



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.004.02.2019

plk Artur Koczerba
Dyrektor
Zakładu Karnego we Wronkach

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Karny we Wronkach, ul. Partyzantów 1, 64-510 Wronki (dalej: zakład karny lub ZK)
Kierownik jednostki kontrolowanej	plk Artur Koczerba, Dyrektor ZK od 20 października 2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił poprzednio plk Marcei Sauermann Dyrektor ZK, w okresie od dnia 22 lutego 2012 r. do 19 października 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość realizacji przedsięwzięć finansowanych w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (do 28 lutego). Badania kontrole objęły również okres wcześniejszy w zakresie niezbędnym dla realizacji celów kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Ryszard Kokociński, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/43/2019 z 8 marca 2019 r. 2. Artur Pigłas, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/47/2019 z 13 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-3)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2017 - 2019 (do 28 lutego) Zakład Karny zapewnił realizację przedsięwzięć finansowanych w ramach „Programu Modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020” (dalej: Program modernizacji).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Stosownie do wskazań i wytycznych określonych przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej³, ZK każdorazowo szacował wartość planowanych zadań inwestycyjnych według obowiązujących cen rynkowych, a po ich akceptacji przez Dyrektora Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej (dalej: OISW), zapraszał do składania ofert co najmniej trzy przywieźienne zakłady pracy prowadzące działalność w zakresie planowanych zadań. Realizując zadania z Programu modernizacji, stosowano postanowienia zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁴ oraz postępowano zgodnie ze wskazaniami jednostek nadrzędnych. Zakup sprzętu przeprowadzony z zastosowaniem zwolnienia podmiotowego określonego w trybie art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp)⁵, był zgodny z obowiązującymi w ZK uregulowaniami wewnętrznymi. Sprawowany przez służby kwatermistrzowskie nadzór i monitoring zadań, zapewniał terminową ich realizację oraz rozliczenie inwestycji, zgodne z obowiązującymi przepisami i uregulowaniami wewnętrznymi.

Zlecając wykonanie zadań inwestycyjnych przywieziennemu zakładowi pracy (PPPM POMET), w niewystarczający sposób dążono do maksymalizacji zatrudnienia osadzonych. W większości umów na realizację zadań zawartych z przywieziennym zakładem pracy w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp nie zmieszczono bowiem żadnych postanowień dotyczących zatrudnienia osadzonych. Jedynie w części takich umów zawarto ogólny zapis o konieczności zatrudnienia osób pozbawionych wolności, bez określenia przynajmniej minimalnej liczby osadzonych, którzy mieliby być zatrudnieni. Stworzyło to możliwość zlecania przez POMET faktycznej realizacji tych zadań podmiotom innym aniżeli przywieźienne zakłady pracy, które nie miały obowiązku tworzenia miejsc pracy dla osadzonych. W konsekwencji, w objętych przez NIK próbą badawczą dziesięciu zleconych POMET przez ZK zadaniach (o łącznej wartości 3 mln zł), POMET wraz z podwykonawcami decydował o zakresie zatrudnienia osadzonych i zatrudnił jedynie 17 takich osób. W ograniczonym jedynie zakresie realizowany był zatem obowiązek tworzenia warunków do jak najszerzego zatrudniania osób pozbawionych wolności określony w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej⁶, wydanych na podstawie tego przepisu regulacjach wewnętrznych obowiązujących w Służbie Więziennej⁷ oraz w art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

1. Przygotowanie do realizacji Programu modernizacji

Opis stanu faktycznego

1.1. Zakład karny nie stosował odrębnych procedur typowania i zgłaszania do realizacji zadań w ramach Programu modernizacji. Zadania inwestycyjne typowano i zgłaszano OISW w rocznych projektach planów zakupów i remontów

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

³ BKW(p)-073-131/2016/1016 z 21.10.2016 r.

⁴ Dz. U. nr. 238 poz. 1579.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1542 t.j., dalej: ustawa o Służbie Więziennej

⁷ Pisma Dyrektora Generalnego SW nr BKW(p)-073-131/2016/1016 z 21 października 2016 r. i nr BKW(p)-073-136/2016/1016 z 24 listopada 2016 r.

inwestycyjnych. Na ich podstawie OISW informował ZK o przyznaniu środków na realizację zadań w ramach Programu modernizacji.

(akta kontroli str. 8-18)

1.2. W złożonym 2 marca 2017 r. przez zakład karny, Dyrektorowi OISW, zbiorczym harmonogramie przedsięwzięć finansowanych w 2017 r., w § 6060-Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych ujęto zakupy: systemu monitoringu wizyjnego za kwotę 60 tys. zł (przedsięwzięcie nr 3⁸), zestawu przełączników sieciowych do LAN⁹ za kwotę 25,7 tys. zł (przedsięwzięcie nr 8) oraz zakup i montaż agregatu prądotwórczego za kwotę 245 tys. zł (przedsięwzięcie nr 5).

(akta kontroli str. 9)

W listopadzie 2017 r. OISW przekazał zakładowi karnemu informację o wolnych środkach z Programu modernizacji na przedsięwzięcie nr 4 (termomodernizacja obiektów budowlanych). Na tej podstawie opracowana została karta ewidencyjna zadania inwestycyjnego oraz program inwestycyjny dla zadania pn. „Termomodernizacja budynku wielofunkcyjnego – kuchnia główna”. Dokumenty te Dyrektor OISW zatwierdził 14 listopada 2017 r. W korekcie planu wydatków budżetowych na 2017 r. poinformowano¹⁰ zakład karny, że do planu inwestycyjnego wprowadzone zostało zadanie o wartości kosztorysowej 715 tys. zł, z planowaną kwotą wydatków wynoszącą w 2017 r. 411 tys. zł oraz terminem zakończenia całości zadania w II kwartale 2018 r. ZK został powiadomiony¹¹, że na kontynuację tego zadania, decyzją Dyrektora Generalnego SW, wprowadzono do planu wydatków ZK na 2018 r. kwotę 304 tys. zł¹².

(akta kontroli str. 35-39, 41)

Na rok 2018 oraz kolejne lata, ZK złożył OISW¹³ propozycje wykonania remontu dachów pawilonów A,B,C,E,F, remontu drzwi wejściowych w pawilonach A,B,C,E,F i G, instalację kurtyn wodnych zraszaczy pawilonu Is, A,B,C,D, wykonania instalacji sygnalizacji pożaru, termomodernizację budynków pawilonów mieszkalnych, budynków administracyjnych i zaplecza technicznego, wybudowanie szybu wraz z dźwigiem osobowym szpitalnym oraz służby z dźwigiem do wydawania posiłków.

(akta kontroli str. 10-13)

Do realizacji w 2018 r., decyzją Dyrektora OISW, wprowadzono nw. zadania: termomodernizację budynku socjalno-finansowo-kwatermistrzowskiego, remont posadzki w kuchni głównej (zmywalnia), remont dachu pawilonu F, wymianę nawierzchni parkingu głównego, budowę dźwigu osobowego oraz zakup systemu domofonowo-przyzywowego, skanera RTG i modernizację systemu anten. W związku z reorganizacją Służby Więziennej (dalej: SW), Areszt Śledczy w Szamotułach z dniem 1 grudnia 2018 r. włączono w strukturę ZK jako jego Oddział Zewnętrzny w Szamotułach. Niezakończone do 1 grudnia 2018 r. trzy zadania¹⁴ realizowane przez ww. jednostkę, zostały przejęte i rozliczone w 2018 r. przez zakład karny.

(akta kontroli str. 15-18, 39)

1.3. Dla poszczególnych zadań inwestycyjnych i remontowych sporządzano kartę ewidencyjną i program inwestycji oraz wnioski i harmonogram remontu, które po zatwierdzeniu przez Dyrektora OISW wdrażano do realizacji. Odpowiedzialnym za

⁸ Przedsięwzięcia określone 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.).

⁹ Lokalna sieć komputerowa

¹⁰ Pismo OISW nr OI/KI.310.1.2017.AD z 17 listopada 2017 r.

¹¹ Pismo OISW nr OI/KI.310.1.2018.EK. z 17 kwietnia 2018 r.

¹² W § 6050-Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, w ramach rezerwy celowej budżetu państwa.

¹³ Pismem DK w.311.1.2017.RB 2834 z dnia 30 stycznia 2017 r.

¹⁴ Odtworzenie nawierzchni z kostki brukowej, budowa wygrodzenia wewnętrznego oraz dźwigu osobowego.

monitorowanie i przebieg realizacji zadań finansowanych ze środków Programu, był Dział Kwatermistrzowski ZK.

(akta kontroli str. 54-65, 190-192, 229-233, 592-598, 665-678, 723-727, 787-794, 961)

1.4. W związku z realizacją zadań finansowanych z Programu modernizacji nie zwiększano kadrowo Działu Kwatermistrzowskiego ZK.

(akta kontroli str. 19)

1.5. Nadzór i monitorowanie realizacji zadań z Programu modernizacji, prowadziły na bieżąco służby kwatermistrzowskie ZK, które analizowały przebieg wykonywania danego zadania oraz składały w OISW sprawozdania kwartalne z ich realizacji. W ostatnich kwartałach 2017 r. i 2018 r. raportowanie to odbywało się w cyklach miesięcznych.

(akta kontroli str. 470-524)

2. Zlecanie wykonawstwa zadań finansowanych z Programu modernizacji

Opis stanu
faktycznego

2.1. W ZK obowiązywał regulamin pracy komisji przetargowej i udzielania zamówień publicznych oraz instrukcje udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej kwoty 30 tys. euro oraz zamówień udzielanych na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp¹⁵.

Stosownie do wskazań zawartych w piśmie¹⁶ Dyrektora Generalnego SW, ZK kierował w formie pisemnej zaproszenia do składania ofert do trzech przywieziennych zakładów pracy, które miały realizować dane zadania, związane z zatrudnieniem osadzonych. Przed skierowaniem zaproszenia do przywieziennych zakładów pracy szacowano wartość zamówienia w oparciu o ceny rynkowe. W zaproszeniach do składania ofert określano przedmiot i zakres zamówienia oraz termin jego realizacji.

W latach 2017-2018 zamówień udzielono przywieziennemu zakładowi pracy, który jako jedyny podmiot zgłosił oferty na realizację wszystkich zadań¹⁷. Do każdej oferty przywiezienny zakład pracy złożył oświadczenie, że zamówienie będzie realizowane przy udziale osób pozbawionych wolności. Złożenie takiego oświadczenia było wymagane przez ZK. W zapytaniach ofertowych, kierowanych do przywieziennych zakładów pracy ZK każdorazowo wskazywał, że zamówienie udzielane jest w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp, tj. jego udzielenie związane z zatrudnianiem osób pozbawionych wolności.

(akta kontroli str. 20-34, 75-114, 212-218, 235, 570, 576-585, 641, 644-651, 685-716, 759-766, 804-830, 910-915, 949-958)

2.2. Realizując zadania z Programu modernizacji w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 28 lutego 2019 r. wydatkowano ogółem 3.754,7 tys. zł. Spośród 15 zadań o charakterze inwestycyjnym¹⁸ zrealizowanych w ramach przedsięwzięć nr: 3, 4, 5, 6, 8 i 9 określonych w art. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu "Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020", dziesięć zadań zlecono do realizacji Państwowemu Przywieziennemu Zakładowi Pracy „POMET” Wronki (dalej: POMET) na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp. Wartość tych zadań wyniosła 2.985,9 tys. zł brutto, co stanowiło 91% wydatków poniesionych w ramach realizacji ww. przedsięwzięć. Pozostałe pięć zadań zlecono przedsiębiorcom

¹⁵ Na podstawie Zarządzenia Dyrektora ZK nr 10/2018 z 31 stycznia 2018 r. Uprzednio obowiązywało Zarządzenie nr 70/2016 Dyrektora Zakładu Karnego we Wronkach z dnia 19 grudnia 2016 w sprawie Regulaminu pracy komisji przetargowej oraz osoby wyznaczonej do koordynowania pracy komisji przetargowej w Zakładzie Karnym we Wronkach, Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Zakład Karny we Wronkach oraz Instrukcji udzielania przez Zakład Karny we Wronkach zamówień o wartości nieprzekraczającej kwoty 30.000 euro oraz zamówień udzielanych na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

¹⁶ Nr BKW(p)-131/2016/1016 z 21.10.2016 r.

¹⁷ Pozostałe przywiezienne zakłady nie złożyły ofert na realizację zadań.

¹⁸ O łącznej wartości 3.282,7 tys. zł brutto.

prywatnym bez stosowania przepisów PZP, na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy. W ramach tych wydatków, w okresie objętym kontrolą zakupiono m.in. urządzenia zabezpieczenia techniczno-ochronnego, systemy informatyczne i systemy łączności za łączną kwotę 241,2 tys. zł netto (296,8 tys. zł brutto). Dodatkowo wydatkowano 30,0 tys. zł za opracowanie dokumentacji technicznej związanej z budową dźwigu w Areszcie Śledczym w Szamotułach.

W latach 2017-2018 na zmianę systemu zatrudnienia personelu medycznego wydatkowano 245,9 tys. zł oraz na wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń, funkcjonariuszy SW i pracowników cywilnych wydatkowano odpowiednio 189,7 tys. zł i 6,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 73-74, 322-331)

2.3. W poszczególnych latach wydatki poniesione na zadania finansowane z Programu modernizacji wyniosły:

A) z tytułu zadań realizowanych w 2017 r. 1.047,7 tys. zł brutto, w tym na roboty budowlane i remontowe zlecone na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp wydatkowano 526,5 tys. zł netto (651,9 tys. zł brutto), tj. 62,2% ww. środków. W ramach tych wydatków zrealizowano przedsięwzięcie nr 4¹⁹ - pierwszy etap termomodernizacji budynku wielofunkcyjnego – kuchnia główna o wartości 334,1 tys. zł netto (410,9 tys. zł brutto) oraz nr 5²⁰ - zakup i montaż agregatu prądotwórczego o wartości 195,9 tys. zł netto (241 tys. zł brutto). Na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp zakupiono urządzenia na kwotę 69,7 tys. zł netto (85,7 tys. zł brutto) obejmujące realizację przedsięwzięcia nr 3²¹, w ramach którego zakupiono za kwotę 48,8 tys. zł netto (60 tys. zł brutto) system monitoringu wizyjnego oraz przedsięwzięcia nr 8²² obejmującego zakup przełączników do LAN za kwotę 20,9 tys. zł netto (25,8 tys. zł brutto). Na finansowanie przedsięwzięcia nr 10²³ wydatkowano 114 tys. zł, przedsięwzięcia nr 11²⁴ 189,7 tys. zł oraz na przedsięwzięcia nr 12²⁵ 6,3 tys. zł.

B) z tytułu zadań realizowanych w 2018 r. 2.707,0 tys. zł, w tym za roboty budowlane i remontowe zlecone na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp 2.007,0 tys. zł netto (2.334,0 tys. zł brutto), co stanowiło 86% wydatkowanych środków. W ramach przedsięwzięcia nr 4 dokończono termomodernizację budynku wielofunkcyjnego – kuchnia główna za kwotę 246,0 tys. zł netto (302,6 tys. zł brutto), wykonano drugi etap termomodernizacji budynku socjalno-finansowo kwatermistrzowskiego za kwotę 148,5 tys. zł netto (182,7 tys. zł brutto), wyremontowano posadzkę w kuchni głównej - zmywalnia za kwotę 36,5 tys. zł netto (44,9 tys. zł brutto)²⁶, odtworzono nawierzchnię z kostki brukowej na terenie oddziału zewnętrznego ZK w Szamotułach za kwotę 45,7 tys. zł netto (56,2 tys. zł brutto). W ramach przedsięwzięcia nr 6²⁷: wykonano remont dachu pawilonu F za kwotę 647,7 tys. zł netto (699,5 tys. zł brutto), wymieniono nawierzchnię parkingu głównego za kwotę 161,8 tys. zł netto (199 tys. zł brutto) oraz wybudowano wygradzenie wewnętrzne w oddziale zewnętrznym ZK w Szamotułach za kwotę 73,1 tys. zł netto (89,9 tys. zł brutto). W ramach przedsięwzięcia nr 9²⁸ wybudowano szyb z dźwigiem w ZK za kwotę 397,9 tys. zł netto (489,4 tys. zł brutto) oraz w oddziale zewnętrznym ZK w Szamotułach za kwotę 249,8 tys. zł netto (299,8 tys. zł brutto), z tego 30 tys. zł

¹⁹ Termomodernizacja obiektów budowlanych.

²⁰ Zapewnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego jednostek penitencjarnych.

²¹ Zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia technicznego.

²² Modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności.

²³ Zmiana systemu zatrudnienia personelu medycznego.

²⁴ Wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy służby więziennej.

²⁵ Wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych.

²⁶ Środki zapisane w planie finansowym SW.

²⁷ Budowa nowych jednostek organizacyjnych SW oraz rozbudowa i poprawa infrastruktury budowlanej.

²⁸ Modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności.

stanowiły koszty sporządzenia dokumentacji technicznej. Bez stosowania przepisów Pzp, na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy, zakupiono urządzenia za kwotę 171,5 tys. zł netto (211,0 tys. zł brutto) obejmujące: w ramach przedsięwzięcia nr 3 - system domofonowo przyzywowy o wartości 97,5 zł netto (120 tys. zł brutto), urządzenie do prześwietlania bagażu o wartości 69,1 tys. zł netto (85 tys. zł brutto)²⁹, w ramach przedsięwzięcia nr 8 - anteny na maszcie za kwotę 4,9 tys. zł netto (6 tys. zł brutto). Na finansowanie przedsięwzięcia nr 10³⁰ wydatkowano 132 tys. zł.

W okresie od 1 stycznia do 28 lutego 2019 r. nie realizowano innych zadań finansowanych z Programu modernizacji.

(akta kontroli str. 73-74, 322-331)

2.4. Trzy urządzenia o najwyższej wartości, zakupione w trybie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp., tj.: system domofonowo-przyzywowy zamontowany w pawilonie C o wartości brutto 120 tys. zł, system monitoringu wizyjnego o wartości 60 tys. zł brutto oraz urządzenie do prześwietlania paczek i bagażu o wartości 85 tys. zł brutto, zakupiono na podstawie zatwierdzonego przez Dyrektora ZK wniosku o przeprowadzenie postępowania o udzielenia zamówienia publicznego o wartości wyższej niż 10 tys. zł do wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro. Zapytania o cenę, skierowano do trzech podmiotów. Z podmiotami, które przedłożyły najkorzystniejsze oferty przeprowadzono negocjacje w zakresie dalszego obniżenia ceny urządzeń. Zastosowane procedury były zgodne z obowiązującymi w zakładzie karnym uregulowaniami wewnętrznymi³¹.

(akta kontroli str. 384-390, 991-1027)

2.5. W ramach zawartych umów nie stosowano klauzuli zatrudnienia, zawartej w art. 22 ust. 2 pkt 3 i ust. 2a Pzp.

(akta kontroli str. 966-1042)

2.6. Wartość zamówień udzielonych na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp, finansowanych w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 28 lutego 2019 r. ze środków Programu modernizacji, nie przekraczała kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp.

(akta kontroli str. 410-411)

2.7. Przedsiębiorstwo POMET, któremu powierzono realizację zadań w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp, zostało wymienione w załączniku nr 8 do obwieszczenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 sierpnia 2016 r., w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych³².

Cztery z dziesięciu umów zawartych z POMET, tj. umowy na wykonanie termomodernizacji budynku wielofunkcyjnego - kuchnia główna, odtworzenie nawierzchni z kostki brukowej, budowę wyгородzenia wewnętrznego w rejonie Pawilonu A oraz dźwigu osobowego w ZK oddziale zewnętrznym w Szamotułach zawierały zapisy stwierdzające, że zamówienia udzielono w celu zatrudnienia osób pozbawionych wolności przy realizacji robót budowlanych, bez określenia minimalnej liczby skazanych do zatrudnienia. Pozostałe sześć z dziesięciu umów zawartych z POMET, tj. umowy na zakup i montaż agregatu prądotwórczego, termomodernizację budynku socjalnego i finansowo-kwatermistrzowskiego, remont

²⁹ Urządzenie to sfinansowano środkami zapisanymi w planie finansowym SW w wys. 23,0 tys. zł netto (28,4 tys. zł brutto) oraz środkami rezerwy celowej 46,1 tys. zł netto (56,7 tys. zł brutto).

³⁰ Zmiana systemu zatrudnienia personelu medycznego.

³¹ Instrukcja udzielania przez Zakład Karny we Wronkach zamówień o wartości nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro oraz zamówień udzielanych na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

³² MP z 2016 r. poz.801

dachu pawilonu „F”, budowę dźwigu osobowego w ZK, remont posadzki w kuchni głównej - zmywalni oraz wymianę nawierzchni parkingu głównego, nie zawierały żadnych zapisów o obowiązku zatrudnienia przez POMET skazanych.

Załącznikiem do ofert składanych przez POMET, było oświadczenie o spełnieniu warunków określonych art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w zakresie zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

(akta kontroli str. 150-165, 219-222, 265-270, 626-634, 685-690, 753-758, 798-803, 846-852, 891-897)

ZK³³ zawarł z POMET ogólną umowę o zatrudnieniu skazanych na podstawie skierowania do pracy. W umowie tej strony zobowiązały się do współdziałania w procesie zatrudnienia do 130 skazanych na warunkach w niej ustalonych. Obowiązkiem POMET było m.in. zgłaszanie ZK zapotrzebowania w zakresie zatrudnienia skazanych w stosownym wyprzedzeniu, z podaniem stanowiska oraz wymaganymi badaniami specjalistycznymi niezbędnymi do danej pracy. Określono czas pracy skazanych, zasady ich wynagradzania i rozliczanie czasu pracy oraz zatrudnienie w systemie pełnego konwojowania i bez konwojowania.

(akta kontroli str. 301-315)

2.8 ZK po oszacowaniu wartości zamówienia w cenach rynkowych oraz zatwierdzeniu zadania przez Dyrektora OISW, kierował w formie pisemnej zaproszenia do składania ofert, do trzech przywieziennych zakładów pracy, które miały realizować usługi bądź roboty budowlane. Przywiezienne zakłady pracy, do których złożono zaproszenia określające przedmiot, zakres prac oraz termin realizacji zamówienia, posiadały w rejestrze przedsiębiorstw w Krajowym Rejestrze Sądowym (dalej: KRS) wpisy potwierdzające, że przedmiotem ich działalności były roboty określone w zaproszeniu do składania ofert. Rozpatrzeniu podlegały oferty tych podmiotów, które złożyły je pisemnie oraz oświadczyły, że spełniają warunki art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, m.in. w zakresie zamówienia związanego z zatrudnieniem osób pozbawionych wolności. Zamawiający prowadził z podmiotem, który złożył najkorzystniejszą ofertę, negocjacje w celu dalszego obniżenia ceny.

W zawieranych umowach uszczegóławiano m.in. przedmiot zamówienia, termin i wartość wykonania usługi, kary umowne za opóźnienia w realizacji zamówienia oraz ustalano pięcioletnią gwarancję. Umowy zawarte przez zakład karny z przedsiębiorstwem POMET, a także formularze ofertowe złożone w zakładzie karnym nie zawierały informacji o możliwości zlecenia realizacji zadania podwykonawcy. Przejęcia placu budowy dokonywał POMET, a odbioru końcowego dokonywali przedstawiciele ZK i POMET. W dokumentacji 10 skontrolowanych zadań brak było informacji wskazujących na udzielenie przez zakład karny zgody na przekazanie realizacji zadań innemu podmiotowi.

(akta kontroli str. 75-300, 548-965)

Realizując dziesięć zadań, zleconych na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8, ZK skierował łącznie 27 zaproszeń do składania ofert do przywieziennych zakładów pracy, a w dwóch przypadkach zamieścił ogłoszenie o zamówieniu na stronach internetowych SW. W przypadku wszystkich dziesięciu zadań, ofertę na ich realizację przedłożył zakładowi karnemu jedynie POMET, a w jednym przypadku inny przywiezienny zakład pracy poinformował ZK o odstąpieniu od składania oferty. W przypadku 18 zaproszeń do złożenia ofert przywiezienne zakłady pracy nie udzieliły zakładowi karnemu żadnej odpowiedzi oraz nie złożyły ofert.

(akta kontroli str. 412-414)

³³ Nr 2/2014 z 1 kwietnia 2014 r. i 2/2018 z 5 kwietnia 2018 r.

2.9. Za realizację 10 zadań zleconych przedsiębiorstwu POMET, ZK zapłacił 2.537,1 tys. zł netto, tj. 2.955,9 tys. zł brutto. Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonej w POMET wynika, że we wszystkich 10 przypadkach przedsiębiorstwo to zleciło realizację robót podmiotom zewnętrznym, tj. prywatnym podmiotom gospodarczym nieposiadającym statusu przywieziennego zakładu pracy. Czynności wykonywane przez Pomet ograniczały się do sprawowania nadzoru BHP (szkolenia pracowników - osób osadzonych), obsługi kadrowej, administracyjnej, gwarancyjnej. Zakład karny nie dysponował umowami zawartymi pomiędzy POMET a podmiotami prywatnymi.

(akta kontroli str. 410-411)

2.10. W okresie objętym kontrolą, nie wystąpiły przypadki unieważnienia postępowań o udzielenie zamówień publicznych w zakresie wydatków z Programu modernizacji.

(akta kontroli str. 75-300, 548-965)

3. Realizacja zadań oraz ich finansowanie i sprawozdawanie z ich wykonania

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zadania finansowane z Programu modernizacji realizowano terminowo, a poniesione nakłady były zgodne z kwotami zatwierdzonymi przez Dyrektora OISW. Wszystkie nw. zadania zlecono do realizacji przywieziennemu zakładowi pracy „POMET”:

- termomodernizacja budynku wielofunkcyjnego – kuchni głównej. Zadanie zrealizowano do 27 czerwca 2018 r. za cenę 580 tys. zł netto (713,5 tys. zł brutto). Podczas termomodernizacji zatrudniono trzech skazanych, przy średniomiesięcznym zatrudnieniu osadzonych w wymiarze 1,67 etatu. Łączne wynagrodzenie brutto wypłacone tym osobom wyniosło 6,3 tys. zł brutto, co stanowiło 0,89% kosztu całego zadania. Przed podjęciem zatrudnienia osadzeni ci byli zatrudnieni nieodpłatnie na terenie zakładu karnego w trybie art. 123a §1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy³⁴;

- dostawę i montaż agregatu prądotwórczego zrealizowano do 30 października 2017 r. za cenę 195,9 tys. zł netto (241,0 tys. zł brutto). Przy montażu ww. urządzenia zatrudniono średniomiesięcznie jednego skazanego zatrudnionego uprzednio odpłatnie w POMET. Wynagrodzenie brutto wyniosło 2,0 tys. zł, co stanowiło 0,83% kosztu całego zadania;

- termomodernizację budynku socjalno-finansowo-kwatermistrzowskiego, I etap wykonano terminowo do 14 grudnia 2018 r. za cenę netto 148,5 tys. zł (182,6 tys. zł brutto). Zaplanowane zakończenie realizacji zadania przypadło na 31 maja 2019 r. (II etap), tj. po zakończeniu realizacji czynności kontrolnych NIK. Łączna wartość umowy wynosiła 365,8 tys. zł netto³⁵. Przy realizacji zadania zatrudniono odpłatnie jednego skazanego (średniomiesięcznie) zatrudnionego uprzednio odpłatnie w przywieziennym zakładzie pracy. Wypłacone wynagrodzenie brutto wyniosło 2,2 tys. zł, co stanowiło 1,2% kosztów poniesionych w 2018 r.;

- remont posadzki w kuchni głównej - zmywalni wykonano 27 lipca 2018 r. za cenę 36,5 tys. zł netto (44,9 tys. zł brutto). Przy realizacji zadania zatrudniono odpłatnie dwóch skazanych (średniomiesięcznie), którzy poprzednio byli zatrudnieni nieodpłatnie na terenie zakładu karnego. Łączne wynagrodzenie brutto obu skazanych wyniosło 5,9 tys. zł, co stanowiło 13,1 % kosztów całego zadania;

- remont dachu pawilonu „F” wykonano w terminie do dnia 28 listopada 2018 r. za cenę 647,7 tys. zł netto (699,5 tys. zł brutto), zatrudniając przy tym jednego skazanego, który uprzednio wykonywał na terenie ZK nieodpłatnie prace porządkowe i pomocnicze w trybie przepisów kodeksu karnego wykonawczego.

³⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 676, ze zm.

³⁵ Środki na dokończenie tego zadania z rezerwy celowej w kwocie 267.350,00 zł, i zostały przyznane decyzją Dyrektora Generalnego SW nr BB.310.1.7.2019.WO z 26 kwietnia 2019 r.

Wynagrodzenie skazanego wyniosło 2,3 tys. zł, co stanowiło 0,3% kosztów całego zadania;

- wymianę nawierzchni parkingu głównego wykonano do 8 października 2018 r. za cenę 161,8 tys. zł netto (199 tys. zł brutto). Przy realizacji zadania zatrudniono jednego skazanego zatrudnionego uprzednio odpłatnie w POMET. Wynagrodzenie skazanego wyniosło 2,1 tys. zł, co stanowiło 1,1% kosztów całego zadania;

- budowę dźwigu osobowego w ZK wykonano do 14 grudnia 2018 r. za cenę 397,9 tys. zł netto (489,4 tys. zł brutto). Przy budowie dźwigu zatrudniono czterech osadzonych, którzy uprzednio wykonywali nieodpłatnie prace porządkowe i pomocnicze w trybie kodeksu karnego wykonawczego. Wynagrodzenie osadzonych wyniosło 15,2 tys. zł, co stanowiło 3,1% kosztów całego zadania;

- budowę dźwigu osobowego w oddziale zewnętrznym w Szamotułach wykonano do dnia 20 grudnia 2018 r. za cenę 249,8 tys. zł netto (299,8 tys. zł brutto). Przy realizacji zadania zatrudniono dwóch osadzonych, zatrudnionych uprzednio odpłatnie przy wykonywaniu prac na rzecz ZK. Wynagrodzenie osadzonych wyniosło 19,5 tys. zł, co stanowiło 6,5% poniesionych kosztów;

- budowę wygrozdzenia wewnętrznego w ZK Oddział zewnętrzny w Szamotułach wykonano 20 grudnia 2018 r. za cenę 73,1 tys. zł netto (89,9 tys. zł). Przy realizacji ww. zadania zatrudniono dwóch skazanych, z których jeden był uprzednio zatrudniony odpłatnie, a jeden wykonywał nieodpłatnie prace porządkowe i pomocnicze w trybie kodeksu karnego wykonawczego. Wynagrodzenie osadzonych wyniosło 17,4 tys. zł, co stanowiło 19,4% poniesionych kosztów;

- odtworzenie nawierzchni z kostki brukowej w ZK Oddział zewnętrzny w Szamotułach wykonano 20 grudnia 2018 r. za cenę 45,7 tys. zł netto (56,2 tys. zł brutto). Przy realizacji zadania zatrudniono dwóch skazanych, przy średniomiesięcznym zatrudnieniu w wymiarze 1,5 etatu. Wynagrodzenie osadzonych wyniosło 6,1 tys. zł, co stanowiło 10,9% poniesionych kosztów.

Stawka godzinowa osadzonych za wykonywaną pracę, wynosiła od 11,37 zł do 13,82 zł.

(akta kontroli str. 428-456)

3.2. W ramach realizacji Programu modernizacji ZK zlecił innym podmiotom³⁶ dostawę i montaż urządzeń i środków wyposażenia obejmujących:

- system monitoringu wizyjnego dostarczono 25 maja 2017 r. za cenę 48,8 tys. zł netto,

- przełączniki sieciowe LAN - 20 grudnia 2017 r. za cenę 20,9 tys. zł netto,

- system domofonowo-przyzywowy dostarczony w lipcu 2018 r. za cenę 97,5 tys. zł netto,

- skaner RTG dostarczony 18 grudnia 2018 r. za cenę 69,1 tys. zł netto,

- system antenowy zmodernizowany 29 maja 2018 r. za cenę 4,9 tys. zł netto.

(akta kontroli str. 75-300, 548-1042)

3.3. Na podstawie pisemnych zawiadomień składanych przez POMET o zakończeniu danego zadania, dokonywano komisyjnego odbioru końcowego. Protokoły odbioru końcowego w ośmiu przypadkach potwierdziły bezusterkowe wykonanie zleconego zadania.

W trakcie odbioru końcowego remontu parkingu głównego, wskazano potrzebę wyrównania linii ułożenia kostki, uzupełnienia piaskiem szczelin między kostką oraz wyrównania osadzenia studzienek. Usterki te usunięto w terminie siedmiodniowym, mieszczącym się w terminie określonym umową.

³⁶ Tj. podmiotom nieposiadającym statusu przywieźniennego zakładu pracy.

Umowa na budowę dźwigu osobowego zawarta 21 sierpnia 2018 r. pomiędzy POMET a Aresztem Śledczym w Szamotułach określała termin przekazania dźwigu do użytkowania od dnia 17 grudnia 2018 r. Reorganizacja tej jednostki spowodowała, że od 1 grudnia 2018 r., obowiązki inwestora przejął ZK, który aneksem do umowy, ustalił i przeprowadził odbiór robót w dniu 20 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 178-179, 228, 299, 526-529, 611-612, 681, 736, 795, 838, 885)

Objęte próbą badawczą w zakresie prawidłowości wykonania, trzy zadania o najwyższej wartości, zlecone POMET w trybie art. 4d ust 1 pkt 8 ustawy Pzp, tj. termomodernizacja budynku wielofunkcyjnego - kuchnia główna, wymiana pokrycia dachu pawilonu F oraz budowa dźwigu osobowego, wykonano zgodnie z dokumentacją techniczną oraz w zakresie określonym umową. Budynek poddany termomodernizacji oraz budynek, na którym wymieniono pokrycie dachowe, były zasiedlone i funkcjonowały zgodnie ze swoim przeznaczeniem. Dźwig osobowy w ZK został dopuszczony do ruchu decyzją Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego oraz posiadał pozwolenie na użytkowanie wydane przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

Finansowane z Programu modernizacji zadania, zostały zrealizowane terminowo, zgodnie z zakresem wskazanym w zatwierdzonej karcie i programie inwestycyjnym lub wniosku remontowym oraz w umowie z wykonawcą.

(akta kontroli str. 372-383)

3.4. Przekazane ZK składniki majątkowe nabyte bezpośrednio przez CZSW ze środków Programu modernizacji SW w postaci wyposażenia ochronnego, broni, celowników holograficznych, amunicji oraz kamer interwencyjnych, zostały przyjęte na stan magazynu uzbrojenia i były wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 463-469)

3.5. W latach 2017-2018 na zadania z programu modernizacji SW wydatkowano ogółem 3.754,7 tys., z tego: 3.681,4 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa oraz 73,3 tys. zł ze środków zapisanych w budżecie SW.

Niewykorzystane środki rezerwy celowej w kwocie 16,2 tys. zł, zwrócono do budżetu państwa.

ZK nie korzystał ze środków pochodzących z Funduszu Sprawiedliwości.

(akta kontroli str. 322-349, 462)

3.6. System sprawozdawczości i rozliczania zrealizowanych zadań modernizacyjnych, przewidywał komisyjny odbiór końcowy inwestycji oraz niezwłoczne sporządzenie protokołu końcowego, którego kopię przesyłano Dyrektorowi Okręgowemu SW i do Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego CZSW. Zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi, ZK składał rozliczenie danego zadania w terminie 60 dni od dnia odbioru końcowego w zakresie określonym w § 16 rozporządzenia Rady Ministrów z 3 lipca 2006 r w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 47-53, 180-186, 228, 299-300, 528-529, 611-612, 681, 735-746, 749, 795, 838-841)

3.7. Podwyżki dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi, przeliczono i wypłacono z wyrównaniem od 1 stycznia 2017 r.

(akta kontroli str. 367-371)

3.8. Podziału dodatków służbowych o charakterze motywacyjnym, dokonano zgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi.

(akta kontroli str. 370)

3.9. ZK, stosownie do zaleceń OISW, sprawozdawał rzeczową i finansową realizację zadań finansowanych ze środków Programu modernizacji.

(akta kontroli str. 470-518)

3.10. OISW w Poznaniu przeprowadził w grudniu 2018 r. kontrolę umów i procedur związanych z realizacją zadań w ramach Programu modernizacji. Kontrolą objęto zadania dotyczące: zakupu systemu monitoringu, termomodernizacji budynku wielofunkcyjnego - kuchni głównej, zakupu i montażu zespołu prądotwórczego oraz zakupu przełączników sieciowych do LAN. Zagadnienia związane z prawidłowością zlecania realizacji zadań w trybie art. 4d ust. 1 pkt PZP oraz zatrudniania osób pozbawionych wolności nie zostały objęte tą kontrolą.

Nadzór OISW sprawowany był również poprzez system kwartalnych i miesięcznych sprawozdań oraz prowadzonych rozliczeń finansowych dla poszczególnych zadań Programu.

(akta kontroli str. 350-355)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W latach 2017 - 2018 Dyrektor ZK we Wronkach, w trybie określonym w art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp udzielił przywieziennemu zakładowi pracy siedmiu zamówień na kwotę 2.569.950 zł, a ówczesny Dyrektor Aresztu Śledczego w Szamotułach, zajmujący w okresie prowadzenia kontroli stanowisko zastępcy Dyrektora ZK, trzech zamówień na kwotę 415.980,47 zł sfinansowanych ze środków pochodzących z Programu modernizacji. W przypadku siedmiu spośród tych zadań (o łącznej wartości 2.794.894,22 zł), ZK był zobowiązany do stosowania Pzp z uwagi na wartość jednostkową każdego z tych zadań, przekraczającą wyrażoną w złotych równowartość 30 tys. euro.

Żadna z zawartych w związku z tym umów nie zawierała postanowień regulujących możliwość dalszego zlecania realizacji tych zadań podwykonawcom.

(akta kontroli str. 150-165, 219-225, 265-273, 563-568, 610, 626-634, 682, 685-690, 757-757, 797-803, 842-852, 887, 891-899)

Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonej w przywieziennym zakładzie pracy POMET wynika, że cały zakres rzeczowy prac zleconych bezpośrednio przywieziennemu zakładowi pracy, został przez tę jednostkę dalej zlecony podwykonawcom nieposiadającym statusu takiego zakładu. Czynności wykonywane przez przywiezienny zakład pracy ograniczały się natomiast do przeprowadzenia szkoleń osadzonych ze znajomości procedur BHP oraz obsługi kadrowej, administracyjnej i gwarancyjnej tych zadań. Wynagrodzenie wypłacone przez POMET podwykonawcom stanowiło 94% kwoty otrzymanej od ZK, a w przypadku poszczególnych zadań wyniosło od 79,1% do 97,4% wartości zadań zleconych przedsiębiorstwu POMET przez ZK.

(akta kontroli str. 410-411)

Jednocześnie w sześciu umowach na realizację zadań zawartych z przywieziennym zakładem pracy w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp nie zawarto żadnych zapisów wymagających zatrudnienia do ich realizacji osób osadzonych. Ponadto w kolejnych czterech umowach zawarto jedynie ogólny zapis o konieczności zatrudnienia osób pozbawionych wolności, bez określenia przynajmniej minimalnej liczby osadzonych do zatrudniania.

(akta kontroli str. 150-165, 219-225, 265-273, 563-568, 610, 626-634, 682, 685-690, 757-757, 797-803, 842-852, 887, 891-899)

W konsekwencji, przy realizacji dziesięciu zadań o łącznej wartości 2.985.930,47 zł brutto zatrudniono jedynie 17 osadzonych. W ograniczonym zakresie realizowany

był zatem obowiązek tworzenia warunków do jak najszerzego zatrudniania osób pozbawionych wolności określony w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej, a także wynikający z wydanych na podstawie tego przepisu regulacjach wewnętrznych obowiązujących w Służbie Więziennej³⁷ oraz art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp.

Dyrektor ZK wyjaśnił, że kierując zaproszenia do składania ofert przez przywieźienne zakłady pracy, każdorazowo kierowano się informacją z KRS, że zakład ten w zakresie realizowanych prac miał informacje o wykonywaniu robót budowlanych, instalacyjnych oraz elektrycznych. Każdorazowo stosowano tryb konkurencyjny, ponieważ zapytania ofertowe kierowano do, co najmniej, trzech przywieziennych zakładów pracy. Według Dyrektora, kierowanie zaproszeń do składania ofert wynikało również z realizacji wytycznych Dyrektora Generalnego SW zawartych w piśmie BKW(p) 073/141/2016/1046 z 21 października 2016 r., zgodnie z którymi, zlecenia realizacji zadań należało w pierwszej kolejności kierować do przywieziennych zakładów pracy. Dyrektor ZK wskazał, że środki finansowe na realizację zaplanowanych inwestycji, przekazywano ZK w danym roku budżetowym najwcześniej w miesiącu kwietniu, lub w późniejszych miesiącach, a w jednym przypadku środki zostały przyznane w grudniu 2017 r. Biorąc powyższe pod uwagę oraz postępując zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego, zlecenie realizacji zamówień na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp umożliwiało w miarę możliwości zatrudnienie osadzonych, skracало wybór wykonawcy oraz umożliwiało terminowe (w danym roku budżetowym) wykorzystanie środków finansowych oraz ich rozliczenie.

(akta kontroli str. 392-409, 526-527)

Podobne wyjaśnienie złożył były Dyrektor Aresztu Śledczego w Szamotułach, pełniący obecnie stanowisko Zastępcy Dyrektora ZK.

(akta kontroli str. 528)

Dyrektor ZK podał ponadto, że brak w części umów zawartych z POMET zapisów o zatrudnieniu skazanych przy realizacji zlecanych robót wynikał z faktu zawarcia ogólnej umowy o zatrudnieniu skazanych oraz każdorazowego składania przez POMET, wraz z ofertą, oświadczenia, że realizowane zamówienie jest związane z zatrudnieniem osób pozbawionych wolności. Dyrektor wyjaśnił także, że skazani, do pracy w przywieziennym zakładzie pracy, w tym również do zadań inwestycyjnych związanych z realizacją Programu modernizacji, kierowani byli zgodnie ze zgłaszanym przez przedsiębiorstwo zapotrzebowaniem. Dyrektor wskazał, że do realizacji zadań inwestycyjnych wewnątrz jednostki możliwe było każdorazowe kierowanie do zatrudnienia w przywieziennym zakładzie pracy nowych skazanych z podgrupą R-I (skazani odbywający karę pozbawienia wolności na oddziale typu zamkniętego), natomiast z uwagi na ograniczoną liczbę skazanych z podgrupą R-2 (osadzeni w oddziale typu półotwartego) oraz ze względu na zobowiązania umowne wobec innych podmiotów gospodarczych, do prac remontowych na zewnątrz jednostki wykorzystywani byli skazani z podgrupą R-2, którzy byli wcześniej zatrudnieni na rzecz przywieziennego zakładu pracy do prac gospodarczych, magazynowych i budowlanych. Dyrektor podkreślił, że w 2018 r., w POMET średniomiesięcznie zatrudnionych było 119 skazanych, a ponadto ZK współpracował z 11 podmiotami gospodarczymi zatrudniającymi skazanych odpłatnie oraz z 6 podmiotami, na rzecz których skazani świadczyli pracę nieodpłatnie. Składający wyjaśnienia wskazał ponadto, że problem braku pracy praktycznie nie występował wśród skazanych odbywających karę w zakładzie

³⁷ Pismo Dyrektora Generalnego SW nr BKW(p)-073-131/2016/1016 z 21 października 2016 r. i nr BKW(p)-073-136/2016/1016 z 24 listopada 2016 r.

karnym typu półotwartego, gdzie wszyscy skazani zdolni do pracy znajdują zatrudnienie (popyt na ich pracę ze strony kontrahentów przewyższa możliwości ZK). Według wyjaśnień Dyrektora w ubiegłym roku wzrosło również zatrudnienie odpłatne na rzecz podmiotów zewnętrznych zatrudniających skazanych odbywających karę w ZK typu zamkniętego, a ponadto zakład karny nawiązał współpracę z dwiema spółkami, które swą działalność zorganizowały w pomieszczeniach na terenie zakładu karnego. W grudniu 2018 r. otwarta została hala produkcyjna, w której zatrudnienie znaleźć ma docelowo 100 skazanych. Dyrektor podkreślił, że aktualnie jednostka kieruje do zatrudnienia ok. 800 skazanych, a w planach na bieżący rok jest wybudowanie we współpracy z lokalnym zakładem produkcyjnym kolejnej hali produkcyjnej i zatrudnienie w niej 150 skazanych, a także współpraca z nowym podmiotem gospodarczym, który na terenie jednostki zatrudni kolejnych 40 skazanych.

(akta kontroli str. 392, 529-531)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje jednak, że dopuszczenie (we wszystkich zadaniach zleconych w trybie 4d ust. 1 pkt 8 Pzp) podwykonawców do realizowania zdecydowanej większości prac zmarginalizowało zadania wykonywane bezpośrednio przez przywiezienny zakład pracy. Tymczasem zakład taki – w odróżnieniu od podwykonawców – tworzony jest m.in. w celu stworzenia warunków do zatrudniania w nim osób pozbawionych wolności w liczbie co najmniej 20% ogółu zatrudnionych (art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności³⁸). Ponadto to wykonawca wraz z podwykonawcami decydowali o liczbie zatrudnianych osadzonych. Podkreślić należy przy tym, że w opartych na postanowieniach art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej regulacjach wewnętrznych ustanowionych przez Dyrektora Generalnego SW (pismo z 21 października 2016 r.), kierownicy jednostek organizacyjnych przy udzielaniu zamówień na dostawy, usługi oraz roboty budowlane zobowiązani zostali do dokładania należytej staranności w celu maksymalizacji ilości stanowisk pracy dla osadzonych.

NIK podkreśla, że wyłączenie zastosowania Pzp ustanowione w art. 4d ust. 1 pkt 8 pzp obwarowane było spełnieniem następujących warunków:

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

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

- powinno ono być udzielane w związku z zatrudnieniem osób pozbawionych wolności (w przywieziennych zakładach pracy mogą być zatrudniane osoby pozbawione wolności i osoby nieukarane. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, osoby te stanowią co najmniej 20% ogółu zatrudnionych w przywieziennym zakładzie pracy. Zamówienie udzielane bez stosowania przepisów ustawy powinno mieć więc związek z zatrudnianiem osób pozbawionych wolności, nie zaś innych pracowników),
- wartość pojedynczego zamówienia powinna być mniejsza niż kwoty, od których obowiązują przepisy dyrektyw,

³⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2151.

- przedmiot udzielanego zamówienia powinien należeć do działalności zasadniczej zakładu. Zgodnie z ust. 2 artykułu 4d ustawy Pzp, do zasadniczej części działalności wlicza się działalność związaną z realizacją zamówień w związku ze społeczną i zawodową integracją osób.

Tym samym należy przyjąć, że celem ustanowienia zwolnienia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 pzp było wsparcie podmiotów, których działalność związana jest ze społeczną i zawodową integracją osób pozbawionych wolności, a nie wsparcie przedsiębiorców prowadzących rynkową działalność gospodarczą, którzy nie są wyspecjalizowani w zatrudnieniu osób pozbawionych wolności.

IV. Wniosek

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o podjęcie działań mających na celu zapewnienie realizacji zasadniczej części zamówień udzielanych w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp przez podmioty uprawnione do skorzystania z tego wyłączenia oraz określania w zawieranych umowach co najmniej minimalnej liczby zatrudnianych osób pozbawionych wolności.

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 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, 18 lipca 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Artur Piglas
doradca ekonomiczny

z u.p. Dyrektora
Tomasz Nowiński
p.o. wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis