



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.006.02.2020

Pan ppłk Leszek Czereba
Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Opolu
Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Opolu
ul. Sądowa 2, 45-033 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.159.2020
Komisji Rozstrzygającej z dnia 5 lutego 2021 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Opolu ¹ , ul. Sądowa 2, 45-033 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	ppłk Leszek Czereba, Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Opolu od 16 lutego 2016 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła ppłk Lidia Olejnik, Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Opolu od 10 stycznia 2012 r. do 15 lutego 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozpoznanie potrzeb w celu prowadzenia działań na rzecz zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności w ramach projektu „ <i>Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności</i> ” 2. Realizacja zadań przewidzianych w projekcie „ <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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Marcin Blajda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/44/2020 z 30 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: OISW.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W kontrolowanej jednostce podejmowano prawidłowe działania w celu wykonania zadań przewidzianych w projekcie⁴ *Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności*⁵.

W szczególności rzetelnie rozpoznano potrzeby szkoleniowe osadzonych oraz dostosowano tematykę cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych do potrzeb ww. osób oraz rynku pracy; rzetelnie weryfikowano dokumentację potwierdzającą realizację szkoleń; zatrudniono koordynatorów regionalnych projektu posiadających wymagane umiejętności i doświadczenie; wybrano podmioty realizujące szkolenia zgodnie z przyjętymi zasadami.

Przy udzielaniu zamówień publicznych na organizację i przeprowadzenie cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych dla osadzonych, OISW zastosował klauzulę społeczną, o której mowa w art. 22 ust 2 pkt 3 w związku z ust. 2a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶. Ograniczył zatem krąg wykonawców mogących ubiegać się o udzielenie zamówienia publicznego do takich, którzy, osiągnęli odpowiedni poziom zatrudnienia osób z grup społecznie marginalizowanych wskazanych przez zamawiającego, tj. osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych mających trudności w integracji ze środowiskiem. OISW nierzetelnie opracował dokumentację postępowania⁷, w której nie uwzględniono mechanizmu zapobiegającego realizacji zasadniczej części zamówienia przez podmioty niespełniające warunków określonych w zastosowanej w postępowaniu klauzuli społecznej.

W efekcie 71 z 74 szkoleń w ramach jednego z zamówień wykonanych zostało przez lub z udziałem podwykonawców niespełniających warunku wynikającego z klauzuli społecznej, którą zastosowano w postępowaniu, a rzeczywiste zaangażowanie grup społecznie marginalizowanych w realizację zamówienia było niewielkie. Dotyczyło bowiem zaledwie dziesięciu pracowników wykonawcy realizujących prace porządkowe oraz polegające na pakowaniu i transporcie paczek. Tym samym w ograniczonym zakresie osiągany był cel zastosowanej do wyboru wykonawcy klauzuli społecznej, polegający na aktywizacji osób pozbawionych wolności lub opuszczających zakład karny.

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

⁴ Realizowanym w ramach Działania 2.7 Zwiększenie możliwości zatrudnienia osób w szczególnym stopniu zagrożonych wykluczeniem społecznym Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020 (PO WER 2014-2020)

⁵ Dalej: projekt.

⁶ Dz.U. z 2019 r., poz. 1843, ze zm.; dalej: ustawa Pzp.

⁷ Ogłoszeniu o zamówieniu oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozpoznanie potrzeb w celu prowadzenia działań na rzecz zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności w ramach projektu

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą, OISW realizował projekt na podstawie porozumienia z 12 lipca 2016 r. zawartego przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej⁹ z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹⁰, którego integralną część stanowił wniosek o dofinansowanie projektu. Zasady wdrażania projektu zostały określone również w zarządzeniu¹¹ Dyrektora Generalnego oraz dokumencie pn. *Koncepcja implementacji Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja i Rozwój w działalności resocjalizacyjnej Służby Więziennej*¹². Głównym celem projektu było podniesienie aktywności zawodowej i społecznej więźniów oraz zwiększenie ich zdolności do zatrudnienia, poprzez przeprowadzenie kompleksowych działań szkoleniowych. Łączna wysokość wydatków kwalifikowalnych projektu wynosiła 129 291,7 tys. zł, w tym 108 967 tys. zł (84,28% wydatków) stanowiło dofinansowanie ze źródeł europejskich, a 20 324,7 tys. zł (15,72%) – współfinansowanie krajowe.

Zgodnie z założeniami przyjętymi w tych dokumentach, OISW zobowiązany był m.in. do: a/ przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych na zakup usług szkoleniowych, b/ rozliczenia finansowego zrealizowanych szkoleń oraz c/ pełnienia nadzoru nad podległymi zakładami karnymi¹³ w zakresie realizacji projektu.

(akta kontroli str. 5-183)

W ramach planowania tematów cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych¹⁴, Dyrektor OISW każdorazowo przed przystąpieniem do udzielenia zamówienia publicznego zwracał się do podległych zakładów karnych o wskazanie rodzajów cykli szkoleniowych planowanych do realizacji w latach 2016-2020. Jednocześnie w prowadzonej korespondencji podkreślano, że wybór przedmiotu cyklu szkoleniowego powinien uwzględniać: a/ potrzeby regionalnych rynków pracy, b/ potrzeby poszczególnych jednostek penitencjarnych uczestniczących w projekcie w zakresie zatrudnienia osadzonych, c/ potrzeby przedsiębiorców oraz instytucji gospodarki budżetowej a także d/ realizację priorytetowych profili zawodowych¹⁵, wskazanych również

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dalej: Dyrektor Generalny.

¹⁰ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pełni funkcję Instytucji Pośredniczącej; dalej: IP.

¹¹ Zarządzenie Nr 36/16 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z 27 lipca 2016 r. w sprawie zasad realizacji przez Służbę Więzienną projektu pn.: „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności”; dalej: zarządzenie Dyrektora Generalnego lub zarządzenie 36/16.

¹² Dalej: *Koncepcja implementacji*.

¹³ Projekt realizowało osiem jednostek penitencjarnych podległych OISW, tj.: Zakłady Karny Nr 1 i Nr 2 w Strzelcach Opolskich, Zakład Karny w Nysie, Zakład Karny w Brzegu, Zakład Karny w Kluczborku, Zakład Karny w Głubczycach, Zakład Karny w Sierakowie Śląskim oraz Areszt Śledczy w Opolu.

¹⁴ Zgodnie z założeniami projektu cykl składał się ze szkolenia zawodowego oraz szkolenia o charakterze aktywizacyjnym (obejmującym m.in. zdolność racjonalnego gospodarowania czasem, autoprezentację, sztukę rozmowy i spokojnego argumentowania, sposoby radzenia sobie z negatywnymi emocjami, sposoby poszukiwania pracy, przygotowywanie dokumentów służących podjęciu pracy). Dalej: cykl szkoleniowy.

¹⁵ Jako priorytetowe profile zawodowe wskazano na m.in. opiekuna/asystenta osób starszych, przewlekłe chorych i niepełnosprawnych, operatora obrabiarek i maszyn CNC, spawacza, monterę sieci elektrycznych, monterę instalacji gazowych, operatora koparko-ładowarki.

w przekazanej 25 sierpnia 2016 r. podległym zakładom karnym *Koncepcji implementacji*¹⁶.

(akta kontroli str. 184-207)

Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od jednostek samorządu terytorialnego oraz powiatowych urzędów pracy, na terenie których funkcjonuje Zakład Karny w Kluczborku oraz Zakład Karny nr 2 w Strzelcach Opolskich wynikało, że współpraca z tymi jednostkami w zakresie zatrudnienia osadzonych polegała na: a/ spotkaniach doradców zawodowych z osadzonymi, podczas których informowano o aktualnej sytuacji na rynku pracy i wymaganiach pracodawców w zakresie kwalifikacji zawodowych, b/ organizacji konferencji z pracodawcami, w której uczestniczył przedstawiciel jednego z Zakładów Karnych¹⁷, jak również na c/ jednostkowych przypadkach nieodpłatnego zatrudnienia osadzonych¹⁸. Jako przeszkody w zatrudnianiu osadzonych wskazano: brak możliwości nadzoru nad osobą skazaną, problem z dowozem i wyżywieniem osób osadzonych w czasie wykonywania pracy oraz ostracyzm społeczny przy zatrudnianiu takich osób. Przedstawiciele przedsiębiorców zatrudniających osadzonych z ww. zakładów karnych jako zagrożenia przy zatrudnianiu takich osób wskazali dodatkowo na ryzyko częstych rotacji pracowników, brak wykazywania motywacji do pracy w związku z dużymi potrąceniami na fundusze oraz składki społeczne, jak również na koszty zatrudnienia (badania lekarskie, przyuczenie do zawodu).

(akta kontroli str. 229-277)

W ramach zorganizowanej przez IP 17 maja 2018 r. w Opolu konferencji *Bliżej Funduszy Europejskich* Dyrektor OISW odpowiedzialny był za opracowanie jednego z jej modułów, tj. prezentację projektu w ramach Działania 2.7 *Zwiększenie szans na zatrudnienie osób szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym* PO WER 2014-2020. W tym celu zwrócił się do dyrektorów podległych zakładów karnych o wskazanie propozycji zaproszonych gości, tj. przedstawicieli instytucji biorących udział w projekcie, pracodawców zatrudniających skazanych lub mogących być zainteresowanymi takim zatrudnieniem. Po uzyskaniu odpowiedzi przygotował listę 63 osób przewidzianych do zaproszenia, w tym przedstawicieli jednostek penitencjarnych, obecnych lub potencjalnie przyszłych pracodawców, a także przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i powiatowych urzędów pracy. Podczas konferencji przedstawiono prezentację ukazującą założenia i zasady wdrażania projektu, a jednym z prelegentów (poza przedstawicielami zakładów karnych) był przedstawiciel pracodawcy współpracujący z Zakładem Karnym w Sierakowie Śląskim, którego wystąpienie wskazywało na pozytywne aspekty płynące z zatrudnienia osadzonych, w tym osadzonych po ukończonych cyklach szkoleniowych w ramach projektu. Na potrzeby konferencji OISW przygotowało również 200 szt. ulotek informujących o założeniach projektu, a w siedzibie kontrolowanej jednostki znajdowała się tablica informująca o realizacji projektu¹⁹.

(akta kontroli str. 288-354)

¹⁶ W *Koncepcji implementacji* poza priorytetowymi profilami zawodowymi wskazano również na potrzebę realizacji szkoleń m.in. w zawodach: malarza, murarza, płytkarza, brukarza, elektryka (budownictwo), spawacza, ślusarza, tokarza (obróbka metali), pilarza, stolarza, tapicera (obróbka drewna i meblarstwo), kucharza, ogrodnika, operatora wózków widłowych.

¹⁷ W przypadku Powiatowego Urzędu Pracy w Strzelcach Opolskich.

¹⁸ Przykładowo po dwie osoby w Ośrodku Sportu i Rekreacji w Kluczborku, w Miejskim Zarządzie Obiektów Komunalnych w Kluczborku, jedna osoba w charakterze pracownika gospodarczego w Domu Pomocy Społecznej w Kluczborku.

¹⁹ Oznaczona znakiem Unii Europejskiej, w tym Europejskiego Funduszu Społecznego oraz logo Służby Więziennej.

W listopadzie 2016 r. na terenie dwóch²⁰ jednostek penitencjarnych podległych OISW odbyły się również spotkania z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, powiatowych urzędów pracy oraz przedsiębiorców. W trakcie tych spotkań omawiano tematy związane z realizacją projektu oraz dzielono się doświadczeniami w zatrudnianiu osób osadzonych.

(akta kontroli str. 278-284)

Dyrektor OISW nie podejmował innych działań w celu identyfikacji potrzeb lokalnego rynku pracy, gdyż takie zadanie zostało nałożone – zgodnie z § 18 ust. 1 pkt 5 zarządzenia 36/16 – na dyrektorów zakładów karnych.

(akta kontroli str. 164, 278-279)

1.2. Analiza tematów cykli szkoleniowych zgłoszonych przez Zakłady Karne w Kluczborku i w Sierakowie Śląskim wskazuje, że na organizację zgłoszonych cykli OISW w Opolu przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia, z wyjątkiem sześciu cykli²¹ zgłoszonych do realizacji w 2016 r.

W powyższej sprawie Dyrektor wyjaśnił, że *Taka sytuacja wynika m.in. z tego, iż porozumienie o dofinansowanie projektu (...) zostało podpisane dopiero 12 lipca 2016 r. Beneficjent zezwolił na wszczęcie postępowania 23 sierpnia 2016 r. Taki stan rzeczy spowodował, że Zamawiający mając na uwadze doświadczenia z rozruchu poprzednich projektów, wolał zrealizować bezpieczną do wykonania w 2016 r. ilość szkoleń.*

(akta kontroli str. 208-228, 612-619, 1239-1240, 1252-1253)

Zgłoszenie zapotrzebowania na przeprowadzenie cykli szkoleniowych w zawodzie operatora maszyn i urządzeń do przetwórstwa tworzyw sztucznych²² oraz operatora wózków jezdniowych z napędem silnikowym²³ wynikało m.in. ze współpracy podjętej przez zakłady karne z przedsiębiorcami deklarującymi zatrudnienie osadzonych po ukończeniu takich kursów zawodowych. Każdy z tematów cykli szkoleniowych zrealizowanych przez ww. zakłady karne ujęty był również w katalogu zawodów wskazanym w *Koncepcji implementacji*.

(akta kontroli str. 176-183, 212, 224)

Spośród 54 cykli szkoleniowych zaplanowanych do realizacji²⁴ przez ww. zakłady karne, 47 (w tym sześć cykli szkoleniowych w zawodach brukarz, operator maszyn i urządzeń do przetwórstwa tworzyw sztucznych oraz operator wózków jezdniowych z napędem silnikowym; pięć cykli w zawodzie tapicera; cztery cykle w zawodach malarz oraz ogrodnik terenów zielonych; trzy cykle w zawodach spawacz, elektryk z uprawnieniami E do 1 Kv oraz opiekun osób starszych, przewlekłe chorych i niepełnosprawnych; dwa cykle w zawodach kucharz małej gastronomii oraz konserwator powierzchni płaskich oraz jeden cykl w zawodach technolog wykończenia wnętrz, murarz oraz fryzjer) zostało zrealizowanych w okresie objętym kontrolą. Udział w tych szkoleniach wzięło łącznie 540 osadzonych – najwięcej w zawodzie brukarza (70 osób), operatora maszyn i urządzeń do przetwórstwa tworzyw sztucznych (67 osób), operatora wózków jezdniowych z napędem silnikowym (65 osób), tapicera (58 osób) oraz malarza i ogrodnika (po 48 osób).

(akta kontroli str. 612-619)

²⁰ Areszt Śledczy w Opolu Oddział Zewnętrzny w Turawie oraz Zakład Karny nr 1 w Strzelcach Opolskich.

²¹ W przypadku Zakładu Karnego w Kluczborku nie przeprowadzono postępowania na realizację trzech cykli – tapicer, technolog robót wykończeniowych oraz, kucharz małej gastronomii, a w przypadku Zakładu Karnego w Sierakowie Śląskim – brukarz, ogrodnik oraz kucharz małej gastronomii.

²² W przypadku Zakładu Karnego w Sierakowie Śląskim podejmującego współpracę z Gekoplast S.A. w Krupskim Młynie.

²³ W przypadku Zakładu Karnego w Kluczborku podejmującego współpracę m.in. z Athletic Spółką z o.o. w Kluczborku.

²⁴ W wyniku zakończonego postępowania o udzielenia zamówienia.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Dyrektor OISW w Opolu podejmował wymagane postanowieniami wniosku o dofinansowanie projektu działania mające na celu opracowanie tematyki cykli szkoleniowych. W szczególności pozyskiwano informacje od dyrektorów podległych jednostek penitencjarnych odnośnie aktualnych potrzeb lokalnego rynku pracy i osadzonych. Każdy ze zgłoszonych przez wybrane zakłady karne tematów szkoleń był realizowany, a w niektórych przypadkach zapotrzebowanie na dane szkolenie wynikało bezpośrednio ze współpracy zakładów karnych z przedsiębiorcami. Ponadto przedstawiciele OISW aktywnie uczestniczyli w zorganizowanej w maju 2018 r. konferencji *Blżej Funduszy Europejskich* oraz współorganizowali spotkania z przedstawicielami pracodawców, jednostek samorządu terytorialnego oraz instytucji rynku pracy na terenie działania zakładów karnych podległych kontrolowanej jednostce. Na spotkaniach tych prezentowano założenia projektu oraz doświadczenia pracodawców związane z zatrudnianiem osób osadzonych.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Realizacja zadań przewidzianych w projekcie

2.1. Dyrektor OISW powołał²⁵ zespół zadaniowy do spraw nadzoru nad realizacją projektu oraz określił ramowe zadania funkcjonariuszy w tym zakresie. W okresie realizacji projektu w skład tego zespołu wchodził funkcjonariusze wszystkich działów służb wymienionych we wniosku o dofinansowanie, tj.: ochronnej, penitencjarnej, finansowej, kwatermistrzowskiej, służby zdrowia, a także osoby odpowiadające bezpośrednio za zarządzanie projektem (koordynatorzy projektu).

(akta kontroli str. 356-402)

W okresie objętym kontrolą, zatrudnionych na umowę o pracę było trzech koordynatorów w wymiarze dwóch etatów, przy czym jeden od 19 października 2016 r. w pełnym wymiarze etatu, drugi w pełnym wymiarze etatu²⁶ oraz w wymiarze 0,6 etatu²⁷, a trzeci w wymiarze 0,4 etatu²⁸ (a od 1 września 2019 r. w wymiarze pełnego etatu). Koordynatorzy projektu posiadali doświadczenie w rozliczaniu projektów współfinansowanych ze środków finansowych pochodzących ze źródeł innych niż krajowe²⁹ oraz w przeprowadzaniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 403-444)

2.2. Umowy o pracę zawarte z koordynatorami zawierały informację o zatrudnieniu w ramach projektu oraz o fakcie współfinansowania wynagrodzenia ze środków PO WER 2014-2020. Zostały również oznaczone logotypem programu operacyjnego oraz znakiem Unii Europejskiej z nazwą funduszu.

²⁵ Zarządzeniami Dyrektora OISW w Opolu w sprawie powołania zespołu zadaniowego do spraw nadzoru realizacji projektu Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020: Nr 22/2016 z 17 maja 2016 r., Nr 19/2017 z 19 czerwca 2017 r., Nr 10/2018 z 28 maja 2018 r. oraz Nr 10/2019 z 9 kwietnia 2019 r.

²⁶ Od 14 grudnia 2016 r. do 31 stycznia 2019 r.

²⁷ Od 1 lutego 2019 r. do 31 sierpnia 2019 r.

²⁸ Od 1 lutego 2019 r. do 31 sierpnia 2019 r.

²⁹ W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013 oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013 („Kształcenie zawodowe pielęgniarek i położnych w ramach studiów podyplomowych”, „Wybierz swoją ścieżkę kariery”).

Zakres czynności koordynatorów związany był z realizacją zadań projektu. Polegały one m.in. na: a/ uczestniczeniu w przygotowaniu i prowadzeniu dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (w tym w szczególności określeniu warunków udziału w postępowaniu), b/ sprawdzeniu kompletności dokumentacji przekazywanej przez wykonawcę wraz z protokołem odbioru usługi szkoleniowej, c/ przygotowaniu zestawienia wydatków celem wysłania ich do Centralnego Zarządu Służby Więziennej jako załączników do wniosku o płatność, d/ monitorowaniu postępu realizacji projektu, e/ utrzymywaniu stałego kontaktu z funkcjonariuszami i pracownikami sprawującymi nadzór nad realizowanymi szkoleniami w jednostkach podległych OISW, f/ przekazywaniu informacji o bieżącej realizacji zadań na wniosek Dyrektora Generalnego.

(akta kontroli str. 403-444)

2.3. Na koniec każdego roku, w latach 2016-2019, łączne wynagrodzenie³⁰ koordynatorów projektu stanowiło od 2,9% do 7,1%³¹ wydatków bezpośrednich związanych z realizacją usług szkoleniowych, a w całym okresie objętym kontrolą stanowiło ono 6,6% tych wydatków³². Tym samym nie przekraczało 10% poniesionych, udokumentowanych i zatwierdzonych wydatków bezpośrednich, co było zgodne z treścią § 5 ust. 1 porozumienia o dofinansowanie projektu. Również zgodnie z założeniami projektu wydatki na wynagrodzenia koordynatorów współfinansowane było w proporcji 84,28% z budżetu środków europejskich, a pozostałe 15,72% z budżetu państwa (ze środków współfinansowania krajowego). Łączne zaangażowanie koordynatorów projektu w działania związane z jego realizacją nie przekraczało maksymalnego wymiaru godzin określonego w *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020*³³, tj. 276 h miesięcznie.

(akta kontroli str. 456-491)

2.4. Badaniem kontrolnym w zakresie rozliczenia finansowego z wykonawcą usług szkoleniowych objęto dokumentację 26 cykli szkoleniowych³⁴ zrealizowanych w Zakładzie Karnym nr 2 w Strzelcach Opolskich, w Zakładzie Karnym w Kluczborku oraz w Zakładzie Karnym w Sierakowie Śląskim spośród łącznie 198 cykli zakończonych w okresie objętym kontrolą. W wyniku tego badania stwierdzono, że każdy: a/ dowód księgowy (faktura) potwierdzający dokonania wydatku w ramach projektu został opisany zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia Dyrektora Generalnego, a w opisie dowodów księgowych wyodrębniono m.in. kategorię wydatku, numer i nazwę zadania, kwotę wydatku w podziale na źródła finansowania, pozycje budżetu zadaniowego; b/ protokół odbioru usługi zawierał informacje wymagane przez § 8 ust. 2 ww. zarządzenia, tj. nazwę zamawiającego i wykonawcy, termin przeprowadzenia cyklu szkoleniowego, liczbę zrealizowanych godzin szkoleniowych, liczbę beneficjentów ostatecznych uczestniczących w danym cyklu, datę zrealizowania przedmiotu

³⁰ Wynagrodzenie osobowe pracowników oraz dodatkowe roczne wynagrodzenie zaewidencjonowane odpowiednio w paragrafach 4019, 4017, 4049 oraz 4047 klasyfikacji budżetowej.

³¹ Według stanu na: a/ 31 grudnia 2016 r. łączne wynagrodzenie koordynatorów projektu wynosiło 9,8 tys. zł a wydatki na zakup usług szkoleniowych – 344,4 tys. zł, b/ 31 grudnia 2017 r. odpowiednio 82,4 tys. zł oraz 1 156,6 tys. zł, c/ na 31 grudnia 2018 r. odpowiednio 90,9 tys. zł oraz 1 516,5 tys. zł; d/ 31 grudnia 2019 r. odpowiednio 108,8 tys. zł oraz 1 928,7 tys. zł.

³² W okresie objętym kontrolą łączne wynagrodzenie koordynatorów projektu wyniosło 326,2 tys. zł, a wydatki na zakup usług szkoleniowych – 4 946,1 tys. zł.

³³ <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/>

³⁴ Po dwa pierwsze cykle szkoleniowo-aktywizacyjne przeprowadzone i zakończone w danym roku okresu objętego kontrolą.

zamówienia w całości oraz liczbę i rodzaj wydanych zaświadczeń o ukończeniu szkolenia. Opisy dokumentów księgowych objętych próbą kontrolną NIK były poprawne pod względem rachunkowym, kwota wydatków była zgodna z wartością dokumentów źródłowych (faktur), a przedstawione wydatki były integralnie związane z realizacją projektu. Ewidencja księgowa dotycząca budżetu środków europejskich prowadzona jest za pomocą Systemu Finansowo-Księgowego ZIPEN.

(akta kontroli str. 620-800)

Wraz z protokołem odbioru usługi wykonawca zobowiązany był do przekazywania pozostałych dokumentów (kserokopii) związanych ze zrealizowanym cyklem szkoleniowym, tj. harmonogramu cyklu, dziennika zajęć, list obecności uczestników, wydanych uczestnikom zaświadczeń i certyfikatów oraz wypełnionych ankiet ewaluacyjnych, protokołów z przeprowadzonego zaliczenia, jak również potwierdzeń odbioru materiałów piśmienniczych i dydaktycznych. Ponadto od 2017 r. dokumentacja obejmowała również oświadczenie wykonawcy o procentowym udziale kosztu materiałów w wynagrodzeniu za dany cykl, przy jednoczesnym oświadczeniu, że wskaźnik ten nie przekroczył 40% wartości wynagrodzenia. W harmonogramach cykli szkoleniowych poza imieniem i nazwiskiem wykładowcy, poczynając od 2017 r. wskazywano również nazwę firmy oraz podstawę³⁵ do dysponowania osobami wykonującymi zamówienie, co stanowiło dla OISW źródło informacji o podwykonawcach realizujących dane szkolenie.

(akta kontroli str. 620-800)

2.5. W okresie objętym kontrolą OISW przeprowadził łącznie siedem postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w wyniku których zawarto umowy na zorganizowanie 228 szkoleń, z których 198 (86,8%) zrealizowano do 31 marca 2020 r. Wszystkie postępowania zostały przeprowadzone przy zastosowaniu klauzuli społecznej określonej w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp w trybie przetargu nieograniczonego. Takie działanie było konsekwencją realizacji zaleceń Dyrektora Generalnego, który wielokrotnie³⁶ informował dyrektorów podległych sobie OISW o uwzględnienie tej regulacji w przeprowadzanych postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych.

Łączna wartość udzielonych zamówień na organizację i przeprowadzenie cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych dla osadzonych wyniosła 6 148,5 tys. zł, w tym: a/ w 2016 r. – 13 szkoleń o wartości 344,4 tys. zł; b/ w 2017 r. – 48 szkoleń o wartości 1 260,7 tys. zł; c/ w 2018 r. – 133 szkolenia o wartości 3 602,3 tys. zł; d/ w 2019 r. – 34 szkolenia o wartości 941,1 tys. zł.

Zamówienia udzielane były Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej *Pomerania* w Koszalinie, Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej *Mazovia* w Warszawie³⁷ lub konsorcjum tych dwóch podmiotów.

(akta kontroli str. 173-175, 590-611, 937-950)

W przypadku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w 2016 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wszczął postępowanie wyjaśniające, które nie wykazało podstaw do wszczęcia kontroli doraźnej. W 2019 r. Izba Administracji Skarbowej w Warszawie przeprowadziła natomiast audyt projektu w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, obejmujący weryfikację m.in. jednego³⁸ wydatku OISW w Opolu w ramach przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w 2017 r.

³⁵ Przykładowo: umowa o pracę, umowa zlecenie, umowa o dzieło.

³⁶ Przykładowo przy pismach nr: BP(e)-073-1/16/221 z 23 sierpnia 2016 r., BP-E.81.20.2017.MN.109 z 28 lutego 2017 r., BP-E.81.29.2017.MN.137 z 17 marca 2017 r., BP-E.80.1.2018.CB z 12 stycznia 2018 r.

³⁷ Dalej: IGB *Mazovia*.

³⁸ Nr dokumentu KP/175/11 z 22 listopada 2017 r. na kwotę 23 904 zł.

Przedmiotem badania były: a/ faktura wraz z opisem, b/ protokół odbioru usługi, c/ listy obecności na szkoleniach, d/ potwierdzenie kwalifikowalności ostatecznych odbiorców wsparcia, e/ ewidencja księgowa wydatku oraz f/ dokumentacja przetargowa dotycząca wyboru wykonawcy usługi szkoleniowej. W wyniku tego audytu nie stwierdzono nieprawidłowości.

W ramach weryfikacji wniosków o płatność za III kwartał 2018 r. oraz za okres od listopada do grudnia 2019 r. IP dokonała kontroli dokumentacji dotyczącej dwóch zamówień przeprowadzonych w 2018 r. na łączną kwotę 3 317,1 tys. zł – w następstwie przeprowadzonych czynności nie zgłoszono uwag.

(akta kontroli str. 951-958, 969-1023)

Szczegółowym badaniem objęto postępowanie nr OI/P-POWER.2230.1.2019 przeprowadzone od listopada 2019 r. do stycznia 2020 r. o udzielenie zamówienia publicznego na usługę organizacji i przeprowadzenia 34 cykli szkoleniowych dla osadzonych przebywających w jednostkach penitencjarnych okręgu opolskiego. Jego wartość była wyższa³⁹ od kwoty określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp, co wymuszało stosowanie przepisów tej ustawy (wartość szacunkowa zamówienia dla każdej z ośmiu części⁴⁰ wynosiła od 111,4 tys. zł do 139,3 tys. zł a łączna wartość zamówienia – 946,9 tys. zł).

W wyniku analizy dokumentacji ww. zamówienia stwierdzono, że: a/ postępowanie przeprowadziła komisja przetargowa powołana⁴¹ przez Dyrektora OISW, a wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniu złożyły oświadczenia wymagane zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp; b/ przedmiot zamówienia określono zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 29 ustawy Pzp, c/ przy ustaleniu wartości zamówienia brano pod uwagę ceny z faktur od wykonawców, którzy w okresie ostatnich kilku miesięcy zrealizowali dla OISW takie same lub podobne usługi szkoleniowe; d/ specyfikacja istotnych warunków zamówienia⁴² spełniała wymogi określone w art. 36 ustawy Pzp; e/ ogłoszenie o zamówieniu zawierało informacje wymagane przez przepis art. 41 ustawy Pzp i zostało zamieszczone w sposób określony w art. 11 i w art. 40 tej ustawy, tj. w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Służby Więziennej (5 grudnia 2019 r.), w bazie konkurencyjności funduszy europejskich (10 grudnia 2019 r.) oraz przekazane Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej⁴³ (31 grudnia 2019 r.); f/ wymagano złożenia wraz z ofertą oświadczeń o niepodleganiu wykluczeniu oraz spełnieniu warunków udziału w postępowaniu w formie Jednolitego Europejskiego Dokumentu Zamówienia (JEDZ) zgodnie z art. 25a ust. 2 ustawy Pzp; g/ w wymaganym terminie (do 16 stycznia 2020 r.) złożona została jedna oferta – IGB *Mazovia*; h/ wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ (cena – waga kryterium 60%, marginalizacja i termin płatności po 13,5%, termin dostarczenia dokumentów powykonawczych – 13%) stosownie do wymogów z art. 91 ustawy Pzp; i/ po uprzednim wezwaniu do dostarczenia dokumentów potwierdzających wykonanie usług szkoleniowych, IGB *Mazovia* 4 lutego 2020 r. uzupełniła dokumentację w wymaganym zakresie; j/ umowę dotyczącą świadczenia zorganizowania i przeprowadzenia czterech cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych w Zakładzie Karnym w Sierakowie Śląskim (na łączną kwotę 108,9 tys. zł) zawarto z IGB *Mazovia* 24 lutego 2020 r. zgodnie z art. 94 ust. 2 pkt 1a ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 1024-1238)

³⁹ Dwa zamówienia przeprowadzone w 2018 r. (OI/P-POWER.2230.2.2018 oraz OI/P-POWER.2230.3.2018) przeprowadzono z zastosowaniem regulacji prawnych przewidzianych dla trybu przetargu nieograniczonego poniżej kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp.

⁴⁰ Obejmującej zakład karny, na terenie którego planowano realizację cykli szkoleniowych.

⁴¹ Zarządzeniem Nr 19/2019 z 26 listopada 2019 r.

⁴² Dalej: SIWZ.

⁴³ <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:829-2020:TEXT:EN:HTML&src=0>.

Na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp w pkt 8.4 SIWZ wskazano, że o udzielenie zamówienia mogły ubiegać się wyłącznie zakłady pracy chronionej oraz inni wykonawcy, których działalność lub działalność ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek obejmowała społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych, tj. pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych, o których mowa w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy⁴⁴. Minimalny poziom wskaźnika zatrudnienia ww. osób miał być nie mniejszy niż 30% osób zatrudnionych przez zakład pracy chronionej lub wykonawców albo ich jednostki.

IGB Mazovia w złożonej ofercie wskazała, że: a/ wskaźnik zatrudnienia osób pozbawionych wolności wynosi 44,87%; b/ nie jest w stanie określić czy i w jakim zakresie będzie korzystała z podwykonawców w zakresie prowadzenia zajęć szkoleniowych (w każdej z ośmiu części zamówienia), natomiast organizacja szkolenia zgodnie z deklaracją wykonawcy miała pozostać w jego zakresie obowiązków.

W odniesieniu do powyższych informacji komisja przetargowa dokonując badania złożonej oferty stwierdziła, że (...) wykonawca określa na żądanie zamawiającego (art. 36b ust. 1 ustawy Pzp) jedynie zamiar skorzystania z podwykonawców, a jeśli wykonawca zna już podwykonawców i w jakim zakresie wykonawca z nich skorzysta to podaje to w ofercie. Należy zauważyć, że żądanie zamawiającego co do informacji w ofercie ma jedynie wymiar informacyjny dla niego, gdyż w SIWZ nie zawarł informacji, że będzie wymagał od podwykonawców dokumentów na potwierdzenie braku wykluczenia z postępowania. Ponadto wykonawca zobowiązany jest zgodnie z pkt 8.2 SIWZ posiadać uprawnienia do prowadzenia szkoleń, a więc podwykonawca nie jest potrzebny do wykonania prac, które wymagają uprawnień (wobec czego zamawiający nie musi badać dokumentów podwykonawcy na etapie składania oferty). Ponadto wykonawca nie złożył zobowiązania wobec podmiotu trzeciego z art. 22a ustawy Pzp na potwierdzenie spełnienia warunków podmiotowych zawartych w pkt 8.3 SIWZ, które to wymagałoby wskazania podwykonawcy w ofercie celem zbadania spełnienia przez niego warunków podmiotowych zamiast badania spełnienia warunku przez wykonawcę (...) brak potrzeby badania spełnienia przez podwykonawcę warunków podmiotowych i podstaw do wykluczenia, zapis zawarty w ofercie przez wykonawcę dotyczący podwykonawstwa w ocenie Komisji jest dopuszczalny.

W wyniku ww. postępowania, OISW udzielił zamówienia IGB Mazovia, z którym to podmiotem 24 lutego 2020 r. zawarł osiem umów o łącznej wartości wynoszącej 941,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 609-611, 1076, 1111-1119, 1143-1146, 1205-1223)

Z informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od IGB Mazovia wynikało, że: a/ w ramach realizacji zamówienia objętego szczegółowym badaniem (nr OI/P-POWER.2230.1.2019) do końca I kwartału 2020 r. zawarła ona z podwykonawcami usług szkoleniowych sześć umów (w tym: dwie na organizację całego kursu dla opiekuna/asystenta osób starszych, przewlekłe chorych, niepełnosprawnych; dwie na organizację zajęć z pierwszej pomocy w ramach kursów malarz-szpachlarz oraz malarz-tapeciarz oraz dwie na aktywizację zawodową w ramach kursów malarz-szpachlarz oraz operator wózków jezdniowych z wymianą butli gazowej); b/ w ramach realizacji zamówienia nr OI/P-POWER.2230.4.2018 zawarła z podwykonawcami usług szkoleniowych 71⁴⁵

⁴⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 523, ze zm.

⁴⁵ W ramach zorganizowanych 74 cykli szkoleniowych.

umów⁴⁶ o łącznej wartości 380,5 tys. zł, co stanowiło 18,7% wartości umów zawartych przez OISW z IGB *Mazovia* (2 031,8 tys. zł), przy czym wynagrodzenie podwykonawcy w przypadku pełnej realizacji cyklu szkoleniowego kształtowało się na poziomie od 16% do 20% w przypadku kursów: opiekun/asystent osób starszych, przewlekłe chorych i niepełnosprawnych; technolog wykończenia wnętrz, brukarz oraz ogrodnika, od 21% do 27% w przypadku kursu: malarz, operator wózków jezdniowych, monter izolacji cieplnej lub elektrycznej oraz od 29% do 35% w przypadku kursu spawacza; c/ żaden z podwykonawców nie zatrudniał osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych; d/ 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; e/ z usług podwykonawców korzystano wyłącznie do przeprowadzenia szkoleń bezpośrednio w zakładach karnych i aresztach śledczych podległych OISW; f/ pozostałe czynności wykonywano samodzielnie, m.in.: pozyskiwano wykładowców i instruktorów przeprowadzających szkolenia, sporządzano dokumentację (dziennik zajęć), organizowano badania lekarskie uczestników, sporządzano harmonogramy szkoleń w porozumieniu z jednostkami penitencjarnymi, organizowano egzaminy zewnętrzne, wystawiano zaświadczenia i certyfikaty ukończenia szkoleń, wysyłano do OISW dokumentację po szkoleniach; g/ w realizacji umów zawartych z OISW w ramach ww. zamówień uczestniczyło 10 pracowników IGB *Mazovia* należących do grup społecznie marginalizowanych (przy czym jedna z tych osób uczestniczyła w realizacji obydwu zamówień), a osoby te wykonywały prace porządkowe, transportowe i pomagały przy pakowaniu paczek.

(akta kontroli str. 606-611, 1310-1326)

2.6. Zadania związane z pełnieniem nadzoru nad realizacją projektu zostały przypisane poszczególnym funkcjonariuszom zespołu zadaniowego opisanego w punkcie 2.1 części III niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Obejmowały one w szczególności: a/ prowadzenie odpraw służbowych poświęconych tematyce projektu dla wyznaczonych funkcjonariuszy i pracowników OISW i jednostek podległych zaangażowanych w realizację projektu, b/ nadzór nad opracowywaną dokumentacją finansową oraz sprawozdawczą w zakresie danych finansowych w ramach projektu, c/ współpracę z pozostałymi członkami zespołu, funkcjonariuszami i pracownikami w zakresie osiągnięcia założonych wskaźników i celów projektu.

(akta kontroli str. 356-402)

W ramach przygotowania do właściwego i efektywnego rozpoczęcia działań związanych z projektem, Dyrektor OISW wykonując polecenie⁴⁷ Dyrektora Generalnego poinformował⁴⁸ w kwietniu 2016 r. podległe jednostki penitencjarne o konieczności: powołania zespołu interdyscyplinarnego nadzorującego realizację projektu, przeprowadzenia analizy potrzeb rodzaju szkoleń zawodowych pod kątem zapotrzebowania instytucji współpracujących z zakładem karnym i zatrudniającym osadzonych oraz osiągnięcia wskaźnika (56%) osadzonych, którzy powinni zostać zatrudnieni po zakończonym szkoleniu oraz o możliwości zakupu sprzętu niezbędnego do realizacji szkoleń.

⁴⁶ Dotyczących prowadzenia cyklu szkoleniowego, tj.: szkolenia zawodowego wraz ze szkoleniem o charakterze aktywizacyjnym oraz pierwszą pomocą lub odrębne umowy w ramach poszczególnych części cyklu (szkolenie zawodowe, aktywizacyjne, pierwsza pomoc).

⁴⁷ Przy piśmie BP(e)-073-1/16/122 z 18 kwietnia 2016 r.

⁴⁸ Przy piśmie OI/P/POWER-073-1/16/1819 z 29 kwietnia 2016 r.

Po podpisaniu porozumienia o dofinansowanie projektu, Dyrektor OISW przekazał⁴⁹ podległym jednostkom penitencjarnym w sierpniu 2016 r. *Koncepcję implementacji* oraz zarządzenie Dyrektora Generalnego, informując jednocześnie o konieczności sporządzenia opisów przedmiotów zamówienia dla zaplanowanych cykli szkoleniowych.

W celu przygotowania do realizacji projektu została również przeprowadzona 28 października 2016 r. odprawa w formie wideokonferencji z kierownikami działów penitencjarnych oraz przewodniczącymi (lub osobami ich zastępującymi) zespołów koordynujących postęp i realizację projektu powołanych w jednostkach podległych. Podczas tej narady przedstawiono koordynatora projektu z ramienia OISW, przypomniano o założeniach i wytycznych związanych z realizacją projektu oraz o konieczności każdorazowej akceptacji harmonogramu cyklu szkoleniowego przez Dyrektora OISW. Zwrócono również uwagę na terminowość w nadsyłaniu dokumentacji sprawozdawczej.

(akta kontroli str. 801-811)

W okresie realizacji projektu, Dyrektor OISW wielokrotnie informował dyrektorów podległych jednostek penitencjarnych o konieczności prawidłowej i terminowej realizacji zadań w ramach projektu, a w szczególności o: a/ powołaniu⁵⁰ zespołów koordynujących postęp i realizację projektu przy uwzględnieniu wytycznych w zakresie odpowiedniego składu tych zespołów oraz przypisania zadań ich członkom⁵¹; b/ profilowym (tj. odpowiadającym umiejętnościom zdobytym w ramach szkolenia) zatrudnieniu osadzonych po zakończeniu cyklu szkoleniowego⁵², przy czym warunek ten obowiązywał do 1 października 2018 r., o czym również poinformowano podległe jednostki⁵³; c/ braku możliwości rozszerzenia grupy docelowej (beneficjentów ostatecznych) projektu poprzez zmianę kryteriów rekrutacji osadzonych⁵⁴ oraz ponownego objęcia wsparciem osadzonego nawet w ramach innego rodzaju szkolenia⁵⁵; d/ warunkach uzyskania zaświadczenia/certyfikatu o ukończonym kursie zawodowym i aktywizacyjnym, tj. obecności w co najmniej 80% przewidzianych godzin dydaktycznych, posiadaniu orzeczenia lekarskiego oraz możliwości uzupełnienia grupy szkoleniowej pod warunkiem, gdy osoba rezygnująca nie przekroczyła 20% godzin liczonych odrębnie na kurs zawodowy oraz aktywizację⁵⁶; e/ zapewnieniu spójności zapisów m.in. w oddziałowych książkach ruchu osadzonych, książkach ruchu osób i pojazdów z dokumentacją otrzymywaną od wykonawcy⁵⁷; f/ weryfikacji harmonogramów zajęć w zakresie wymiaru czasu, przerw, a następnie przekazaniu ich do Dyrektora OISW celem zatwierdzenia⁵⁸; g/ przekazywaniu w ciągu dwóch dni roboczych od zakończenia danego cyklu szkoleniowego raportu uwzględniającego m.in. rzeczywisty termin przeprowadzenia cyklu, liczbę zrealizowanych godzin dydaktycznych, liczbę uczestników przewidzianych do zatrudnienia⁵⁹; h/ obowiązku wypełnienia: „oświadczenia

⁴⁹ Przy piśmie OI/P-POWER-073-11/16-3836 z 25 sierpnia 2016 r.

⁵⁰ Przy pismach: OI/P.81.11.2018/MG/AO z 8 lutego 2018 r., OI/P-POWER.81.59.2019.AP z 9 grudnia 2019 r. oraz 17 grudnia 2019 r.

⁵¹ W skład zespołu powinni być powołani funkcjonariusze i pracownicy z działów: służby ochronny, penitencjarnej, finansów, kwatermistrzowskiej oraz służby zdrowia.

⁵² Przy pismach: OI-P.81.124.2017.AO z 2 listopada 2017 r., OI/P-POWER.81.66.2018.AO z 9 października 2018 r.

⁵³ Przy piśmie OI/P-POWER.81.74.2018.AO z 19 listopada 2018 r.

⁵⁴ Przy pismach: OI-P.81.124.2017.AO z 2 listopada 2017 r., OI/P-POWER.81.66.2018.AO z 9 października 2018 r.

⁵⁵ Przy piśmie OI/P.81.70.1207.AO z 20 lipca 2017 r.

⁵⁶ Przy piśmie OI-P.81.86.2017.AO z 2 sierpnia 2017 r.

⁵⁷ Przy piśmie OI/P-POWER.81.75.2018.AO z 30 listopada 2018 r.

⁵⁸ Przykładowo przy pismach: OI-P-POWER.81.31.2018.AO z 9 maja 2018 r., OI/P-POWER.81.15.2019.AO z 20 lutego 2019 r. OI/P-POWER.81.29.2020.AS z 28 lutego 2020 r.

⁵⁹ Przykładowo przy pismach: OI-P.81.25.2017.AO z 21 lutego 2017 r., OI/P-POWER.81.28.2018.AO z 25 kwietnia 2018 r., OI/P-POWER.81.7.2019.AO z 22 stycznia 2019 r.

uczestnika projektu", „deklaracji uczestnictwa w projekcie" oraz ankiet wypełnionych przez beneficjentów ostatecznych dotyczących ich sytuacji na rynku pracy, a następnie przekazaniu tych dokumentów do OISW⁶⁰; i/ promocji projektu w postaci zamieszczania na stronie internetowej jednostki artykułu na temat trwających kursów oraz jednego podsumowującego na zakończenie roku.

(akta kontroli str. 812-932)

Pomiaru wskaźników produktu (obejmujących liczbę zrealizowanych cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych, liczbę wydanych certyfikatów potwierdzających otrzymane wsparcie w ramach cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych oraz liczbę więźniów objętych wsparciem w programie) oraz wskaźnika rezultatu (liczba więźniów lub byłych więźniów pracujących po opuszczeniu programu, łącznie z pracującymi na własny rachunek) dokonywano w cyklach comiesięcznych na podstawie dokumentacji szkoleniowej (protokołów z wykonania usługi szkoleniowej, list obecności uczestników szkoleń, kopii wydanych certyfikatów potwierdzających ukończenie szkolenia) oraz sprawozdań otrzymanych z podległych zakładów karnych i aresztów śledczych, w tym realizowanych przez te jednostki badań ankietowych osób, które opuściły jednostki penitencjarne.

W okresie objętym kontrolą, w ramach sprawowanego nad projektem nadzoru, Dyrektor OISW, raz na kwartał⁶¹, przekazywał Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej dane stanowiące podstawę do sporządzenia wniosku o płatność. Poza wartością osiągniętych wskaźników w danym okresie sprawozdawczym informowano również o planowanym przebiegu oraz o problemach w realizacji projektu. W okresach comiesięcznych⁶² przekazywano również zestawienia wydatków poniesionych w ramach kosztów pośrednich w projekcie zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia Dyrektora Generalnego.

(akta kontroli str. 492-589)

Na koniec I kwartału 2020 r. w OISW osiągnięto następujące wartości wskaźników: a/ liczba zrealizowanych cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych – 198, b/ wydane certyfikaty potwierdzające otrzymane wsparcie w ramach cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych – 4 516 szt., c/ liczba więźniów objętych wsparciem w programie – 2 459 osób, d/ liczba więźniów lub byłych więźniów pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek) – 1 748 osób. Stanowiło to 71,1% liczby więźniów objętych wsparciem w programie (2 459 osób).

(akta kontroli str. 585-589)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Kontrolowana jednostka nie pojęła rzetelnych działań ograniczających ryzyko braku osiągnięcia oczekiwanych efektów zastosowania klauzul społecznych w ramach udzielanych zamówień publicznych. W SIWZ dla postępowania nr OI/P-POWER.2230.1.2019 zaniechano bowiem zastosowania mechanizmu, który zapobiegłby realizacji zasadniczej części zamówienia przez podmioty niespełniające warunków określonych w zastosowanej w postępowaniu klauzuli społecznej.

Dyrektor OISW w powyższej sprawie wyjaśnił, że (...) stosowanie klauzuli społecznej z art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp w stosunku do wykonawców polecił służbowo zastosować Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (...) zarazem przesyłając do Okręgu (...) opinię prawną z Urzędu Zamówień Publicznych

⁶⁰ Przykładowo przy pismach: OI-P.81.23.2017.AO z 21 lutego 2017 r., OI/P-POWER.81.25.2018.AO z 25 kwietnia 2018 r., OI/P-POWER.81.64.2018.AO z 20 września 2018 r.

⁶¹ Do 7 dnia miesiąca następującego po zakończonym okresie sprawozdawczym (kwartał).

⁶² Próba kontrolną objęto zestawienia za: październik 2016 r., marzec 2017 r., marzec 2018 r., marzec 2019 r. oraz za okres listopad-grudzień 2019 r.

(...). Polecenie służbowe Zastępcy Dyrektora Generalnego było zgodne z prawem (w tym z ustawą Pzp), a więc Dyrektor Okręgowy (będąc zarazem Kierownikiem zamawiającego dla OISW w Opolu) był zobowiązany wykonać polecenie służbowe i zastosować w SIWZ art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp w stosunku do wykonawców. Beneficjentem Projektu jest Centralny Zarząd Służby Więziennej, natomiast OISW w Opolu zarządzeniem Dyrektora Generalnego (nr 36/16) ma ustalony zakres czynności służbowych zlecony do wykonania w ramach realizacji projektu. Środki finansowe na realizację projektu zgodnie z porozumieniem (...) Instytucja Pośrednicząca przyznała do wydania i rozliczenia Beneficjentowi projektu, a więc Beneficjent przekazując do Okręgów polecenie służbowe zastosowania art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp zapewne uprzednio dokonał wielopłaszczyznowej analizy celowości i zasadności zastosowania wspomnianego przepisu względem wykonawców. Ustawa Pzp nie przewiduje ani obowiązku ani uprawnień dla zamawiającego do określania w SIWZ warunku dla podwykonawców wymagającego od nich bycia wyłącznie zakładem pracy chronionej oraz innym wykonawcą, którego działalność, lub działalność jego wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienie, obejmowała społeczną i zawodową integrację osób będących osobami pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych, o których mowa w ustawie (...) Kodeks karny wykonawczy, mających trudności w integracji ze środowiskiem. Należy tutaj zauważyć, że ustawodawca wskazał w ustawie Pzp obowiązki i uprawnienia dla zamawiającego do ustanawiania w SIWZ (oraz obowiązków w zapisach w umowie finalnej) warunków dotyczących podwykonawców. Jednakże żaden taki zapis nie dotyczy kwestii pochodnych do art. 22 ust. 2 pkt 3. W naszym systemie prawnym jest założenie, że ustawodawca działa racjonalnie, a więc skoro ustawodawca określił w ustawie Pzp szereg obowiązków lub uprawnień dla zamawiającego do stanowienia warunków w SIWZ dotyczących podwykonawstwa a zarazem nie określając w nich warunku dla podwykonawcy odnoszącego się do zastrzeżeń dotyczących wykonawcy z art. 22 ust. 2 pkt 3, to znaczy, że ustawodawca takiego obowiązku, bądź uprawnienia, do stanowienia warunków z art. 22 ust. 2 pkt 3 przez zamawiającego dla podwykonawcy nie dopuścił (...). We wszystkich prowadzonych w OISW w Opolu, w ramach przedmiotowego projektu, postępowaniach o zamówienie publiczne nie stosowano zapisów, które niezgodnie z ustawą Pzp wymagałyby od podwykonawców spełniania warunków z art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, z przyczyn wyżej wskazanych (...). Zamawiający nie miał podstaw do ograniczenia dostępu dla podwykonawców do realizacji zamówienia, gdyż zasadą jest (zgodnie z art. 36a ust. 1 ustawy Pzp), że wykonawca może powierzyć wykonanie części zamówienia podwykonawcy, natomiast art. 36 ust. 2 jest wyjątkiem jaki należy interpretować ściśle, a więc możliwości ograniczenia zlecenia kluczowych części zamówienia podwykonawcom musi wynikać ze specyfiki przedmiotu zamówienia, potwierdzając taką interpretację orzeczenia KIO (w tym np. 867/19), a więc konkluzja jest taka, że decyzja o ograniczeniu dostępu dla podwykonawców do zamówienia nie może być uwarunkowana spełnianiem przez realizatora danej części zamówienia cech podmiotowych (w tym aspektów społecznych), które obiektywnie niewpływających na specyfikę samego wykonania danego przedmiotu zamówienia (...). Organizatorem szkoleń jest wykonawca, który posiada stosowne uprawnienia instytucji szkoleniowej (potwierdzające spełnianie warunku z pkt 8.1 SIWZ) niezbędnych do organizacji szkoleń wymaganych dla kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych. Natomiast podwykonawcy (jak potwierdzają harmonogramy cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych) oferowali osoby do prowadzenia danego szkolenia. Trudno zakładać, że na rynku usług będą przeważać instytucje szkoleniowe, które są w stanie bazować wyłącznie na swoich szkoleniowcach biorąc pod uwagę, że zazwyczaj realizują wiele umów (dla wielu zamawiających,

zleceńodawców) często w bardzo szerokim zakresie branżowym (...). W art. 29 ust. 4 ustawy Pzp dotyczący sposobu opisu przedmiotu zamówienia ustawodawca przewidział możliwość wymagania zatrudnienia do realizacji przedmiotu zamówienia osób defaworyzowanych na rynku pracy (bez względu na to, czy osoba zatrudniona jest przez wykonawcę czy przez podwykonawcę). Taki warunek stanowi opis przedmiotu zamówienia a nie warunek podmiotowy do spełnienia przez wykonawcę/podwykonawcę. Specyfika naszych zamówień na szkolenia w ramach projektu wymaga aby wykonawca posiadał stosowne uprawnienia do prowadzenia kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych wskazane w pkt 8.2 SIWZ, z oczywistych względów trudno aby opisać przedmiot zamówienia z zastosowaniem bezwzględnego wymogu zatrudnienia do prowadzenia zajęć na kursie osoby defaworyzowane na rynku pracy (tj. wskazane w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp), gdyż mogłoby się to skończyć brakiem niezbędnej minimalnej ilości kadry o odpowiednich predyspozycjach/kwalifikacjach jakie potencjalny wykonawca mógłby zapewnić do prowadzenia zajęć przy tak dużej ilości szkoleń. Wobec powyższego zamawiający, chcąc wyjść naprzeciw szerszemu zastosowaniu klauzul społecznych w zamówieniu (tj. nie tylko przez zastosowanie art. 22 ust. 2 pkt 3 odnośnie samych wykonawców ale również mając na uwadze bezpośrednią pomoc osobom defaworyzowanym a głównie resocjalizację osób skazanych poprzez pracę), zastosował w SIWZ odpowiednie ku temu kryterium oceny ofert poprzez zastosowanie kryterium marginalizacji opisane w pkt 24.2 ppkt 3 SIWZ (na podstawie art. 91 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp). Treść kryterium była nastawiona na to aby dodatkowo punktować (przy rozsądnej wadze 13,5%) oferty wykonawców, którzy zapewnią, że przy realizacji zadań pomocniczych w organizacji szkolenia tj. wyprodukowanie materiałów dydaktycznych, o których mowa w par.4 ust.2 lit. a załącznika nr 2 do SIWZ, i asortymentu o którym mowa w par.4 ust.2 lit. b tiret 1 załącznika nr 2 do SIWZ, będą zaangażowane zasoby ludzkie producenta wyłącznie należące do grupy społecznie marginalizowanej (...) mających trudności w integracji ze środowiskiem. Proszę zwrócić uwagę, że przez zastosowanie w kryterium oceny wyrażenia „zasoby ludzkie producenta” punktowane były defaworyzowane zasoby ludzkie nie tylko wykonawcy ale też każdego innego ogniwa realizacji świadczenia, a więc defaworyzowane zasoby ludzkie podwykonawcy jak i dalszego podwykonawcy.

(akta kontroli str.1239-1278)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przepisy ustawy Pzp obowiązujące w okresie realizacji projektu nie wymuszały obowiązku spełnienia przez podwykonawców warunku zatrudnienia osób z grup defaworyzowanych należących do jednej lub więcej kategorii wskazanych w art. 22 ust. 2 tej ustawy, na poziomie nie mniejszym niż 30%. Jednak zamawiający nie określając mechanizmu, który zapobiegłby realizacji zasadniczej części zamówienia przez podmioty niespełniające warunków określonych w zastosowanej w postępowaniu klauzuli społecznej dopuścił do sytuacji, w której w skrajnym przypadku całość zamówienia może być zrealizowana przez podmiot, który nie zatrudnia żadnej osoby z grup społecznie marginalizowanych. Tym samym zamawiający w rzeczywistości traci kontrolę nad zamówieniem w taki sposób, że nie jest w stanie wyegzekwować i zagwarantować realizacji zasadniczej części zamówienia przez podmiot zatrudniający co najmniej 30% osób z grup defaworyzowanych, pomimo tego że taki cel przewidywało udzielone zamówienie poprzez zastosowanie klauzuli społecznej określonej w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp. W konsekwencji może to prowadzić do niezgodnego z celem tej regulacji wykonywania zamówienia przez takie podmioty, które nie działają na rzecz aktywizacji osób wykluczonych. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że głównym założeniem i celem stosowania w zamówieniach klauzul społecznych, jest zwiększanie efektywności wydatkowania środków publicznych poprzez osiągnięcie

celów społecznych. Ich zastosowanie umożliwia wyrównywanie szans w dostępie do zamówień publicznych podmiotom i osobom pozostającym w gorszej sytuacji na rynku pracy, nie naruszając przy tym zasad traktatowych Unii Europejskiej, w szczególności zasad równego traktowania podmiotów i uczciwej konkurencji. Uwzględnianie aspektów społecznych w zamówieniach publicznych pozwala łączyć zakupy towarów i usług, których musi dokonać zamawiający z zaspakajaniem konkretnych potrzeb osób z grup będących w trudnej sytuacji na rynku pracy (np. bezrobotni, niepełnosprawni, bezdomni, osadzeni). Stosując klauzulę społeczną, zamawiający wspierają cele społeczne takie jak zatrudnianie na podstawie umów o pracę oraz aktywizacja osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Natomiast w wyniku udzielenia zamówienia publicznego osoby pozbawione wolności lub zwalniane z zakładów karnych tylko w niewielkim zakresie uczestniczyły w jego realizacji.

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor OISW podejmował wymagane zapisami wniosku o dofinansowanie oraz zarządzeniem Dyrektora Generalnego działania mające na celu prawidłową realizację projektu. W szczególności powołał w odpowiednim składzie zespół do spraw nadzoru realizacji projektu oraz określił ramowe zadania funkcjonariuszy w tym zakresie, zapewnił osiągnięcie zakładanych wartości wskaźników projektu oraz przekazywał w wymaganym terminie dokumentację pozwalającą Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej sporządzić wnioski o płatność. W ramach pełnionego nadzoru nad podległymi jednostkami penitencjarnymi przekazywał również informacje związane z realizacją projektu. Stosując się do zaleceń Dyrektora Generalnego przeprowadzał postępowania o udzielenie zamówień publicznych na usługę organizacji i przeprowadzenia cykli szkoleniowych dla osadzonych przy zastosowaniu klauzuli społecznej (art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp). Jednak działania podejmowane w ramach udzielania zamówień publicznych nie służyły osiągnięciu celu tej regulacji, którym niewątpliwie jest aktywizacja społeczno-zawodowa osób z grup defaworyzowanych.

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 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 wyłącznie do podmiotów, których działalność obejmuje społeczną i zawodową integrację osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych. Podmioty te, jak również zatrudniane 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 praktycznie wszystkich szkoleń w ramach objętego kontrolą projektu.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że jednym z obowiązków zamawiającego wynikającym z art. 7 ust. 1 ustawy Pzp jest przygotowanie i przeprowadzenie postępowania 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 zamawiającego 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 oddzielnie) to nic też nie stało na przeszkodzie, aby zamawiający zastosował mechanizm, który zapobiegłby realizacji zasadniczej części zamówienia przez podmioty niespełniające warunków określonych w zastosowanej w postępowaniu klauzuli społecznej, tym bardziej, że w przypadku zamówienia znak OI/P-POWER.2230.1.2019 w pkt 3.3 lit. h SIWZ zawarto warunek (dotyczący również podwykonawców), aby osoby fizyczne (...) uczestniczące w wykonaniu zamówienia w zakresie organizacji szkolenia, dokonujące czynności administracyjno-biurowych, polegających na przygotowywaniu dokumentacji szkolenia oraz koordynacji realizacji szkoleń były zatrudnione do tych czynności na podstawie umowy o pracę.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków z uwagi na planowane zakończenie realizacji projektu w grudniu 2020 r.

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 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.

Kontroler
Marcin Blajda
główny specjalista kontroli państwowej

/ – /

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor
Iwona Zyman

/ – /

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:
Iwona Zyman, Dyrektor Delegatury NIK w Opolu


Dyrektor
Delegatury NIK w Opolu
.....
podpis
Iwona Zyman

