,9 tys. zł. Środki z rezerwy celowej wykorzystane zostały w całości, przy czym jedno zadanie pn. „modernizacja masztu antenowego” o wartości (wg umowy) 9,6 tys. zł brutto, sfinansowane zostało ze środków rezerwy celowej w kwocie 6 tys. zł, a kwotę pozostałą uregulowano w ramach planu finansowego – bieżącego budżetu Zakładu na rok 2018.

Wydatkowanie środków z rezerwy celowej nie spowodowało powstania zobowiązań na koniec roku 2017 i 2018, a umowy z dostawcami/wykonawcami zawierane były po otrzymaniu informacji o przyznaniu środków z rezerwy celowej budżetu państwa.

Przyznane środki wykorzystano w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 1416-1487, 1767-1777)

6. Podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych (z wyrównaniem od 1 stycznia 2017 r.), zostały przeliczone⁴¹ i wypłacone z zastosowaniem kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej na rok 2017⁴² i stawek wg grup zaszerzegowania określonych w rozporządzeniach: Rady Ministrów z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Służby Więziennej⁴³ oraz Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 maja 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej⁴⁴, a także zgodnie z dyspozycjami Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

³⁷ W tym przebudowy instalacji grzewczej i przegród okiennych (500 tys. zł w § 6050) oraz zakupu urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego (systemu szafek depozytowych i rejestratora) oraz sprzętu medycznego (płuczek dezynfektorów do oddziałów szpitalnych, aparatu do terapii uciskowej oraz zestawu do fizykoterapii) – 137,16 tys. zł w § 6060.

³⁸ Dostosowanie części szpitala w zakresie dwóch oddziałów szpitalnych na potrzeby psychiatrii sądowej, remont izby przyjęć oraz remont części szatni personelu medycznego z wykonaniem niezbędnych zmian w dokumentacji.

³⁹ Oprócz środków z rezerwy, zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (m.in. pisma do dyrektorów Okręgowych SW z 23 lutego 2017 r., 13 marca 2017 r., 16 maja 2017 r. i 7 czerwca 2017 r.), Zakład zapewnił na ten cel środki w planie finansowym.

⁴⁰ Dotyczące głównie środków na dofinansowanie podwyżek uposażeń funkcjonariuszy (3,27 tys. zł) i wynagrodzeń pracowników ZK (1,15 tys. zł).

⁴¹ Analiza poprawności przeliczenia wynagrodzeń przeprowadzona została na przykładzie losowo wybranych 4 funkcjonariuszy i 4 pracowników cywilnych.

⁴² Ustawa z dnia 17 stycznia 2017 r., Dz. U. poz. 108 ze zm.

⁴³ Dz. U. poz. 726.

⁴⁴ Dz. U. poz. 917.

W 2017 r. wykorzystano 650,5 tys. zł, tj. 94,9% z kwoty zaplanowanej w ramach wzmocnienia systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy⁴⁵ (685,1 tys. zł) oraz 38,4 tys. zł, tj. 91,0% z kwoty zaplanowanej w ramach wzrostu konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych⁴⁶ (42,2 tys. zł).

Niepełne wykorzystanie przyznanych środków spowodowane było występującymi w ZK wakacjami (zarówno w grupie funkcjonariuszy, jak i pracowników cywilnych). Ponadto zgodnie z obowiązującymi wytycznymi, z realizacji podwyżki wyłączono funkcjonariuszy realizujących obowiązki na stanowisku młodszego referenta oraz mianowanych na niższe stanowiska służbowe z zachowaniem uposażenia⁴⁷.

Środki przyznano na podwyżki wynagrodzeń (wraz z dodatkami i pochodnymi), a w przypadku funkcjonariuszy, dodatkowo na wzrost dodatku służbowego o charakterze motywacyjnym. Średni wzrost wynagrodzenia wyniósł 5,6% w przypadku funkcjonariuszy i 3,6% w przypadku pracowników cywilnych. W przeliczeniu na liczbę osób średnia wysokość podwyżki (bez funduszu nagrodowego) wyniosła odpowiednio 245,23 zł w przypadku funkcjonariuszy i 192,13 zł w przypadku pracowników cywilnych.

Skutki finansowe podwyżki częściowo sfinansowane zostały z rezerwy celowej (poz. 64). W tym celu w 2017 r. budżet Zakładu zwiększony został⁴⁸ środkami w łącznej wysokości 116,9 tys. zł, z czego 108,1 tys. zł z przeznaczeniem na podwyższenie uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej (średnio 39,52 zł miesięcznie) oraz 8,8 tys. zł na podwyżkę wynagrodzeń pracowników cywilnych (średnio 38,25 zł miesięcznie). Pozostałe środki pochodziły z ujętych w planie finansowym Zakładu na 2017 r. W 2018 r. wypłaty ww. kwot dokonywane były w ramach planu finansowego jednostki.

Kolejna podwyżka wynagrodzeń, należąca od dnia 1 stycznia 2019 r. w ramach realizacji Programu modernizacji przewidywała wzrost wynagrodzeń funkcjonariuszy przeciętnie o 556 zł na 1 etat oraz wzrost uposażeń pracowników cywilnych o 300 zł od 1 stycznia 2019 r. i o 250 zł od 1 lipca 2019 r.

Na realizację zadania przewidziano w Zakładzie środki w łącznej kwocie 1.646,35 tys. zł, w tym 1.521,22 tys. zł dla funkcjonariuszy oraz 125,13 tys. zł dla pracowników cywilnych.

(dowód: akta kontroli str. 1475-1478, 1507-1601)

7. W związku z dyspozycją Dyrektora Generalnego Służby Więziennej⁴⁹, w ramach realizacji przedsięwzięcia 11 Programu modernizacji, zwiększone zostały o kwotę 8,90 zł na 1 etat⁵⁰ dodatki służbowe o charakterze motywacyjnym. Miesięczny skutek finansowy wzrostu dodatku wyniósł 2.055 zł. Z dniem 1 sierpnia 2017 r. 15 funkcjonariuszom Zakładu przyznano zwiększone dodatki o charakterze stałym, a 44 funkcjonariuszom⁵¹ dodatki okresowe z tytułu powierzenia dodatkowych zadań. Dodatki te, w łącznej kwocie 14,39 tys. zł przyznawano od 1 sierpnia do 31 listopada 2018 r. na okres od 1 do 3 miesięcy.

⁴⁵ Przedsięwzięcie 11 - Wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej.

⁴⁶ Przedsięwzięcie 12 - Wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych Służby Więziennej.

⁴⁷ W okresie od początku stycznia 2017 r. do połowy listopada 2017 r. 4 osoby, a w okresie od połowy listopada do końca 2017 r. 3 osoby.

⁴⁸ Decyzjami Okręgowego Inspektora Służby Więziennej w Łodzi z 18 kwietnia 2017 r. i 6 czerwca 2017 r. wydanymi w następstwie decyzji Ministra Rozwoju i Finansów nr MF/FS2.4143.3.4.2017.MF.905 z 12 kwietnia 2017 r. i nr MF/FS2.4143.3.6.2017.MF.1332 z 30 maja 2017 r.

⁴⁹ Pismo fax 1520/17 z dnia 12 lipca 2017 r.

⁵⁰ Na dzień 1 sierpnia 2017 r. przyznany dla ZK nr 2 limit wynosił 231 etatów.

⁵¹ Zwiększone dodatki w poszczególnych miesiącach otrzymywało od 32 do 44 funkcjonariuszy.

Podział przyznanych środków⁵² został dokonany zgodnie z regulacjami wewnętrznymi w tym zakresie, tj. każdorazowo na podstawie zaakceptowanego przez Dyrektora Zakładu uzasadnionego wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 1554-1601)

8. W latach 2017-2019 (do dnia kontroli), w związku z realizacją Programu modernizacji, ZK przekazywał do OISW w Łodzi sprawozdania, w których prezentował dane dotyczące rzeczowo-finansowej realizacji zadań wskazanych dla jednostki w Programie modernizacji:

- finansowe:
 - miesięczne i roczne sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), przekazywane do OISW za pośrednictwem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa (TREZOR) oraz programu sprawozdawczego VSP;
 - dane o planowanych i zrealizowanych wydatkach w układzie podziałek klasyfikacji budżetowej, a także rozliczające wykorzystanie środków z rezerwy budżetu państwa w podziale na przedsięwzięcia przekazywane, co miesiąc do OISW za pomocą programu sprawozdawczego VSP;
- remontowo-inwestycyjne – przekazywane na wniosek OISW, w których wykazywano rodzaje zadań i stan zaawansowania prac i wykonania wydatków (narastająco) w ramach § 4270, 6050 i 6060 w kwotach zgodnych z ujętymi w ewidencji księgowej. W 2017 r. sprawozdania przekazano: za I, II i III kwartał oraz za miesiące: październik, listopad i grudzień natomiast w 2018 r. – za I kwartał, a następnie za poszczególne miesiące od kwietnia do grudnia;
- kadrowe – za pomocą programu sprawozdawczego VSP przekazywane były, co miesiąc do OISW dane dotyczące wykorzystania środków przyznanych z rezerwy celowej na realizację Przedsięwzięcia 11 i 12 Programu,
- dotyczące świadczeń lekarskich finansowanych w ramach środków przyznanych z rezerwy celowej na realizację Przedsięwzięcia 10 Programu – oprócz okresowych sprawozdań finansowych Rb-28, informacje o planowanych do wykorzystania (ze zmianami) środkach przygotowywane były też przez Szpital i przekazywane do OISW na żądanie OISW lub CZSW.

Sprawozdania te przekazywane były do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Łodzi drogą elektroniczną (mailową oraz za pośrednictwem programu VSP). Nie sporządzano odrębnych sprawozdań na potrzeby łącznego rozliczenia środków Programu modernizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1602-1678)

9. OISW w Łodzi w grudniu 2018 r. prowadził w Zakładzie kontrolę m.in. umów i procedur związanych z realizacją Programu modernizacji. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 15 kwietnia 2019 r. wskazano, jako uchybienia w badanym zakresie:

- brak podstaw wyliczenia szacunkowej wartości zamówienia w postępowaniu dotyczącym modernizacji węzła ciepłowniczego,
- brak podpisu na wnioskach o powołaniu komisji do przeprowadzenia postępowań, adnotacji Głównej Księgowej o pokryciu w planie zaciąganych zobowiązań finansowych.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, wnioskowano o stosowanie – przy udzielaniu zamówień w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp – wytycznych zawartych

⁵² Sprawdzono na podstawie analizy decyzji wydanych wobec 11 funkcjonariuszy, którym przyznano dodatek stały i 6 funkcjonariuszy, którym przyznano dodatek czasowy.

w ścieżce audytu, wynikającej z zarządzenia nr 6/2015 Dyrektora Zakładu Karnego Nr 2 w Łodzi z dnia 29 stycznia 2015 r.⁵³

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Zakład informował, że zalecenia zostały przyjęte do bieżącej realizacji, a kolejne postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, prowadzone będą zgodnie z wytycznymi ustalonymi w aktualnie obowiązującym zarządzeniu nr 12/2019 Dyrektora Zakładu Karnego Nr 2 w Łodzi z dnia 26 marca 2019 r., które zmieniło zarządzenie nr 6/2015.

(dowód: akta kontroli str. 1679-1733)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zakupione w ramach Programu modernizacji i dostarczone 25 października 2017 r. do Zakładu cztery płuczko-dezynfekторы zostały zamontowane dopiero w marcu 2019 r.

Według wyjaśnień Dyrektora Zakładu, urządzenia nie zostały zamontowane do 20 marca 2019 roku z uwagi na trwający cały czas remont budynku szpitala i koszty, jakie jednostka musiałaby ponieść za każdorazowy przyjazd i podłączenie urządzenia przez dostawcę.

(dowód: akta kontroli str. 794-795, 864-888, 1779-1785)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednak, że instalacja tych urządzeń po upływie niemal 17 miesięcy od momentu ich dostarczenia, skutkowałą skróceniem okresu gwarancji na czas użytkowania z 36 do 19 miesięcy. W ocenie NIK zamówienie i odbiór urządzeń przed planowanym remontem było niegospodarne.

2. Zakład w 2018 r. zapłacił pochodzącą z rezerwy celowej (przedsięwzięcie nr 10 Programu modernizacji) kwotę 700 zł za usługę nieobjętą umową z lekarzem specjalistą radiologii i diagnostyki obrazowej.

Kontrola wykazała, że 31 grudnia 2018 r. Zakład dokonał zapłaty za fakturę nr 07-12/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r. wystawioną przez lekarza w łącznej kwocie 3.400 zł za wykonane badania USG, z tego: 1.800 zł za 15 badań USG Doppler, 900 zł za 9 badań USG mięśniowo-szkieletowego oraz 700 zł za 14 badań nazwanych „inne”, w sytuacji gdy umowa na udzielanie świadczeń zdrowotnych, zawarta w dniu 2 października 2018 r. nie przewidywała realizacji na zlecenie Zakładu innych badań poza USG Doppler (żył i tętnic) oraz USG układu mięśniowo-szkieletowego.

Jak wyjaśniła Przełożona Pielęgniarek, która dokonała sprawdzenia faktury pod względem merytorycznym, konieczność realizacji badań wynikała z potrzeby bezzwłocznego ich wykonania, a brak rzetelnej weryfikacji danych ujętych na fakturze z treścią umowy spowodowany był pośpiechem wynikającym z innych obowiązków służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 1492-1506)

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Dokonywać zakupów po uprzedniej rzetelnej ocenie możliwości ich wykorzystania.

⁵³ Zmienione z dniem 26 marca 2019 r. zarządzeniem Nr 12/2019 Dyrektora Zakładu Karnego Nr 2 w Łodzi z dnia 26 marca 2019 r.

2. Rzetelnie weryfikować pod względem merytorycznym prawidłowość przedkładanych faktur za realizowane zadania.

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 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
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 wykorzystania uwag i 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, 27 czerwca 2019 r.

Kontrolerzy
Dariusz Krawczyk
Doradca techniczny



Agnieszka Tomalska
Główny specjalista k.p.



Małgorzata Chojnacka
Specjalista k.p.



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk



podpis