



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.006.01.2020

Pan gen. Jacek Kitliński
Dyrektor Generalny Służby Więziennej
Centralny Zarząd Służby Więziennej
ul. Rakowiecka 37a, 02-521 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/075 – Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez aktywizację zawodową

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centralny Zarząd Służby Więziennej ¹ , ul. Rakowiecka 37a, 02-521 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. Jacek Kitliński, Dyrektor Generalny Służby Więziennej ² , od 30 stycznia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań przewidzianych w projekcie <i>Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności</i> 2. Osiągnięcie zakładanych efektów projektu <i>Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności</i>
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2020 (I kwartał) z uwzględnieniem wcześniejszej dokumentacji dotyczącej okresu objętego kontrolą
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 Opolu
Kontrolerzy	1. Marcin Blajda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/42/2020 z 30 czerwca 2020 r. 2. Wojciech Jarzyna, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/43/2020 z 30 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: CZSW lub Beneficjent.

² Dalej: Dyrektor Generalny SW.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą, kontrolowana jednostka realizowała projekt *Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności*⁵. Pomimo opóźnień w jego początkowej fazie, Dyrektor Generalny SW podjął skuteczne działania naprawcze, których efektem było osiągnięcie zakładanych wartości wskaźników produktu i wskaźników rezultatu⁶. Na 31 marca 2020 r. nie stwierdzono opóźnień w realizacji Projektu.

Dyrektor Generalny SW w sposób szczegółowy dokonał podziału obowiązków pomiędzy jednostki⁷ i osoby uczestniczące w Projekcie. Beneficjent posiadał dokumentację potwierdzającą przeprowadzenie poszczególnych cykli aktywizacyjno-szkoleniowych oraz zapewnił prawidłowe prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej Projektu.

W trakcie realizacji Projektu wdrażano zalecenia Instytucji Pośredniczącej⁸ formułowane po przeprowadzonych kontrolach oraz sprawowano bieżący nadzór nad podległymi jednostkami uczestniczącymi we wdrażaniu Projektu. Podejmowano również działania w stosunku do Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej, mające zapobiec powstaniu nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych.

Jednakże przy udzielaniu zamówień publicznych związanych z realizacją Projektu nie objęto rzetelnym nadzorem kwestii wdrożenia skutecznych mechanizmów zapewniających osiągnięcie celu przy zastosowanej klauzuli społecznej. Tym samym jednostki organizacyjne Służby Więziennej przygotowując i przeprowadzając postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z wykorzystaniem klauzul społecznych, o których zastosowaniu w trakcie realizacji Projektu zdecydowało kierownictwo kontrolowanej jednostki, w istocie nie sprawdzały czy realizacja zamówienia publicznego faktycznie przyczyniała się, zgodnie z celem regulacji art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹, do społecznej i zawodowej integracji osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych.

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

⁵ Dalej: Projekt.

⁶ Dotyczy tzw. „kamieni milowych”.

⁷ W realizacji Projektu uczestniczyło poza CZSW również 15 Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej oraz 135 jednostek penitencjarnych.

⁸ Dalej: IP.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; dalej: ustawa Pzp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań przewidzianych w projekcie *Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności*

Opis stanu faktycznego

1.1 Dyrektor Generalny SW 12 lipca 2016 r. zawarł z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, porozumienie o dofinansowaniu w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020¹¹ nr POWR.02.07.00-00-0001/15¹² projektu *Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności*. Zgodnie z ww. Porozumieniem¹³ łączna wartość wydatków kwalifikowalnych Projektu miała wynieść 132 249 773,70 zł, w tym 111 460 109,27 zł stanowiło dofinansowanie ze środków europejskich (84,24% wydatków kwalifikowalnych), a 20 789 664,43 zł (15,72% wydatków kwalifikowalnych) – środki krajowe. W 2018 r. aneksem¹⁴ zmniejszono łączną wartość wydatków kwalifikowalnych do 129 291 682,29 zł, w tym 108 967 029,82 zł dofinansowanie ze środków europejskich (84,28% wydatków kwalifikowalnych), a 20 324 652,46 zł (15,72% wydatków kwalifikowalnych) współfinansowanie ze środków krajowych. Projekt wdrażany był przez CZSW, 15 Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej¹⁵ oraz 135 jednostek penitencjarnych (Zakładów Karnych i Aresztów Śledczych).

(akta kontroli str. 14-140)

1.2 Głównym celem Projektu był wzrost aktywności zawodowej i społecznej więźniów oraz zwiększenie ich zdolności do zatrudnienia, poprzez przeprowadzenie kompleksowych działań szkoleniowych. We wniosku o dofinansowanie wskazano, że nabycie przez skazanych nowych umiejętności zawodowych, dających możliwości wyjścia z obszaru szczególnego stopnia zagrożenia wykluczeniem społecznym, spowoduje płynne i dynamiczne odnalezienie się tych osób na rynku pracy, po opuszczeniu jednostki penitencjarnej. Założono, że w ramach Projektu, wsparciem objętych zostanie ponad 46 tys. więźniów (kobiet i mężczyzn), którzy w ramach cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych uczestniczyć będą w szkoleniach miękkich (aktywizujących do podjęcia zatrudnienia) oraz kwalifikacyjnych kursach zawodowych (np. kucharza, malarza, ogrodnika, magazyniera, spawacza). We wniosku o dofinansowanie Projektu przyjęto, że ponad połowa osadzonych (56%) zostanie zatrudniona w dowolnej formie prawnej przez nielimitowany okres czasu (jako praktyczna nauka zawodu) jeszcze w trakcie odbywania kary pozbawienia

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dalej: PO WER.

¹² Dalej: Porozumienie.

¹³ Zmienionym trzema aneksami z 26 czerwca 2017 r., 16 stycznia 2018 r. oraz 31 października 2018 r. Pierwszy i drugi aneks sporządzono z uwagi na zmianę jednostki realizującej projekt oraz zmianę administracyjną Zakładu Karnego w Płocku, sporządzenie drugiego aneksu wiązało się również z wprowadzeniem zmian do wniosku o dofinansowanie projektu oraz obowiązkiem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnie rozporządzenie o ochronie danych osobowych), co szerzej opisano w pkt. 1.3 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁴ Aneks NR POWR.02.07.00-00-0001/15-03 z 31 października 2018 r.

¹⁵ Dalej: OISW.

wolności¹⁶. Termin realizacji Projektu to okres od 2 maja 2016 r. do 31 grudnia 2020 r., w którym to miały być wykonane dwa zadania, tj. realizacja cykli szkoleniowo-aktywizujących oraz zakup materiałów dydaktycznych i sprzętu niezbędnego do szkolenia więźniów.

(akta kontroli str. 141-178)

1.3 Wniosek o dofinansowanie Projektu został zmieniony dwukrotnie. W pierwszym przypadku zmiana dotyczyła podjętych w ramach realizacji Projektu działań naprawczych. Polegały one, jak wyjaśnił Kierownik Zespołu ds. Funduszy Europejskich w Biurze Penitencjarnym CZSW, *na przesunięciu na kolejne lata, w ramach budżetu oraz zadań merytorycznych, realizacji zaległych cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych, co pozwalało na płynną realizację szkoleń oraz miało zapobiec zbytniemu ich nawarstwieniu w jednym tylko roku realizacji projektu. Zmiana została wprowadzona do aktualizacji wniosku aplikacyjnego, przekazanego do IP 30 stycznia 2018 r.* Kierownik Zespołu ds. Funduszy Europejskich w Biurze Penitencjarnym CZSW wyjaśnił również, że druga aktualizacja wniosku o dofinansowanie została dokonana 5 czerwca 2018 r., powieliła zmiany wprowadzone w wersji wniosku z 30 stycznia 2018 r., a także uwzględniła uwagi zgłoszone przez IP. W jednym przypadku IP nie wyraziła zgody na dokonanie przez CZSW zmian we wniosku o dofinansowanie Projektu. Jak wyjaśnił Kierownik Zespołu ds. Funduszy Europejskich w Biurze Penitencjarnym CZSW w związku z pojawiającymi się okresowo w niektórych OISW problemami z naborem beneficjentów, CZSW wnioskował o poszerzenie grupy osób objętych wsparciem osadzonych, którym do końca kary bądź nabycia uprawnień do warunkowego przedterminowego zwolnienia pozostał okres 3 lat. IP nie uwzględniła argumentacji CZSW w tym zakresie, informując, że kryteria dotyczące grupy docelowej stosowane wobec projektów, w których podpisano umowę o dofinansowanie, nie mogą być zmieniane.

(akta kontroli str. 179-259)

1.4 We wniosku o dofinansowanie wskazano, że decyzje strategiczne dotyczące realizacji Projektu będą podejmowane na szczeblu CZSW i przekazywane do jednostek niższego szczebla (OISW, ZK). Działania Projektu związane z częścią planistyczną nadzorował merytorycznie, w imieniu Dyrektora Generalnego SW, kierownik Zespołu ds. Funduszy Europejskich w Biurze Penitencjarnym CZSW. Za sprawy dotyczące rozliczeń, księgowości i postępu finansowego, odpowiedzialny był Dyrektor Biura Budżetu CZSW. Na poziomie regionalnym osobami odpowiedzialnymi za realizację Projektu byli Dyrektorzy Okręgowi Służby Więziennej. W ramach swoich kompetencji zostali oni zobowiązani do powołania zespołów koordynujących postęp realizacji Projektu. We wniosku o dofinansowanie zaplanowano, że w każdym z OISW zatrudnieni zostaną koordynatorzy regionalni – od 2 do 4 osób – w zależności od liczby szkoleń realizowanych przez jednostki podległe danemu OISW.

(akta kontroli str. 151)

1.5 W strukturze organizacyjnej¹⁷ CZSW wyodrębniono Zespół ds. Funduszy Europejskich w Biurze Penitencjarnym, jako komórkę merytoryczną właściwą m.in. do pozyskiwania środków finansowych pochodzących ze źródeł zagranicznych, sporządzania zestawień określających zaangażowanie jednostek organizacyjnych w realizację programów zagranicznych oraz kontroli prawidłowości wykonania

¹⁶ Odpłatnie na rzecz kontrahentów zewnętrznych, jak również nieodpłatnie np. na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁷ Wprowadzonej zarządzeniem Nr 32/15 Dyrektora Generalnego SW z 2 lipca 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej, zmienionej zarządzeniem Nr 24/17 z 5 kwietnia 2017 r.

projektów zagranicznych realizowanych przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej w przypadku projektów, za realizację których odpowiedzialny jest CZSW. W początkowej fazie realizacji Projektu m.in. kontrola formalno-rachunkowa kopii dowodów księgowych dokumentujących kwalifikowalność wydatków poniesionych przez podległe jednostki oraz sporządzanie zbiorczych wniosków o płatność, realizowane były przez Zespół Rozliczeń Projektów Realizowanych z Funduszy Europejskich w Biurze Budżetu¹⁸.

Zarządzeniem Nr 24/17¹⁹ Dyrektora Generalnego SW w kwietniu 2017 r. zlikwidowany został Zespół Rozliczeń, a całość zadań związana z funduszami europejskimi została przekazana do Zespołu ds. Funduszy Europejskich Biura Penitencjarnego. Miało to na celu usprawnienie działań związanych z realizacją Projektu. W ww. zarządzeniu wskazano też, że Biuro Budżetu nadal będzie prowadziło ewidencję księgową i sprawozdawczość.

W realizację Projektu w CZSW zaangażowanych zostało 11 osób, z których dwie osoby zatrudniono w ramach środków Projektu²⁰. Umowy o pracę zawarte z ww. osobami zawierały informację o zatrudnieniu w ramach Projektu oraz o finansowaniu ich wynagrodzenia ze środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Umowy te zostały również oznaczone logotypem programu operacyjnego oraz znakiem Unii Europejskiej z nazwą funduszu.

(akta kontroli str. 275-276, 294-295, 300-363)

1.6 Dyrektor Generalny SW w zarządzeniu Nr 36/16²¹ określił m.in. zasady bieżącej realizacji Projektu, zatrudniania personelu, ogólne zasady zawierania umów w Projekcie, wymagania dodatkowe w zakresie umów szkoleniowych, zasady potwierdzania uczestnictwa Beneficjentów Ostatecznych w szkoleniach oraz procedury kontroli finansowej. W zarządzeniu tym określone także zasady współpracy między Okręgowymi Inspektoratami Służby Więziennej a Zakładami Karnymi przy realizacji umów na dostawy towarów oraz na usługi, a także sposób sporządzania informacji finansowych. Do zarządzenia załączono wzór opisu dowodu księgowego.

W dniu 15 czerwca 2016 r. Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej skierował do Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej pismo²², w którym przedstawił założenia Projektu oraz polecił, m.in. niezwłoczne rozpoczęcie działań mających na celu wyłonienie kandydatów do zatrudnienia w ramach Projektu, rozpoznanie aktualnych potrzeb szkoleniowych potencjalnych uczestników Projektu, stosowanie na dokumentacji dotyczącej Projektu oznaczeń i logotypów właściwych dla P O W E R oraz wstępne wytypowanie osób odbywających karę pozbawienia wolności jako potencjalnych uczestników Projektu.

Następnie, 23 sierpnia 2016 r., Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej skierował do Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej pismo²³, w którym polecił niezwłoczne rozpoczęcie realizacji działań projektowych, w tym rozpoczęcie zakupu usług szkoleniowych dla skazanych. W powyższym piśmie podkreślono również konieczność przestrzegania przepisów zawartych w ustawie Pzp oraz uwzględnienia klauzuli społecznej przewidzianej w art. 22 ust. 2 pkt 3 tej ustawy.

¹⁸ Dalej: Zespół Rozliczeń.

¹⁹ Zarządzenie z 5 kwietnia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej.

²⁰ Zakres obowiązków obu osób dotyczył wyłącznie pracy w ramach realizacji Projektu, w wymiarze pełnego etatu.

²¹ Zarządzenie Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z 27 lipca 2016 r. w sprawie zasad realizacji przez Służbę Więzienną projektu *Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności finansowanego ze środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020*; dalej: zarządzenie w sprawie zasad realizacji Projektu.

²² Sygn. BP(e)-073-1/16/181.

²³ Sygn. BP(e)-073-1/16/221.

W nawiązaniu do ww. pisma do Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej przesłana została *Koncepcja implementacji Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój w działalność resocjalizacyjną Służby Więziennej*, w treści której m.in. wskazano cele Projektu i jego zakładane efekty, wymieniono rodzaje szkoleń przeznaczonych dla osadzonych oraz przedstawiono harmonogram wdrożenia Projektu w 2016 r. (akta kontroli str. 364-394)

1.7 W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny SW zorganizował siedem narad instruktażowo-szkoleniowych²⁴ dla podległych pracowników zajmujących się realizacją Projektu. Uczestniczyło w nich łącznie 280 osób. W trakcie ww. szkoleń omawiano, m.in. funkcjonowanie oraz obsługę systemu SL2014, ocenę skuteczności oraz jakości realizowanych zadań, a także wskazane przez instytucje kontrolujące błędy i nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 395)

1.8 Zakres i wymiar zadań powierzonych pracownikom zaangażowanym w realizację Projektu nie kolidował z zakresami obowiązków tych osób jako pracowników kontrolowanej jednostki.

W ramach środków pozyskanych z Projektu, w CZSW zatrudniono w wymiarze pełnego etatu dwie osoby, których zakres obowiązków dotyczył wyłącznie zadań związanych z realizacją Projektu, w tym: a/ bieżącej realizacji działań podejmowanych w ramach Projektu, b/ współpracy z jednostkami organizacyjnymi więziennictwa oraz świadczenia im pomocy merytorycznej w sprawach związanych z Projektem. Łączne zaangażowanie pracowników CZSW w działania związane z realizacją Projektu nie przekraczało maksymalnego wymiaru godzin określonego w *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków*²⁵, tj. 276 h miesięcznie.

(akta kontroli str. 300, 333-340, 344-351)

1.9 W harmonogramie płatności, stanowiącym załącznik nr 4 do Porozumienia, przyjęte zostały kwartalne okresy rozliczeniowe. Beneficjent zobowiązany był do przekazywania IP wniosków o płatność zgodnie z harmonogramem płatności, w terminie do 15 dni roboczych od zakończenia okresu rozliczeniowego. W okresie objętym kontrolą CZSW przedłożył 20 wniosków o płatność, z których cztery zostały złożone na wniosek Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej²⁶.

Wnioski o płatność były przedkładane do IP zgodnie z przyjętym harmonogramem płatności, z zachowaniem terminu wskazanego w Porozumieniu. We wnioskach o płatność CZSW informował IP o problemach w realizacji Projektu, w tym o opóźnieniach w realizacji szkoleń. Jak wyjaśnił specjalista Biura Penitencjarnego²⁷, *kwestia opóźnień w realizacji wskaźników Projektu pod względem zgodności z tzw. „kamieniami milowymi” była również jednym z elementów kontroli*²⁸ *przeprowadzonej przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej*²⁹. *IP uwzględniła przekazane przez CZSW wyjaśnienia w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 19, 37, 398-401, 405, 408-411)

²⁴ Dwie narady odbyły się w siedzibie CZSW (27 września 2016 r. oraz 9 stycznia 2017 r.), trzy – w Ośrodku Doskonalenia Kadr SW w Suchej w Oddziale Zamiejscowym w Zwartowie (6-9 grudnia 2016 r., 20-23 lutego 2018 r. oraz 13-16 listopada 2018 r.), po jednej naradzie w Ośrodku Doskonalenia Kadr SW w Suchej (19-22 września 2017 r.) oraz w Ośrodku Szkolenia SW w Popowie (15-17 kwietnia 2019 r.).

²⁵ Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020, dostępne na stronie internetowej <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-kwalifikowalnosci-wydatkow-w-ramach-europejskiego-funduszu-rozwoju-regionalnego-europejskiego-funduszu-spolecznego-oraz-funduszu-spojnosci-na-lata-2014-2020/>

²⁶ Wnioski te dotyczyły okresów od miesiąca do dwóch, nie załączono do nich formularzy zawierających dane uczestników projektu.

²⁷ Z upoważnienia Dyrektora Biura Penitencjarnego.

²⁸ Nr kontroli 2/PK/2017-2018/P.

²⁹ Dalej: MRPIPS.

1.10 Wraz z 16 wnioskami o płatność CZSW przekazywał IP informacje o uczestnikach projektu, zgodnie z zakresem określonym w załączniku nr 5 do Porozumienia. W odniesieniu do pozostałych czterech wniosków o płatność, starszy specjalista Biura Penitencjarnego wyjaśnił³⁰, że pierwszy z wniosków został złożony na podstawie pisma przesłanego za pośrednictwem systemu SL2014, po czym doprecyzowano, że nie będzie zawierał formularza z danymi osób objętych wsparciem. Po przesłaniu wspomniany wniosek o płatność został zweryfikowany i zatwierdzony, a MRPiPS nie zgłaszało uwag w zakresie braku formularza. Kolejne trzy wnioski zostały złożone bądź na podstawie żądań MRPiPS przekazanych drogą e-mailową, bądź na podstawie informacji przekazanych drogą telefoniczną. Każdy wniosek o płatność złożony w tym trybie został zweryfikowany i zatwierdzony przez MRPiPS, które nie podnosiło kwestii nieprzesłania formularza z danymi osób objętych wsparciem.

(akta kontroli str. 406-407, 417)

1.11 Na podstawie badania próby³¹ stwierdzono, że Beneficjent posiadał dokumentację potwierdzającą przeprowadzenie poszczególnych szkoleń, w tym: a/ umowy na przeprowadzenie cykli aktywizacyjno-szkoleniowych, b/ protokoły z wykonania usług szkoleniowych, c/ kopie wydanych certyfikatów potwierdzających ukończenie cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych, d/ zaświadczenia o ukończeniu kursów, e/ listy obecności na zajęciach, a także f/ oświadczenia uczestników Projektu. Dokumenty księgowe objęte próbą były prawidłowe pod względem rachunkowym, a kwota wydatków zadeklarowana we wniosku o płatność była zgodna z wartością dokumentów księgowych. Dokumentacja źródłowa, dołączona do wniosku o płatność, była spójna z danymi zawartymi we wniosku, a przedstawione wydatki były integralnie związane z realizacją Projektu.

(akta kontroli str. 810-812)

1.12 Dowody księgowe dołączone do wniosków o płatność zostały opisane³² zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia w sprawie zasad realizacji Projektu. W opisie dowodów księgowych wyodrębniono, m.in. kategorię wydatku, numer i nazwę zadania, kwotę wydatku w podziale na źródła finansowania oraz pozycje budżetu zadaniowego. W CZSW prowadzono wyodrębnioną ewidencję wydatków dotyczącą realizowanego Projektu, wykorzystując w tym zakresie System Finansowo-Księgowy ZIPEN.

(akta kontroli str. 811-823)

1.13 Na wniosek audytorów IP Prezes Urzędu Zamówień Publicznych³³ wszczął w 2017 r. postępowanie wyjaśniające w sprawie przeprowadzonych przez poszczególne OISW 15 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Wątpliwości zgłoszone przez audytorów IP dotyczyły niezgodnego, w ich opinii, podziału zamówień oraz zaniżenia ich wartości, a także konieczności ogłaszania przez CZSW, a nie przez Okręgowe Inspektoraty Służby Więziennej, postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych nie podzielił zastrzeżeń audytorów IP i poinformował Dyrektora Generalnego SW³⁴ o braku podstaw do wszczęcia kontroli doraźnych ww. postępowań. W opinii Prezesa UZP, OISW były uprawnione do przeprowadzenia we własnym zakresie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, a przy prowadzeniu ww.

³⁰ Z upoważnienia Dyrektora Biura Penitencjarnego.

³¹ Do próby wybrano po dwa wydatki o najwyższej wartości z każdego OISW objętego kontrolą wykazane we wniosku o płatność za okres od 1 listopada do 31 grudnia 2019 r.

³² Dotyczy próby dokumentów wskazanej w punkcie 1.6.

³³ Dalej: Prezes UZP.

³⁴ Pismo z 20 czerwca 2017 r.

15 postępowań nie doszło do naruszenia przepisów ustawy Pzp mających wpływ na ich wynik.

(akta kontroli str. 824-834)

1.14 W dniu 4 sierpnia 2017 r. przedstawiciele IP³⁵, w ramach kontroli Projektu, przeprowadzili wizytę monitoringową w Areszcie Śledczym Warszawa-Białoleka. W trakcie wizyty ustalono, że Projekt realizowany jest zgodnie z treścią wniosku o dofinansowanie, a liczba uczestników odpowiada założeniom opisanym we wniosku. Zespół kontrolujący stwierdził, że na dokumentacji projektowej jednego z uczestników zajęć brak było oznakowania i informacji o finansowaniu projektu z EFS. Z uwagi na powyższe sformułowano zalecenie pokontrolne, wskazujące na potrzebę zachowania szczególnej uwagi na prawidłowe oznakowanie dokumentów projektowych zgodnie z *Podręcznikiem wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014-2020 w zakresie informacji i promocji*. W odpowiedzi na powyższe zalecenie, Zastępca Dyrektora Generalnego SW, poinformował IP³⁶, że do jednostki, w której odbyła się wizyta monitorująca, zostało przekazane zalecenie prawidłowego oznaczania dokumentów, a w trakcie odprawy służbowej zorganizowanej przez CZSW w Ośrodku Doskonalenia Kadr SW w Suchej 19-22 września 2017 r. dla pracowników więziennictwa zajmujących się realizacją Projektu, zwrócono szczególną uwagę na obowiązek właściwego oznakowania dokumentów Projektowych. IP uznała³⁷ informacje przekazane przez Zastępcę Dyrektora Generalnego SW za wystarczające, aby uznać, że zalecenia pokontrolne zostały wdrożone.

(akta kontroli str. 835-843)

1.15 Od 5 do 16 marca 2018 r. IP przeprowadziła kontrolę realizacji Projektu w CZSW, OISW w Warszawie oraz w Zakładzie Karnym we Włodawie. IP wydała zalecenia pokontrolne zobowiązując Beneficjenta do: 1/ w zakresie zgodności rzeczowej realizacji Projektu: a/ terminowej realizacji Projektu oraz osiągania wskaźników realizacji Projektu, kamieni milowych, zgodnie z założeniami określonymi we wniosku o dofinansowanie; b/ dokonywania zakupów oraz wykorzystywania sprzętu zgodnie z faktycznym zapotrzebowaniem konkretnej jednostki/zakładu karnego, po ustaleniu zakresu tematycznego oraz przybliżonych terminów szkoleń; c/ przekazania informacji na temat szkoleń przeprowadzonych w 2018 r. w Zakładzie Karnym we Włodawie (wraz z liczbą uczestników); d/ planowania zakupów sprzętu w sposób racjonalny i efektywny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów; 2/ w zakresie kwalifikowalności uczestników Projektu i ich danych osobowych: a/ gromadzenia w wersji papierowej oświadczeń uczestników Projektu o spełnieniu przez nich kryteriów kwalifikowalności uprawniających do udziału w Projekcie oraz do gromadzenia danych, o których mowa w załączniku nr 7 do *Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych*; b/ opracowania wzoru oświadczenia dla uczestnika Projektu; c/ gromadzenia danych uczestników w Projekcie w wersji papierowej w sposób umożliwiający weryfikację poprawności tych danych z danymi wprowadzonymi do SL2014; d/ przestrzegania zapisów § 19 Porozumienia w zakresie ochrony danych osobowych, w szczególności obowiązku zawierania umów powierzenia danych osobowych z Wykonawcami usług szkoleniowych w ramach Projektu oraz do przekazywania do IP wykazu podmiotów, którym powierzono przetwarzanie danych

³⁵ Kontrolerzy z Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – IP dla Działania 2.7 Zwiększenie możliwości zatrudnienia osób w szczególnym stopniu zagrożonych wykluczeniem społecznym PO WER 2014-2020.

³⁶ Pismo z 9 listopada 2017 r., sygn. BP-E.80.92.2017.306.

³⁷ Pismo z 15 listopada 2017 r., sygn. DWF.VII.74235.5.2017.MC.

osobowych; e/ przekazania do IP planowanych do wprowadzenia zmian w Polityce Bezpieczeństwa; 3/ w zakresie stosowania ustawy Pzp: a/ dokładnego oznaczania w komparcji umowy ich stron; b/ przestrzegania przepisów art. 22 ust. 1a ustawy Pzp – w przypadku realizacji kolejnych zamówień zalecono formułowanie warunków udziału w postępowaniu oraz wymaganych od wykonawców środków dowodowych w sposób proporcjonalny i umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia; c/ przestrzegania przepisów art. 25 ust. 1 ustawy Pzp – w przypadku realizacji kolejnych zamówień zalecono wprowadzenie żądania tylko takich dokumentów, których wydanie jest obowiązkiem określonego podmiotu po spełnieniu przez wykonawcę wymogów jasno określonych w powszechnie obowiązujących przepisach; IP zwróciła również uwagę na brak możliwości żądania dokumentów innych niż dotyczących Wykonawcy lub wykraczających poza wymagania przedmiotu zamówienia, a także wskazała, że należy wymagać tylko takich dokumentów, które potwierdzają wymogi wyartykułowane w treści SIWZ oraz które obiektywnie mają znaczenie z punktu widzenia interesu Zamawiającego; d/ przestrzegania przepisów art. 45 ust. 5 ustawy Pzp – zalecono, w przypadku realizacji kolejnych zamówień, dla których dopuszcza się składanie ofert częściowych lub udziela się zamówienia w częściach, do określania kwoty wadium dla każdej z części z uwzględnieniem, że wysokość wadium nie może być większa niż 3% wartości każdej części zamówienia.

W piśmie do IP³⁸ Zastępca Dyrektora Generalnego SW poinformował m.in., że Dyrektorzy Okręgowi Służby Więziennej zostali zobligowani do bezzwłocznego podjęcia działań, które wyeliminują powstanie nieprawidłowości wskazanych w informacji pokontrolnej. IP uznała³⁹ informacje przekazane przez Zastępcę Dyrektora Generalnego SW za wiarygodne i wystarczające, aby uznać że zalecenia pokontrolne zostały wdrożone.

(akta kontroli str. 844-887)

1.16 W okresie od 4 kwietnia do 27 listopada 2019 r. przeprowadzony został audyt Projektu przez Zespół Audytowy Izby Administracji Skarbowej w Warszawie. Zdaniem audytorów dwa poniesione w trakcie realizacji Projektu wydatki nie powinny zostać uznane za kwalifikowane. Powyższe było skutkiem następujących działań: a/ zakwalifikowano do szkolenia osobę odbywającą karę pozbawienia wolności, która nie spełniała warunków udziału w Projekcie⁴⁰; b/ w postępowaniu⁴¹ w trybie przetargu nieograniczonego powyżej progów UE, zamawiający, oprócz ceny, zastosował kryterium oceny ofert „aspekty społeczne”, w ramach którego punktowana była liczba zatrudnionych osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych mających trudności w integracji ze środowiskiem. Zdaniem audytorów, powyższe zamówienie nie było zamówieniem o charakterze społecznym, nie mogły być zatem zastosowane kryteria odnoszące się do właściwości wykonawcy.

IP, po zapoznaniu się z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Generalnego SW⁴², uznała za niekwalifikowalny wydatek poniesiony w wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego, w którym zastosowano kryterium oceny ofert „aspekty społeczne”. Powyższe naruszenie skutkowało korektą finansową 5% dotyczącą postępowania oraz 10% kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtem. Łączna kwota niekwalifikowana wyniosła 4 674,99 zł. W związku z powyższym, IP przekazała

³⁸ Pismo z 19 września 2018 r., sygn. BP-E.80.1.24.2018.CB.

³⁹ Pismo z 4 października 2018 r., sygn. DWF.VII.74235.4.2017.JM.

⁴⁰ Wymieniony skazany miał więcej niż 2 lata do nabycia uprawnień formalnych pozwalających na ubieganie się o warunkowe przedterminowe zwolnienie z pozostałej kary.

⁴¹ Nr OI.KI.2230.POWER/2/2017/LUB Sprzedaż i dostarczenie sprzętu niezbędnego do praktycznej nauki zawodu przeznaczzonego dla osadzonych przebywających w jednostkach penitencjarnych Służby Więziennej okręgu lubelskiego.

⁴² Pisma z 11 i 12 grudnia 2019 r., sygn. BP.80.3.34.2019 oraz BP-E.80.3.34.2019.MN.

korektę Informacji dla Beneficjenta o wynikach weryfikacji wniosku o płatność nr POWR.02.07.00-00-0001/15-007-04⁴³, w którym powyższy wydatek uznano za nieprawidłowość.

(akta kontroli str. 888-935)

1.17 Na stronie internetowej CZSW⁴⁴ zamieszczona została informacja o realizowanym Projekcie wraz z kwotą uzyskanego dofinansowania oraz odnośniki do harmonogramów szkoleń w poszczególnych OISW. Dyrektor Biura Penitencjarnego wyjaśnił, że *budżet Projektu nie przewiduje finansowania działań o charakterze promocyjno-informacyjnym i są one realizowane w ramach tzw. „środków własnych”. Dotyczy to zarówno CZSW, jak i pozostałych jednostek zaangażowanych w realizację Projektu.* Dyrektor Biura Penitencjarnego wskazał również, że OISW oraz podległe im areszty śledcze/zakłady karne publikują informacje o realizacji Projektu na swoich stronach internetowych, a w prasie branżowej⁴⁵ został opublikowany artykuł o Projekcie, w tym o jego pierwszych efektach.

Na podstawie próby dokumentów⁴⁶ stwierdzono, że wydawane uczestnikom kursów certyfikaty zawierały właściwe logotypy oraz informację o treści *Kurs współfinansowany jest przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.* Podobne informacje znajdowały się w treściach zawartych umów oraz na opisach dowodów księgowych. Ponadto wymagane logotypy znajdowały się na oświadczeniach uczestników projektu, listach obecności oraz protokołach odbioru usług.

(akta kontroli str. 12-13, 811, 927-990)

1.18 W CZSW, w okresie objętym kontrolą, nie dokonywano zakupu materiałów promocyjnych na potrzeby realizacji Projektu. Dyrektor Biura Penitencjarnego wyjaśnił, że *w związku z faktem, iż budżet Projektu nie przewidywał ponoszenia wydatków związanych z zakupem materiałów informacyjno-promocyjnych zarówno w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, jak i pozostałych jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, nie było przypadków organizacji postępowań przetargowych na zakup takich materiałów.* Ponadto poinformował, że ze względu na przyjętą strukturę organizacyjną realizacji działań w Projekcie, CZSW nie organizował postępowań przetargowych.

(akta kontroli str. 12)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W celu zapewnienia prawidłowej organizacji pracy przy realizacji Projektu, Dyrektor Generalny SW dokonał szczegółowego podziału i przypisania obowiązków zarówno do jednostek, jak i do poszczególnych osób zaangażowanych w to przedsięwzięcie. Do zadań kontrolowanej jednostki należało zarządzanie systemowe i nadzór nad realizowanym Projektem, w tym m.in. podejmowanie czynności administracyjno-organizacyjnych, planistycznych i sprawozdawczych. CZSW zapewnił prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej realizacji Projektu w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Dokumenty księgowe zostały prawidłowo opisane, w tym m.in. za pomocą kategorii wydatku, numeru i nazwy zadania, kwoty wydatku w podziale na źródła finansowania oraz

⁴³ Pismo z 24 stycznia 2020 r., sygn. DWF.IV.7423.1.2020.BM.

⁴⁴ W zakładce Działania – Fundusze Unijne.

⁴⁵ Forum Służby Więziennej, nr 246, 11/2018.

⁴⁶ Wskazanej w pkt. 1.6 Wystąpienia pokontrolnego.

pozycji budżetu zadaniowego. Beneficjent informował opinię publiczną o realizowanym Projekcie, a Dyrektor Generalny SW informował podległe jednostki o efektach kontroli przeprowadzonych przez IP.

OBSZAR

2. Osiągnięcie zakładanych efektów projektu „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności”

Opis stanu faktycznego

2.1 Postęp realizacji budżetu Projektu, według stanu na 31 grudnia każdego roku jego realizacji, w odniesieniu do wartości planowanych, wyniósł:

a/ w przypadku środków przeznaczonych na finansowanie realizacji cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych: w 2016 r. – 46,4 %, w 2017 r. – 89,7%, w 2018 r. – 102,3%, w 2019 r. – 115%, a w I kwartale 2020 r. – 3,6 %;

b/ w przypadku środków przeznaczanych na finansowanie zakupu materiałów dydaktycznych i sprzętu niezbędnego do szkolenia więźniów: w 2017 r. – 73,9%, w 2018 r. – 27,3% a w 2019 r. – 72,0%⁴⁷.

Poziom wykonania planu finansowego Służby Więziennej w związku z realizowanym Projektem, według stanu na 31 grudnia 2019 r., w odniesieniu do wartości planowanych, wyniósł⁴⁸:

a/ w przypadku środków z budżetu środków europejskich, przeznaczonych na finansowanie realizacji cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych oraz zakup materiałów dydaktycznych i sprzętu niezbędnego do szkolenia więźniów o wartości do 3,5 tys. zł 82,1%, a w przypadku środków z budżetu środków europejskich, przeznaczonych na zakup materiałów dydaktycznych i sprzętu niezbędnego do szkolenia więźniów o wartości powyżej 3,5 tys. zł 98,7%;

b/ w przypadku środków z budżetu państwa, przeznaczonych na finansowanie realizacji cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych oraz zakup materiałów dydaktycznych i sprzętu niezbędnego do szkolenia więźniów o wartości do 3,5 tys. zł 82,4%; w przypadku środków z budżetu państwa, przeznaczonych na zakup materiałów dydaktycznych i sprzętu niezbędnego do szkolenia więźniów o wartości powyżej 3,5 tys. zł 98,7%.

(akta kontroli str. 991-997)

2.2 W latach 2016-2017 oraz w 2019 r., w trakcie realizacji Projektu nastąpiło wprowadzenie blokady części planowanych środków⁴⁹. Kierownik Zespołu ds. Funduszy Europejskich w Biurze Penitencjarnym wyjaśnił, że *przesłanką do zastosowania tego rozwiązania były, w zakresie lat 2016-2017, opóźnienia w realizacji zadań i nadmiar posiadanych środków, natomiast w zakresie 2019 r. nadmiar posiadanych środków*. Wyjaśnił również, że *proces planistyczny dot. finansów publicznych uszczegółowiający roczny plan wydatków Służby Więziennej prowadzony jest w roku poprzedzającym właściwy rok budżetowy. Tym samym, szczególnie w aspekcie początkowych lat związanych z rozpoczynaniem realizacji projektów wieloletnich, wskazuje to na wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka powstania rozbieżności pomiędzy zakładanym a faktycznym okresem rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia, czego skutkiem jest niższy niż zakładano poziom wydatków. Objęte w 2019 r. blokadą środki były efektem oszczędności*

⁴⁷ W 2016 r. oraz I kwartale 2020 r. nie zaplanowano zakupu materiałów dydaktycznych i sprzętu na potrzeby szkolenia więźniów.

⁴⁸ Z uwzględnieniem blokady środków finansowych w latach 2016-2017 oraz w 2019 r.

⁴⁹ Zastosowano instrument finansowy „Blokowanie planowanych środków budżetowych”.

powstałych z m.in. absencji chorobowych oraz czasowych wakatów wynikających z fluktuacji personelu.

(akta kontroli str. 992-1001)

2.3 We wniosku o dofinansowanie założono, że osiągnięcie celów Projektu będzie możliwe dzięki realizacji tzw. „kamieni milowych” odzwierciedlających postęp Projektu, mierzonych liczbą przeszkolonych osób oraz zrealizowanych cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych na koniec każdego roku realizacji Projektu. Stan faktyczny realizacji Projektu nie pokrywał się w pełni z zakładanymi we wniosku o dofinansowanie postępami. Wystąpiły bowiem opóźnienia w realizacji zakładanych wskaźników produktu. I tak (w ujęciu narastającym):

a/ do 31 grudnia 2016 r. przeszkolonych zostało 2 926 skazanych (tj. 45,75% z założonych 6 396 osób) oraz zrealizowano 257 cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych (tj. 48,22% z założonych 533 cykli);

b/ do 31 grudnia 2017 r. przeszkolonych zostało 13 993 skazanych (tj. 80,14% z założonych 17 460 osób) oraz zrealizowano 1 166 cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych (tj. 80,14% z założonych 1 455 cykli);

c/ do 31 grudnia 2018 r. przeszkolonych zostało 26 020 skazanych (tj. 91,57% z założonych 28 416) oraz zrealizowano 2 167 cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych (tj. 91,51% z założonych 2 368 cykli);

d/ do 31 grudnia 2019 r. przeszkolonych zostało 39 160 skazanych (tj. 100,13% z założonych 39 108 osób) oraz zrealizowano 3 269 cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych (tj. 100,31% z założonych 3 259 cykli).

W odniesieniu do braku osiągnięcia zakładanej wartości ww. wskaźników w latach 2016-2018, starszy specjalista Biura Penitencjarnego wyjaśnił⁵⁰, że *we wniosku o dofinansowanie Projektu, jako datę rozpoczęcia działań wskazano 2 maja 2016 r., gdy tymczasem Porozumienie zawarto 12 lipca 2016 r., tym samym opóźnienie w realizacji Projektu, już w jego początku, osiągnęło trzy miesiące. Opóźnienie wynikało również z braku jasnych przesłanek związanych z realizacją postępowań Pzp w zakresie zakupu usług szkoleniowych, wątpliwości, co do prawidłowości realizacji postępowań Pzp, zgłoszone zostały przez audytorów MRPiPS. Po otrzymaniu z Departamentu Kontroli Zamówień Publicznych w Urzędzie Zamówień Publicznych informacji, że brak jest przesłanek do wszczęcia szczegółowych kontroli, Dyrektor Generalny SW polecił niezwłocznie wszcząć postępowania w zakresie zakupu usług szkoleniowych przez OISW. W ramach podjętych działań naprawczych realizacja części zaplanowanych cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych została przesunięta na kolejne lata realizacji projektu. CZSW informował IP we wnioskach o płatność o opóźnieniach w realizacji Projektu, wskazując jako główną przyczynę takiego stanu problemy związane udzielanymi przez OISW zamówieniami publicznymi. W informacjach tych opisywano również podejmowane działania naprawcze. Działania te były skuteczne, czego dowodzi osiągnięcie zakładanych wartości wskaźników produktu na koniec 2019 r.*

(akta kontroli str. 404-405, 428, 543, 639-640, 741-742, 991)

2.4 W Projekcie jako jedyny wskaźnik rezultatu przyjęto *Liczbę więźniów oraz byłych więźniów pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)*. Docelowo, do końca realizacji Projektu, wartość tego wskaźnika miała osiągnąć poziom 25 832 osób. Na koniec 2016 r. wartość ta wynosiła 1 516 osób, na koniec 2017 r. – 8 843 osoby, na koniec 2018 r. – 17 791 osób, a na koniec 2019 r. – 28 171 osób. Według stanu na 31 marca 2020 r. wskazanym we wniosku o płatność, liczba pracujących więźniów lub byłych więźniów wyniosła 28 512 osób, tj. 110,37% zakładanej wartości docelowej. W trakcie kontroli, na podstawie

⁵⁰ Z upoważnienia Dyrektora Biura Penitencjarnego CZSW.

weryfikacji danych odnoszących się do próby kontrolnej⁵¹ stwierdzono, że wartość wskaźnika rezultatu wykazana we wniosku o płatność za okres od 1 stycznia do 31 marca 2020 r., różniła się od wartości wynikającej z danych sprawozdawczych OISW za marzec 2020 r.⁵². We wniosku o płatność wskazano, że liczba osadzonych, którzy zostali zatrudnieni, wyniosła w I kwartale 2020 r. 341 osób, natomiast z danych wewnętrznej sprawozdawczości miesięcznej wynikało, że zatrudnienie znalazło 185 osób. Starszy specjalista Biura Penitencjarnego wyjaśnił, że w ramach miesięcznych sprawozdań OISW przesyłają informacje o liczbie zakończonych szkoleń, ilości przeszkolonych osób oraz liczbie osób, które po ich zakończeniu podjęły pracę. Wskaźniki określone we wniosku o dofinansowanie obejmują wszystkie osoby objęte wsparciem, bez rozróżnienia, czy zakończyły one już udział w cyklach szkoleniowo-aktywizacyjnych, czy nadal kontynuują kształcenie w ramach kursów. Z uwagi na fakt, że wskaźnik produktu „liczba osób objętych wsparciem w programie” obejmuje szerszą grupę osób objętych wsparciem, niż dane zbierane w ramach sprawozdań miesięcznych przesyłanych przez OISW, nie jest możliwe uniknięcie rozbieżności. Podobnie w przypadku wskaźnika rezultatu, gdyż dotyczy osób, które w danym miesiącu ukończyły konkretne szkolenie i podjęły zatrudnienie. Jednakże, w systemie SL2014, jako zatrudnione mogą być wykazywane także te osoby, które cykl szkoleniowo-aktywizacyjny ukończyły wcześniej, natomiast podjęły zatrudnienie w danym okresie rozliczeniowym. Ponadto, Kierownik Zespołu ds. Funduszy Europejskich w Biurze Penitencjarnym wyjaśnił, że pomiędzy poszczególnymi jednostkami penitencjarnymi występują częste przeniesienia skazanych, zarówno obrębie jednego, jak i pomiędzy różnymi OISW, co dotyczy również beneficjentów ostatecznych Projektu (...). W efekcie, w wewnętrznych sprawozdaniach, jeden beneficjent może być wykazywany niezależnie (oraz kilkakrotnie) przez ten sam bądź różne OISW, w których uczestniczył w danej formie wsparcia. Wskaźnik rezultatu Projektu weryfikowany jest na podstawie danych wprowadzanych przez OISW do systemu SL2014.

(akta kontroli str. 420, 428, 543, 640, 742, 1021-1023, 1054-1055)

2.5 Na podstawie próby dokumentów opisanej w obszarze 1 części III wystąpienia pokontrolnego stwierdzono, że Beneficjent posiadał dokumentację potwierdzającą przeprowadzenie poszczególnych szkoleń. Obejmowała ona m.in. protokoły z wykonania usług szkoleniowych, kopie wydanych certyfikatów potwierdzających ukończenie cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych, zaświadczenia o ukończeniu kursów oraz listy obecności na zajęciach.

(akta kontroli str. 811-812)

2.6 Dyrektor Generalny SW sprawował nadzór nad podległymi jednostkami organizacyjnymi, zapewniając realizację zadań Projektu w założonym okresie. W ramach tego nadzoru podjął też skuteczne działania naprawcze w sytuacji braku osiągania w latach 2016-2017 zakładanych poziomów wskaźników produktu. Zapewniona została również bieżąca realizacja wniosków formułowanych w wyniku przeprowadzonych kontroli realizacji Projektu. Czynny nadzór Dyrektora Generalnego SW na realizowanym Projekcie przejawiał się również na reakcji na popełnione przez OISW błędy w przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, wskazane przez IP w zatwierdzonych wnioskach o płatność w 2019 r.⁵³ W 2019 r. Biuro Kwatermistrzowsko-Inwestycyjne zorganizowało trzy szkolenia poświęcone problematyce zamówień publicznych, w których uczestniczyło łącznie 159 osób, w tym przedstawiciele OISW. Kierownik Zespołu ds. Funduszy

⁵¹ Sprawozdania z miesiąca marca 2020 r. przekazane przez wszystkie OISW realizujące Projekt.

⁵² Wykazano 25 832 osoby.

⁵³ W strukturze zarządzania Projektem (we wniosku o dofinansowanie) wskazano, że za realizację projektu na poziomie regionalnym (OISW) odpowiadają Dyrektory Okręgowi SW.

Europejskich w Biurze Penitencjarnym wyjaśnił, że niezależnie od ww. szkoleń, na polecenie Dyrektora Generalnego SW, Biuro Kwatermistrzowsko-Inwestycyjne opracowało przygotowany do powszechnego zastosowania, unifikowany wzór projektu umowy służący do służbowego wykorzystania w zamówieniach publicznych realizowanych w ramach Projektu⁵⁴. Jednocześnie, wskazane przez IP uchybienia były na bieżąco szczegółowo przedstawiane w korespondencji pomiędzy właściwym Zastępcą Dyrektora Generalnego SW i wszystkimi Dyrektorami OISW. Ponadto ww. uchybienia na bieżąco omawiano przez Kierownictwo CZSW podczas cyklicznych narad oraz wideokonferencji z udziałem Dyrektorów OISW. Działania podejmowane w obszarze związanym z udzielaniem zamówień publicznych nie zapewniły jednak w pełni prawidłowego ich udzielania przez OISW, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

System zarządzania oparty na strukturze organizacyjnej Służby Więziennej w sposób skuteczny, pomimo problemów w początkowej fazie realizacji, umożliwił osiągnięcie zakładanego poziomu wskaźników produktu, a w przypadku wskaźnika rezultatu na przekroczenie oczekiwanych wartości⁵⁵. Wprowadzony system wewnętrznej sprawozdawczości miesięcznej umożliwił też skuteczny przepływ informacji pomiędzy CZSW a podległymi jednostkami organizacyjnymi, co przełożyło się na terminowe sporządzanie i przysyłanie wniosków o płatność do IP. Kierownik Zespołu ds. Funduszy Europejskich w Biurze Penitencjarnym wyjaśnił, że kadra CZSW prowadzi stały nadzór nad działaniami Projektu oraz bieżący monitoring poziomu realizacji przyjętych wskaźników oraz wykorzystania środków finansowych przy pomocy systemu SL2014, z wykorzystaniem którego prowadzona jest analiza i kontrola dokumentacji projektowej przedstawianej przez poszczególne OISW na potrzeby opracowywanych wniosków o płatność.

(akta kontroli str. 1001-1020, 1130-1165)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nadzór sprawowany nad OISW w zakresie udzielania zamówień publicznych na przeprowadzenie i organizację cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych przy zastosowaniu klauzuli społecznej określonej w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp nie był w pełni rzetelny. Dyrektor Generalny SW, pomimo tego, że wydał polecenie dotyczące stosowania przez OISW klauzul społecznych⁵⁶, co ograniczało konkurencyjność prowadzonych postępowań, nie wymagał wdrożenia skutecznych mechanizmów zapewniających osiągnięcie celu zastosowanej klauzuli (tj. aktywizacji społeczno-zawodowej osadzonych). Pomimo tego, że w przeważającej większości przypadków, podmioty z którymi OISW zawierały umowy dotyczące przeprowadzenia i organizacji cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych zlecały podwykonawcom istotną⁵⁷ część powierzonych im zadań, to takich podwykonawców nie obowiązywały wymogi działania na rzecz osób z ww. grup defaworyzowanych.

Z informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Instytucji Gospodarki Budżetowej Mazovia, tj. wykonawcy poszczególnych zamówień publicznych na przeprowadzenie i organizację cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych udzielonych przez OISW wynikało, że: a/ liczba osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych uczestniczących w realizacji szkoleń w ramach projektu wynosiła od 2 do 10 osób; b/ w przypadku każdej z 595 umów zawartych z OISW do ich realizacji zaangażowano podwykonawców w zakresie

⁵⁴ Przekazany do zastosowania przez Dyrektorów OISW w dniu 20 kwietnia 2020 r.

⁵⁵ Stan na dzień 31 marca 2020 r.

⁵⁶ Przykładowo przy piśmie BP(e)-073-1/16/221 z 23 sierpnia 2016 r.

⁵⁷ Z punktu widzenia celów realizacji Projektu.

przeprowadzania szkoleń (a czynności związane z organizacją szkoleń były przeprowadzane samodzielnie przez wykonawcę); c/ wykonawca w zakresie wyboru podwykonawców weryfikował warunki określone w art. 22 ust. 1, ust. 1a oraz ust. 1b ustawy Pzp i dokonywał oceny zdolności podwykonawców biorąc pod uwagę umiejętności i doświadczenie, przy czym nie weryfikował spełnienia przez podwykonawców warunków określonych w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp, gdyż – jak podał w informacji – zamawiający nie ustanowił takiego żądania w SIWZ, a wyłonienie podwykonawców odbywało się na podstawie rozeznania rynku.

(akta kontroli str. 1166-1170)

Dyrektor Generalny w powyższej sprawie wyjaśnił, że (...) ustawodawca wskazał w ustawie *Prawo zamówień publicznych* obowiązki i uprawnienia dla Zamawiającego do ustanawiania w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia warunków dotyczących podwykonawców, to żaden taki zapis nie dotyczy tych podmiotów w zakresie kwestii pochodnych do art. 22 ust. 2 pkt 3, który jest stosowany bezpośrednio w zakresie wyboru Wykonawcy usług szkoleniowych (...) Zakładając, że ustawodawca działa racjonalnie i określa w ustawie *Prawo zamówień publicznych* szereg obowiązków lub uprawnień dla Zamawiającego do stanowienia warunków w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia dotyczących podwykonawstwa, a zarazem nie określa w nich warunku dla podwykonawcy odnoszącego się do zastrzeżeń dotyczących potencjalnych wykonawców z art. 22 ust. 2, należy zatem przyjąć, że ustawodawca takiego obowiązku, bądź uprawnienia, do określenia warunków z art. 22 ust. 2a przez Zamawiającego dla podwykonawcy nie przewidywał i nie wymaga, a tym samym Zamawiający nie ma możliwości ingerencji w kompetencje Wykonawcy w tym zakresie (...) W związku z powyższym brak było uzasadnienia i umocowania prawnego do podejmowania przez Centralny Zarząd Służby Więziennej w ramach nadzoru działań wobec Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej mających na celu zapewnienie, aby w ramach realizacji usług organizacji cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych przez podwykonawców zamówienia publicznego, również te podmioty zatrudniały osoby z grup defaworyzowanych należących do jednej lub więcej kategorii na poziomie nie mniejszym niż 30% tj. spełniały warunek określony w art. 22 ust. 2a ustawy Pzp (...) Należy podkreślić, że przy realizacji projektu dopuszczone jest podwykonawstwo i przy niektórych postępowaniach przetargowych pojawiały się informacje, że Wykonawca danej umowy może korzystać z tej formy, jednakże ostatecznie do Centralnego Zarządu Służby Więziennej nie wpłynęły żadne informacje na temat zakresu jego zastosowania. Mając na uwadze powyższe, przy realizacji projektu dopuszczone jest podwykonawstwo, jednakże Centralny Zarząd Służby Więziennej nie dysponował żadnymi informacjami ze strony Wykonawców poszczególnych umów odnośnie zakresu zastosowania przedmiotowego podwykonawstwa. W odniesieniu do wszystkich kwestii związanych z realizacją założeń projektowych, które obejmują m.in. przebieg procesu szkolenia beneficjentów, rozliczenia finansowe, zagadnienia związane z ochroną danych osobowych, czynnościach kontrolnych itp. wspomina się tylko i wyłącznie o Wykonawcy, bez wzmianki o innych podmiotach, tym samym nie jest możliwe szczegółowe wskazanie, czy i w jakim zakresie Wykonawca korzysta z usług podmiotów trzecich.

(akta kontroli str. 1171-1176)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy wskazać, że Dyrektor Generalny SW nie dokonywał oceny społecznych skutków, kosztów i korzyści zastosowania klauzuli społecznej w udzielanych przez podległe mu jednostki organizacyjne Służby Więziennej zamówieniach publicznych związanych z realizacją Projektu. W istocie więc podwykonawcy realizujący szkolenia, mogli je wykonywać bez uwzględnienia klauzul społecznych a poszczególne OISW stosując, na polecenie kierownictwa

CZSW, w przygotowywanych i przeprowadzanych postępowaniach o udzielenie zamówieniach publicznych klauzule społeczne i tym samym ograniczając krąg potencjalnych wykonawców, nie zwróciły uwagi na rzeczywisty cel regulacji wynikającej z art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, tj. objęcia społeczną i zawodową integracją osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w ramach nadzoru nad procesem udzielenia zamówień publicznych, w których zastosowano klauzule społeczne dobrą praktyką powinno stać się przeprowadzanie oceny skutków, kosztów i korzyści związanych z zastosowaną klauzulą społeczną, aby móc wykorzystywać praktyczne wnioski z nich wynikające przy udzielaniu kolejnych zamówień.

OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo opóźnień w początkowej fazie realizacji Projektu, wynikających m.in. ze zwłoki w podpisaniu Porozumienia, Dyrektor Generalny SW podjął skuteczne działania naprawcze, których efektem było osiągnięcie zakładanych wartości wskaźników produktu i rezultatu. Na dzień 31 marca 2020 r. nie stwierdzono opóźnień w realizacji Projektu. Dyrektor Generalny SW podejmował również działania w stosunku do podległych OISW, mające zapobiec powstaniu nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych, jednakże swoim zakresem nie obejmowały one kwestii wdrożenia skutecznych mechanizmów zapewniających osiągnięcie celu zastosowanej klauzuli społecznej, uzasadniającego zastosowanie środków ograniczających konkurencję.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że główny przedmiot udzielanych zamówień publicznych (obejmujący prowadzenie specjalistycznych szkoleń zawodowych) wskazuje na zasadność kierowania ich do wyspecjalizowanych wykonawców, a nie na ograniczanie kręgu potencjalnych wykonawców do podmiotów, których działalność obejmuje społeczną i zawodową integrację osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych. Podmioty te, jak również zatrudnianie przez nie osoby z grup defaworyzowanych, mogły nie posiadać bowiem odpowiednich kwalifikacji i umiejętności do przeprowadzenia szkoleń. Potwierdza to ustalony stan faktyczny, tj. zlecenie m.in. przez IGB Mazovia innym podmiotom (podwykonawcom) przeprowadzania wszystkich szkoleń w ramach objętego kontrolą projektu.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że jednym z obowiązków OISW jako zamawiających wynikającym z art. 7 ust. 1 ustawy Pzp było przygotowanie i przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień zgodnie z zasadą proporcjonalności. Zasada ta jest realizowana przede wszystkim poprzez wymogi nałożone na zamawiającego w art. 22 ust. 1a ustawy Pzp, zgodnie z którym zamawiający określa m.in. warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia. Oznacza to, że proporcjonalność to nic innego jak tylko obowiązek podejmowania przez zamawiających wyłącznie takich działań, które są konieczne i niezbędne do osiągnięcia założonych celów. Skoro zaś celem zastosowania klauzuli społecznej, o której mowa w art. 22 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy, miała być społeczna i zawodowa integracja osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych, które to osoby miały stanowić nie mniej niż 30% osób zatrudnionych przez wykonawcę (przy czym – w przypadku

wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia – warunek ten musiał być spełniony przez każdego z wykonawców oddzielnie⁵⁸) to nic też nie stało na przeszkodzie, aby warunek dotyczący minimalnego wskaźnika zatrudnienia takich osób rozciągnąć również na podwykonawców biorących udział w realizacji zamówienia. Dzięki temu jednostki organizacyjne Służby Więziennej przygotowujące i przeprowadzające postępowania o udzielenie zamówień publicznych z zastosowaniem klauzul społecznych mogłyby w rzeczywistości, a nie tylko formalny sposób, przyczynić się do objęcia społeczną i zawodową integracją osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych. Taki sposób postępowania byłby zgodny z faktycznym celem stosowania klauzul społecznych, wynikającym z art. 22 ust. 2 ustawy Pzp.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o wzmocnienie nadzoru nad Okręgowymi Inspektoratami Służby Więziennej poprzez wdrożenie skutecznych mechanizmów, które umożliwią pełniejsze osiągnięcie celu głównego stosowanej w zamówieniach publicznych klauzuli społecznej, tj. aktywizacji społeczno-zawodowej osadzonych.

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 Opolu. 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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Opole, 30 listopada 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

Kontroler
Marcin Blajda
główny specjalista kontroli państwowej


podpis


Delegatura NIK w Opolu
podpis
Wojciech Zyman

⁵⁸ Co ustalono m.in. na podstawie postępowania o udzielenie zamówienia znak OI/P-POWER.2230.1.2019 przeprowadzonego przez OISW w Opolu (dostępnym na stronie <https://zp.sw.gov.pl>).