



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.004.01.2019

Pan Płk Marcei Sauermann
Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Poznaniu
Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej
w Poznaniu
ul. Młyńska 1, 61-729 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/069 - Realizacja "Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020"

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Poznaniu, ul. Młyńska 1, 61-729 Poznań ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Płk Marcei Sauermann, Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Poznaniu, od 12 września 2017 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił poprzednio Ppłk Grzegorz Federowicz, Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Poznaniu, od 12 marca 2013 r. do 20 lipca 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość sprawowania nadzoru nad realizacją przedsięwzięć finansowanych w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (do 23 kwietnia 2019 r.) ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Zbigniew Truszkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/42/2019 z 7 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Inspektorat.

² Dalej: Dyrektor

³ Dalej: okres objęty kontrolą lub badany okres.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2017-2019 (do 23 kwietnia) Inspektorat podejmował czynności nadzorcze związane z realizacją zadań finansowanych w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Typowania i kwalifikacji zadań do realizacji w ramach Programu modernizacji dokonywano na podstawie potrzeb zgłaszanych przez jednostki penitencjarne, w oparciu o zasady określone w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Służby Więziennej⁶ i pismach Centralnego Zarządu Służby Więziennej⁷. Zapewniono klasyfikację tych zadań według zrozumiałych i przejrzystych kryteriów oraz ich merytoryczną zgodność z Programem.

Podejmowane przez Inspektorat działania sprzyjały skutecznej realizacji przez jednostki penitencjarne zadań finansowanych z Programu modernizacji. Wymagano sporządzenia pełnej sprawozdawczości z wykonania tych zadań oraz umożliwiono terminowe ich finansowanie.

W ocenie NIK, nie był jednak skuteczny nadzór nad udzielaniem przez podległe jednostki penitencjarne zamówień publicznych w oparciu o art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸ (dalej: pzp), tj. z zastosowaniem zwolnienia od stosowania przepisów tej ustawy w związku z zatrudnianiem osób pozbawionych wolności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Udział Inspektoratu w określeniu zadań do realizacji w ramach Programu modernizacji

Opis stanu faktycznego

1.1. W Inspektoracie nie opracowano odrębnej procedury w zakresie zgłaszania przez podległe jednostki penitencjarne (dalej: JP) zadań do realizacji w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020” (dalej: Program modernizacji lub Program) oraz ich kwalifikacji do tego Programu, gdyż czynności te wykonywano w oparciu o przepisy zarządzeń: nr 24/2006 r.⁹, nr 8/2008¹⁰ i nr 9/17 Dyrektora Generalnego¹¹. Zarządzenie nr 9/17 Dyrektora Generalnego określało m.in. sposoby: zgłaszania przez JP propozycji zadań inwestycyjnych, oceny tych zadań, sporządzania wniosków inwestycyjnych przez Inspektoraty i tryb ich przekazywania do Centralnego Zarządu. Zgodnie z tym zarządzeniem JP przekazywały do Inspektoratu propozycje zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w następnym roku, według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do tego zarządzenia. Na podstawie propozycji JP, Inspektorat opracowywał zbiorcze zestawienia wniosków inwestycyjnych, uporządkowanych według hierarchii ważności i przekazał je w dniach: 26 lutego 2016 r., 15 lutego 2017 r., 30 stycznia 2018 r. oraz 18 stycznia 2019 r. do Centralnego Zarządu, w celu umieszczenia ich w wykazie zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w roku następnym.

Ponadto, w Służbie Więziennej (dalej: SW) funkcjonowały regulacje wewnętrzne ustalające sposoby zgłaszania przez JP potrzeb finansowych w zakresie zadań

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: Dyrektor Generalny.

⁷ Dalej Centralny Zarząd albo CZ.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986.

⁹ Z dnia 28 grudnia 2006 r., w sprawie zasad planowania inwestycji więziennictwa.

¹⁰ Z dnia 11 kwietnia 2008 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad planowania inwestycji więziennictwa.

¹¹ Z dnia 23 stycznia 2017 r., w sprawie planowania inwestycji w Służbie Więziennej.

remontowych¹², a także sposoby zgłaszania potrzeb finansowych z zakresu zabezpieczeń elektronicznych jednostek penitencjarnych¹³. Dyrektor podał, że ww. dotychczasowe regulacje i zasady planowania wydatków (funkcjonujące jeszcze przed obowiązywaniem Programu modernizacji) sprawdziły się w praktyce, w związku z czym nie opracowano osobnej procedury w zakresie zagadnień związanych z realizacją Programu modernizacji.

(akta kontroli str. 55-202, 344-351)

Na polecenie Centralnego Zarządu, Inspektorat przekazywał do poszczególnych pionów służb Zarządu, zweryfikowane przez siebie informacje z JP o ich potrzebach związanych z przedsięwzięciami realizowanymi w ramach Programu modernizacji. Przekazane informacje dotyczyły m.in.: koncepcji modernizacji SW w latach 2016-2020, przedsięwzięć termomodernizacyjnych współfinansowanych ze środków zewnętrznych, realizacji zadań z zakresu Programu modernizacji SW, uruchomienia środków z rezerwy celowej na realizację zadań w ramach Programu, oszczędności i propozycji zagospodarowania oszczędności przy realizacji inwestycji w ramach Programu, zwiększenia planu wydatków na zakupy inwestycyjne na rok 2017, skorygowania planu wydatków na rok 2018, pokrycia niedoborów w planie zadań termomodernizacyjnych, zwiększenia planu wydatków remontowych w ramach zadań z Programu oraz propozycji zakupów inwestycyjnych na lata 2019-2021 w grupie sprzętu kwatermistrzowskiego.

(akta kontroli str. 203-342, 347-350)

1.2. Zadania związane m.in. z realizacją Programu modernizacji w Inspektoracie wykonywało 14 funkcjonariuszy zatrudnionych w służbach: finansowej (trzech), kadr (jeden), remontów i inwestycji (dwóch), kwatermistrzowskiej (dwóch), ochrony (trzech), informatyki i łączności (dwóch) i na stanowisku radcy prawnego (jeden), oraz dwóch pracowników cywilnych, zatrudnionych w służbach: remontów i inwestycji oraz zdrowia. Inspektorat nie dokonał wzmocnienia kadrowego swoich komórek organizacyjnych, związanych z wykonywaniem Programu modernizacji. Dyrektor wyjaśnił, że w związku z realizacją Programu nie przyznano Inspektoratowi dodatkowych etatów. Wskazał, że posiadał uprawnienia do zatrudniania pracowników i przyjmowania do służby funkcjonariuszy tylko w ramach limitów etatów wyznaczonych przez Centralny Zarząd i nie mógł swobodnie i bez ograniczeń postępować w tym zakresie. Dyrektor dodał, że w ramach swoich uprawnień wydał zarządzenie¹⁴, w którym zlecił wykonywanie niektórych czynności, w tym związanych z realizacją Programu modernizacji, na rzecz Inspektoratu wybranym funkcjonariuszom jednostek podległych, tj.: młodszemu inspektorowi Zespołowego Stanowiska Pracy ds. Inwestycji i Remontów Aresztu Śledczego w Poznaniu (wykonującemu wyłącznie obowiązki związane ze służbą inwestycyjną Inspektoratu) i zastępcy Kierownika Działu Kwatermistrzowskiego Aresztu Śledczego w Zielonej Górze (wykonującemu obowiązki na rzecz swojej jednostki podstawowej i zadania związane ze służbą inwestycyjną Inspektoratu). Ze względu na fakt, że rodzaje zadań wykonywanych w zakresie Programu modernizacji były takie same jak zadania związane z realizacją budżetu więziennictwa, w ocenie Dyrektora nie było potrzeby tworzenia w tym zakresie nowego podziału zadań w Inspektoracie. Dyrektor wyjaśnił, że nie podjęto dodatkowych czynności

¹² Wytyczne nr 1/2011 Dyrektora Generalnego z dnia 23 marca 2011 roku, w sprawie sposobu gospodarowania przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej nieruchomościami, pozostającymi w ich trwałym zarządzie.

¹³ Zarządzenie nr 27/2014 Dyrektora Generalnego z dnia 11 lipca 2011r., w sprawie szczegółowych zasad eksploatacji i rozwoju systemów informatycznych w jednostkach organizacyjnych SW.

¹⁴ Zarządzenie nr 25/2018 Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Poznaniu z dnia 27 listopada 2018r., w sprawie zlecenia dyrektorom jednostek penitencjarnych podległych Dyrektorowi Okręgowemu Służby Więziennej w Poznaniu wykonywania zadań na rzecz innych jednostek organizacyjnych objętych zasięgiem działania przez Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Poznaniu.

wspierających komórki realizujące Program, ponieważ po dwóch latach funkcjonowania Programu analiza wykonanych zadań wykazała, że były one realizowane prawidłowo.

(akta kontroli str. 351)

1.3. W Inspektoracie nie istniały odrębne procedury (regulacje) kwalifikowania zadań do Programu modernizacji. Kwalifikacja zadań oparta o podział ze względu na ich rodzaje, tj.: zadania inwestycyjne, zakupy inwestycyjne, zadania remontowe, zakupy bieżące i wynagrodzenia osobowe, odbywała się w oparciu o zasady zawarte w zarządzeniu nr 9/17 Dyrektora Generalnego i pismach Centralnego Zarządu¹⁵ oraz wypracowane, sprawdzone i stosowane w Inspektoracie praktyki w tym zakresie. Kryteria stosowane w typowaniach uwzględniały:

- hierarchię potrzeb,
- wartość zadania (w odniesieniu do możliwości finansowych budżetu więziennictwa),
- wpływ na bezpieczeństwo funkcjonowania jednostki organizacyjnej,
- zgodność zakresu rzeczowego zadania z klasyfikacją wydatku majątkowego (właściwy paragraf klasyfikacji wydatków budżetowych na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.¹⁶),
- techniczną możliwość realizacji projektu i stopień przygotowania zadania do realizacji,
- wpływ zadania na pojemność ewidencyjną jednostki organizacyjnej,
- skalę efektywności finansowej lub energetycznej (poprawa parametrów wpływających na energooszczędność, zużycie mediów i koszty eksploatacji),
- okres oczekiwania propozycji na zakwalifikowanie do dalszego procesu wdrażania.

Zestawienia wytypowanych do realizacji zadań JP z zakresu inwestycji, remontów i zakupów inwestycyjnych, w kolejności uwzględniającej hierarchię potrzeb, Inspektorat przekazywał do CZ, w którym dokonywano ostatecznego wyboru zadań do realizacji.

Badanie 187 wniosków o realizację zadań zgłoszonych do OISW przez Zakłady Karne we Wronkach i Gębarzewie wykazało, że najwięcej z nich: 68 (36,3%) dotyczyło przedsięwzięcia¹⁷ pn. poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej, 59 wniosków (32%) dotyczyło przedsięwzięcia pn. zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego, 22 wnioski (12%) skierowano na przedsięwzięcie pn. zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego w podmiotach leczniczych dla osób pozbawionych wolności, a jeden wniosek dotyczył zakupu pojazdu ciężarowo-osobowego. Ze 187 wniosków o realizację zadań w ramach Programu złożonych przez ww. JP, 184 (98,3%) rozpatrzono pozytywnie. Na etapie weryfikacji Inspektorat dokonał modyfikacji 27 z nich (14,4%), głównie w zakresie zmniejszenia wartości środków finansowych na realizację wybranych zadań. W 184 wnioskach (98,3%) ich przedmiot (zakres proponowanych zadań) był zgodny z zakresem merytorycznym Programu modernizacji, a w pozostałych trzech wnioskach (1,6%), ocenionych negatywnie, przedmiot zadania był tylko częściowo zgodny z zakresem merytorycznym Programu.

(akta kontroli str. 355-358, 413-436, 459-535, 546-664)

¹⁵ Pisma: BSZ.031.4.2017.AK z 27 lutego 2017 r., BSZ.031.7.2017.AK z 17 kwietnia 2017 r., BSZ-3220-10/16/487 z 4 kwietnia 2016 r. OI/SZ.300.08.2016.MB.1476 z 19 kwietnia 2016 r., BO.310.28.2018.DS z dnia 2 lipca 2018 r.

¹⁶ Rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. 2014 r. poz. 1053).

¹⁷ Przedsięwzięcia realizowane w ramach Programu, wymienione w art. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu "Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020", Dz. U. z 2019 r. poz. 614, j.t., dalej: „ustawa o ustanowieniu Programu modernizacji”.

1.4. Inspektorat nie ustalił odrębnych regulacji dotyczących zapewnienia finansowania dla zadań zaklasyfikowanych do Programu modernizacji, w zakresie sporządzania wniosków o uruchomienie rezerw celowych i zmian w planach finansowanych jednostek organizacyjnych, gdyż - jak wyjaśnił Dyrektor - wydatki w zakresie zadań zakwalifikowanych do Programu modernizacji stanowiły wydatki publiczne, były realizowane ściśle w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych i zapewniały terminową realizację zadań. Istniały natomiast wewnętrzne regulacje, które formułowały ogólne zasady w zakresie: dokonywania zmian w planach finansowych więziennictwa¹⁸, dokonywania w poszczególnych latach przeniesień w ramach środków finansowych ujętych w planach finansowych jednostek¹⁹ i uruchamiania środków z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (dalej: FPPoPP)²⁰.

Dystrybucji do JP środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu, dokonywano w informatycznym systemie obsługi budżetu państwa. Na podstawie projektu planu finansowego na kolejny rok budżetowy sporządzano harmonogram realizacji wydatków budżetowych zawierający kwoty i terminy wskazane przez JP, w których środki winny być uruchomione. Następnie sporządzano prognozy wydatków oraz zapotrzebowania na środki, w których wskazywano poszczególne dni i kwoty zgłoszonego w harmonogramie rocznym i zapotrzebowaniu miesięcznym limitu środków. Na wnioski JP modyfikowano harmonogram i zapotrzebowanie na środki w danym miesiącu, pod warunkiem, że suma środków przyznanych dla całego OISW była wystarczająca. W przeciwnym razie, wniosek o zwiększenie bądź zmniejszenie środków przyznanych na dany miesiąc Inspektorat przekazywał do CZ.

(akta kontroli str. 437-458, 534-545)

2. Sprawowanie przez Inspektorat nadzoru nad realizacją zadań finansowanych z Programu modernizacji

Opis stanu faktycznego

2.1. W Inspektoracie nie ustanowiono odrębnych regulacji dotyczących nadzoru i monitorowania realizacji Programu modernizacji. Dyrektor wyjaśnił, że rodzaj i charakter zadań w ramach Programu był taki sam, jak w zadaniach inwestycyjnych, zakupach inwestycyjnych, zadaniach remontowych czy zakupach bieżących realizowanych dotychczas przez SW. Dodał, że te okoliczności, oraz fakt finansowania wszystkich zadań ze środków publicznych, spowodowały, że funkcjonujące w SW zasady i sposoby prowadzenia nadzoru i sprawozdawczości z realizacji wydatków budżetowych uznano za wystarczające i odpowiednie do stosowania w zakresie realizacji Programu.

W ramach monitorowania i nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych, remontowych i zakupów inwestycyjnych, stosowano przepisy wewnętrzne zawarte w zarządzeniu nr 6/2012 Dyrektora Generalnego z dnia 27 stycznia 2012 r.²¹. Po analizach informacji sprawozdawczych w zakresie wydatkowania środków pochodzących z Programu modernizacji, Inspektorat kierował do JP pisma w sprawie korekt planów finansowych i sprawnego wydatkowania środków.

We wrześniu i grudniu 2017 r., czerwcu, lipcu, październiku, listopadzie i grudniu 2018 r., w trakcie odpraw Kierownictwa Inspektoratu prezentowano informacje

¹⁸ Zarządzenie nr 51/2011 Dyrektora Generalnego z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie dokonywania zmian w planach finansowych więziennictwa.

¹⁹ upoważnienia Ministra Sprawiedliwości dla Dyrektora Generalnego do dokonywania w poszczególnych latach przeniesień w ramach środków finansowych ujętych w planach finansowych jednostek.

²⁰ Pismo Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 8 marca 2018 r., sygn. BB.310.3.4.2018.WG dot. zapotrzebowań na środki z FPPoPP.

²¹ W sprawie informacji o realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zakupów inwestycyjnych.

o stopniu realizacji poszczególnych zadań Programu w oparciu o informacje częściowe z podległych JP.

(akta kontroli str. 665-702)

W związku z realizacją zadań inwestycyjnych i remontowych, w ramach Programu modernizacji, służba inwestycyjna Inspektoratu wykonywała wizytacje w JP i uczestniczyła w wybranych naradach koordynacyjnych z udziałem wykonawców. W trakcie tych wizyt dokonywano przeglądu i oceny zaawansowania prac oraz prowadzono uzgodnienia dotyczące aktualnie prowadzonych zadań inwestycyjno-remontowych. Częstotliwość wykonywania czynności nadzorowania realizacji wydatków z Programu zwiększała się pod koniec roku budżetowego, w związku z zagrożeniem realizacji części zadań, powstawania oszczędności i koniecznością wykonania korekt. W tym okresie prowadzono też korespondencję elektroniczną w zakresie analiz i monitorowania realizacji wydatków.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r.²², po zakończeniu realizacji zadań inwestycyjnych wykonywanych w ramach Programu modernizacji JP przekazywały do Inspektoratu rozliczenie końcowe wykonanej inwestycji. Jeden egzemplarz rozliczenia Inspektorat przekazywał do Centralnego Zarządu.

(akta kontroli str. 667- 668, 703-729)

Inspektorat wykonywał kontrole w JP zgodnie z przyjętym rocznym planem kontroli. W związku z pismem Dyrektora Generalnego z dnia 8 listopada 2017 r.²³ do planu kontroli w 2018 r. wprowadzono zadanie przeprowadzenia w trybie zwykłym kontroli umów i procedur związanych z realizacją Programu oraz programu „Praca dla więźniów” w wybranych JP. Kontrole te realizował pion merytoryczny i kwatermistrzowsko-inwestycyjny. W badanym okresie, służby inwestycyjne Inspektoratu wykonały cztery kontrole w JP realizujących zadania w ramach Programu modernizacji: Areszcie Śledczym w Poznaniu, Zakładzie Karnym w Gębarzewie, Zakładzie Karnym w Krzywańcu i Zakładzie Karnym we Wronkach. Czynności kontrolno-nadzorcze dotyczące realizacji zadań z Programu modernizacji w zakresie zadań informatyczno-łącznościowych, przeprowadziła także służba informatyki i łączności Inspektoratu. We wszystkich jednostkach SW podległych Inspektoratowi, przeprowadzano nie rzadziej niż raz na dwa lata kontrole operacji finansowo-gospodarczych, obejmujące sprawy związane z wydatkowaniem środków publicznych. Kontrole te obejmowały także środki z rezerwy celowej przeznaczone na Program modernizacji. W trakcie tych kontroli badaniu poddano m.in.: zgodność wydatków i zaciągniętych zobowiązań z planem finansowym, udzielanie zamówień publicznych, rozliczenia publiczno-prawne i prawidłowość sporządzania sprawozdań budżetowych. Kontrole operacji finansowo-gospodarczych wykonywali kontrolerzy zatrudnieni w Inspektoracie. W badanym okresie wykonano kontrole w Areszcie Śledczym w: Poznaniu, Lubsku, Lesznie, Środzie Wielkopolskiej, Nowej Soli, Śremie, Zielonej Górze i Ostrowie Wielkopolskim oraz Zakładach Karnych w: Krzywańcu, Koziegłowach, Wronkach i Rawiczu. Badaniu poddano następujące wydatki budżetowe zrealizowane w ramach Programu: zakup wyrzutnika pocisków obezwładniających w ZK w Koziegłowach, modernizacja systemu monitoringu w ZK we Wronkach, wykonanie termomodernizacji: budynku penitencjarnego nr 1 w AŚ w Zielonej Górze, budynków AŚ w Ostrowie Wielkopolskim, zakup zespołów prądotwórczych do ZK w Koziegłowach, ZK we Wronkach i AŚ w Ostrowie Wielkopolskim, zakup przełączników do LAN w ZK we Wronkach, zakup autoklawu do AŚ w Nowej Soli, zakup autoklawu z drukarką w AŚ w Środzie Wielkopolskiej,

²² W sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

²³ BSW.0320.76.2017.AW.

zakup aparatu rentgenowskiego stomatologicznego w ZK w Rawiczu, remont dwóch wygrodzeń na placu spacerowym nr 7 przy pawilonie C w ZK w Rawiczu, wymiana rur kanalizacji sanitarnej na placu gospodarczym w AŚ w Ostrowie Wlkp. W żadnym w ww. badaniach nie stwierdzono nieprawidłowości.

Na terenie podległym Inspektoratowi - na obszarze województwa wielkopolskiego oraz części województwa lubuskiego, znajdował się jeden przywiązyenny zakład pracy, Państwowe Przedsiębiorstwo Przemysłu Metalowego „POMET” we Wronkach. Organem założycielskim dla tego przedsiębiorstwa był Minister Sprawiedliwości, a czynności organu założycielskiego w imieniu Ministra Sprawiedliwości, w tym kontrolę i ocenę działalności przedsiębiorstwa oraz pracy dyrektora, wykonywał Dyrektor Generalny SW²⁴, który na podstawie ustalonego przez siebie regulaminu organizacyjnego Centralnego Zarządu SW w oparciu o § 24 ust. 3 pkt 5 tego regulaminu wyznaczył, wchodzącemu w skład Biura Budżetu, Zespołowi Kontroli Zarządczej wykonywanie kontroli finansowo-gospodarczych w przywiązyennych zakładach pracy. Wobec powyższego, służby Inspektoratu nie wykonywały kontroli w przywiązyennym zakładzie pracy POMET we Wronkach.

(akta kontroli str. 784-793)

2.2. W 2017 r., w ramach Programu modernizacji, w JP podległych Inspektoratowi zrealizowano 38 zadań wchodzących w skład ośmiu przedsięwzięć majątkowo-remontowych ujętych w zakresie Programu²⁵. Były to: zakup uzbrojenia (jedno zadanie na kwotę 87,5 tys. zł²⁶), zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego (dwa zadania na kwotę 100 tys. zł²⁷), termomodernizacja obiektów budowlanych (10 zadań na kwotę 10.291,8 tys. zł²⁸), zapewnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego jednostek penitencjarnych (cztery zadania na kwotę 611,7 zł²⁹), poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej (dziewięć zadań na kwotę 2.393,4 tys. zł³⁰), zakup i wymiana taboru samochodowego (jedno zadanie na kwotę 90,0 tys. zł³¹), modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności (dwa zadania na

²⁴ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 sierpnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Przedsiębiorstwu Przemysłu Metalowego "POMET" we Wronkach (Dz. Urz. MS. z 2016 r. poz. 159).

²⁵ Art. 3 pkt 1-9 ustawy w sprawie ustanowienia Programu modernizacji (ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020^o – Dz. U. z 2019 r. poz. 614 ze zm.).

²⁶ Zakup wyrzutnika pocisków obezwładniających. Zadanie finansowane ze środków rezerwy celowej, ujętych w dziale 755, rozdziale 75512.

²⁷ Zakup systemu monitoringu i systemu sygnalizacji pożaru /SSP/. Zadania zrealizowane ze środków rezerwy celowej, ujętych w dziale 755, rozdziale 75512.

²⁸ Termomodernizacja budynku penitencjarnego nr 1 w Areszcie Śledczym w Zielonej Górze (1 zamówienie), Termomodernizacja budynków Oddziału Zewnętrznego Aresztu Śledczego w Poznaniu (2 zamówienia), Termomodernizacja budynków Aresztu Śledczego w Ostrowie Wielkopolskim (4 zamówienia), Poprawa efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii budynku Aresztu Śledczego w Szamotułach (4 zamówienia), Poprawa efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii budynków Zakładu Karnego w Gębarzewie (8 zamówień), Poprawa efektywności energetycznej budynku mieszkalnego Oddziału Zewnętrznego Aresztu Śledczego w Poznaniu (1 zamówienie), Termomodernizacja budynku garaży - budynek nr 4 w Zakładzie Karnym w Gębarzewie (1 zamówienie), Termomodernizacja ścian fundamentowych budynków penitencjarnych i budynku administracji w Zakładzie Karnym w Gębarzewie (1 zamówienie), Poprawa efektywności energetycznej budynku nr 27 (hala sportowo - widowiskowa) w Zakładzie Karnym w Krzywańcu (1 zamówienie), Termomodernizacja budynku wielofunkcyjnego - kuchnia główna w Zakładzie Karnym we Wronkach (1 zamówienie). Zadania te zrealizowano ze środków rezerwy celowej, ujętych w dziale 755, rozdziale 75512 (2.121,09 tys. zł) środków ujętych w ustawie budżetowej w dziale 755, rozdziale 75512 (476,0 tys. zł) oraz ze środków zewnętrznych (środki z UE) w wys. 7.694,71 tys. zł.

²⁹ Zakup zespołów prądowrzących dla: Aresztu Śledczego w Poznaniu OZ Rosnowo, Zakładu Karnego w Koziegłowach, Zakładu Karnego we Wronkach i Aresztu Śledczego w Ostrowie Wlkp. Zadania te zrealizowano ze środków rezerwy celowej, ujętych w dziale 755, rozdziale 75512 (555,72 tys. zł) i środków ujętych w ustawie budżetowej w dziale 755, rozdziale 75512 (56,0 tys. zł).

³⁰ Przebudowa ogrodzenia zewnętrznego wraz z zabezpieczeniami elektronicznymi na terenie Oddziału Zewnętrznego w Poznaniu (3 zamówienia), Dokumentacja przyszłościowa: Rozbudowa jednostki penitencjarniej w Wałowicach (2 zamówienia), Mikser uniwersalny RM 80 (1 zamówienie), Piec konwekcyjno-parowy 20xGN (1 zamówienie), Szafa chłodnicza ze stali nierdzewnej 400 l (1 zamówienie), Szafa chłodnicza ze stali nierdzewnej 700 l (1 zamówienie), Podgrzewacz cateringowy do GN Bemar (1 zamówienie), Remont instalacji c.o. oraz wod-kan w budynku nr 16/17 w Zakładzie Karnym w Krzywańcu (1 zamówienie). Zadania te realizowano ze środków rezerwy celowej, ujętych w dziale 755, rozdziale 75512.

³¹ Zakup pojazdu ciężarowo-osobowego z homologacją ciężarową do 3,5t. Zadania te realizowano ze środków rezerwy celowej ujętych w dziale 755, rozdziale 75512.

kwotę 84,1 tys. zł³²), modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności (dziesięć zadań na kwotę 236,0 tys. zł³³). Na ww. przedsięwzięcia w 2017 r. wydatkowano łącznie 13.894,4 tys. zł, z czego 5.667,8 tys. zł (40,8% wszystkich wydatków) pochodziło ze środków rezerwy celowej ujętych w dziale 755-*Wymiar sprawiedliwości*, rozdziale 75512-*Więziennictwo*, a 7.694,7 tys. zł (55,4% wszystkich wydatków) stanowiły środki zewnętrzne (fundusze UE).

W 2018 r., w ramach Programu modernizacji, na terenie Inspektoratu zrealizowano 63 zadania wchodzące w skład siedmiu przedsięwzięć majątkowo-remontowych ujętych w Programie. Były to: zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego (osiem zadań na kwotę 607,3 tys. zł), termomodernizacja obiektów budowlanych (siedem zadań na kwotę 8.546,7 tys. zł³⁴), zapewnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego jednostek penitencjarnych (jedno zadanie na kwotę 117,0 tys. zł³⁵), poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej (24 zadania na kwotę 5.521,4 tys. zł), zakup i wymiana taboru samochodowego (jedno zadanie na kwotę 158,0 tys. zł³⁶), modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności (jedenaście zadań na kwotę 96,0 tys. zł³⁷), modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności (jedenaście zadań na kwotę 2.141,2 tys. zł³⁸). Na ww. przedsięwzięcia w 2018 r. wydatkowano łącznie 17.187,6 tys. zł, z czego: 9.034,7 tys. zł (52,6% wszystkich wydatków) pochodziło ze środków rezerwy celowej ujętych w dziale 755, rozdziale 75512, 1.565 tys. zł (9,1% wszystkich wydatków) sfinansowano ze środków ujętych w ustawie budżetowej w dziale 755, rozdział 75512, 1.730,0 tys. zł (10% wszystkich wydatków) wypłacono z FPPoPP, 4.829,5 tys. zł (28% wszystkich wydatków) pozyskano ze środków zewnętrznych

³² Zakup dwóch serwerów i zestawu przełączników sieciowych do LAN. Zadania te realizowano ze środków rezerwy celowej ujętych w dziale 755, rozdziale 75512.

³³ Zakup: dwóch autoklawów, urządzenia do dekontaminacji i utylizacji (3 szt.), destylarki, autoklawu 18 l z drukarką, kardiomonitora i aparatu rentgenowskiego stomatologicznego oraz remontu dwóch sal w celu dostosowania do izolatki w Areszcie Śledczym w Poznaniu i wymiany posadzki na wykonywaną z materiałów umożliwiających mycie i dezynfekcję w Areszcie Śledczym w Poznaniu. Zadania też realizowano ze środków rezerwy celowej ujętych w dziale 755, rozdziale 75512.

³⁴ Termomodernizacja budynków Oddziału Zewnętrznego w Areszcie Śledczym w Poznaniu (3 zamówienia), termomodernizacja budynków Aresztu Śledczego w Ostrowie Wielkopolskim (3 zamówienia), Poprawa efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii budynku Aresztu Śledczego w Szamotułach (6 zamówień), poprawa efektywności energetycznej i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii budynków Zakładu Karnego w Gębarzewie (9 zamówień), termomodernizacja budynku wielofunkcyjnego - kuchnia główna w Zakładzie Karnym we Wronkach (1 zamówienie), poprawa efektywności energetycznej z wykorzystaniem OZE i modernizacją oświetlenia w budynku A i D Aresztu Śledczego w Poznaniu (2 zamówienia), termomodernizacja budynku socjalnego, finansowo-kwatermistrzowskiego w Zakładzie Karnym we Wronkach (1 zamówienie). Zadania te zrealizowano ze środków rezerwy celowej, ujętych w dziale 755, rozdziale 75512 (3.717,2 tys. zł) i ze środków zewnętrznych (środki z UE i WFOŚiGW) w wys. 4.829,5 tys. zł.

³⁵ Zadanie zrealizowano ze środków rezerwy celowej ujętych w dziale 755, rozdziale 75512.

³⁶ Zadanie zrealizowano ze środków rezerwy celowej ujętych w dziale 755, rozdziale 75512.

³⁷ Modernizacja systemu antenowego łączności bezprzewodowej w Zakładzie Karnym w Rawiczu (1 zamówienie), modernizacja systemu łączności mobilnej - montaż anteny wraz z oprzyrządowaniem w Zakładzie Karnym w Koziegłowach (1 zamówienie), montaż anten systemu łączności mobilnej i lokalnej - montaż anteny bazowej w Zakładzie Karnym w Gębarzewie (2 zamówienia), wymiana systemu antenowego Sieci Łączności mobilnej i lokalnej w Areszcie Śledczym w Zielonej Górze (1 zamówienie), wymiana instalacji antenowych dla systemu łączności w Areszcie Śledczym w Poznaniu (1 zamówienie), wymiana anten łączności bezprzewodowej oraz montaż anteny bazowej w Areszcie Śledczym w Lubsku (2 zamówienia), zakup i instalacja anten łączności bezprzewodowej w Areszcie Śledczym w Ostrowie Wlkp. (1 zamówienie), instalacja antenowa do sieci łączności mobilnej i lokalnej w Areszcie Śledczym w Szamotułach (1 zamówienie), nowy system łączności bezprzewodowej oraz montaż anteny bazowej w Areszcie Śledczym w Środzie Wielkopolskiej (2 zamówienia), modernizacja systemu antenowego łączności bezprzewodowej w Zakładzie Karnym we Wronkach (1 zamówienie), modernizacja Systemów informatycznych i systemów łączności oraz montaż anteny bazowej w Zakładzie Karnym w Krzywańcu (2 zamówienia). Zadania te zrealizowano ze środków rezerwy celowej, ujętych w dziale 755, rozdział 75512.

³⁸ Budowa windy w Zakładzie Karnym we Wronkach, budowa wentylacji mechanicznej sal chorych w budynku szpitala Aresztu Śledczego w Poznaniu, budowa windy w Areszcie Śledczym w Szamotułach, budowa systemu uzdatniania ciepłej wody użytkowej oraz systemu klimatyzacji izolatki w budynku szpitala w Areszcie Śledczym w Poznaniu, zakup autoklawu dla Aresztu Śledczego w Poznaniu, zakup aparatu USG/Echo z głowicami brzuszna, naczyniowa, kardiologiczna dla Aresztu Śledczego w Poznaniu, remont okładzin podłogowych w salach chorych w oddziale S/II, S/III szpitala w Areszcie Śledczym w Poznaniu, remont łaźni dla osadzonych w oddziale S/II, S/III szpitala w Areszcie Śledczym w Poznaniu, remont wydzielonych pomieszczeń w oddziale S/II, S/III i na parterze budynku szpitala w Areszcie Śledczym w Poznaniu w celu dostosowania dla niepełnosprawnych, remont pomieszczeń apteki w budynku szpitala w Areszcie Śledczym w Poznaniu, dostosowanie podmiotu leczniczego w Areszcie Śledczym w Środzie Wielkopolskiej do zmiany przeznaczenia jednostki. Zadania te zrealizowano ze środków rezerwy celowej ujętych w dziale 755, rozdziale 75512.

(fundusze UE i dotacja ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej).

W 2019 r. (do 28 lutego), w ramach Programu modernizacji na terenie Inspektoratu realizowano dwa zadania wchodzące w skład dwóch przedsięwzięć majątkowo-remontowych ujętych w zakresie Programu. Były to: termomodernizacja obiektów budowlanych (jedno zadanie na kwotę 267,4 tys. zł³⁹) i modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności (jedno zadanie na kwotę 198,7 tys. zł). Zadania te finansowano ze środków rezerwy celowej ujętych w dziale 755, rozdziale 75512.

(akta kontroli str. 794-837)

W latach 2017-2018 na przedsięwzięcia ujęte w art. 3 pkt 1-9 ustawy o ustanowieniu Programu modernizacji⁴⁰ wydatkowano łącznie 31.082 tys. zł, z czego: 14.702,5 tys. zł (47,3% wszystkich wydatków) pochodziło ze środków rezerwy celowej ujętych w dziale 755, rozdziale 75512, 1.565,0 tys. zł (5% wszystkich wydatków) sfinansowano ze środków ujętych w ustawie budżetowej w dziale 755, rozdziale 75512, 1.730,0 tys. zł (5,6% wszystkich wydatków) pochodziło z FPPoPP, 12.524,2 tys. zł (40,3% wszystkich wydatków) stanowiły środki zewnętrzne (fundusze UE i dotacja ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej).

Wartość zadań w zakresie realizacji Programu modernizacji w latach 2017-2018 skierowanych do przywieziennych zakładów pracy, wyniosła 27.931,9 tys. zł, co stanowiło 89,9% zaangażowanych środków finansowych. Podmioty te najczęściej środków pozyskały na: termomodernizację obiektów budowlanych - 18.020,9 tys. zł (96% wszystkich środków przeznaczonych na to przedsięwzięcie), poprawę stanu technicznego infrastruktury budowlanej - 7.499,3 tys. zł (95% wszystkich środków przeznaczonych na to przedsięwzięcie) i modernizację podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności - 2.112,4 tys. zł (89% wszystkich środków przeznaczonych na to przedsięwzięcie). W analogicznym okresie wartość zadań skierowanych do podmiotów prywatnych wyniosła 3.150 tys. zł, co stanowiło 10% zaangażowanych środków finansowych. Podmioty prywatne najczęściej środków pozyskały na: zakup uzbrojenia - 87,5 tys. zł, zakup i modernizację urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego - 707,3 tys. zł i zakup taboru samochodowego - 248,0 tys. zł (100% środków przeznaczonych na te przedsięwzięcia).

Przy zlecaniu wykonawstwa zadań finansowanych z Programu modernizacji przywieziennym zakładom pracy, w przypadku około 77% zadań (na kwotę 21.474,3 tys. zł) zastosowano wyłączenie stosowania pzp wynikające z art. 4d ust. 1 pkt 8 te same ustawy. W przypadku 22% zadań na kwotę 6.016,6 tys. zł zastosowano przepisy pzp, natomiast w przypadku 1,3% zadań (na kwotę 365,0 tys. zł) zastosowano wyłączenie stosowania pzp określone w art. 4 pkt 8 tej ustawy.

(akta kontroli str. 794-837)

W latach 2017-2018, w JP podległych Inspektoratowi, w ramach trzech przedsięwzięć o charakterze kadrowo-płacowym ujętych w Programie⁴¹ wydatkowano 16.253,7 tys. zł, z tego na:

- zmianę systemu zatrudnienia personelu medycznego - 1.375 tys. zł (środki pochodzące w całości z rezerwy celowej). Efektem tego przedsięwzięcia było zatrudnienie: w 2017 r. w ramach umów zleceń ośmiu osób (trzech pielęgniarek,

³⁹ Termomodernizacja budynku socjalnego, finansowo-kwatermistrzowskiego w Zakładzie Karnym we Wronkach.

⁴⁰ Za wyjątkiem przedsięwzięcia określonego w pkt. 2 zakup sprzętu i wyposażenia specjalnego realizowanego w formie zakupu centralnego przez CZ.

⁴¹ Art. 3, pkt 10-12 ustawy w sprawie ustanowienia Programu modernizacji.

jednego lekarza POZ, jednego lekarza stomatologa, dwóch techników RTG, jednego technika fizjoterapeuty), w 2018 r. czterech osób (jednej pielęgniarki, dwóch techników RTG, jednego technika fizjoterapeuty). Ponadto w ramach zawartych kontraktów zaangażowano: w 2017 r. 20 osób (trzech lekarzy psychiatrów, czterech lekarzy POZ, czterech stomatologów, po jednym: dermatologu, pulmonologu i ortopedzie, pięć pielęgniarek, jednego fizjoterapeuty), a w 2018 r. 26 osób (jednego lekarza psychiatrę, pięciu lekarzy POZ, trzech stomatologów, dwóch ortopedów, jednego internistę i 14 pielęgniarek).

- wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy SW - 14.326 tys. zł (środki z rezerwy celowej oraz środki ujęte w ustawie budżetowej). Efektem realizacji ww. przedsięwzięcia był wzrost uposażenia funkcjonariuszy w 2017 r. przeciętnie o 247,78 zł na 1 etat w stosunku do 2016 r. Wprowadzona podwyżka spowodowała w 2018 r. wzrost dodatku z tytułu wysługi lat o 0,52 zł oraz wzrost podstawy naliczenia nagrody rocznej (przeciętnie wzrosła ona o 20,65 zł na 1 etat).
- wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych SW - 553.3 tys. zł (środki rezerwy celowej oraz środki ujęte w ustawie budżetowej). Efektem tego przedsięwzięcia był wzrost płac pracowników cywilnych w 2017 r. przeciętnie o 245,49 zł na jeden etat w stosunku do 2016 r. Podwyżka ta spowodowała w 2018 r. wzrost podstawy naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego (świadczenie to wzrosło przeciętnie o 18,18 zł na jeden etat).

(akta kontroli str. 838-848)

2.3. W toku realizacji przez podległe JP zadań finansowanych z Programu modernizacji, Inspektorat egzekwował od jednostek podległych przekazywanie sprawozdań okresowych z realizacji inwestycji, remontów i zakupów, które poddawał szczegółowej analizie występując następnie do tych jednostek o korekty planów finansowych.

Po przekazaniu przez Inspektorat do realizacji przez określone JP zadań mających charakter usługi budowlanej, jednostki te podejmowały przygotowania i uruchamiały procedury wyłonienia wykonawcy (niezależnie od stosowanego trybu). W tym okresie służby inwestycyjne Inspektoratu przekazywały wzorcowe dokumenty w zakresie: umowy, SIWZ, zaproszenia do składania oferty przez przedsiębiorstwo przywiązane, co umożliwiało stosowanie podobnych dla wszystkich sposobów postępowania w zamówieniach. Wzór umowy zawierał w szczególności warunek, że powierzenie przez wykonawcę wykonania części zamówienia podwykonawcom możliwe jest tylko w sposób nie wykraczający poza kryteria określone w art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych oraz, że za działania podwykonawców wykonawca odpowiada w takim samym zakresie, w jakim odpowiada za działania własne, a ponadto, że wykonawca zobowiązany jest do zatrudnienia przy realizacji przedmiotu umowy osób pozbawionych wolności, a warunki oraz zasady zatrudnienia i rozliczania skazanych zostaną zawarte w odrębnej umowie pomiędzy wykonawcą a JP.

W trakcie wykonywania przez Inspektorat kontroli operacji finansowo-gospodarczych, gdy badaniu poddawano wszystkie etapy poprzedzające zrealizowanie płatności, w tym również poprawność wyłonienia wykonawcy, weryfikowany był obowiązek odpowiadania przez przywiązane zakłady pracy na zaproszenia do składania ofert⁴².

Inspektorat nie weryfikował oddzielnie każdego zadania zleconego do realizacji przywiązanim zakładom pracy w zakresie generowania przez te zlecenia miejsc

⁴² Nałożony przez Dyrektora Generalnego SW w piśmie z dnia 21 października 2016 r.

pracy dla osób pozbawionych wolności. Inspektorat posiadał jedynie ogólne informacje o zatrudnieniu tymczasowo aresztowanych, skazanych i ukaranych przebywających w podległych JP.

(akta kontroli str. 668-669)

Zawierane z przedsiębiorstwami przywieziennymi umowy o udzielenie zamówienia związanego z realizacją Programu, były weryfikowane przez Inspektorat albo selektywnie, w ramach kontroli operacji finansowo-gospodarczych JP, albo w ramach kontroli zwykłej, wykonanej w 2018 roku, w zakresie umów i procedur związanych z realizacją Programu modernizacji i programu „Praca dla więźniów”.

Dyrektor wyjaśnił, że sprawdzenie, czy wykonawca zamówienia powierza wykonanie części przedmiotu zamówienia podwykonawcy, jest obowiązkiem Zamawiającego, określonym w szczególności w art. 36b pzp. Dodał, że w przypadku zamówień udzielonych z wyłączeniem stosowania tej ustawy, brak było podstaw prawnych do weryfikowania „z urzędu” tak przez inwestora jak i przez organ nadrzędny względem inwestora (jakim był Inspektorat) faktu, czy dany wykonawca (niezależnie czy był nim przywiezienny zakład pracy) dokonywał dalszego zlecenia części przedmiotu umowy, podwykonawcy. Dyrektor podkreślił, że zgodnie z art. 647¹ Kodeksu cywilnego⁴³, to na wykonawcy (w tym przypadku na przywieziennym zakładzie pracy) spoczywał obowiązek zgłoszenia zamawiającemu podwykonawcy.

(akta kontroli str. 669-701)

2.4. W zakresie sprawozdawczości dotyczącej realizacji zakupów i zadań inwestycyjnych bądź remontowych, obowiązywało zarządzenie nr 6/2012 Dyrektora Generalnego⁴⁴, które nakładało na JP realizujące określone zadania obowiązek sporządzania szczegółowych informacji na koniec każdego kwartału, a w ostatnim kwartale danego roku dodatkowo na koniec października, listopada i grudnia. Ponadto, w związku z realizacją Programu wykonano dodatkowe sprawozdania na koniec lipca i sierpnia 2017 oraz na koniec maja i sierpnia 2018 r. Dokumentacja z realizacji zadań zawierała informacje o: zaangażowaniu środków finansowych (np. zawarcie umowy), powstaniu zobowiązania (np. otrzymanie faktury) czy poniesionym wydatku (uregulowanie płatności). W zakresie zadań inwestycyjnych przekazywano informacje opisowe o działaniach wykonanych w ramach danej inwestycji. Do zakończonych zadań remontowych i inwestycyjnych wytwarzano informacje o podstawowych efektach uzyskanych w wyniku ich realizacji. W odniesieniu do zadań inwestycyjnych, które z założenia posiadały największy stopień złożoności, przekazywano szczegółowe informacje o zaangażowaniu środków finansowych w poszczególnych zadaniach i zawartych umowach na wykonawstwo robót budowlanych.

Pion finansowy wytwarzał w systemie VSP, służącym do sporządzania sprawozdawczości budżetowej, na koniec poszczególnych miesięcy, dane dotyczące poziomu wydatkowania rezerw celowych oraz środków pochodzących z FPPoPP przeznaczonych na realizację Programu. W pionie kadrowym za pomocą ww. systemu rozliczano rezerwy celowe przeznaczone na finansowanie przedsięwzięć w zakresie zmian systemu wynagrodzeń i uposażeń dla funkcjonariuszy oraz pracowników cywilnych. W trakcie realizacji Programu, w celu wyodrębnienia w sprawozdawczości wszystkich źródeł finansowania Programu, Dyrektor Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego⁴⁵ dokonał modyfikacji tabel poprzez wyodrębnienie w nich kolumn do wykazania źródeł finansowania zadań.

(akta kontroli str. 705-729)

⁴³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1025.

⁴⁴ Z dnia 27 stycznia 2012 roku, w sprawie informacji o realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zakupów inwestycyjnych.

⁴⁵ Pismo z dnia 26 marca 2018 r. (BKW.314.6.2018.PP).

2.5. Inspektorat zapewnił właściwie sprawozdawanie przez JP z wykonania zadań finansowanych w ramach Programu modernizacji. Poddane badaniu sprawozdania wykazały, że w okresie lat 2017-2018, JP przekazywały do Inspektoratu informacje:

- miesięczne, z realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zakupów inwestycyjnych według stanu na dzień 31 maja, 31 sierpnia, 31 października oraz 30 listopada 2017 i 2018 roku,
- kwartalne, z realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zakupów inwestycyjnych za każdy kwartał roku budżetowego w latach 2017-2018,
- roczne, z realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zakupów inwestycyjnych za rok budżetowy 2017 i 2018,

w sposób i w terminach określonych w ww. zarządzeniu nr 6/2012 Dyrektora Generalnego.

(akta kontroli str. 858-902)

2.6. Inspektorat sprawozdawał do Centralnego Zarządu rzeczowe i finansowe wykonanie zadań finansowanych w ramach Programu modernizacji. Poddane badaniu wszystkie kwartalne i roczne informacje z realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zakupów inwestycyjnych w latach 2017-2018, były kompletne i przedkładano je do CZ w terminach określonych w ww. zarządzeniu Dyrektora Generalnego. Także rozliczenia zakończonych zadań inwestycyjnych zrealizowanych w ramach Programu zostały terminowo przekazane do Centralnego Zarządu.

(akta kontroli str. 903-961)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W latach 2017-2018, w toku realizowanego przez Inspektorat nadzoru nad podległymi jednostkami penitencjarnymi, w tym w ramach kontroli operacji finansowo-gospodarczych przeprowadzonych w zakładach karnych we Wronkach i w Gębarzewie, nie stwierdzano nieprawidłowości w obszarze zlecenia przez te jednostki zadań do realizacji przywiązaniemu zakładowi pracy „POMET”. Tymczasem, z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonych w ww. zakładach karnych wynika, że większość umów na realizację zadań zawartych przez te jednostki z przywiązanym zakładem pracy w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 pzp albo nie zawierała żadnych postanowień określających zasady zatrudnienia osadzonych, albo zawierała jedynie ogólny zapis o konieczności zatrudnienia osób pozbawionych wolności, bez określenia przynajmniej minimalnej liczby zatrudnianych osadzonych. Tak skonstruowane umowy nie gwarantowały prawidłowego zastosowania określonego w ww. przepisie pzp zwolnienia od stosowania tej ustawy, także dlatego, że umożliwiało to zlecenie przez POMET faktycznej realizacji tych zadań podmiotom innym aniżeli przywiązane zakłady pracy, które to podmioty nie miały obowiązku tworzenia miejsc pracy dla osadzonych. W okresie objętym kontrolą dotyczyło to ogółem 12 zadań o wartości 13.361.681,42 zł zleconych przez ww. zakłady karne przedsiębiorstwu POMET w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 pzp (tj. bez stosowania przepisów ustawy, ze względu na zatrudnienie osób pozbawionych wolności), które następnie cały zakres rzeczowy tych zadań podzleciło prywatnym podmiotom gospodarczym. W konsekwencji, średniomiesięczne zatrudnienie osób pozbawionych wolności wynosiło jedynie 22 osadzonych dla zadań o łącznej wartości 13,4 mln zł⁴⁶. Trzy spośród 12 ww. zadań zostały skontrolowane przez

⁴⁶ Trzy spośród 12 ww. zadań zostały skontrolowane przez Inspektorat w ramach przeprowadzonych kontroli operacji finansowo-gospodarczych przeprowadzonych w Zakładach Karnych we Wronkach i w Gębarzewie.

Inspektorat w ramach przeprowadzonych kontroli operacji finansowo-gospodarczych przeprowadzonych w Zakładach Karnych we Wronkach i w Gębarzewie. W toku tych kontroli nie badano prawidłowości wywiązania się wykonawców z obowiązku zatrudnienia osadzonych. Z ustaleń kontroli NIK wynika jednak, że przy realizacji tych zadań średniomiesięcznie zatrudniono od jednego⁴⁷ do siedmiu osadzonych⁴⁸, a cały zakres rzeczowy został wykonany przez podwykonawców przywieźniennego zakładu pracy.

W ocenie NIK, stanowi to przejaw nieprawidłowej realizacji celu, dla którego ustanowiony został szczególny tryb określony w art. 4d ust. 1 pkt 8 pzp. Dopuszczenie większościowego udziału podwykonawców w realizacji tego rodzaju zadań spowodowało, że jedynie niewielką część z nich realizowały bezpośrednio przywieźnienne zakłady pracy, utworzone - w odróżnieniu od podwykonawców – m.in. w celu tworzenia warunków do zatrudniania osób pozbawionych wolności i zatrudniające, z mocy art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności⁴⁹, osoby pozbawione wolności w liczbie co najmniej 20% ogółu zatrudnionych.

(akta kontroli str. 667-702, 1011-1022, 1027-1066)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił m.in., że nadzór nad faktyczną realizacją zadań zleconych przez jednostkę podległą, w tym nad realizacją zamówienia przez ewentualnych podwykonawców, stanowi wykonywanie postanowień zawartej umowy i leży w kompetencji strony tej umowy, czyli danej jednostki podległej. Nie jest on regulowany dedykowanymi regulacjami wewnętrznymi służbowymi w tym zakresie i opiera się na powszechnie obowiązujących przepisach prawa. W ocenie składającego wyjaśnienia, brak jest w związku z tym podstaw do podejmowania działań przez organ nadzorczy w trakcie realizacji przez jednostkę postępowania i zawartej w jego wyniku umowy oraz wpływania na podejmowane przez jednostkę podległą decyzje związane z prowadzonym zadaniem.

Według składającego wyjaśnienia, uznając prawo kierownika jednostki do doboru optymalnych metod i środków, służących realizacji celu oraz odrębność organizacyjno-finansową każdej jednostki, nadzór zlecenia zadań m.in. w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp następuje w drodze kontroli ex post. Taka kontrola jest sprawowana w ramach kontroli operacji finansowo - gospodarczych oraz kontroli służby merytorycznych. Według Zastępcy Dyrektora OISW, nie sposób również z poziomu OISW objąć kontrolą wszystkich zamówień udzielanych przez jednostki podległe, podobnie również jak nie sposób jest skontrolować każdy wydatek. Dlatego też dobór próby następuje każdorazowo podczas kontroli, przy uwzględnieniu specyfiki każdej jednostki.

Zastępca Dyrektora OISW podkreślił, że dotychczas zarówno OISW w Poznaniu, w zakresie regulacji wewnętrznej⁵⁰, jak również Centralny Zarząd Służby Więziennej w swoich dyspozycjach lub w formie wewnętrznych aktów prawnych, nie ustanowił prowadzenia nadzoru w przedmiotowej kwestii.

(akta kontroli str. 964-965)

IV. Wniosek

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o podjęcie działań mających na celu wzmocnienie nadzoru nad

⁴⁷ dotyczy zadania obejmującego dostawę i montaż agregatu prądotwórczego do Zakładu Karnego we Wronkach

⁴⁸ Dotyczy termomodernizacji budynku garaży – budynku nr 4 w Zakładzie Karnym w Gębarzewie. W okresie realizacji tego zadania osadzeni równolegle wykonywali prace przy realizacji trzech innych zadań.

⁴⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2151

⁵⁰ Zarządzenie nr 23/2010 Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Poznaniu w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Poznaniu.

gospodarką finansową jednostek penitencjarnych w zakresie prawidłowości stosowania przez nie zwolnienia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy pzp przy udzielaniu zamówień publicznych przywieziennym zakładom pracy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia 19 lipca 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Zbigniew Truszkowski
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
p.o. wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis