



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.004.03.2019

Waldemar Miksa
Dyrektor
Aresztu Śledczego w Łodzi
Łódź ul. Smutna 21

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Areszt Śledczy w Łodzi (dalej: Areszt lub AŚ w Łodzi), Łódź, ul. Smutna 21.
Kierownik jednostki kontrolowanej	płk. Waldemar Miksa – Dyrektor Aresztu Śledczego w Łodzi (dalej: Dyrektor) od dnia 1 maja 2018 r. W okresie od 15 lutego 2016 r. do 4 lipca 2017 r. Dyrektorem był płk. Grzegorz Królikowski, a od 5 lipca 2017 r. do 30 kwietnia 2018 r. – płk. Jarosław Góra. (akta kontroli str. 4-6)
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość realizacji przedsięwzięć finansowanych w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”.
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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę Kontrolerzy	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi (dalej: NIK). - Katarzyna Kaczkowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/60/2019 z dnia 8 marca 2019 r. - Jolanta Nowak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/87/2019 z dnia 13 marca 2019 r. - Marek Tarnawski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/61/2019 z dnia 8 marca 2019 r. (akta kontroli str.: 1-3)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2017-2019 (do 28 lutego) Dyrektor Aresztu realizował 16 zadań³ o wartości netto 4.647,26 tys. zł (brutto 5.359,68 tys. zł) finansowanych w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”⁴. Właściwie przygotowane zostały dokumentacje projektowe w zakresie planowanych inwestycji i zakupów, a dokonane szacunki wartości prac nie odbiegały od wartości ofert potencjalnych wykonawców. Warunki określone w umowach z wykonawcami zabezpieczały prawidłowe i terminowe wykonanie przedmiotu umowy.

Zlecając wykonanie zadań inwestycyjnych Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA (zw. dalej Mazovia), w ograniczonym zakresie Dyrektor Aresztu zapewnił maksymalizację zatrudnienia osadzonych. W umowach o zatrudnienie osadzonych dotyczących pięciu zadań ogólnie określono docelową liczbę osadzonych dla tych zadań (do pięciu osadzonych), a w przypadku jednego zadania w ogóle nie zawarto umowy w tym zakresie⁵.

W tej sytuacji doszło do podzlecenia przez Mazovię faktycznej realizacji tych zadań podmiotom innym aniżeli przywiezione zakłady pracy (niemającym obowiązku tworzenia miejsc pracy dla osadzonych). W konsekwencji zapotrzebowanie na wykonywanie prac przez osadzonych określone przez wykonawców robót wyniosło dla wszystkich zadań jedynie 6 osadzonych⁶. 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.⁷ Prawo zamówień publicznych, jakim było stworzenie warunków do jak najszerszego zatrudniania osób pozbawionych wolności.

Dodatkowo, w jednej umowie o zatrudnienie osadzonych dotyczącej realizacji czterech zadań, Dyrektor Aresztu nie określił odrębnie dla każdego z tych zadań przynajmniej minimalnej liczby osadzonych i podstawowych warunków ich zatrudnienia (wielkości etatów, czasu zatrudnienia). Nie dysponował tym samym danymi o zatrudnieniu osadzonych przy realizacji każdego z zadań, określonych w ww. umowie. Obowiązek zagwarantowania zatrudnienia przy każdym z zadań wynikał z ww. przepisów pzp.

Ponadto stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w rejestrach zatrudnienia dwóch osadzonych, a dokumentacją dotyczącą przebiegu ich zatrudnienia w zakresie terminów podjęcia i zakończenia przez nich pracy na rzecz Mazovia.

Podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych oraz dodatki służbowe o charakterze motywacyjnym zostały naliczone i wypłacone zgodnie z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w tym zakresie.

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

³ W tym umowy zawarte w 2018 r. z trzema lekarzami, w których nie określono wartości ogółem, ograniczając się do wskazania tygodniowego wymiaru czasu tj. 6-30 godzin tygodniowo, w cenie 100 zł/h dla jednego lekarza.

⁴ Zwanego dalej Programem modernizacji.

⁵ Dot. wykonania remontu dachu budynku garażowo-magazynowego nr 17.

⁶ Według stanu na 30 września 2018 r. zatrudnionych było łącznie 12 skazanych i ukaranych (w tym 6 w Mazovii), z 209 niezatrudnionych skazanych i ukaranych.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz.1986, ze zm., zw. dalej ustawą pzp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

OBSZAR

1. Prawdliwość realizacji przedsięwzięć finansowanych w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”.

1.1. Przygotowanie do realizacji Programu modernizacji.

Opis stanu faktycznego

Prace nad realizacją Programu modernizacji rozpoczęte zostały przez Areszt poprzez sporządzenie i przekazanie w dniu 1 czerwca 2016 r. do Dyrektora Okręgowej Służby Więziennej w Łodzi „informacji do stworzenia koncepcji modernizacji Służby Więziennej w latach 2016-2020”. W dokumencie tym Areszt przedstawił niezbędne do wykonania zadania wraz z szacunkowymi wartościami robót:

- wykonanie termomodernizacji 11 obiektów budowlanych (w tym m.in. oddziałów penitencjarnych, garaży, wieży spacerowej) o wartości szacunkowej 16.696,26 tys. zł, a zadania te miałyby być zrealizowane w latach 2018-2020;
- przeprowadzenie remontów ośmiu obiektów (w tym m.in. remont dyżurek oddziałowych, remont pokoi wychowawców, remont instalacji oświetlenia ewakuacyjnego) o wartości szacunkowej 3.733 tys. zł, z planowaną realizacją w okresie 2016-2020;
- rozbudowa i modernizacja kompleksu sal widzeń, budowa sieci ciepłej wody użytkowej oraz przebudowa kuchni o wartości szacunkowej ogółem 8.590 tys. zł, w latach 2016-2019 r.

Nie opracowano odrębnych procedur dotyczących typowania i zgłaszania do realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych. AŚ w Łodzi wnioskował o przyznanie środków finansowych na zadania remontowe inwestycyjne w oparciu o stan techniczny obiektów i instalacji.

(akta kontroli str. 7-10, 906-910)

Co roku, Areszt w terminie do 15 stycznia składał do Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Łodzi (dalej: „OISW”) wnioski inwestycyjne z opisem proponowanych zadań. Ponadto w ciągu roku przekazywane były również propozycje wniosków remontowych, dotyczące stałych potrzeb poprawy infrastruktury jednostki.

W latach 2017-2018 AŚ w Łodzi złożył do Centralnego Zarządu Służby Więziennej („CZSW”) oraz OISW wnioski o realizację 14 zadań w ramach Programu modernizacji, które zostały zaakceptowane. Dodatkowo, dwa zadania zostały wprowadzone do planu i zrealizowane na podstawie decyzji CZSW, tj. bez wniosku AŚ w Łodzi: zakup pojazdu ciężarowo-osobowego z homologacją ciężarową oraz instalacja antenowa sieci łączności bezprzewodowej. Ogółem wartość zadań przyjętych do realizacji wyniosła 5.450,43 tys. zł i miały one być sfinansowane na podstawie:

- ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”⁸, w kwocie 3.090,67 tys. zł,
- ustawy budżetowej na kolejny rok, w kwocie 559,75 tys. zł ogółem,
- rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej - Funduszu Sprawiedliwości⁹ (zwanego dalej „FPPoPP”), w kwocie 1.800 tys. zł.

⁸ Dz. U. poz. 2176 ze zm.

⁹ Dz.U. poz. 1760 ze zm.

Na 2019 r. sporządzono w dniu 2 lipca 2018 r. i przekazano do OISW wykaz sześciu zadań dotyczących remontów na szacunkową kwotę ogółem 850 tys. zł, w tym m.in. remont wygradzenia wewnętrznego wraz z wykonaniem zabezpieczenia siatką wieńczącą zgodnie z wymogami ochrony - łącznik komunikacyjny znajdujący się przed wejściami do OP¹⁰ – A, B, C. Według stanu na 8 maja 2019 r. AŚ w Łodzi otrzymał informację, iż następujące zadania zostały zatwierdzone w planie rzeczowo-finansowym na 2019 r.:

- termomodernizacja budynku wielofunkcyjnego nr 2 (kontynuacja prac z 2018 r.) o wartości 1.282,2 tys. zł,
- poprawa efektywności energetycznej pawilonu mieszkalnego (OP-A) o wartości 855 tys. zł,
- termomodernizacja budynku warsztatu oraz dachów pawilonów mieszkalnych OP-B i OP-C o wartości 300 tys. zł,
- termomodernizacja budynku nr 15 OP-A o wartości 1.800 tys. zł,
- zakup urządzenia do prześwietlania paczek i bagaży o wartości 100 tys. zł;

(akta kontroli str. 11-49, 906-910)

W Areszcie nie opracowywano planów i harmonogramów realizacji zadań inwestycyjnych przed zawarciem umów z wykonawcą. Po otrzymaniu informacji o przyznaniu środków na dane zadanie, AŚ w Łodzi przeprowadzał procedury wyłonienia wykonawcy, przedstawiając jednocześnie ostateczny termin realizacji robót i w trakcie zawierania umowy określany był szczegółowy harmonogram rzeczowo-finansowy. Za monitorowanie i przestrzeganie terminowości poszczególnych prac odpowiadali kierownicy działów merytorycznych, w przypadku zadań realizowanych w ramach Programu modernizacji, byli to: kierownik działu kwatermistrzowskiego lub zespół informatyki i łączności.

(akta kontroli str. 265-534, 906-910)

W związku z realizacją Programu modernizacji, w 2017 r. w ramach zmiany struktury organizacyjnej jednostki, włączono jeden etat funkcjonariusza w dziale kwatermistrzowskim, który został wygospodarowany po zlikwidowaniu apteki okręgowej. W efekcie, z dniem 27 czerwca 2017 r. mianowany został funkcjonariusz na stanowisko inspektora w dziale kwatermistrzowskim, który w zakresie obowiązków miał prowadzenie postępowań w ramach ustawy pzp.

(akta kontroli str. 50-56)

System nadzoru i monitorowania realizacji zadań zleczanych firmom zewnętrznym określany był każdorazowo w umowach zawartych z kontrahentami. Już na etapie wysyłania zapytania ofertowego, jednym z załączników był wzór umowy, w którym określano m.in.:

- ramy czasowe prowadzenia prac,
- zasady poruszania się po jednostce, zabezpieczenia narzędzi,
- zakaz kontaktowania się z osobami osadzonymi,
- obowiązek przekazania imiennego wykazów osób biorących udział w robotach oraz wykazu pojazdów wjeżdżających na teren Aresztu,
- obowiązek poddania się kontroli zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej¹¹.

Ponadto, oferenci zobowiązani byli do stałej współpracy z osobą wyznaczoną przez kierownictwo AŚ w Łodzi.

Ww. postanowienia zapisane zostały we wszystkich zawartych i badanych przez Najwyższą Izbę Kontroli umowach z kontrahentami.

¹⁰ Oddział Penitencjarny

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1542 ze zm.

W związku z prowadzeniem na terenie AŚ w Łodzi prac remontowo-modernizacyjnych, trzem pracownikom działu kwatermistrzowskiego rozszerzono na czas trwania robót zakres obowiązków o nadzór nad realizacją tych zadań.

(akta kontroli str. 57-75, 265-534)

W zakresie sprawozdawczości realizacji Programu modernizacji w Areszcie Śledczym w Łodzi opracowywano:

- a) w programie VSP¹² - informację o wykonaniu wydatków ze środków pochodzących z rezerwy celowej na realizację Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020 za poszczególne okresy – począwszy od kwietnia 2017 r. W informacji wskazywano m.in. rodzaj przedsięwzięcia, paragraf klasyfikacji budżetowej, kwotę planu, zaangażowanie wydatków i zobowiązania.
- b) dla OSiW - informację dotyczącą stanu i etapu realizacji wydatkowania środków celowych z zakresu poszczególnych inwestycji i zakupów.

Jak wyjaśnił Dyrektor AŚ w Łodzi: „Raportowanie o stanie prac prowadzone jest na bieżąco w trakcie codziennych odpraw ścisłego kierownictwa jednostki, wszelkie pojawiające się wątpliwości i problemy rozstrzygane są na cotygodniowych spotkaniach z przedstawicielami głównego wykonawcy.”

(akta kontroli str. 76-151, 906-910)

W zakresie planowania i udzielania zamówień publicznych, w Areszcie obowiązywały następujące uregulowania wewnętrzne:

- zarządzenie nr 88/2016 Dyrektora Aresztu Śledczego w Łodzi z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Udzielania Zamówień Publicznych w Areszcie Śledczym w Łodzi, obowiązujące do 18 maja 2018 r.;
- zarządzenie nr 40/2018 Dyrektora Aresztu Śledczego w Łodzi z dnia 18 maja 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Udzielania Zamówień Publicznych w Areszcie Śledczym w Łodzi.

W dokumentach tych określono regulaminy udzielania zamówień, których wartość:

- nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy pzp, tj. poniżej kwoty 30.000 euro netto,
- jest powyżej kwoty 30.000 euro netto.

Ustalony został również regulamin działania komisji przetargowej.

(akta kontroli str. 152-206)

1.2. Zlecanie wykonawstwa zadań finansowanych z Programu modernizacji.

W ramach Programu modernizacji, w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 28 lutego 2019 r., AŚ w Łodzi zlecił do wykonania firmom zewnętrznym 16 następujących zadań o łącznej wartości wg umów: netto 4.647,26 tys. zł, brutto 5.359,68 tys. zł (w tym umowy zawarte w 2018 r. z trzema lekarzami, w których nie określono wartości ogółem, ograniczając się do wskazania tygodniowego wymiaru czasu tj. 6-30 godzin tygodniowo, w cenie 100 zł/h dla jednego lekarza):

- Zakup i montaż depozytora kluczy, cena netto 64,39 tys. zł, brutto 79,20 tys. zł;
- Zakup pojazdu ciężarowo-osobowego z homologacją ciężarową, cena netto 73,10 tys. zł, brutto 89,91 tys. zł;
- Zakup unitu stomatologicznego, cena netto 34,17 tys. zł, brutto 36,90 tys. zł;
- Świadczenia medyczne w 2017 r. dla osób pozbawionych wolności – umowy z trzema lekarzami na kwotę ogółem 61,50 tys. zł;
- System kontroli dostępu, cena netto 249,38 tys. zł, brutto 269,33 tys. zł;
- System sygnalizacji pożaru, cena netto 32,52 tys. zł, brutto 40 tys. zł;

¹² Zarządzeniem nr 34/2017 Dyrektora Aresztu Śledczego w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji systemu przetwarzania danych księgowych przy użyciu komputera, opisane zostały funkcje programu VSP, który służy do sporządzania i przysyłania do jednostki nadrzędnej sprawozdań budżetowych, finansowych i innych informacji.

- Termomodernizacja budynku wielofunkcyjnego nr 2, cena netto 1.934,63 tys. zł, brutto 2.379,60 tys. zł;
- Remont instalacji oświetlenia ewakuacyjnego w OPA i OPC oraz Remont instalacji oświetlenia ewakuacyjnego w OPB (jedna umowa na dwa zadania), cena netto 184,47 tys. zł, brutto 199,23 tys. zł;
- Remont dyżurek oddziałowych w OPB, cena netto 110,69 tys. zł, brutto 119,55 tys. zł;
- Remont dachu budynku nr 27, cena netto 28,62 tys. zł, brutto 35,20 tys. zł;
- Remont dachu budynku garażowo-magazynowego nr 17, cena netto 162,20 tys. zł, brutto 199,50 tys. zł;
- Przebudowa instalacji radiowęzłowej i przyzywowej w oddziałach penitencjarnych A, B, C, cena netto 1.666,49 tys. zł, brutto 1.799,81 tys. zł;
- Instalacja antenowa sieci łączności bezprzewodowej, cena netto 8,34 tys. zł, brutto 10,25 tys. zł;
- Zakup unitu stomatologicznego, cena netto 36,76 tys. zł, brutto 39,70 tys. zł;
- Świadczenia medyczne w 2018 r. dla osób pozbawionych wolności, umowy z trzema lekarzami;

Z ww. zadań, cztery o wartości ogółem wg zawartych umów – 233,16 tys. zł netto (267,51 tys. zł brutto) zrealizowane zostały w 2017 r, 11 - w 2018 r. na kwotę ogółem 2.479,47 tys. zł netto (2.712,57 tys. zł brutto) – przy czym do wartości ogółem nie zostały wliczone umowy zawarte na 2018 r. z trzema lekarzami. Jedno zadanie – Termomodernizacja budynku wielofunkcyjnego nr 2 o wartości wg umowy z wykonawcą netto 1.934,63 tys. zł (2.379,60 tys. zł brutto) – będzie zakończone zgodnie z warunkami zawartymi w umowie - w grudniu 2019 r.

Z 16 realizowanych zadań, osiem o wartości 4.327,55 tys. zł netto (4.991,22 tys. zł brutto) zleconych zostało przywieziennemu zakładowi pracy: Mazovii. Zlecenie prac odbywało się na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp.

Udział zamówień zleconych przywieziennemu zakładowi pracy stanowił 93,12% wartości wszystkich udzielonych zamówień w okresie 2017-2019 (do 28 lutego). Za 2017 r. wskaźnik ten wynosił 0, za 2018 r. – 98,04%, a w okresie styczeń - luty 2019 r. jeszcze nie zlecano nowych prac do wykonania.

Pomimo, iż osiem zadań zleconych zostało do wykonania Mazovi, to faktycznie realizowane/zrealizowane one były w 100% przez podwykonawców, tj. firmy: NET Service S.A. z siedzibą w Warszawie (pięć zadań) oraz Bestion Projekty Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (trzy zadania).

Kontrola wykazała, iż:

- 1) w zapytaniu ofertowym jednym z warunków stawianych potencjalnemu wykonawcy było: posiadanie kwalifikacji i uprawnień wymaganych do prawidłowego wykonania przedmiotu umowy, jak również dysponowanie potencjałem technicznym i finansowym oraz osobami zdolnymi do realizacji przedmiotu umowy w sposób należyty i niezakłócony;
- 2) we wzorze umowy stanowiącym integralny załącznik do zapytania ofertowego zapisano, iż wykonawca może powierzyć wykonanie części robót lub usług podwykonawcy pod warunkiem, że posiada on kwalifikacje i zdolność do ich wykonania. Wykonawca lub podwykonawca zobowiązani zostali do przedstawienia Aresztowi szczegółowego przedmiotu robót „przekazanych” do wykonania podwykonawcy, umowę z podwykonawcą lub jej projekt przed przystąpieniem do wykonywania prac określonych w umowie o podwykonawstwo;
- 3) wszystkie oferty złożone przez Mazovię zawierały zapis, iż zamówienie zrealizowane zostanie przy udziale podwykonawców w zakresie całości przedmiotu zamówienia.

Analiza zawartych umów pomiędzy Aresztem, a Mazovią oraz pomiędzy Mazovią, a podwykonawcami wykazała, że:

- wszystkie umowy zawarte pomiędzy Mazovią, a podwykonawcami podpisane zostały tego samego dnia co umowy Mazovii z Aresztem,
- wartość robót określona w umowach pomiędzy Mazovią, a podwykonawcami (ogółem na kwotę 3.975,25 tys. zł netto) była niższa od wartości robót określonej w umowach o wykonanie zadań inwestycyjnych zawartych z AŚ w Łodzi (4.327,55 tys. zł netto) o 352,3 tys. zł i wynosiła 92% wartości umów zawartych pomiędzy AŚ w Łodzi i Mazovią.

(akta kontroli str. 209-264)

Analiza dokumentacji dotyczącej wyboru wykonawców dla trzech zadań inwestycyjnych o najwyższej wartości (z wyłączeniem zadań realizowanych przez Mazovię) w ramach Programu modernizacji:

- zakup pojazdu ciężarowo-osobowego z homologacją ciężarową o wartości 73,1 tys. zł netto (89,91 tys. zł brutto),
- dostawę wraz z montażem, uruchomieniem i przeszkoleniem z zakresu obsługi elektronicznego depozytora kluczy, o wartości 64,39 tys. zł netto (79,19 tys. zł brutto),
- dostawa i montaż sygnalizacji pożarowej w budynku nr 22 Aresztu o wartości 249,38 tys. zł netto (269,33 tys. zł brutto),

wykazała, iż zlecenie dostaw oraz robót nastąpiło zgodnie z przyjętymi wewnętrznymi uregulowaniami, stosując procedurę dla postępowania o udzielenie zamówienia podprogowego do kwoty nieprzekraczającej 30 tys. euro netto. Dokonując wyboru oferenta AŚ w Łodzi zapewnił przejrzystość postępowania, jak również zagwarantował potencjalnym kontrahentom udział w postępowaniu.

(akta kontroli str. 265-534)

We wszystkich zamówieniach zleconych¹³ przywieziennemu zakładowi pracy (Mazovii), AŚ w Łodzi wymagał, aby przy realizacji zadań zatrudnieni zostali osadzeni. Wzór umowy stanowiący załącznik do zapytania ofertowego zawierał zapis treści: „wykonawca oświadcza, że przy realizacji przedmiotu umowy zatrudni skazanych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych¹⁴, na podstawie odrębnej umowy”.

(akta kontroli str. 265-465)

Areszt zlecił realizację ośmiu zadań inwestycyjnych Mazovii przy zachowaniu następujących warunków:

- wartość poszczególnych zadań nie przekraczała kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy pzp,
- zapytania ofertowe przesłane zostały w każdym przypadku do trzech przywieziennych zakładów pracy wymienionych w obwieszczeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych¹⁵, Proszę o podanie liczby postępowań, w których wyboru Mazovii dokonano w oparciu wyłącznie o jej ofertę (pozostałe PZP odmówiły realizacji bądź nie odpowiedziały na zaproszenie).
- w zapytaniach ofertowych zobowiązano potencjalnego wykonawcę do wykonania zamówienia przy zatrudnieniu osób pozbawionych wolności, stosowny zapis

¹³ Zamówienia podprogowe o wartości poniżej równowartości 30.000 euro

¹⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1887

¹⁵ M.P. poz. 801

formułowany był również w umowie zawieranej z kontrahentem na wykonanie zadania inwestycyjnego.

Na etapie wyboru wykonawcy nie określano liczby osób pozbawionych wolności, przewidzianych do zatrudnienia przy wykonywaniu prac w ramach danego zadania inwestycyjnego. Takie dane zawierały odrębne umowy zawierane z wykonawcą – „o zatrudnieniu osadzonych”.

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że w przypadku remontu dachu budynku garażowo - magazynowo nr 17 Areszt nie dopełnił obowiązku i nie zawarł z wykonawcą – Mazovią – umowy o zatrudnienie osadzonych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 265-465, 695-705, 716-727, 789-799)

Wszystkie realizowane zamówienia w ramach Programu modernizacji udzielone zostały poza trybem ustawy pzp, w związku z czym nie wystąpiły przypadki unieważnienia postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 207-208; 906-910)

1.3. Realizacja zadań oraz ich finansowanie i sprawozdawanie ich wykonania.

Areszt realizował zadania finansowane z Programu modernizacji terminowo, tj. zgodnie z zapisami zawartymi w umowach z dostawcami/wykonawcami oraz harmonogramami rzeczowo-finansowymi. W przypadku czterech zadań, tj. „*dostawa i montaż elektronicznego depozytora kluczy*”, „*przebudowa instalacji radiowęzłowej i przyzywowej w OPA, OPB i OPC*”, „*system kontroli dostępu w strefie A*”, „*termomodernizacja budynku wielofunkcyjnego nr 2*”, wykonawcy wystąpili z wnioskiem o wydłużenie terminu zakończenia realizacji zadania, co skutkowało sporządzeniem aneksów do umów. Przesunięcie terminu wynikało m.in. z opóźnień w dostawie podzespołów ze względu na przedłużenie odprawy celnej, problemów z dostępnością materiałów lub dostawą urządzeń do systemu oraz zmian kadrowych w kierownictwie i pionie ochrony co powodowało zmianę koncepcji funkcjonowania systemu kontroli dostępu.

Do dnia 28 lutego 2019 r. zakończonych zostało 15 zadań na kwotę ogółem (wg umów i faktur) 2.775,83 tys. zł netto (brutto 3.862,72 tys. zł). Jedno zadanie pn. „*Termomodernizacja budynku wielofunkcyjnego nr 2*” o wartości netto 1.934,64 tys. zł (2.379,60 tys. zł brutto) było w trakcie realizacji, z określonym w umowie planowanym terminem zakończenia prac na dzień 15 grudnia 2019 r. Do końca 2018 r. wykonawcy zapłacono za I etap prac kwotę 1.117,83 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 265-465, 535-540; 874-905)

Ogłędziny sześciu zakończonych zadań inwestycyjnych, w tym trzech o najwyższej wartości zleconych do wykonania Mazovii (rozbudowa systemu kontroli dostępu o wartości 269,33 tys. zł brutto, remont instalacji oświetlenia ewakuacyjnego w OPA i OPC oraz w OPB o wartości ogółem 199,22 tys. zł brutto, przebudowa instalacji radiowęzłowej i przyzywowej w oddziałach penitencjarnych A, B, C o wartości 1.799,81 tys. zł brutto) oraz dwa o najwyższej wartości zrealizowane przez kontrahentów niebędących przywieziennymi zakładami pracy (zakup i montaż depozytora kluczy o wartości 79,19 tys. zł, zakup pojazdu ciężarowo-osobowego z homologacją ciężarową o wartości 89,91 tys. zł brutto) wykazały, iż przedmioty zamówienia zostały dostarczone/wykonane zgodnie z oczekiwaniami zamawiającego określonymi w zapytaniu ofertowym. Ponadto dokonano oględzin przekazanego z Magazynu Okręgowego do Aresztu Śledczego w Łodzi uzbrojenia pozyskanego w ramach zakupów centralnych. Uzbrojenie to zostało wpisane do „zestawienia uzbrojenia i środków ochrony magazynu podręcznego uzbrojenia”.

W książce ewidencji wydanego uzbrojenia odnotowywano wydawanie ww. broni na szkolenia strzeleckie.

(akta kontroli str. 800-919)

W 2018 r. Areszt zawarł z Mazovią dwie umowy dotyczące zatrudnienia osadzonych w ramach realizacji zadań finansowanych z Programu modernizacji:

- w dniu 9 sierpnia 2018 r., której przedmiotem były:

- prace przy remoncie instalacji oświetlenia ewakuacyjnego i awaryjnego w oddziałach penitencjarnych OPA, OPB i OPC,
- prace przy przebudowie instalacji radiowęzłowej i przyzywowej w pawilonach mieszkalnych OPA, OPB, OPC,
- prace remontowo-budowlane i elektryczne w pawilonie mieszkalnym OPB,
- prace przy rozbudowie systemu kontroli dostępu o strefę A – pawilony mieszkalne OPA, OPB, OPC.

- w dniu 30 sierpnia 2018 r., której przedmiotem był remont pokrycia dachowego budynku garażowego (obiekt 27).

W każdej z ww. umów wskazano, że kontrahent (tj. Mazovia) zatrudni odpłatnie docelowo grupę do 5 skazanych.

(akta kontroli str. 645-646, 693-705, 716-727, 800-873, 911-919)

Prace wynikające z przedmiotu umowy z dnia 9 sierpnia 2018 r. realizowane były od 22 sierpnia do 21 grudnia 2018 r.:

1. dla Przedsięwzięcia nr 6 Poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej zadanie pn. „Remont instalacji oświetlenia ewakuacyjnego i awaryjnego w oddziałach penitencjarnych OP-A, OP-B i OP-C”,
2. dla Przedsięwzięcia nr 6 Poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej zadanie pn. „Przebudowa instalacji radiowęzłowej i przyzywowej w oddziałach penitencjarnych A, B, C”,
3. dla Przedsięwzięcia 6 Poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej zadanie pn. „Roboty budowlane i elektryczne w budynku pawilonu mieszkalnego B na terenie Aresztu Śledczego w Łodzi – remont dyżurek oddziałowych w OPB”,
4. dla Przedsięwzięcia nr 3 Zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego zadanie pn. „System kontroli dostępu o strefę A”:
 - przy realizacji ww. zadań zatrudnionych było łącznie 4 skazanych¹⁶; przed zatrudnieniem – 1 skazany pozostający bez zatrudnienia i 3 – zatrudnionych nieodpłatnie w Areszcie w charakterze pracowników ogólnobudowlanych,
 - wszyscy skazani realizujący prace zatrudnieni byli odpłatnie,
 - średnia miesięczna liczba skazanych zatrudnionych odpłatnie w danym miesiącu przy realizacji ww. zadań wyniosła 3,6.

Do wykonywania prac wynikających z ww. umów skazani nie byli zatrudniani nieodpłatnie. Z listy płac skazanych zatrudnionych w Mazovii wynika, że zatrudnieni oni byli na pełny etat, a stawka godzinowa wyniosła od 11,42 zł do 13,82 zł.

NIK zwraca uwagę, że zawarcie jednej umowy łącznie na cztery zadania nie dawało gwarancji, że przy każdym z tych zadań zatrudnionych faktycznie zostanie do pięciu skazanych.

(akta kontroli str. 647-649, 693-694, 716-757, 761-764)

¹⁶ Na podstawie kart pracy skazanych i listy płac skazanych zatrudnionych w Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „MAZOVIA”, przebywających w Areszcie

Prace wynikające z przedmiotu umowy z dnia 30 sierpnia 2018 r. realizowane były od 19 września do 30 listopada 2018 r. Dla Przedsięwzięcia nr 6 Poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej zadanie pn. „Remont dachu budynku nr 27”:

- przy realizacji zadania zatrudnionych było 2 skazanych¹⁷; wcześniej – zatrudnieni nieodpłatnie w Areszcie w charakterze pracowników ogólnobudowlanych,
- wszyscy skazani realizujący prace zatrudnieni byli odpłatnie,
- średnia miesięczna liczba skazanych zatrudnionych odpłatnie w danym miesiącu przy realizacji zadania wyniosła 2 osoby.

Do wykonywania prac wynikających z ww. umów skazani nie byli zatrudniani nieodpłatnie. Z listy płac skazanych zatrudnionych w Mazovii wynika, że zatrudnieni oni byli na pełny etat, a stawka godzinowa wyniosła od 11,42 zł do 13,13 zł.

(akta kontroli str. 647-649, 693-715, 751-753, 758, 765)

Z-ca Dyrektora Aresztu wyjaśnił, że skazani zostali skierowani do prac ogólnobudowlanych zgodnie z zapotrzebowaniem kontrahenta. Prace nie obejmowały specjalistycznych prac budowlanych, ograniczyły się do prac ogólnych z zakresu budowy (proste prace ogólnobudowlane, prace fizyczne w zakresie dostarczania materiałów budowlanych, przygotowania tych materiałów, porządkowania placu budowy). Szczegółowy zakres prac do wykonania przez osadzonych przydzielał i określał pracodawca, tj. Mazovia, a Areszt kierował osadzonych do realizacji prac zgodnie z zapotrzebowaniem kontrahenta. O zakresie wykonywanych prac oraz przydziale poszczególnych zadań dla osadzonych decydował kontrahent.

(akta kontroli str. 921-929)

Z miesięcznego sprawozdania o zatrudnieniu MS ZK-2¹⁸ na 30 września 2018 r. wynika, że w Areszcie wg stanu na 30.09.2018 r. zatrudnionych było łącznie 12 skazanych i ukaranych (w tym 6 w Mazovii), z 209 mogących zostać skierowanych do odpłatnego zatrudnienia¹⁹.

Dyrektor Aresztu wyjaśnił, że podczas odpraw służbowych określa się potrzeby kontrahenta, przygotowany jest projekt umowy o zatrudnienie osadzonych, a wyselekcjonowani kandydaci do zatrudnienia skierowani zostają wnioskiem o zatrudnienie. Mazovia znając zakres i charakter prac decydował o zapotrzebowaniu co do liczby skazanych.

(akta kontroli str. 706-709, 732-735, 769-770, 779-783, 920-925, 926-929)

Areszt posiadał zabezpieczone środki finansowe na planowane i realizowane zadania inwestycyjne w ramach Programu modernizacji.

I tak:

- w 2017 r. AŚ w Łodzi otrzymał z rezerwy celowej w ramach Programu modernizacji 417,59 tys. zł, co zabezpieczało finansowanie zaplanowanych:
 - trzech wydatków inwestycyjnych²⁰ (§ 6060 - 206,06 tys. zł),
 - świadczeń medycznych dla osób pozbawionych wolności (§ 4290 – 55 tys. zł),
 - podwyżek uposażeń dla funkcjonariuszy Służby Więziennej (§ 4050 – 152,35 tys. zł),
 - podwyżek dla pracowników cywilnych (§ 4010 – 4,18 tys. zł).

¹⁷ Na podstawie kart pracy skazanych i listy płac skazanych zatrudnionych w Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „MAZOVIA”, przebywających w Areszcie

¹⁸ Miesięczne sprawozdanie o zatrudnieniu tymczasowo aresztowanych skazanych i ukaranych.

¹⁹ Pozycja 16 i 17 oraz 24 sprawozdania o zatrudnieniu MS ZK-2

²⁰ Zakup i montaż depozytora kluczy, zakup pojazdu ciężarowo-osobowego z homologacją ciężarową, zakup unita stomatologicznego.

Wydatkowanie środków z rezerwy celowej w 2017 r. nie spowodowało powstania zobowiązań na koniec roku, a umowy z dostawcami/wykonawcami zawierane były po otrzymaniu informacji o przyznaniu środków z rezerwy celowej budżetu państwa. Na zadania inwestycyjne wydano ogółem 206,01 tys. zł, na świadczenia medyczne dla osób pozbawionych wolności – 55 tys. zł, na podwyżki uposażeń funkcjonariuszy – 145,97 tys. zł, a na podwyżki dla pracowników cywilnych – 3,71 tys. zł. Środki niewykorzystane w kwocie ogółem 6,9 tys. zł zostały automatycznie pobrane z rachunku bankowego Aresztu w dniu 29 grudnia 2017 r. i przekazane na rachunek bankowy dysponenta wyższego stopnia.

- w 2018 r. AŚ w Łodzi otrzymał na realizację zadań w ramach Programu modernizacji 3.896,05 tys. zł, na co składało się:
 - środki z rezerwy celowej budżetu państwa z przeznaczeniem dla sześciu zadań²¹, w wysokości 1.542,57 tys. zł,
 - środki w ramach ustawy budżetowej dla pięciu zadań²² w wysokości 553,48 tys. zł,
 - środki z FPPoPP z przeznaczeniem na jedno zadanie – przebudowę instalacji radiowęzłowej i przyzywowej w oddziałach penitencjarnych A, B, C w Areszcie Śledczym w Łodzi w wysokości 1.800 tys. zł.

Ww. środki zabezpieczały finansowanie zaplanowanych wydatków zarówno inwestycyjnych (§ 6050, § 6060), zrealizowanych w kwocie 3.266,67 tys. zł, jak i usług (§ 4000, § 4270, § 4290) w wysokości 629,18 tys. zł. Przy czym jedno zadanie pn. „instalacja antenowa sieci łączności bezprzewodowej” o wartości (wg umowy) 10,25 tys. zł brutto, sfinansowane zostało ze środków rezerwy celowej w kwocie 6 tys. zł, a kwotę pozostałą (4,25 tys. zł) w ramach planu finansowego – „bieżącego” budżetu AŚ w Łodzi na 2018 r.

Podobnie jak w roku poprzednim, wydatkowanie środków w 2018 r. nie spowodowało powstania zobowiązań na koniec roku, a umowy z dostawcami/wykonawcami zawierane były po otrzymaniu informacji o przyznaniu środków z rezerwy celowej budżetu państwa. Środki niewykorzystane w kwocie ogółem 13,98 zł zostały automatycznie pobrane z rachunku bankowego Aresztu w dniu 31 grudnia 2018 r. i przekazane na rachunek bankowy dysponenta wyższego stopnia.

(akta kontroli str. 541-601)

Pismem z dnia 23 lutego 2017 r. Dyrektor Generalny Służby Więziennej polecił dokonać podwyżki wynagrodzeń pracownikom cywilnym, z wyrównaniem od 1 stycznia 2017 r. Na kwotę podwyżki (165 zł brutto w przeliczeniu na pełny wymiar etatu²³), składały się środki uzyskane z rezerwy celowej (38,25 zł²⁴), a w pozostałej części ujęte w ustawie budżetowej (dział 755 rozdz. 75512 § 4010)

Według listy płac za marzec 2017 r. podwyżka naliczona została i wypłacona w kwocie wynikającej z ww. pisma. Środki uzyskane na ten cel w ramach rezerwy celowej (w łącznej kwocie 4.175 zł) zostały zabezpieczone w planie finansowym Aresztu na 2017 r. (po zmianach). Niewykorzystaną kwotę 461,89 zł przekazano na rachunek dysponenta wyższego stopnia.

(akta kontroli str. 541-544, 602-610, 628)

²¹ System kontroli dostępu, system sygnalizacji pożaru, termomodernizacja budynku wielofunkcyjnego nr 2, instalacja antenowa łączności bezprzewodowej, unit stomatologiczny, świadczenia medyczne dla osób pozbawionych wolności.

²² Remont instalacji oświetlenia ewakuacyjnego w OPA i OPC, remont instalacji oświetlenia ewakuacyjnego w OPB, remont dyżurek oddziałowych w OPB, remont dachu budynku nr 27, remont dachu budynku garażowo-magazynowego nr 17 wraz z wykonaniem projektu arch.-bud. oraz nadzorem autorskim.

²³ Z zastrzeżeniem, że w przypadku podwyżki dodatków określonych w umowach w wysokości kwotowej ich wzrost nie może przekroczyć procentowej wysokości obliczonej w stosunku do wynagrodzenia zasadniczego oraz że wzrost dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nie może przekroczyć procentowej wartości sumy tych dodatków w stosunku do wynagrodzenia zasadniczego na dzień 1 stycznia 2017 r. przed wprowadzeniem podwyżki.

²⁴ miesięcznie na 1 etat wynikający ze średniego zatrudnienia w danym miesiącu sprawozdawczym.

Pismem z dnia 13 marca 2017 r. Dyrektor Generalny Służby Więziennej ustalił zasady dokonywania awansów na wyższe stanowiska służbowe wraz ze wzrostem uposażeń funkcjonariuszy SW średnio o kwotę 250,40 zł na 1 etat²⁵.

Wzrost wynagrodzenia (na 1 etat) zgodnie z pismem z 7 czerwca 2017 r. sfinansowany został w wysokości 39,52 zł²⁶ z rezerwy celowej, a w pozostałej części ze środków ujętych w ustawie budżetowej na 2017 r. (dział 755 rozdz. 75512 § 4050).

Według listy płac za maj 2017 r. i czerwiec 2017 r. kwoty podwyżki wynagrodzenia zasadniczego, w wysokości 210 zł w przeliczeniu na pełny etat naliczone zostały i wypłacone w kwocie wynikającej z ww. pisma. Środki na ww. podwyżki w ramach rezerwy celowej – 145.976,12 zł – zostały zabezpieczone w planie finansowym Aresztu na 2017 r. (po zmianach). Niewykorzystane środki w wysokości 6.358,88 zł zostały przekazane na rachunek dysponenta wyższego stopnia.

(akta kontroli str. 541-544, 611-634)

Pismem z dnia 20 lipca 2017 r. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Łodzi poinformował Dyrektora Aresztu o kwocie środków przeznaczonych na wzrost dodatku o charakterze motywacyjnym dla funkcjonariuszy w wysokości 34.392 zł, z podziałem na:

- 20.062 zł do wykorzystania w okresie od 1 sierpnia 2017 r. do 30 listopada 2017 r., z przeznaczeniem na dodatki czasowe dla funkcjonariuszy szczególnie wyróżniających się, którym jednocześnie powierzono dodatkowe zadania,
- 14.330 zł do wykorzystania na dodatki służbowe o charakterze motywacyjnym dla funkcjonariuszy wykonujących obowiązki służbowe na najwyższym poziomie (skutek finansowy wykorzystania środków tej puli: 2.866 zł x 5 miesięcy).

Kwoty dodatku o charakterze motywacyjnym czasowe i stałe łącznie dla 88 funkcjonariuszy w przeliczeniu na pełny etat naliczone zostały i wypłacone w kwotach i terminach wynikających z ww. pisma.

(akta kontroli str. 635-644)

AŚ w Łodzi sporządzał co miesiąc Informację o wykonaniu wydatków ze środków pochodzących z rezerwy celowej na realizację „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”, w której wykazywane były poszczególne przedsięwzięcia, paragraf klasyfikacji budżetowej przypisany danemu wydatkowi, wartość planu, zaangażowanie środków, zrealizowane wydatki oraz zobowiązania na dzień sprawozdawczy. Informacje te generowane były w ramach programu VSP sprawozdania finansowe. Dodatkowo, Areszt sporządzał i przekazywał do Dyrektora Okręgowej Służby Więziennej w Łodzi rozliczenie rezerw celowych

Z danych zawartych w ww. Informacji za okres od początku roku do 31 grudnia 2017 r. wynikało, że Areszt wykorzystał przyznane środki (417,59 tys. zł) w 98,35% (410,69 tys. zł).

W analogiczny sposób AŚ w Łodzi postępował w ciągu 2018 r., sporządzając co miesiąc ww. Informacje. Według danych zawartych w tych dokumentach Areszt wykorzystał przyznane środki (1.542,57 tys. zł) w ramach rezerwy celowej, prawie w 100% (1.542,56 tys. zł). Jednocześnie w Informacji tej podano, iż jednostka kontrolowana otrzymała limit w wysokości 1.800 tys. zł z FPPoPP, który wykorzystała w 99,99% (1.799,81 tys. zł). Podobnie, jak w roku poprzednim, również sporządzone zostało rozliczenie rezerw celowych.

Ponadto, były sporządzane i przekazywane do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej – kwartalne Informacje dotyczące wykonania wydatków inwestycyjnych

²⁵ tj. wzrost uposażenia zasadniczego w wysokości 210 zł, wzrost dodatku z tytułu wysługi lat w związku z podwyższeniem uposażenia zasadniczego średnio o 31,50 zł na 1 etat i wzrost dodatku służbowego o charakterze motywacyjnym średnio o 8,90 zł na 1 etat.

²⁶ Miesięcznie na 1 etat wynikający ze średniego zatrudnienia w danym miesiącu sprawozdawczym.

więziennictwa w 2018 r. finansowanych ze środków FPPoPP, w których wskazano nazwę przedsięwzięcia, dane kontrahenta wykonującego zadanie, plan finansowy oraz poniesione wydatki.

Według dwóch informacji dotyczących wykorzystania rezerwy celowej oraz środków FPPoPP, w 2018 r. wydatkowano na realizację Programu modernizacji ogółem 3.342,37 tys. zł, natomiast biorąc pod uwagę środki z budżetu Służby Więziennej (553,48 tys. zł) – na Program modernizacji w AŚ w Łodzi przeznaczono 3.895,85 tys. zł.

(akta kontroli str. 98-151, 650-692)

Dodatkowo, Dział Kwatermistrzowski sporządzał i przekazywał do OISW elektroniczne informacje miesięczne oraz kwartalne, dotyczące wszystkich prowadzonych zadań inwestycyjnych, remontowych oraz zakupów inwestycyjnych, bez względu na źródło ich finansowania. Nie sporządzano odrębnych sprawozdań na potrzeby rozliczenia środków Programu modernizacji.

(akta kontroli str. 650-692)

W kontrolowanym okresie w AŚ w Łodzi nie były prowadzone kontrole lub audyty w zakresie realizacji Programu modernizacji. Jak wyjaśnił Dyrektor Aresztu, nadzór jednostek nadrzędnych nad realizacją przez Areszt Programu modernizacji był sprawowany poprzez system sprawozdawczości.

(akta kontroli str. 908-910)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W umowie o zatrudnienie osadzonych zawartej w dniu 9 sierpnia 2018 r. z Mazovią i dotyczącej realizacji czterech zadań (na kwotę 2.387,92 tys. zł) finansowanych z Programu modernizacji, Dyrektor Aresztu określił jedynie ogólną liczbę osadzonych, którzy powinni być zatrudnieni przy realizacji tych zadań (do pięciu osadzonych), nie określając dla każdego z nich przynajmniej minimalnej liczby osadzonych i podstawowych warunków ich zatrudnienia (wielkości etatów, czasu zatrudnienia). Dyrektor Aresztu nie dysponował tym samym danymi o zatrudnieniu osadzonych przy realizacji odrębnie każdego z zadań, określonych w ww. umowie, co było niezbędne z uwagi na konieczność zagwarantowania zatrudnienia przy każdym z zadań, określoną w przepisach pzp.

Jednocześnie Dyrektor Aresztu zlecając realizację ww. zadań Mazovii w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 pzp umożliwił podzlecenie wykonania w całości tych zadań podmiotom innym aniżeli przywiezione zakłady pracy. W ocenie NIK powyższe świadczy o niezapewnieniu przez Dyrektora Aresztu realizacji celu, dla którego ustanowiono szczególny tryb określony w art. 4d ust. 1 pkt 8 pzp, jakim było stworzenie warunków do jak najszerzego zatrudniania osób pozbawionych wolności. Do realizacji tego celu Dyrektorzy jednostek penitencjarnych zostali zobowiązani dodatkowo pismem Dyrektora SW z dnia 21.10.2016 r., który za celowe i wskazane uznał w szczególności, „aby przy udzielaniu zamówień na dostawy, usługi oraz roboty budowlane, kierownicy jednostek organizacyjnych (...) dokładali należytej staranności w celu maksymalizacji ilości stanowisk pracy dla osadzonych, a w konsekwencji dokonywali wyboru takich wykonawców, którzy przy spełnieniu wymagań jakościowych oraz cenowych, będą w stanie zagwarantować miejsca pracy dla osób pozbawionych wolności”. Dopuszczenie bowiem (we wszystkich zadaniach zleconych w trybie 4d ust. 1 pkt 8 pzp) do faktycznej realizacji zadań przez podwykonawców spowodowało, że Mazovia – utworzona – w odróżnieniu od podwykonawców – m.in. w celu tworzenia warunków do zatrudniania osób pozbawionych wolności i zatrudniająca, z mocy art. 3 ust. 3 ustawy

o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, osoby pozbawione wolności w liczbie co najmniej 20% ogółu zatrudnionych, nie brała udziału z realizacji tych zadań pełniąc de facto jedynie rolę pośrednika. W konsekwencji Mazovia, która określała zapotrzebowanie na wykonywanie prac przez osadzonych, zatrudniła przy realizacji ww. zadań (opiewających na kwotę 2.622,62 tys. zł) łącznie jedynie sześciu osadzonych.

Podkreślić jednocześnie należy, iż wyłączenie zastosowania ustawy pzp ustanowione w art. 4d ust. 1 pkt 8 obwarowane było spełnieniem następujących warunków:

- zamówienie związane jest z zatrudnieniem osób pozbawionych wolności,
- wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8,
- zasadnicza część działalności przywiesiennego zakładu pracy dotyczy zadań wykonywanych na rzecz Ministra Sprawiedliwości lub jednostek mu podległych i przez niego nadzorowanych.

Ww. warunki zwolnienia odnoszą się zatem do wykonawcy – przywiesiennego zakładu pracy – jak i rodzaju i skali udzielanego zamówienia. Pierwsza grupa warunków dotyczy wykonawcy – przywiesiennego zakładu pracy. Drugą grupę stanowią następujące warunki odnoszące się do zamówienia:

- powinno ono być udzielane w związku z zatrudnieniem osób pozbawionych wolności (w przywiesiennych zakładach pracy mogą być zatrudniane osoby pozbawione wolności i osoby nieukarane. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności osoby te stanowią co najmniej 20% ogółu zatrudnionych w przywiesiennym zakładzie pracy. Zamówienie udzielane bez stosowania przepisów ustawy powinno mieć więc związek z zatrudnianiem osób pozbawionych wolności, nie zaś innych pracowników),
- wartość pojedynczego zamówienia powinna być mniejsza niż kwoty, od których obowiązują przepisy dyrektyw,
- przedmiot udzielanego zamówienia powinien należeć do działalności zasadniczej zakładu. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu do zasadniczej części działalności wlicza się działalność związaną z realizacją zamówień w związku ze społeczną i zawodową integracją osób.

Tym samym celem ustanowienia zwolnienia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 pzp było wsparcie podmiotów których działalność związana jest ze społeczną i zawodową integracją osób pozbawionych wolności, a nie wsparcie przedsiębiorców prowadzących zwykłą działalność gospodarczą, którzy nie są wyspecjalizowani w zatrudnieniu osób pozbawionych wolności. Dopuszczenie do faktycznej realizacji zadań przez tych drugich nie sprzyjało zatem maksymalizacji zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

(akta kontroli str. 716-727, 754-758)

2. Dyrektor Aresztu nie zawarł umowy o zatrudnieniu osadzonych do prac polegających na remoncie dachu budynku magazynowo-garażowego nr 17 (na kwotę 199,50 tys. zł), mimo że taki obowiązek wynikał z umowy na realizację przedmiotowego zadania zawartej w dniu 19 lipca 2018 r. W § 4 ust. 3 zawarto, że wykonawca, tj. Mazovia, przy realizacji przedmiotu ww. umowy zatrudni skazanych.

Pomimo tego Dyrektor Aresztu kierował osadzonych do ww. zadania bez zawarcia stosownej umowy w zakresie odpłatnego zatrudnienia skazanych.

Skazani (R.S. i P.Z.)²⁷ przy realizacji tego zadania pracowali odpłatnie w miesiącach wrzesień 2018 r. – listopad 2018 r. w charakterze pracowników ogólnobudowlanych.

Dyrektor Aresztu wyjaśnił, że w umowie, której przedmiotem jest remont dachu budynku nr 27, przez przeoczenie nie wskazano obiektu nr 17. Tworząc umowę dotyczącą zatrudnienia osadzonych do prac remontowych, komórka ds. zatrudnienia potraktowała garaż nr 17 i nr 27 jako jeden obiekt.

(akta kontroli str. 446-463, 647-649, 695-705, 759, 766-767, 912-919)

3. Terminy podjęcia przez dwóch skazanych pracy na rzecz Mazovii oraz terminy wycofania ich zatrudnienia wykazane w Rejestrze zatrudnienia osadzonego, sporządzanego przez Areszt były rozbieżne z dokumentacją dotyczącą przebiegu zatrudnienia tych skazanych, tj. kartami pracy osadzonego i listą płac (sporządzanymi przez Mazovię), powiadomieniem o cofnięciu zgody na zatrudnienie (sporządzanym przez Areszt) oraz umową o zatrudnieniu osadzonych z dnia 30 sierpnia 2018 r., zawartą pomiędzy Aresztem a Mazovią.

Z rejestru zatrudnienia skazanych P.Z. i R.S. wynika, że z dniem 24 sierpnia 2018 r.²⁸ podjęli oni pracę na rzecz Mazovii w charakterze pracowników fizycznych, podczas gdy umowa o zatrudnienie osadzonych podpisana została z Mazovią dopiero 30 sierpnia 2018 r. (na czas od 30 sierpnia 2018 r. do 30 listopada 2018 r., a rozpoczęcie prac przewidziane było na dzień 31 sierpnia 2018 r.). Z tego samego rejestru wynika, że z dniem 20 grudnia 2018 r.²⁹ nastąpiło wycofanie z zatrudnienia, podczas gdy Dyrektor Aresztu pismem z dnia 7 grudnia 2018 r. poinformował skazanych o „cofnięciu zgody na zatrudnienie odpłatne w charakterze pracownika ogólnobudowlanego w IGB Mazovia ze względu na zakończenie czasu trwania umowy”. Wg kart pracy skazani pracowali od 19 września 2018 r. do 30 listopada 2018 r.

Dyrektor Aresztu wyjaśnił, że procedura skierowania osadzonego do zatrudnienia została rozpoczęta przed podpisaniem przedmiotowej umowy. W grudniu cofnięta była zgoda dotycząca zatrudnienia osadzonych na potrzeby Mazovii i rozpoczęto procedurę skierowania osadzonych do pracy na rzecz innego kontrahenta. Proces zmiany miejsca pracy rozpoczęty na początku grudnia został zakończony w dniu 20 grudnia 2018 r., kiedy to ww. skazani zostali zatrudnieni w charakterze pracowników ds. opracowania ładunku w Poczcie Polskiej S.A.

(akta kontroli str. 695-705, 771, 773-777, 779-783, 920-925)

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. Zapewnienie mechanizmów wyboru wykonawców zamówień udzielanych z zastosowaniem wyłączenia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 pzp gwarantujących stworzenie warunków do jak najszybszego zatrudniania osób pozbawionych wolności przy ich realizacji,

²⁷ Ci sami skazani wykazali zostali przez Areszt w realizacji zadania polegającego na remoncie dachu budynku garażowego obiekt nr 27

²⁸ Kolumna nr 2 – Data podjęcia pracy

²⁹ Kolumna nr 10 – Data i przyczyna wycofania zatrudnienia

2. Zapewnienie zawierania z wybranymi w ww. trybie wykonawcami umów o zatrudnienie osadzonych, gwarantujących to zatrudnienie przy każdym z zadań zleconych do realizacji,
3. Prowadzenie rejestrów zatrudnienia osadzonych w sposób umożliwiający jednoznaczne ustalenie terminów przebiegu ich zatrudnienia.

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, dnia 8 lipca 2019 r.

Kontrolerzy
Marek Tarnawski
Doradca techniczny


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


Podpis

