



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W SZCZECINIE

LSZ.411.4.1.2024

Pani
Płk Renata Niziołek
Dyrektor Generalny Służby Więziennej
Centralny Zarząd Służby Więziennej
ul. Rakowiecka 37a
02-521 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/24/002/LSZ – Realizacja wybranych inwestycji finansowanych z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej w latach 2016-2024.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centralny Zarząd Służby Więziennej ¹ , ul. Rakowiecka 37a, 02-521 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Funkcję Dyrektora Generalnego Służby Więziennej ² pełnili: Płk Renata Niziołek, od 13 maja 2025 r. ³ ; Płk dr Andrzej Pecka, od 12 stycznia 2024 r. do 30 kwietnia 2025 r., Gen. Jacek Kitliński od 30 stycznia 2015 r. do 29 grudnia 2023 r. ⁴
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i realizacja inwestycji ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy. 2. Nadzór nad działalnością jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w zakresie realizacji inwestycji ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy.
Okres objęty kontrolą	Okres od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2024 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	1. Izabela Kirysiuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/162/2024 z 13 września 2024 r., nr LSZ/50/2025 z 7 marca 2025 r. 2. Magdalena Krakowska-Waż, doradca prawny, nr legitymacji służbowej 22973. (akta kontroli str. 1-2, 5-9, 8345-8346, 8763, 8765-8769)

¹ Dalej: CZSW lub Centralny Zarząd SW.

² Dalej: Dyrektor Generalny SW lub Dyrektor Generalny.

³ Od 1 do 12 maja 2025 r. Płk Renata Niziołek była Zastępcą Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

⁴ Zastępcą Dyrektora Generalnego Służby Więziennej od 4 do 11 stycznia 2024 r. był Gen. Krzysztof Stefanowski.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Centralnego Zarządu SW dotyczące planowania i realizacji wybranych inwestycji ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy⁷, a także sprawowanie nadzoru w tym obszarze nad jednostkami organizacyjnymi Służby Więziennej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2016-2024 (do 30 czerwca) kolejni Dyrektorzy Generalni SW nie zapewnili prawidłowego planowania i realizacji inwestycji finansowanych ze środków Funduszu Aktywizacji. Pomimo określenia wewnętrznych procedur regulujących sposób postępowania w badanym obszarze oraz zrealizowania przez jednostki penitencjarne szeregu zadań inwestycyjnych⁸ NIK zidentyfikowała w zakresie gospodarowania środkami publicznymi działania niezgodne z prawem, nieefektywne, niecelowe i niegospodarne. Dopuszczono m.in. do: przyznania i wydatkowania środków z FAZ w wysokości 70 000 tys. zł na cele niewskazane w przepisach ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności⁹; nieuzasadnionego rozpoczęcia budowy kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy Służby Więziennej w Zakładzie Karnym w Raciborzu i wydatkowania środków publicznych w wysokości 44 999,99 tys. zł¹⁰ z naruszeniem zasad obowiązujących jednostki sektora finansów publicznych. Stwierdzono także, że decyzje inwestycyjne o budowie nowych hal produkcyjnych i ich lokalizacji, podjęte zostały pomimo nierzetelnie przeprowadzonego procesu rozpoznania rynku w zakresie rzeczywistych potrzeb lokalnych kontrahentów. W konsekwencji, na koniec 2024 r., aż 14 hal w żaden sposób nie wykorzystywano, przy czym ponoszono jednocześnie koszty ich bieżącego utrzymania. Były to przedsięwzięcia ekonomicznie nieopłacalne, na których budowę niegospodarnie wydatkowano łącznie 34 476,52 tys. zł.

Centralny Zarząd SW dopuścił ponadto do procedowania wniosków o udzielenie dotacji z FAZ na budowę lub remont hal produkcyjnych z pominięciem wewnętrznych regulacji dotyczących planowania inwestycji, co było działaniem nierzetelnym.

Objęte badaniem zadania inwestycyjne realizowane były na podstawie pisma byłego Dyrektora Generalnego z 30 maja 2016 r., w którym określono orientacyjne wskaźniki założeń tzw. programu zwiększania zatrudnienia więźniów. Wskaźniki te nie podlegały aktualizacji, mimo upływu lat i powszechnego wzrostu cen i wskaźnika inflacji, co uznano za działanie nierzetelne. Stwierdzono wielokrotne przypadki ich przekroczenia¹¹ lub nieosiągnięcia¹². Dwukrotnie przekroczono planowaną wartość wydatków inwestycyjnych realizowanych w ramach programu. W Centralnym Zarządzie SW nie została ponadto dokonana ewaluacja efektów realizowanego od 2016 r. programu, pomimo znacznego zaangażowania środków publicznych, co było działaniem nierzetelnym.

Zarówno Dyrektor Generalny, jak i właściwe komórki organizacyjne Centralnego Zarządu SW, których zadania i obowiązki określono w regulaminie organizacyjnym CZSW, nierzetelnie nadzorowały działania jednostek organizacyjnych SW w zakresie

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: Fundusz Aktywizacji, Fundusz lub FAZ.

⁸ M.in. w zakresie budowy i remontów hal produkcyjnych.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1559; dalej: ustawa o zatrudnianiu.

¹⁰ Z tego 34 999,99 tys. zł ze środków budżetowych i 10 000 tys. zł ze środków FAZ (według stanu na 31 grudnia 2024 r.).

¹¹ Przekroczono m.in. wskaźnik kosztu utworzenia jednego miejsca pracy w budowanych/remontowanych halach oraz wskaźnik maksymalnego kosztu budowy hali.

¹² Nie osiągnięto poziomu wskaźnika liczby utworzonych miejsc pracy w halach produkcyjnych.

wykorzystywania hal produkcyjnych wybudowanych ze środków FAZ, a także sposób realizacji umów zawartych z kontrahentami¹³. Mając na uwadze skalę prowadzonych (w badanym okresie) działań inwestycyjno-remontowych, liczba kontroli i wizytacji dokonywanych w trakcie jednego roku była zbyt niska. Nadzór prowadzony głównie w oparciu o dokumentację sprawozdawczą jednostek organizacyjnych SW był niewystarczający. Nie zidentyfikowano choćby wielokrotnych przypadków naruszania przepisów § 13 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 czerwca 2024 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy¹⁴, a także warunków umów dotacyjnych odnoszących się do wymogów zatrudniania osób osadzonych i dzierżawy nowo wybudowanych hal produkcyjnych. Dopuszczono też do sytuacji, w których stwierdzone stany nieprawidłowe kwalifikowane były przez kontrolujących pracowników CZSW jako uchybienia.

W ocenie NIK w okresie objętym kontrolą nie podejmowano adekwatnych i skutecznych działań w obszarze zarządzania ryzykiem oraz naruszano obowiązki wynikające z kontroli zarządczej, w szczególności dotyczące sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek organizacyjnych SW (w badanym zakresie). Istotność stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości świadczy o słabości mechanizmów kontroli zarządczej w CZSW.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i realizacja inwestycji ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy

Opis stanu faktycznego

Dysponentem Funduszu Aktywizacji był Dyrektor Generalny. Środki Funduszu, zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zatrudnianiu, mogły być przeznaczone na finansowanie działań w zakresie resocjalizacji oraz wykonywania kary pozbawienia wolności, w szczególności m.in. na tworzenie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności oraz ochronę istniejących oraz tworzenie i utrzymanie w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej infrastruktury związanej z realizacją ustawowych zadań Służby Więziennej¹⁶.

Szczegółowe zasady oraz tryb finansowania działań ze środków Funduszu określało rozporządzenie w sprawie Funduszu Aktywizacji. Według załącznika nr 3 do ww. rozporządzenia, będącego wzorem wniosku o udzielenie dotacji, podmiot ubiegający się o dotację, zobowiązany był m.in. do podania we wniosku: informacji o dotychczasowej działalności wnioskodawcy w zakresie resocjalizacji osób pozbawionych wolności (w szczególności w zakresie poziomu i okresu zatrudnienia osób pozbawionych wolności oraz jednostek penitencjarnych, z którymi wnioskodawca współpracował/współpracuje); wskazania zadania zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o zatrudnianiu; opisu zadania uwzględniającego termin, miejsce realizacji, liczbę uczestników i inne ważne, zdaniem wnioskodawcy, informacje; prognozowanych efektów resocjalizacyjnych realizacji zadania; preliminarza

¹³ Będącymi dzierżawcami hal produkcyjnych.

¹⁴ Dz. U. poz. 871 (wcześniej: Dz. U. z 2021 r. poz. 1078; Dz. U. z 2017 r. poz. 1069; Dz.U. z 2014 r. poz. 53). Dalej: rozporządzenie w sprawie Funduszu Aktywizacji.

¹⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁶ Dalej: SW.

całkowitych kosztów zadania, uwzględniającego źródła finansowania wraz z harmonogramem realizacji; wnioskowanej kwoty dotacji, sposobu jej wypłaty oraz zabezpieczenia proponowanego na wypadek konieczności zwrotu dotacji.

1.1. Dyrektor Generalny określił wytyczne dla jednostek organizacyjnych SW dotyczące zasad udzielania pomocy z Funduszu Aktywizacji, a także sposobu sporządzania i składania wniosków o udzielenie dotacji¹⁷ przez jednostki penitencjarne¹⁸. Zgodnie z wytycznymi, we wniosku o udzielenie dotacji na tworzenie w jednostkach penitencjarnych infrastruktury niezbędnej dla działań resocjalizacyjnych, należało wskazać m.in.: cel z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnianiu, z którym zgodne było planowane przedsięwzięcie; kwotę dotacji, o jaką ubiegał się wnioskodawca; rodzaj planowanych działań (budowa, adaptacja, remont, ulepszenie obiektów, w których były zatrudniane osoby pozbawione wolności). Wniosek o udzielenie dotacji miał zawierać m.in.: program inwestycji lub wniosek remontowy, przedwstępną umowę wnioskodawcy z podmiotem zatrudniającym odpłatnie osoby pozbawione wolności lub planującym takie zatrudnienie w wybudowanych lub remontowanych obiektach z podaniem wielkości i okresu planowanego zatrudnienia oraz planującym najem hali od jednostki penitencjarnej w celu zatrudnienia osób osadzonych, a także opinię właściwego dyrektora okręgowego SW, zawierającą ocenę wniosku m.in. pod kątem kosztów realizacji i utrzymania obiektu, efektów resocjalizacyjnych, planowanych zabezpieczeń wraz z opinią co do zgodności inwestycji z celami Funduszu.

(akta kontroli str. 277-290)

Dyrektor Generalny wydał zarządzenie w sprawie szczegółowych procedur przyznawania pomocy finansowej z Funduszu Aktywizacji¹⁹, powołał Komisję do spraw rozpoznawania wniosków o pożyczkę bądź dotację z Funduszu Aktywizacji oraz określił tryb działania tej Komisji²⁰. Powyższe procedury regulowały m.in. postępowanie z wnioskami o udzielenie dotacji. W skład ww. Komisji wchodził funkcjonariusze SW z komórek organizacyjnych CZSW: Biura Kwatermistrzowsko – Inwestycyjnego, Biura Prawnego, Biura Penitencjarnego, Biura Budżetu, Biura Ochrony i Spraw Obronnych, Wydziału do spraw Funduszu Aktywizacji.

Omówione regulacje (wraz z wytycznymi) były zgodne z wymogami § 10 rozporządzenia w sprawie Funduszu Aktywizacji.

(akta kontroli str. 171-214)

Dyrektor Generalny określił zasady, tryb i terminy planowania inwestycji²¹, które miały zastosowanie w przypadku dokonywania zmian w planach finansowych więziennictwa w danym roku budżetowym oraz przy opracowywaniu planów wieloletnich. Zgodnie z tymi zasadami, ZK i AŚ zgłaszać miały propozycje zadań inwestycyjnych do właściwych okręgowych inspektoratów SW²² (w terminie do 15 stycznia), które miały obowiązek dokonywania oceny propozycji tych zadań

¹⁷ Pismo z 13 marca 2015 r. znak: BKW(p)-073-18/2015/189 wraz z załącznikami nr 1, 1a, 2, 3. Dalej: wytyczne.

¹⁸ Zakłady karne i areszty śledcze oraz oddziały zewnętrzne tych jednostek, dalej: ZK i AŚ oraz OZ.

¹⁹ Zarządzenie nr 20/2012 z dnia 19 marca 2012 r. zmienione zarządzeniami: nr 65/15 z dnia 25 listopada 2015 r., nr 41/22 z dnia 31 maja 2022 r. i nr 56/24 z dnia 28 sierpnia 2024 r.

²⁰ Zarządzenie nr 21/2013 z dnia 5 kwietnia 2013 r. zmienione zarządzeniami: nr 51/2013 z dnia 29 listopada 2013 r., nr 9/14 z dnia 10 kwietnia 2014 r., nr 4/15 z dnia 5 lutego 2015 r., nr 11 z dnia 16 marca 2015 r., nr 9/16 z dnia 25 lutego 2016 r., nr 49/17 z dnia 25 września 2017 r., nr 3/21 z dnia 19 stycznia 2021 r., nr 39/22 z dnia 31 maja 2022 r., nr 55/23 z dnia 16 sierpnia 2023 r., nr 57/24 z dnia 28 sierpnia 2024 r.

²¹ Zarządzenie nr 24/2006 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie zasad planowania inwestycji więziennictwa, zmienione Zarządzeniem nr 8/2008 z dnia 11 kwietnia 2008 r.; Zarządzenie nr 9/17 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie planowania inwestycji w Służbie Więziennej; Zarządzenie nr 87/21 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie zasad planowania inwestycji w Służbie Więziennej.

²² Dalej: OISW.

i sporządzania listy zaakceptowanych zadań z oznaczeniem kolejności ich realizacji. Listę zadań inwestycyjnych, sporządzoną na formularzu pn. „wniosek inwestycyjny”, należało przekazać (w terminie do 15 lutego) do Biura Kwatermistrzowsko – Inwestycyjnego²³, którego zadaniem było: dokonanie oceny wniosków, sporządzenie wykazu zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w kolejnym roku i przedłożenie wykazu Dyrektorowi Generalnemu do akceptacji. Zatwierdzone wykazy stanowiły podstawę opracowania programów inwestycji. Programy te miały podlegać ocenie (przez BKW) i akceptacji (przez Dyrektora Generalnego). W oparciu o zatwierdzony wykaz i programy inwestycji na poszczególne zadania należało sporządzić projekt planu wydatków inwestycyjnych więziennictwa na następny rok. BKW miał przekazać ww. projekt planu do Biura Budżetu CZSW, jako element prac planistycznych nad projektem planu finansowego więziennictwa na następny rok.

W ww. regulacjach²⁴ dotyczących planowania inwestycji w SW nie określono odmiennego sposobu postępowania w przypadku inwestycji finansowanych z dotacji lub innych źródeł²⁵.

(akta kontroli str. 218-223, 240-246)

Dyrektor Generalny 30 maja 2016 r., powołując się na rządowy *program zwiększenia zatrudnienia więźniów, ogłoszony przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości*, wydał dyrektorom okręgowym SW²⁶ pisemne polecenie przygotowania dla każdej z jednostek penitencjarnych w inspektoracie okręgowym SW, w których planowana jest budowa hali produkcyjnej (...) *aktualnego etapu, na którym jest proces tworzenia infrastruktury oraz szczegółowego harmonogramu planowanych działań w tym zakresie. (...) w szczególności (...):*

- realizowanej lub planowanej lokalizacji hali i jej powierzchni;
- planowanej liczby uzyskanych miejsc pracy dla osadzonych;
- zastosowanych i planowanych sposobów pozyskania przedsiębiorców (dzierżawców hal);
- przedsiębiorców, z którymi prowadzili (...) rozmowy oraz stanu zaawansowania tych rozmów,
- branż, które reprezentują zainteresowani dzierżawą kontrahenci lub (...) zamiarów współpracy z określoną branżą gospodarki;
- planowanego terminu budowy hali oraz orientacyjnego kosztu jej budowy (wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą).

Ponadto w powyższym piśmie Dyrektor Generalny określił *orientacyjne wskaźniki* dotyczące programu zwiększenia zatrudnienia:

- 1) czas realizacji programu – 8 lat (2016-2023),
- 2) liczba hal produkcyjnych – min. 40 sztuk,
- 3) średnia powierzchnia hali – 1 000 m² (od 300 m² – 7 500 m²),
- 4) średnia powierzchnia hali przypadająca na jedno miejsce pracy (powierzchnia uzależniona od branży) – 20 m²,
- 5) minimalna liczba utworzonych miejsc pracy (w okresie rozruchu) – 2 000 miejsc,

²³ Dalej: BKW.

²⁴ Które wprowadzono na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 9 i 12 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2024 r., poz. 1869, ze zm.; dalej: ustawa o SW). Ww. przepisy stanowią, że do zakresu działania Dyrektora Generalnego należy w szczególności: (...) 9) ustalanie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami majątkowymi i racjonalnego wykorzystywania środków finansowych przeznaczonych na działalność Służby Więziennej; (...) 12) realizacja zadań wynikających z innych ustaw. Zarządzenia nie ograniczały zastosowania procedury planowania inwestycji wyłącznie do inwestycji finansowanych ze środków budżetowych.

²⁵ W programie inwestycji (w części opisowej) należało wskazać m.in. dane o planowanych, z poszczególnych źródeł, środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji.

²⁶ Pismo z 30.05.2016 r. znak: BDG-0030-2/16/385, dotyczące odprawy służbowej kadry kierowniczej SW w Ustce 22-24.06.2016 r.

- 6) maksymalna liczba utworzonych miejsc pracy (po osiągnięciu pełnej zdolności produkcyjnej wraz z możliwością pracy zmianowej) – 3 750 miejsc,
- 7) koszt budowy 1 m² hali wraz z infrastrukturą – max. 2 500 zł,
- 8) koszt utworzenia 1 miejsca pracy osadzonego – max. 52 500 zł,
- 9) wartość całego programu w okresie 8 lat – 105 000 000 zł.

(akta kontroli str. 292-295)

W toku kontroli ustalono, że dokument określany *rządowym programem zwiększenia zatrudnienia więźniów* lub programem pn. „Praca dla Więźniów”, na który powoływał się Dyrektor Generalny m.in. w maju 2016 r., nie został formalnie ustanowiony i ogłoszony oraz nie istnieje żadna jego papierowa wersja.

Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości²⁷ w imieniu Ministra Sprawiedliwości wyjaśnił²⁸, że *Zasadnicze ustalenia związane z działaniem i wdrażaniem programu oraz jego ewaluacja były wynikiem bezpośrednich spotkań, rozmów i ustaleń każdorazowego Sekretarza lub Podsekretarza Stanu właściwego w sprawach Służby Więziennej z osobami odpowiedzialnymi za realizację programu po stronie Służby Więziennej.*

Artur Dziadosz, były Zastępca Dyrektora Generalnego (pełniący funkcję do 3 lutego 2021 r.) zeznał²⁹, że *samym pomysłodawcą był minister Patryk Jaki*. Jacek Kitliński, były Dyrektor Generalny (pełniący funkcję od 30 stycznia 2015 r. do 29 grudnia 2023 r.) zeznał, że był to program autorski Pana Ministra Jakiego, ale nie przypomina sobie takiego dokumentu.

Ponadto Jacek Kitliński zeznał m.in.: *Zazwyczaj otrzymywało się polecenia z Ministerstwa Sprawiedliwości (...) Służba Więzienna jest umundurowaną i uzbrojoną formacją podlegającą Ministrowi Sprawiedliwości. Nie przypominam sobie, żebym ja to tworzył, tzn. konkretną liczbę hal. Urzędnicy z DWOiP³⁰ realizowali pomysły Pana Ministra Sprawiedliwości. (...). Nie wiem, skąd wzięły się te parametry.*

(akta kontroli str. 571-608, 8356-8367)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że: *W zasobach Biura Dyrektora Generalnego, odpowiedzialnego za stronę internetową Służby Więziennej, nie znajduje się dokumentacja w wersji papierowej dotycząca programu „Praca dla Więźniów”.*

(akta kontroli str. 8100, 8343)

Dyrektor Generalny pismem z 12 stycznia 2016 r.³¹ wyznaczył termin do składania wniosków o udzielenie dotacji do 31 października 2016 r. W pozostałych latach (2017-2024) Dyrektor Generalny nie przekazywał jednostkom organizacyjnym SW pism określających termin na składanie wniosków o udzielenie dotacji.

(akta kontroli str. 291-295, 8014, 8333)

W okresie objętym kontrolą w CZSW rozpatrzono pozytywnie 509 wniosków o udzielenie dotacji z Funduszu Aktywizacji na łączną kwotę 940 mln zł³².

Wnioski obejmowały następujące zadania:

- tworzenie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności oraz ochronę istniejących (m.in. zakup maszyn i urządzeń, zakup i montaż linii produkcyjnych, zakup samochodów do przewozu osadzonych),
- modernizację przywieziennych zakładów pracy i ich produkcji (m.in. zakup linii produkcyjnych, zakup maszyn i urządzeń),

²⁷ Wojciech Kutyla.

²⁸ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁹ W trybie art. 42 ust. 1 ustawy o NIK.

³⁰ Przypis NIK: Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji.

³¹ Znak: BKW(p)-073/5/16/23.

³² Na podstawie rekomendacji Komisji do spraw rozpoznawania wniosków o pożyczkę lub dotację z FAZ.

- organizowanie nauki zawodu i doskonalenia zawodowego (m.in. dostosowanie pomieszczeń do nauki),
- organizowanie szkoleń w zakresie aktywizacji zawodowej,
- tworzenie i utrzymanie w jednostkach organizacyjnych SW infrastruktury związanej z realizacją ustawowych zadań SW (m.in. budowa hal produkcyjnych, budowa bram, szlak wjazdowych dla samochodów dostawczych do hal produkcyjnych, zakup i montaż systemów ochronnych, przebudowa i rozbudowa murów ochronnych),
- zakup sprzętu i środków ochrony osobistej dla funkcjonariuszy SW.

Łącznie w kontrolowanym okresie do Dyrektora Generalnego SW (Dysponenta Funduszu) wpłynęły 92 wnioski o udzielenie dotacji na budowę lub remont hal produkcyjnych na łączną kwotę 415,7 mln zł, pozytywnie rozpatrzonych zostało 59 wniosków na łączną kwotę 275,9 mln zł.

(akta kontroli str. 8342, 8078-8079)

Na próbie 50 zadań³³ finansowanych z udziałem środków z FAZ zweryfikowano prawidłowość i rzetelność poddawania wniosków o udzielenie dotacji dwuetapowej kwalifikacji przez Komisję powołaną przez Dysponenta Funduszu, tj. przestrzeganie wymogów § 10 rozporządzenia w sprawie Funduszu Aktywizacji.

Badanie wykazało, że:

- pierwszy etap obejmował sprawdzenie wniosku pod względem formalnym (poprawność i kompletność), zgodności zadania z celami wydatkowania środków Funduszu Aktywizacji oraz możliwości ubiegania się jednostki o udzielenie dotacji;
- drugi etap obejmował kwalifikację merytoryczną w oparciu o kryterium zakresu działań resocjalizacyjnych jednostki (obejmujących dotychczasowy poziom zatrudnienia osadzonych oraz prognozę efektów resocjalizacyjnych, jakie mają zostać osiągnięte w wyniku wykorzystania wnioskowanej dotacji) oraz możliwości finansowych Funduszu Aktywizacji.

Zweryfikowano także zgodność postępowania z regulacjami wewnętrznymi, tj. zarządzeniami Dyrektora Generalnego w sprawie szczegółowych procedur przyznawania pomocy finansowej z Funduszu Aktywizacji³⁴ oraz w sprawie powołania i trybu działania Komisji do spraw rozpoznawania wniosków o pożyczkę bądź dotację z Funduszu Aktywizacji³⁵.

Wszystkie wnioski zawierały program inwestycji, umowy przedwstępne (najmu, dzierżawy hali lub zatrudnienia osadzonych) z podmiotami zatrudniającymi lub planującymi zatrudnić osoby pozbawione wolności wraz z określeniem minimalnej liczby osób, które zostaną zatrudnione (w przeliczeniu na pełne etaty) lub liczbę utworzonych miejsc pracy. W przypadku każdego wniosku dołączono pozytywną opinię właściwych miejscowo dyrektorów okręgowych SW (sformułowaną w bardzo ogólny sposób³⁶).

³³ Próbę określono na podstawie doboru celowego obejmującego 100% zrealizowanych inwestycji w latach 2016-2024 (do 30 czerwca 2024 r.) w formie budowy hal przemysłowych, mających być miejscem zatrudnienia osób pozbawionych wolności oraz remontów hal, tj. 50 zadań z 59 pozytywnie rozpatrzonych wniosków.

³⁴ Zarządzenie nr 20/2012 z dnia 19 marca 2012 r. zmienione zarządzeniami: nr 65/15 z dnia 25 listopada 2015 r., nr 41/22 z dnia 31 maja 2022 r. i nr 56/24 z dnia 28 sierpnia 2024 r.

³⁵ Zarządzenie nr 21/2013 z dnia 5 kwietnia 2013 r. zmienione zarządzeniami: nr 51/2013 z dnia 29 listopada 2013 r., nr 9/14 z dnia 10 kwietnia 2014 r., nr 4/15 z dnia 5 lutego 2015 r., nr 11 z dnia 16 marca 2015 r., nr 9/16 z dnia 25 lutego 2016 r., nr 49/17 z dnia 25 września 2017 r., nr 3/21 z dnia 19 stycznia 2021 r., nr 39/22 z dnia 31 maja 2022 r., nr 55/23 z dnia 16 sierpnia 2023 r., nr 57/24 z dnia 28 sierpnia 2024 r.

³⁶ Np. 1) Opinia Dyrektora Okręgowego SW w Bydgoszczy z 19 lutego 2016 r. dotycząca wniosku złożonego przez Dyrektora ZK w Potulicach: (...) realizacja powyższego zadania nie niesie za sobą skutków finansowych, związanych z kosztem mediów i wyposażenia. (...) Koszt inwestycji oraz termin jej realizacji określony w załączonym programie inwestycyjnym jest oszacowany właściwie, a czas realizacji zadania wystarczający do zrealizowania tego przedsięwzięcia w bieżącym roku. Zrealizowanie przedmiotowego zadania spowoduje

Po przeprowadzeniu weryfikacji Komisja podejmowała decyzję (w formie uchwały) o rekomendacji przyznania bądź odmowy przyznania dotacji, którą przedkładano Dysponentowi Funduszu. Dysponent FAZ podejmował decyzję o przyznaniu bądź odmowie przyznania dotacji. W okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki odmowy przyznania dotacji³⁷.

(akta kontroli str. 615-7977)

Analizy potrzeb poszczególnych ZK i AŚ ograniczały się do informacji zawartej we wnioskach o udzielenie dotacji, zawierającej opis dotychczasowych działań jednostki penitencjarnej w zakresie resocjalizacji osób skazanych, przebywających w danej jednostce (w części B formularza) oraz do określenia prognozowanych efektów resocjalizacyjnych realizacji zadania (w części C3 formularza).

Wszystkie jednostki organizacyjne SW wskazywały zbieżne cele, tj. konieczność realizacji zadań w zakresie resocjalizacji, polegających na zapewnieniu miejsc pracy dla osób osadzonych poprzez utworzenie nowych lub utrzymanie istniejących. Złożone wnioski o udzielenie dotacji nie zawierały osobnych analiz, raportów czy opracowań dotyczących potrzeb jednostki organizacyjnej SW w zakresie zatrudnienia osób pozbawionych wolności. W żadnym wniosku nie opisano szerzej czy i w jaki sposób przeprowadzono proces rozpoznania rynku w zakresie rzeczywistych potrzeb lokalnych kontrahentów.

W żadnym przypadku przedmiotem badania wniosków o dotacje nie było oszacowanie przewidywanych kosztów bieżącego utrzymania hal przemysłowych (po oddaniu obiektu do użytkowania).

(akta kontroli str. 297-307, 8531-8538)

Ustalono, iż dokumentacja znajdująca się w Wydziale ds. FAZ dotycząca udzielenia dotacji na budowę lub remont hal produkcyjnych nie zawierała wniosków inwestycyjnych jednostek organizacyjnych SW. W dokumentacji tej znajdowały się tylko programy inwestycji.

W zakresie zgodności postępowania jednostek SW i komórek organizacyjnych CZSW z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi planowania inwestycji³⁸ ustalono, że niektóre wnioski o udzielenie dotacji były procedowane z ich pominięciem, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 615-7977)

1.2.1. W latach 2016-2024 ze środków Funduszu Aktywizacji sfinansowano realizację przez 40 jednostek organizacyjnych SW³⁹ (zakładów karnych i aresztów śledczych)

zwiększenie zatrudnienia odpłatnego o liczbę ok. 50 osadzonych, co pozwoli na zapewnienie pracy osadzonym. Biorąc powyższe pod uwagę przedmiotowy wniosek oceniam pozytywnie i w pełni akceptuję.

2) Opinia Dyrektora Okręgowego SW w Krakowie z 26 maja 2017 r. dotycząca wniosku złożonego przez Dyrektora ZK w Trzebini: *Realizacja przedsięwzięcia (...) wygeneruje standardowe koszty w zakresie zużycia energii elektrycznej, jak i centralnego ogrzewania (...). Do wniosku została załączona szacunkowa wycena przedsięwzięcia. (...) Jednocześnie potwierdzamy, po analizie struktury załadunku, że jednostka jest w stanie w każdym czasie skierować do pracy wskazaną we wniosku ilość osadzonych. (...) Wniosek oceniono pozytywnie.*

³⁷ W latach 2016-2024 wpłynęły ogółem 753 wnioski o udzielenie dotacji z FAZ; pozytywnie rozpatrzono 509 wniosków.

³⁸ Tj. zarządzeniem nr 9/17 z dnia 23 stycznia 2017 r. oraz zarządzeniem nr 87/21 z dnia 29 grudnia 2021 r.

³⁹ ZK w Sztumie, ZK nr 1 w Grudziądzu, ZK nr 1 w Strzelcach Opolskich, ZK w Jastrzębiu Zdroju, AŚ w Bytomiu, AŚ w Koszalinie, ZK w Czarnem, ZK w Starem Bornem, AŚ w Szczecinie, ZK w Gorzowie Wlkp., AŚ w Krakowie, ZK w Trzebini, ZK w Nowym Wiśniczu, ZK w Chełmie, ZK w Łowiczu, ZK we Włocławku, ZK w Sierakowie Śląskim, ZK w Garbalinie, ZK w Kluczborku, ZK w Iławie, ZK w Kamińsku, AŚ w Suwałkach, ZK w Czerwonym Borze, AŚ w Olsztynie, ZK w Nysie, ZK w Zarębie, ZK nr 1 we Wrocławiu, ZK w Strzelinie, ZK w Gębarzewie, AŚ w Poznaniu, ZK w Krzywańcu, ZK we Wronkach, ZK w Głogowie, AŚ w Międzyrzeczu, ZK w Potulicach, ZK w Rzeszowie, AŚ w Kielcach, AŚ w Warszawie – Białolecie, ZK w Przytułach Starych, AŚ w Warszawie – Grochowie.

oraz jeden podmiot zewnętrzny⁴⁰ (przedsiębiorcę) 52 inwestycji (w tym: budowę 43 hal produkcyjnych, remont⁴¹ siedmiu hal produkcyjnych oraz budowę dwóch kompleksów budynków przeznaczonych na kwatery tymczasowe⁴² dla funkcjonariuszy SW⁴³).

Środki z Funduszu przyznane na realizację tych inwestycji wyniosły łącznie 286 829,6 tys. zł, w tym 216 829,6 tys. zł przeznaczono i wydatkowano na budowę i remonty hal produkcyjnych, a 70 000 tys. zł przeznaczono (i w części wydatkowano) na kwatery tymczasowe.

(akta kontroli str. 297-307, 615-7977, 8531-8538)

Liczba oddanych do użytku, wybudowanych/wyremontowanych hal produkcyjnych wyniosła:

- w 2016 r.:
 - wybudowano 4 hale produkcyjne o powierzchni od 940 do 7 700 m²; koszt budowy jednego obiektu wynosił od 1 859,5 do 8 130,1 tys. zł (cena budowy 1 m² powierzchni od 1 056 do 2 488 zł);
- w 2017 r.:
 - wybudowano 4 hale produkcyjne o powierzchni od 300 do 2 900 m²; koszt budowy jednego obiektu wynosił od 720 do 2 601,6 tys. zł (cena budowy 1 m² powierzchni od 897 do 2 592 zł);
 - wyremontowano 2 hale produkcyjne o powierzchni od 880 do 1 279 m²; koszt remontu jednego obiektu wynosił od 839,6 do 2 801,5 tys. zł (cena remontu 1 m² powierzchni od 954 do 2 190 zł);
- w 2018 r.:
 - wybudowano 8 hal produkcyjnych o powierzchni od 245 do 2 150 m²; koszt budowy jednego obiektu wynosił od 832 do 5 200 tys. zł (cena budowy 1 m² powierzchni od 1 481 do 3 393 zł);
 - wyremontowano 4 hale produkcyjne o powierzchni od 147 do 2 300 m²; koszt remontu jednego obiektu wynosił od 214,7 do 2 100 tys. zł (cena remontu 1 m² powierzchni od 913 do 2 147 zł);
- w 2019 r.:
 - wybudowano 5 hal produkcyjnych o powierzchni od 218 do 3 991 m²; koszt budowy jednego obiektu wynosił od 602,7 do 8 241,5 tys. zł (cena budowy 1 m² powierzchni od 2 065 do 4 852 zł);
- w 2020 r.:
 - wybudowano 11 hal produkcyjnych o powierzchni od 490 do 5 249 m²; koszt budowy jednego obiektu wynosił od 1 418 do 22 988,7 tys. zł (cena budowy 1 m² powierzchni od 2 040 do 6 007 zł);
 - wyremontowano 1 halę produkcyjną o powierzchni 212 m²; koszt remontu wyniósł 395 tys. zł (cena remontu 1 m² powierzchni: 1 868 zł);
- w 2021 r.:
 - wybudowano 6 hal produkcyjnych o powierzchni od 309 do 2 250 m²; koszt budowy jednego obiektu wynosił od 915 do 10 741,9 tys. zł (cena budowy 1 m² powierzchni od 2 966 do 6 124 zł);
- w 2022 r.:
 - wybudowano 2 hale produkcyjne o powierzchni od 1 000 do 1 149 m²; koszt budowy jednego obiektu wynosił od 4 712,8 do 5 985 tys. zł (cena budowy 1 m² powierzchni od 4 102 do 5 985 zł);

⁴⁰ AMICA S.A.

⁴¹ W każdym przypadku remont stanowił zadanie inwestycyjne (wydatki o charakterze majątkowym).

⁴² Zakończenie budowy zaplanowano na IV kwartał 2025 r.

⁴³ AŚ w Warszawie – Białoleśce i ZK w Raciborzu.

- w 2023 r.:
 - wybudowano 3 hale produkcyjne o powierzchni od 420 do 1 218 m²; koszt budowy jednego obiektu wynosił od 1 297 do 4 301,5 tys. zł (cena budowy 1 m² powierzchni od 1 372 do 3 533 zł).

W 2024 r. nie oddano do użytku żadnych hal produkcyjnych.

(akta kontroli str. 297-307, 615-7977, 8531-8538)

1.2.2. Wszystkie zbadane umowy zawarte w wyniku pozytywnego rozpatrzenia 50 wniosków o udzielenie dotacji na budowę lub remont hali produkcyjnej zostały sporządzone z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁴ (wymóg § 12 rozporządzenia w sprawie Funduszu Aktywizacji).

Rozliczenia wykorzystania środków 46 dotacji zostały zatwierdzone przez Dysponenta Funduszu Aktywizacji jako prawidłowe i złożone w terminach określonych w umowach o dotację. W czterech przypadkach Dyrektor Generalny stwierdził naruszenie dyscypliny finansów publicznych i skierował zawiadomienia do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych⁴⁵.

(akta kontroli str. 1955-2257, 3176-3440, 4493-4608)

Planowane zatrudnienie osób osadzonych (w przeliczeniu na pełne etaty) w wybudowanych lub wyremontowanych 50 halach produkcyjnych, zgodnie z danymi zawartymi we wnioskach o udzielenie dotacji i w umowach dotacji, miało wynosić łącznie 3 239 osób (w tym w przypadku remontów siedmiu hal produkcyjnych planowano utworzyć łącznie 215 nowych miejsc pracy⁴⁶).

(akta kontroli str. 297-307, 615-7977, 8531-8538)

Faktyczne zatrudnienie osób osadzonych (w przeliczeniu na pełne etaty) w wybudowanych lub wyremontowanych halach produkcyjnych wyniosło:

- 1 941 osób na 31 grudnia 2023 r. (tj. 60% planowanego zatrudnienia),
- 1 912 osób na 30 kwietnia 2024 r. (59%)
- 1 723 osoby na 31 sierpnia 2024 r. (53%),
- 1 538 osób na 31 grudnia 2024 r. (47%).

(akta kontroli str. 297-307, 615-7977, 8531-8538)

Według § 13 rozporządzenia w sprawie Funduszu Aktywizacji podmiot, który otrzymał dotację, obowiązany był do zatrudniania osób pozbawionych wolności przez okres i na zasadach określonych w umowie dotacji. Liczba hal produkcyjnych, które były niewykorzystywane i nie zatrudniano w nich osób pozbawionych wolności, wyniosła według stanu na:

- 31 grudnia 2023 r. – 5 hal⁴⁷ z 50 (tj. 10%),
- 30 kwietnia 2024 r. – 9 hal⁴⁸ (18%),

⁴⁴ Dz. U. z 2024 r., poz. 1530, ze zm.; dalej: ufp.

⁴⁵ 1) ZK w Starem Bornem: naliczono kary umowne dla wykonawcy inwestycji za nieterminowe jej wykonanie, po czym uzyskaną kwotę 213,72 tys. zł przekazano na rachunek bankowy Ministerstwa Finansów, zamiast na rachunek bankowy FAZ. Część dotacji w kwocie 3,53 tys. zł została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, została zwrócona do FAZ. 2) ZK w Zarębie: nieprawidłowo obliczono kubaturę brutto hali – według planu miała wynieść 29 269 m³, a wyniosła o 6 169 m³ mniej. Z tego powodu dokonano zwrotu kwoty dotacji 565,60 tys. zł wraz z odsetkami ustawowymi w kwocie 100,54 tys. zł. 3) ZK w Gębarzewie: rozliczenie dotacji przekazano dzień po obowiązującym terminie. 4) AŚ w Koszalinie OZ w Dobrowie: rozliczenie pierwszej transzy dotacji przekazano cztery dni po terminie, dokument OT – przyjęcie środka trwałego przesłano 25 dni po terminie rozliczenia dotacji.

⁴⁶ W remontowanych halach do powyższych obliczeń brano pod uwagę tylko nowo utworzone miejsca pracy. W dwóch halach utrzymano dotychczasowe miejsca pracy (ZK w Nowym Wiśniczu - 10 miejsc pracy, w ZK w Nysie - 20).

⁴⁷ ZK w Czarnem, ZK w Trzebini, ZK w Zarębie, ZK we Wronkach (jedna hala), ZK w Potulicach.

⁴⁸ ZK w Czarnem, ZK w Trzebini, ZK w Zarębie, ZK w Jastrzębiu Zdroju, AŚ w Krakowie, ZK we Wronkach (2 hale), ZK w Potulicach, AŚ w Warszawie – Grochowie.

- 31 sierpnia 2024 r. – 10 ha⁴⁹ (20%),
- 31 grudnia 2024 r. – 14 ha⁵⁰ (28%).

Liczba hal produkcyjnych, w których zatrudnienie osób pozbawionych wolności było niższe od ustalonego w umowie przedwstępnej z kontrahentem zewnętrznym, wyniosła według stanu na:

- 31 grudnia 2023 r. – 28 ha⁵¹ z 50 (tj. 56%),
- 30 kwietnia 2024 r. – 30 ha⁵² (60%),
- 31 sierpnia 2024 r. – 29 ha⁵³ (58%),
- 31 grudnia 2024 r. – 28 ha⁵⁴ (56%).

Ustalono, że koszt budowy lub remontu hal produkcyjnych, w których nie zatrudniano osób pozbawionych wolności i które nie były wykorzystywane według stanu na 31 sierpnia 2024 r., łącznie wyniósł 34 476, 52 tys. zł⁵⁵.

Bieżące koszty utrzymania nieużywanych hal produkcyjnych wyniosły: 102,43 tys. zł⁵⁶ w 2023 r., 179,11 tys. zł⁵⁷ w 2024 r.

(akta kontroli str. 297-307, 615-7977, 8079, 8106-8139 pliki nr 1-11, 8342, 8531-8538)

1.3.1. Analiza zbadanych zadań inwestycyjnych⁵⁸ pod kątem osiągania określonych przez Dyrektora Generalnego orientacyjnych wskaźników dotyczących programu zwiększenia zatrudnienia w wybudowanych lub wyremontowanych halach produkcyjnych, wykazała, iż:

a) koszt utworzenia jednego miejsca pracy:

⁴⁹ AŚ w Koszalinie (OZ w Dobrowie), ZK w Czarnem, AŚ w Krakowie, ZK w Trzebini (2 hale), ZK w Chełmie, ZK we Wronkach (dwie hale), ZK w Potulicach, ZK w Rzeszowie.

⁵⁰ AŚ w Bytomiu (OZ w Zabrze), AŚ w Koszalinie (OZ w Dobrowie), ZK w Czarnem (OZ w Szczecinku), ZK w Starem Bornem, AŚ w Krakowie (OZ Nowa Huta), ZK w Trzebini (2 hale), ZK w Chełmie, ZK w Łowiczu, ZK w Czerwonym Borze, ZK w Krzywańcu, ZK we Wronkach (dwie hale), ZK w Rzeszowie.

⁵¹ ZK w Sztumie, ZK nr 1 w Grudziądzu (1 hala), ZK nr 1 w Strzelcach Opolskich, ZK w Jastrzębiu Zdroju, AŚ w Bytomiu, AŚ w Koszalinie (OZ w Dobrowie – 2 hale), ZK w Starem Bornem, AŚ w Szczecinie (OZ w Stargardzie), ZK w Gorzowie Wlkp., ZK w Nowym Wiśniczu (1 hala), ZK w Chełmie, ZK w Łowiczu, ZK we Włocławku, ZK w Sierakowie Śląskim, ZK w Kamińsku, AŚ w Suwałkach, ZK w Czerwonym Borze, AŚ w Olsztynie, ZK nr 1 we Wrocławiu, ZK w Gębarzewie (2 hale), ZK we Wronkach (1 hala), AMICA S.A., ZK w Rzeszowie, AŚ w Kielcach, ZK w Przytułach Starych, AŚ w Warszawie – Grochowie.

⁵² ZK w Sztumie, ZK nr 1 w Grudziądzu (2 hale), ZK nr 1 w Strzelcach Opolskich, ZK w Jastrzębiu Zdroju, AŚ w Bytomiu, AŚ w Koszalinie (OZ w Dobrowie – 2 hale), ZK w Starem Bornem, AŚ w Szczecinie (OZ w Stargardzie), ZK w Gorzowie Wlkp., ZK w Nowym Wiśniczu (2 hale), ZK w Chełmie, ZK w Łowiczu, ZK w Sierakowie Śląskim, ZK w Kamińsku, AŚ w Suwałkach, ZK w Czerwonym Borze, AŚ w Olsztynie, ZK nr 1 we Wrocławiu (2 hale), ZK w Gębarzewie (2 hale), ZK we Wronkach (1 hala), AMICA S.A., ZK w Rzeszowie, AŚ w Kielcach, AŚ w Warszawie – Białoleśce, ZK w Przytułach Starych.

⁵³ ZK w Sztumie, ZK nr 1 w Grudziądzu (1 hala), ZK nr 1 w Strzelcach Opolskich, ZK w Jastrzębiu Zdroju, AŚ w Bytomiu, AŚ w Koszalinie (OZ w Dobrowie – 1 hala), ZK w Starem Bornem, AŚ w Szczecinie (OZ w Stargardzie), ZK w Gorzowie Wlkp., ZK w Nowym Wiśniczu (2 hale), ZK w Łowiczu, ZK we Włocławku, ZK w Sierakowie Śląskim, ZK w Kluczborku, ZK w Iławie, ZK w Kamińsku, AŚ w Suwałkach, ZK w Czerwonym Borze, ZK w Zarębie, ZK nr 1 we Wrocławiu (2 hale), ZK w Gębarzewie (2 hale), ZK w Krzywańcu, AMICA S.A., AŚ w Kielcach, ZK w Przytułach Starych, AŚ w Warszawie – Grochowie.

⁵⁴ ZK w Sztumie, ZK nr 1 w Grudziądzu (2 hale), ZK w Potulicach, ZK we Włocławku, ZK nr 1 w Strzelcach Opolskich, ZK w Jastrzębiu Zdroju, AŚ w Koszalinie (OZ w Dobrowie – 1 hala), AŚ w Szczecinie (OZ w Stargardzie), ZK w Gorzowie Wlkp., AŚ w Kielcach, ZK w Nowym Wiśniczu (2 hale), ZK w Kluczborku (OZ w Sierakowie Śląskim), ZK w Garbalinie, ZK w Kluczborku, ZK w Iławie, ZK w Kamińsku, AŚ w Suwałkach, AŚ w Olsztynie, ZK nr 1 we Wrocławiu (2 hale), ZK w Strzelinie, ZK w Gębarzewie (1 hala), AMICA S.A., AŚ w Warszawie – Białoleśce (1 hala), ZK w Przytułach Starych, AŚ w Warszawie – Grochowie.

⁵⁵ W tym: 16 607,12 tys. zł w ZK w Rzeszowie, 5 800,00 tys. zł w ZK w Chełmie, 3 660,65 tys. zł w ZK we Wronkach, 3 550,00 tys. zł w ZK w Potulicach, 1 400,00 tys. zł i 1 297,00 tys. zł w ZK w Trzebini, 832,00 tys. zł w ZK w Czarnem (OZ w Szczecinku), 720,00 tys. zł w AŚ w Krakowie (OZ Nowa Huta), 395,00 tys. zł w ZK we Wronkach, 214,74 tys. zł w AŚ w Koszalinie (OZ w Dobrowie).

⁵⁶ W tym: 7,24 tys. zł w ZK w Trzebini, 91,24 tys. zł w ZK w Zarębie, 3,94 tys. zł w ZK we Wronkach.

⁵⁷ W tym: 4,44 tys. zł w AŚ w Bytomiu OZ w Zabrze, 11,91 tys. zł w ZK w Czarnem OZ w Szczecinku, 25,58 tys. zł w ZK w Trzebini, 11,07 tys. zł w AŚ w Krakowie OZ Nowa Huta, 15,41 tys. zł w ZK w Chełmie, 15,15 tys. zł w ZK w Zarębie, 77,16 tys. zł w ZK w Krzywańcu, 10,09 tys. zł w ZK w Rzeszowie, 8,30 tys. zł w ZK w Łowiczu.

⁵⁸ Według stanu na 31 grudnia 2024 r.

- według pierwotnie planowanej w umowach liczby zatrudnienia osadzonych, nie przekroczył kwoty maksymalnej określonej przez Dyrektora Generalnego (52,5 tys. zł) w przypadku 25 z 50 hal (co stanowiło 50% badanej próby) i był wyższy od tej kwoty w pozostałych 25 przypadkach; według planowanej liczby zatrudnienia, skorygowanej po realizacji inwestycji i po dokonaniu zmian w liczbie osób w umowach z kontrahentami nie przekroczył kwoty maksymalnej określonej przez Dyrektora Generalnego (52,5 tys. zł) w przypadku 21 hal (42%) i był wyższy od tej kwoty w pozostałych 29 przypadkach;
 - według rzeczywistej liczby zatrudnienia nie przekroczył kwoty maksymalnej określonej przez Dyrektora Generalnego (52,5 tys. zł) w przypadku 13 hal (26%) i był wyższy od tej kwoty w pozostałych 37 przypadkach;
- b) wskaźnik maksymalnego kosztu budowy hali wraz z infrastrukturą (2 500 zł za 1 m²) nie został przekroczony w przypadku wszystkich wyremontowanych hal oraz został przekroczony w przypadku 27 wybudowanych hal;
- c) w żadnym przypadku nie osiągnięto założonych wartości wskaźników liczby utworzonych miejsc pracy w halach produkcyjnych (minimalny⁵⁹ w wysokości 2 000 miejsc i maksymalny⁶⁰ w wysokości 3 750 miejsc);
- d) wartość całego programu zwiększenia zatrudnienia w okresie 8 lat (do końca 2023 r.) wyniosła 216 829,6 tys. zł, tj. dwukrotność kwoty zakładanej (105 000 tys. zł).
(akta kontroli str. 292-294, 297-307, 615-7977, 8531-8538)

Określone przez Dyrektora Generalnego pismem z 30 maja 2016 r. ww. orientacyjne wskaźniki programu zwiększenia zatrudnienia osób pozbawionych wolności nie podlegały aktualizacji w okresie objętym kontrolą, mimo upływu lat i powszechnego wzrostu cen i wskaźnika inflacji. W Centralnym Zarządzie SW nie została ponadto dokonana ewaluacja efektów wdrażanego od 2016 r. przez Dyrektora Generalnego programu zwiększenia zatrudnienia osób pozbawionych wolności, mimo znacznego zaangażowania środków publicznych w jego realizację. O ww. nierzetelnych działaniach szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

1.3.2. Poszczególne ZK i AŚ miały określone przeznaczenie, uregulowane na podstawie art. 69 i 70 kkw zarządzeniem Dyrektora Generalnego⁶¹. Wyróżniono ZK typu: zamkniętego, półotwartego i otwartego⁶². Zgodnie z art. 90, 91 i 92 kkw, w zakładzie karnym typu zamkniętego skazani mogli być zatrudniani poza terenem zakładu w pełnym systemie konwojowania; w zakładzie karnym typu półotwartego, skazani mogli być zatrudniani poza terenem zakładu w systemie zmniejszonego konwojowania lub bez konwojenta, w tym również na pojedynczych stanowiskach pracy; w zakładzie karnym typu otwartego skazanych zatrudniało się przede wszystkim poza terenem zakładu, bez konwojenta, na pojedynczych stanowiskach pracy.

(akta kontroli str. 8665-8758)

We wszystkich jednostkach penitencjarnych, w których na 31 sierpnia 2024 r. zatrudnienie w wybudowanych halach było zerowe (czyli w 10 halach znajdujących się na terenie ośmiu jednostek), w dacie planowania inwestycji znajdował się zakład typu półotwartego; w czterech z tych jednostek znajdował się również zakład typu

⁵⁹ W okresie rozruchu.

⁶⁰ Po osiągnięciu pełnej zdolności produkcyjnej.

⁶¹ Zarządzenie nr 30/15 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie określenia przeznaczenia zakładów karnych i aresztów śledczych ze zm.; następnie Zarządzenie nr 15/18 Dyrektora z dnia 10 kwietnia 2018 r. ze zm.; Zarządzenie nr 10/21 Dyrektora z dnia 5 lutego 2021 r. ze zm.; Zarządzenie nr 77/21 Dyrektora z dnia 30 listopada 2021 r.; Zarządzenie nr 85/21 Dyrektora z dnia 29 grudnia 2021 r.

⁶² Dany ZK mógł posiadać więcej niż jeden typ.

otwartego⁶³; w pięciu zakład typu zamkniętego⁶⁴, w czterech znajdował się dodatkowo AŚ⁶⁵.

W jednostkach penitencjarnych, w których zatrudnienie w halach produkcyjnych na 31 sierpnia 2024 r. było niższe od planowanego (czyli w 29 halach znajdujących się na terenie 25 jednostek), w dacie planowania inwestycji w 24 jednostkach znajdował się zakład typu półotwartego⁶⁶, w siedmiu znajdował się również zakład typu otwartego⁶⁷, w 18 zakład typu zamkniętego⁶⁸, w 11 jednostkach znajdował się dodatkowo AŚ⁶⁹.

(akta kontroli str. 297-307, 8665-8758)

W trzech przypadkach⁷⁰, po wybudowaniu hali produkcyjnej, w jednostce penitencjarnej został dodatkowo utworzony ZK typu zamkniętego.

(akta kontroli str. 8665-8758)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że:

- w ZK w Łowiczu (...) zmiana przeznaczenia jednostki spowodowana była potrzebą zwiększenia liczby miejsc zakwaterowania dla skazanych recydywistów penitencjarnych odbywających karę w zakładzie karnym typu zamkniętego w związku ze stałym wzrostem tej populacji skazanych, ale również jako konsekwencja równoczesnej zmiany przeznaczenia AŚ w Łodzi (...).
- w przypadku ZK we Włocławku utworzono zakład typu zamkniętego (...). W związku z trwającą tendencją w przedmiocie problemu z rozmieszczaniem populacji skazanych recydywistów penitencjarnych (...). Dodatkową przesłanką (...) była zaplanowana budowa hali produkcyjnej (...), co wiązało się ze zwiększeniem zatrudnienia tej populacji skazanych.
- również w ZK w Strzelinie utworzono zakład typu zamkniętego dla skazanych mężczyzn - recydywistów penitencjarnych (...) w związku z utrzymującą się tendencją wzrostową ww. populacji osadzonych.

(akta kontroli str. 8343, 8096-8098, 8267-8325)

Ponadto Dyrektor Generalny wyjaśnił: w przypadku składania wniosków przez jednostki penitencjarne, każdy z wnioskodawców w treści składanego wniosku wskazywał na potrzebę budowy obiektu produkcyjnego na terenie danej jednostki, przyczyniając się tym samym do zwiększenia populacji zatrudnienia osadzonych zakwalifikowanych do odbywania kary w jednostce głównie, ale nie tylko, typu zamkniętego.

(akta kontroli str. 8098, 8343)

⁶³ AŚ w Koszalinie OZ w Dobrowie, AŚ w Krakowie OZ Nowa Huta, ZK w Trzebini, ZK w Rzeszowie.

⁶⁴ ZK w Czarnem OZ w Szczecinku, ZK w Chełmie, ZK w Potulicach, ZK w Rzeszowie, ZK we Wronkach.

⁶⁵ ZK w Czarnem OZ w Szczecinku, ZK w Chełmie, ZK w Potulicach, ZK w Rzeszowie.

⁶⁶ ZK w Sztumie, ZK nr 1 w Strzelcach Opolskich OZ w Strzelcach Opolskich, ZK w Jastrzębiu Zdroju, AŚ w Bytomiu OZ w Zabrze, AŚ w Koszalinie OZ w Dobrowie, ZK w Starem Bornem, AŚ w Szczecinie OZ w Stargardzie, ZK w Gorzowie Wlkp. OZ w Słomku, ZK w Łowiczu, ZK we Włocławku, ZK w Kluczborku OZ w Sierakowie Śląskim, ZK w Kluczborku, ZK w Iławie, ZK w Kamińsku, AŚ w Suwałkach, ZK w Czerwonym Borze, ZK w Zarębie, ZK nr 1 we Wrocławiu, ZK w Gębarzewie (dwie hale), ZK w Krzywańcu, hala Amica S.A. we Wronkach, AŚ w Kielcach, ZK w Przytułach Starych, AŚ w Warszawie – Grochowie.

⁶⁷ AŚ w Koszalinie OZ w Dobrowie, ZK w Gorzowie Wlkp. OZ w Słomku, ZK w Czerwonym Borze, ZK w Krzywańcu, AŚ w Kielcach, ZK w Przytułach Starych.

⁶⁸ ZK w Sztumie, ZK nr 1 w Strzelcach Opolskich OZ w Strzelcach Opolskich, AŚ w Szczecinie OZ w Stargardzie, ZK w Nowym Wiśniczu (obydwie hale), ZK w Łowiczu, ZK we Włocławku, ZK w Kluczborku, ZK w Iławie, ZK w Kamińsku, AŚ w Suwałkach, ZK w Czerwonym Borze, ZK nr 1 we Wrocławiu, ZK w Gębarzewie (dwie hale), ZK w Krzywańcu, hala Amica S.A. we Wronkach, AŚ w Kielcach, ZK w Przytułach Starych, AŚ w Warszawie – Grochowie.

⁶⁹ ZK w Łowiczu, ZK w Kluczborku, ZK w Iławie, AŚ w Suwałkach, ZK w Czerwonym Borze, ZK nr 1 we Wrocławiu, ZK w Gębarzewie (dwie hale), ZK w Krzywańcu, AŚ w Kielcach, ZK w Przytułach Starych, AŚ w Warszawie – Grochowie.

⁷⁰ ZK w Łowiczu, ZK we Włocławku, ZK w Strzelinie.

Naczelnik Wydziału ds. Funduszu Aktywizacji wyjaśnił: (...) Jednym z głównych powodów wskazywanych we wnioskach była potrzeba utworzenia miejsc pracy dla skazanych odbywających karę w zakładach typu zamkniętego, ponieważ do zatrudnienia poza terenem jednostki jedynie można kierować skazanych, którzy nabyli umiejętności właściwego funkcjonowania w warunkach zwiększonej samodyscypliny. (...) W nowo powstałych halach zatrudnienie mieli znaleźć przede wszystkim osadzeni odbywający karę w zakładach karnych typu zamkniętego, a więc ta kategoria osadzonych, w której ze względu na warunki odbywania kary odsetek zatrudnienia osadzonych jest najmniejszy. (...)

(akta kontroli str. 323, 375)

NIK stwierdza, że decyzje inwestycyjne o budowie nowych hal, w szczególności zaakceptowanie ich lokalizacji, podjęte zostały pomimo nierzetelnie przeprowadzonego procesu rozpoznania rynku w zakresie rzeczywistych potrzeb lokalnych kontrahentów, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

1.3.3. Dysponent Funduszu Aktywizacji dwóm jednostkom penitencjarnym udzielił w 2023 r. dotacji na budowę kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy SW. AŚ w Warszawie – Białoleśce otrzymał dofinansowanie na kwotę 25 000 tys. zł⁷¹ (całkowita wartość inwestycji: 70 000 tys. zł), natomiast ZK w Raciborzu 45 000 tys. zł⁷² (całkowita wartość inwestycji: 50 000 tys. zł). Termin zakończenia realizacji ww. inwestycji został wyznaczony odpowiednio na trzeci i czwarty kwartał 2025 r. Zgodnie z programem inwestycji, w Warszawie – Białoleśce miało powstać 100 mieszkań wraz z garażem podziemnym, a w Raciborzu 64 mieszkania, w formule „pod klucz” (gotowe do zamieszkania, wraz z podstawowym wyposażeniem).

(akta kontroli str. 615-814)

Złożone wnioski o udzielenie dotacji ww. jednostki penitencjarne uzasadniały potrzebą uzupełnienia istniejących wakatów w SW w danej lokalizacji, a możliwość pozyskania kwatery tymczasowej miała być zachętą dla nowo zatrudnionych funkcjonariuszy. Dysponent Funduszu Aktywizacji, przyznając dotacje dla ww. jednostek penitencjarnych uznał, że cel inwestycji wpisuje się w cele przeznaczenia środków Funduszu Aktywizacji, tj. *na finansowanie działań w zakresie resocjalizacji oraz wykonywania kary pozbawienia wolności, w szczególności na tworzenie i utrzymanie w jednostkach organizacyjnych SW infrastruktury związanej z realizacją ustawowych zadań SW*.

(akta kontroli str. 615-814)

Udzielenie dotacji w łącznej wysokości 70 000 tys. zł na budowę kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy SW było niezgodne z celami przeznaczenia środków Funduszu Aktywizacji określonymi w art. 8 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wydatki w ramach inwestycji w postaci budowy kwater przy AŚ w Warszawie – Białoleśce zostały ujęte w planie wydatków inwestycyjnych więziennictwa (§ 6050) dla OISW w Warszawie w 2022 r. w poz. 7 pod nazwą *Dokumentacja przyszłościowa: Budowa kwater tymczasowych przy Areszcie Śledczym w Warszawie – Białoleśce (woj. mazowieckie)* w kwocie 700 tys. zł. Wydatków majątkowych na dokumentację projektową budowy kwater tymczasowych nie ujęto w planie finansowym dla Okręgowego Inspektoratu SW w Katowicach (ZK w Raciborzu) w 2022 r. W piśmie

⁷¹ Porozumienie nr 2/2023/BKW-P.434.8.2.2023.RR.1 z 11 kwietnia 2023 r.

⁷² Porozumienie nr 30/2023/BKW-P.434.14.2.2023.MJu.1 z 9 maja 2023 r. wraz z aneksem nr 1 z 23 listopada 2023 r.

Dyrektora Generalnego z 8 lutego 2023 r.⁷³, skierowanym do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, w odniesieniu do zadania inwestycyjnego w Raciborzu, wskazano m.in., że w chwili obecnej opracowana została koncepcja zamierzonej inwestycji oraz że przygotowywany jest Program funkcjonalno-użytkowy przedmiotowego przedsięwzięcia.

W przypadku obydwu inwestycji w 2023 r. zostały skierowane wnioski inwestycyjne do Dyrektora Generalnego: na kwotę 70 000 tys. zł (AŚ w Warszawie – Białolecze⁷⁴) i na kwotę 50 000 tys. zł (ZK w Raciborzu⁷⁵). Środki na realizację powyższych inwestycji zostały również zaplanowane i wydatkowane z Programu Modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025 w roku 2023 w kwocie 25 000 tys. zł⁷⁶.

(akta kontroli str. 615-1540, 8778-8780)

W latach 2016-2024 w AŚ w Warszawie – Białolecze:

- liczba wakatów na stanowiskach funkcjonariuszy SW wyniosła łącznie 309 (w tym na koniec 2023 r. – 48),
- liczba wypłaconych równoważników pieniężnych z tytułu braku mieszkania wyniosła 1 422, a ich wartość - 5 413 140,46 zł.

W latach 2016-2024 w ZK w Raciborzu:

- liczba wakatów na stanowiskach funkcjonariuszy SW wyniosła łącznie 42 (w tym na koniec 2023 r. – 6), co stanowiło odpowiednio 13,6% i 12,5% wakatów z AŚ w Warszawie – Białolecze,
- liczba wypłaconych równoważników pieniężnych z tytułu braku mieszkania wyniosła 427, a ich wartość – 1 629 631,54 zł, co stanowiło odpowiednio 30% liczby i 30,1% wartości równoważników z AŚ w Warszawie – Białolecze.

(akta kontroli str. 8100-8102, 8343, 8461-8476)

Nie zostały przeprowadzone żadne analizy uzasadniające potrzebę budowy kwater tymczasowych w danej liczbie (tj. 100 i 64 mieszkania) i w danej lokalizacji (tj. w Warszawie i Raciborzu).

Dotychczas poniesione wydatki inwestycyjne na budowę kwater tymczasowych (stan na 31 grudnia 2024 r.) wyniosły⁷⁷:

- w AŚ w Warszawie – Białolecze: 25 000 tys. zł,
- w ZK w Raciborzu: 44 999,99 tys. zł,

Plan wydatków na 2025 r. wyniósł:

- AŚ w Warszawie – Białolecze: 25 000 tys. zł,
- ZK w Raciborzu: 25 000 tys. zł.

(akta kontroli str. 615-814, 8100-8102, 8343, 8461-8476)

NIK stwierdza, że biorąc pod uwagę liczbę wakatów występujących na stanowiskach funkcjonariuszy SW w ZK w Raciborzu, liczbę i wartość wypłaconych równoważników z tytułu braku mieszkania (w szczególności w porównaniu do sytuacji w AŚ w Warszawie – Białolecze), a także ze względu na brak planowania wydatków na dokumentację projektową budowy kwater w planie finansowym na rok 2022 OISW w Katowicach oraz nieprzeprowadzenie analiz uzasadniających potrzebę budowy kwater w Raciborzu - rozpoczęcie budowy kwater tymczasowych w lokalizacji w ZK w Raciborzu nie zostało odpowiednio wcześniej zaplanowane i nie było ekonomicznie

⁷³ Znak BKW.311.1.1.2023.PP, PW-170703.

⁷⁴ Wniosek z 22 marca 2023 r.

⁷⁵ Wniosek z 21 marca 2023 r.

⁷⁶ Informacja Ministra Sprawiedliwości o realizacji Programu Modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025 za rok 2023 z 24 kwietnia 2024 r., druk nr 363.

⁷⁷ W tym środki budżetowe i środki FAZ.

uzasadnione, a wydatkowanie środków na to zadanie inwestycyjne odbywało się z naruszeniem kryterium celowości i wbrew zasadom określonym w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp. Powyższe zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Centralny Zarząd SW dopuścił do sytuacji, w której wnioski o udzielenie dotacji z FAZ na budowę lub remont hal produkcyjnych wielokrotnie były procedowane z pominięciem wewnętrznych regulacji dotyczących planowania inwestycji⁷⁸, co było działaniem nierzetelnym. Mimo obowiązku zgłaszania propozycji zadań inwestycyjnych do właściwych OISW oraz zamieszczania w projektach planów wydatków inwestycyjnych więziennictwa wszystkich zadań budowlanych⁷⁹ stwierdzono, że:

- we wnioskach inwestycyjnych i planach wydatków inwestycyjnych wybranych sześciu OISW (Katowice, Koszalin, Kraków, Lublin, Poznań, Rzeszów) nie uwidoczniło hal budowanych ze środków FAZ;
- w przypadku OISW w Poznaniu osiem wybudowanych lub wyremontowanych hal produkcyjnych w latach 2017-2024 przez jednostki penitencjarne nie zostało ujętych w planach wydatków inwestycyjnych więziennictwa.

(akta kontroli str. 8106-8139 pliki nr 222-342)

Płk Renata Niziołek w zastępstwie Dyrektora Generalnego SW wyjaśniła⁸⁰, że: (...) podstawowe jednostki organizacyjne Służby Więziennej obowiązane są do sporządzenia i przedstawienia najpilniejszych do realizacji inwestycji (§ 6050) we wszystkich obszarach działalności (...). Przedstawione (...) propozycje (...) podlegają weryfikacji i ocenie przez (...) OISW, która sporządza listę zaakceptowanych inwestycji uwzględniającą hierarchiczną kolejność potrzeb i przesyła ją do (...) BKW. Następnie (...) sporządzane są przez BKW materiały planistyczne w zakresie wydatków majątkowych więziennictwa na kolejny rok budżetowy i lata następne (praca nad projektem ustawy budżetowej). W przedmiotowych materiałach uwzględniane są inwestycje o najwyższym priorytecie. (...) Po uchwaleniu ustawy budżetowej na dany rok (...) tworzony jest rzeczowo-finansowy plan wydatków majątkowych (...). Podczas roku budżetowego (...) z różnych przyczyn (oszczędności po zrealizowanych zadaniach, trudności z terminową realizacją zadań, zaniechanie realizacji zadania, itp.) dokonywane są zmiany w postaci przesunięć środków i realizacja dodatkowych zadań. (...) Niejednokrotnie plan wydatków majątkowych zostaje zwiększony, np. środkami pozostającymi w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości, z rezerw celowych budżetu państwa (...). Powyższe powoduje, że zakres rzeczowy wydatków majątkowych (zadania inwestycyjne) niejednokrotnie znacząco odbiega od pierwotnego planu (...). Powyższe dotyczy zasad planowania wydatków majątkowych więziennictwa w zakresie § 6050 klasyfikacji budżetowej – wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych. (...) Odnosząc się do pytania w części dotyczącej budowy lub remontu hal produkcyjnych informuję, iż w Funduszu

⁷⁸ Tj. Zarządzenie nr 24/2006 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie zasad planowania inwestycji więziennictwa, zmienione Zarządzeniem nr 8/2008 z dnia 11 kwietnia 2008 r.; Zarządzenia nr 9/17 Dyrektora Generalnego SW z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie planowania inwestycji w Służbie Więziennej i Zarządzenia nr 87/21 z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie zasad planowania inwestycji w Służbie Więziennej.

⁸⁰ W piśmie z dnia 12 maja 2025 r.

Aktywizacji nie sporządza się planów rzeczowych, analiz potrzeb dotyczących ustawowych działań (celów, zadań) Funduszu. (...).

(akta kontroli str. 8759-8762, 8770-8784)

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Generalnego. W regulacjach wewnętrznych nie określono odmiennego sposobu postępowania w przypadku inwestycji finansowanych z dotacji lub innych źródeł. Według wewnętrznych procedur w programie inwestycji (w części opisowej) należało wskazać m.in. dane o planowanych, z poszczególnych źródeł, środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji.

2. Określone przez Dyrektora Generalnego pismem z 30 maja 2016 r. orientacyjne wskaźniki programu zwiększenia zatrudnienia osób pozbawionych wolności nie podlegały aktualizacji w okresie objętym kontrolą, mimo upływu lat i powszechnego wzrostu cen i wskaźnika inflacji, co było działaniem nierzetelnym. Stwierdzono przekroczenie:

a) maksymalnego kosztu utworzenia jednego miejsca pracy (52,5 tys. zł):

- według pierwotnie planowanej w umowach liczby zatrudnienia – w 14 przypadkach wyniósł on do 100 tys. zł, a w 11 – był powyżej tej kwoty;
- według planowanej liczby zatrudnienia, skorygowanej po realizacji inwestycji i po dokonaniu zmian w liczbie osób w umowach z kontrahentami – w 10 przypadkach wyniósł on do 100 tys. zł, a w 19 – był powyżej tej kwoty;
- według rzeczywistej liczby zatrudnienia – w siedmiu przypadkach wyniósł on do 100 tys. zł, a w 30 – był powyżej tej kwoty (w tym 10⁸¹ halach bez zatrudnienia);

b) wskaźnika maksymalnego kosztu budowy hali wraz z infrastrukturą (2 500 zł za 1 m²) w przypadku 27 wybudowanych hali;

W żadnym przypadku nie osiągnięto założonych wartości wskaźników liczby utworzonych miejsc pracy w halach produkcyjnych (minimalnego w wysokości 2 000 miejsc i maksymalnego wysokości 3 750 miejsc).

Wartość całego programu zwiększenia zatrudnienia w okresie 8 lat (do końca 2023 r.) wyniosła 216 829,6 tys. zł, tj. była wyższa o 111 829,6 tys. zł od kwoty zakładanej (105 000 tys. zł).

W Centralnym Zarządzie SW nie została ponadto dokonana ewaluacja⁸² efektów wdrażanego od 2016 r. przez Dyrektora Generalnego programu zwiększenia zatrudnienia osób pozbawionych wolności, mimo znacznego zaangażowania środków publicznych w jego realizację, co było działaniem nierzetelnym.

Wyżej opisane działania świadczyły ponadto o słabości mechanizmów kontroli zarządczej w CZSW.

(akta kontroli str. 292-294, 297-307, 615-7977, 8531-8538)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że (...) *podane wskaźniki m.in. kosztu budowy 1 m² hali były wskaźnikami orientacyjnymi, określonymi na podstawie realnych cen 2016 r. oraz zostały wyszczególnione na potrzeby przygotowania się jednostek penitencjarnych do składania pierwszych wniosków o dotację na tworzenie infrastruktury produkcyjnej, w szczególności budowę hal. Z uwagi na postępujący wzrost cen towarów i usług w naszym kraju w kolejnych latach, analizy i oceny kosztów budowy hal były przeprowadzane każdorazowo i w sposób indywidualny (biorąc również pod uwagę konieczne prace dodatkowe towarzyszące budowie pomieszczeń produkcyjnych)*

⁸¹ Według stanu na 30 kwietnia 2024 r.

⁸² Ewaluacja ex post (podsumowująca).

podczas rozpatrywania składanych przez jednostki organizacyjne SW wniosków o udzielenie dotacji (...). Wynikiem przeprowadzanych ww. analiz były opinie Biura Kwatermistrzowsko – Inwestycyjnego CZSW.

(akta kontroli str. 8441, 8445)

Dyrektor Generalny wyjaśnił m.in., że realizacja programu monitorowana była poprzez cykliczne (półroczne) informacje uzyskiwane od dyrektorów jednostek organizacyjnych SW, w których zawarte były dane o poziomie zatrudnienia osadzonych w oddanych do użytku halach oraz przyczyny nieosiągnięcia zaplanowanego poziomu zatrudnienia lub powody rezygnacji z dzierżawy hal. Jednocześnie informowano o podjętych przez kierownictwo jednostek penitencjarnych działaniach mających na celu wykorzystanie obiektu zgodnie z jego pierwotnym przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 8441, 8445-8448)

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Generalnego SW. Ewaluacja programu jest pojęciem szerszym niż nawet cykliczne raportowanie przez dyrektorów jednostek organizacyjnych SW postępów w wykonaniu pojedynczych inwestycji. Powinna stanowić kompleksową ocenę programu z punktu widzenia przyjętych kryteriów (wskaźników).

3. Decyzje inwestycyjne Centralnego Zarządu o budowie nowych hal produkcyjnych, w szczególności zaakceptowanie ich lokalizacji, podjęte zostały pomimo nierzetelnie przeprowadzonego procesu rozpoznania rynku w zakresie rzeczywistych potrzeb lokalnych kontrahentów. Ocenę tą potwierdza utrzymująca się sytuacja braku lub ograniczonych możliwości zatrudniania osadzonych w halach produkcyjnych (niezależnie od typu jednostki). Według stanu na koniec 2023 r. nie wykorzystywano pięciu hal produkcyjnych, na koniec 2024 r. aż 14 hal. Jednocześnie ponoszono koszty ich bieżącego utrzymania. Przedsięwzięcia te okazały się zatem ekonomicznie nieopłacalne. Poniesienie wydatków w wysokości 34 476,52 tys. zł na budowę ww. 14 hal było działaniem niegospodarnym.

(akta kontroli str. 615-7977, 8531-8535)

W przeprowadzonej w maju 2024 r. przez Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji Ministerstwa Sprawiedliwości „Analizie funkcjonowania programu Praca dla więźniów”⁸³ wskazano, że *utrzymujące się na stałym i dość niskim poziomie zatrudnienie w halach budzi (...) wątpliwości co do wysokich kosztów budowy i utrzymania miejsc pracy, (...) można uznać, że środki przeznaczone na budowę hal mogły zostać wydatkowane w bardziej efektywny sposób i dotyczyć tylko tych więziennych lokalizacji, w których rozpoznanie rynku potencjalnych kontrahentów zainteresowanych prowadzeniem działalności na terenie hal uzasadniało w pełni taką inwestycję.*

(akta kontroli str. 571-608)

Dyrektor BKW wyjaśnił, że *Funkcjonariusze BKW nie analizowali zasadności realizacji inwestycji na terenie jednostek penitencjarnych pod kątem lokalizacji na terenie tych jednostek oraz możliwości prowadzenia w danej hali produkcyjnej działalności gospodarczej przez podmioty zewnętrzne. (...)*

(akta kontroli str. 324-325, 340-341)

⁸³ Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji, *Analiza funkcjonowania programu Praca dla więźniów*, 29 maja 2024 r. znak: DWOiP.770.1.2024.

4. Dysponent Funduszu przyznał i przekazał⁸⁴ środki z Funduszu Aktywizacji w wysokości 70 000 tys. zł na budowę kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy, tj. na cele niewskazane w art. 8 ust. 1 ustawy o zatrudnianiu.

Na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o zatrudnianiu, środki Funduszu Aktywizacji przeznacza się na finansowanie działań w zakresie resocjalizacji oraz wykonywania kary pozbawienia wolności, w szczególności na:

- 1) tworzenie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności oraz ochronę istniejących;
- 2) tworzenie i utrzymanie w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej infrastruktury związanej z realizacją ustawowych zadań Służby Więziennej;
- 3) modernizację przywieziennych zakładów pracy i ich produkcji;
- 4) organizowanie nauki zawodu i doskonalenia zawodowego dla osób pozbawionych wolności;
- 5) organizowanie szkolenia w zakresie aktywizacji zawodowej i umiejętności poszukiwania pracy;
- 6) zakup sprzętu i środków ochrony potrzebnych do przeciwdziałania i zwalczania przyczyn i skutków stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii oraz stanu klęski żywiołowej, występujących na terenie i w obszarze funkcjonowania jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, wykorzystywanych przez funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej oraz skazanych.

Dyrektor Generalny w 2023 r. dwóm jednostkom penitencjarnym udzielił dotacji na budowę kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy SW: AŚ w Warszawie – Białe Łąki w wysokości 25 000 tys. zł, ZK w Raciborzu w wysokości 45 000 tys. zł.

Dyrektor Generalny – w miejsce wyjaśnień – przedłożył opinię Dyrektora Biura Prawnego CZSW z 28 lutego 2023 r., zgodnie z treścią której środki pochodzące z Funduszu Aktywizacji można było przeznaczyć również na budowę kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy SW, którzy wykonują zadania związane z resocjalizacją osób pozbawionych wolności. W opinii tej Dyrektor Biura Prawnego wskazał jednak, że przedstawiona powyżej wykładnia celowościowa przepisów może spotkać się z krytyką organów kontrolnych, w związku z tym zaproponował dokonanie zmiany legislacyjnej w zakresie brzmienia przepisu art. 8 ust. 1 pkt 2 na „tworzenie i utrzymanie w zakładach karnych infrastruktury związanej z funkcjonowaniem Służby Więziennej”.

(akta kontroli str. 667-814)

Zdaniem NIK cel przeprowadzanej inwestycji ze środków Funduszu Aktywizacji w pierwszej kolejności musi być ściśle powiązany z działaniami na rzecz resocjalizacji oraz wykonywania kary pozbawienia wolności, tj. spełniać dyspozycję art. 8 ust. 1 ustawy o zatrudnianiu: finansowanie działań w zakresie resocjalizacji oraz wykonywania kary pozbawienia wolności. Budowa kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy SW nie jest działaniem związanym z resocjalizacją oraz wykonywaniem kary pozbawienia wolności. Ustawodawca nie zawarł w żadnym z aktów prawnych definicji resocjalizacji, należy się więc posłużyć definicją zawartą w słowniku języka polskiego: *resocjalizacja to działania wychowawcze zmierzające do przywrócenia ludziom społecznie niedostosowanym prawidłowego kontaktu ze społeczeństwem*⁸⁵. Działanie związane z budową kwater dla funkcjonariuszy SW wpisuje się w zadania poprawy warunków funkcjonowania SW i stanowi uprawnienie funkcjonariuszy SW z art. 170 ust. 1 ustawy o SW do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełnią służbę, lub w miejscowości pobliskiej, natomiast nie jest działaniem stanowiącym resocjalizację lub wykonywanie kary pozbawienia

⁸⁴ Poprzez udzielenie dotacji.

⁸⁵ <https://sjp.pwn.pl>, dostęp: 27 stycznia 2025 r.

wolności. Stosowanie definicji rozszerzającej art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o zatrudnianiu nie jest uprawnione.

5. Dyrektor Generalny SW, mimo braku uzasadnienia, zdecydował o rozpoczęciu budowy kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy SW w lokalizacji w ZK w Raciborzu i wydatkował środki na to zadanie inwestycyjne z naruszeniem kryterium celowości oraz wbrew zasadom, o których stanowi art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

Przepis art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

NIK ustaliła, że nie przeprowadzono żadnych analiz ekonomicznych⁸⁶ uzasadniających potrzebę budowy kwater w lokalizacji w Raciborzu. Stwierdzono ponadto, że biorąc pod uwagę liczbę wakatów występujących na stanowiskach funkcjonariuszy SW w ZK w Raciborzu, liczbę i wartość wypłaconych równoważników z tytułu braku mieszkania (w porównaniu do sytuacji w AS w Warszawie – Białoleśce) rozpoczęcie inwestycji w Raciborzu było niecelowe. Ustalono ponadto, że odpowiednio wcześniej nie zaplanowano wydatków na dokumentację projektową budowy kwater w planie finansowym na rok 2022 OISW w Katowicach, co było niezgodne z wewnętrznymi regulacjami w sprawie zasad planowania inwestycji i może świadczyć o pośpiesznym podejmowaniu decyzji inwestycyjnych.

Dotychczasowe wydatki majątkowe na budowę kwater tymczasowych w ZK w Raciborzu wyniosły (według stanu na 31 grudnia 2024 r.) 44 999,99 tys. zł, w tym 34 999,99 tys. zł ze środków budżetowych i 10 000 tys. zł ze środków FAZ.

(akta kontroli str. 667-814)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *nie przeprowadzał oraz nie dysponuje stosowną dokumentacją potwierdzającą dokonanie analizy porównawczej potrzeb poszczególnych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w zakresie budowy kwater tymczasowych, potencjalnych ich lokalizacji i liczby tych kwater.*

(akta kontroli str. 8442, 8447-8448)

Dyrektor BKW wyjaśnił, że *BKW nie przeprowadziło analiz potrzeb w zakresie budowy kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy SW w Warszawie – Białoleśce i w Raciborzu w odniesieniu m.in. do liczby funkcjonariuszy i ich potrzeb mieszkaniowych. (...) Funkcjonariusze BKW weryfikowali „Programy inwestycji” pod kątem zgodności z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa oraz do kosztów realizacji przedsięwzięcia jako całości. (...).*

W toku kontroli NIK, Dyrektor Generalny 22 stycznia 2025 r. powołał w CZSW Zespół do spraw oceny inwestycji związanej z pozyskaniem mieszkań dla funkcjonariuszy Służby Więziennej w Raciborzu⁸⁷. W raporcie końcowym⁸⁸ z prac ww. Zespołu zostały zawarte m.in. następujące wnioski i ustalenia:

- *decyzja o realizacji inwestycji zapadła przed złożeniem wniosku o uwzględnieniu jej w planie wydatków na lata 2023-2025 przez dyrektora ZK w Raciborzu,*
- *decyzja o finansowaniu inwestycji ze środków Funduszu Aktywizacji zapadła przed złożeniem wniosku o udzielenie dotacji przez dyrektora ZK w Raciborzu,*

⁸⁶ W tym analiz faktycznych potrzeb mieszkaniowych funkcjonariuszy SW, czy analiz zaspokojenia tych potrzeb z wykorzystaniem zasobów lokalowych dostępnych na lokalnym rynku wtórnym.

⁸⁷ Zarządzenie nr 14/25 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 22 stycznia 2025 r., zmienione Zarządzeniem nr 24/25 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 20 lutego 2025 r.

⁸⁸ Z dnia 14 marca 2025 r.

- ww. wniosek nie został poprzedzony analizą potrzeb mieszkaniowych ZK w Raciborzu,
- OISW w Katowicach i ZK w Raciborzu przed realizacją inwestycji nie podjęły działań w zakresie pozyskania lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy SW z innych źródeł, co więcej, jednostki organizacyjne podlegające OISW w Katowicach w latach poprzedzających realizację inwestycji zrzekały się prawa do dysponowania lokalami mieszkalnymi,
- kwota realizacji inwestycji w wysokości 50 mln zł pozwoliłaby na nabycie trzykrotnie większej powierzchni mieszkaniowej biorąc pod uwagę ceny lokali mieszkalnym z rynku wtórnego w Raciborzu.

W związku z ustaleniami ww. Zespołu, Dyrektor Generalny poinformował o skierowaniu zawiadomienia do Prokuratury Regionalnej w Poznaniu o możliwości popełnienia przestępstwa. Z uwagi na ten fakt NIK odstąpiła od formułowania wniosku dotyczącego stwierdzonej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 324-325, 341, 7979-8007, 8347-8350)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działania Centralnego Zarządu SW dotyczące planowania i realizacji wybranych inwestycji ze środków Funduszu Aktywizacji przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej.

W okresie objętym kontrolą kolejni Dyrektorzy Generalni SW nie zapewnili prawidłowego planowania i realizacji inwestycji finansowanych ze środków FAZ. Pomimo określenia i wdrożenia wielu wewnętrznych uregulowań oraz zrealizowania przez jednostki penitencjarne szeregu zadań inwestycyjnych, dopuszczono w szczególności do: przyznania i wydatkowania środków z Funduszu w wysokości 70 000 tys. zł na cele niezgodne z przepisami ustawy o zatrudnianiu; nieuzasadnionego rozpoczęcia budowy kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy SW w Raciborzu i wydatkowania środków publicznych w wysokości 44 999,99 tys. zł z naruszeniem kryterium celowości oraz wbrew zasadom obowiązującym jednostki sektora finansów publicznych. Stwierdzono także, iż decyzje inwestycyjne o budowie nowych hal produkcyjnych, w szczególności zaakceptowanie ich lokalizacji, podjęte zostały pomimo nierzetelnie przeprowadzonego procesu rozpoznania rynku w zakresie rzeczywistych potrzeb lokalnych kontrahentów. W konsekwencji na koniec 2024 r. aż 14 hal w żaden sposób nie wykorzystywano, ponosząc jednocześnie koszty ich bieżącego utrzymania. Były to przedsięwzięcia ekonomicznie nieopłacalne, na których budowę niegospodarnie wydatkowano łącznie 34 476,52 tys. zł. NIK podkreśla, że objęte badaniem zadania inwestycyjne realizowane były mimo braku formalnie ustanowionego programu zwiększania zatrudnienia więźniów, tj. jedynie na podstawie pisma byłego Dyrektora Generalnego z 30 maja 2016 r., w którym określono orientacyjne wskaźniki założeń programu. Wskaźniki te nie podlegały aktualizacji, mimo upływu lat i powszechnego wzrostu cen i wskaźnika inflacji, co było działaniem nierzetelnym. Stwierdzono wielokrotne przypadki ich przekroczenia lub nieosiągnięcia. W Centralnym Zarządzie SW nie została ponadto dokonana ewaluacja efektów realizowanego od 2016 r. programu zwiększenia zatrudnienia osób pozbawionych wolności, mimo znacznego zaangażowania środków publicznych, co było działaniem nierzetelnym. Takim działaniem było także dopuszczenie przez Centralny Zarząd SW do sytuacji, w której wnioski o udzielenie dotacji z FAZ na budowę lub remont hal produkcyjnych były wielokrotnie procedowane z pominięciem wewnętrznych regulacji dotyczących planowania inwestycji.

2. Nadzór nad działalnością jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w zakresie realizacji inwestycji ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2016-2024 w CZSW funkcjonowało m.in. Biuro Kwatermistrzowsko – Inwestycyjne, w którego w skład wchodził od 1 września 2021 r. Zespół ds. Funduszu Aktywizacji, a 29 marca 2024 r. w strukturze organizacyjnej został wyodrębniony Wydział ds. Funduszu Aktywizacji⁸⁹.

Biuro Kwatermistrzowsko – Inwestycyjne było odpowiedzialne m.in. za działalność inwestycyjno-remontową dotyczącą jednostek organizacyjnych. Do jego zadań należało m.in.: sprawowanie nadzoru nad działalnością podległych jednostek organizacyjnych w zakresie przepisów prawa zamówień publicznych, działalnością inwestycyjno-remontową w jednostkach organizacyjnych, działalnością przywiąziennych zakładów pracy, sporządzanie okresowych analiz i sprawozdań z działalności inwestycyjnej i remontowej, sprawowanie nadzoru oraz koordynowanie działań związanych z funkcjonowaniem Funduszu Aktywizacji, w szczególności nadzór nad prawidłowością przekazywania środków na rachunek FAZ, opiniowanie wniosków o udzielenie pożyczki lub dotacji, składanych przez przywiązione zakłady pracy, kontrola sposobu wykorzystania środków FAZ, inicjowanie i inspirowanie kierowników jednostek organizacyjnych oraz dyrektorów przywiąziennych zakładów pracy do działań zapewniających sprawną organizację zatrudnienia, a także maksymalną ilość miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności.

(akta kontroli str. 16-170)

W latach 2016-2024 pracownicy BKW dokonali 242 wizytacji jednostek penitencjarnych, w tym: w 2017 r. – pięć, w 2019 r. – 36, w 2020 r. – 104, w 2021 r. – 50, w 2022 r. – 37, w 2023 r. – dziewięć, w 2024 r. – jedną. W 2016 r. i 2018 r. nie przeprowadzano wizytacji.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *biorąc pod uwagę ilość realizowanych zadań inwestycyjnych w latach 2016-2024 oraz konieczność wykonywania dodatkowych obowiązków służbowych w siedzibie CZSW w Warszawie, nie było możliwości wizytowania wszystkich realizowanych zadań inwestycyjnych. (...) Funkcjonariusze BKW dokonywali również wizytacji jednostek pod kątem planów inwestycyjno – remontowych (...) dodatkowo przeprowadzali kontrole w trybie zwykłym oraz w trybie uproszczonym na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej*⁹⁰.

(akta kontroli str. 8081-8083, 8343)

Biuro Penitencjarne⁹¹ było odpowiedzialne m.in. za inicjowanie i nadzorowanie spraw dotyczących zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Do jego zadań należało m.in.: sporządzanie zbiorczej analizy rocznej dotyczącej zatrudniania osadzonych oraz zestawień dotyczących wielkości i struktury zatrudnienia osób pozbawionych wolności, sprawowanie nadzoru nad prawidłowością zatrudniania osób pozbawionych wolności i przestrzeganiem ich praw i obowiązków oraz prowadzeniem dokumentacji zatrudnieniowej, inicjowanie i koordynowanie działań dotyczących poszukiwania nowych miejsc zatrudnienia dla osadzonych.

⁸⁹ Zarządzenie nr 32/15 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej ze zm.; dalej: Regulamin organizacyjny.

⁹⁰ Dz. U. z 2020 r., poz. 224.

⁹¹ Dalej: BP.

W latach 2016-2024 BP przeprowadziło 23 kontrole jednostek penitencjarnych, w tym w 2016 r. – sześć, w 2017 r. – dwie, w 2018 r. – cztery, w 2019 r. – pięć, w 2020 r. i 2022 r. – jedną, w 2023 r. i 2024 r. – dwie (w 2021 r. nie prowadzono kontroli) oraz 21 wizytacji, w tym w 2023 r. – 20 i w 2024 r. – jedną. Czynności te związane były z zatrudnieniem osób pozbawionych wolności.

W wyniku czterech kontroli (których dokumentację wybrano do badania⁹²), BP stwierdziło przypadki: zatrudniania i wykazywania jako zatrudnionych osadzonych, którzy w całym okresie nie byli pobierani do pracy, nieracjonalnego wykorzystywania etatów osadzonych zatrudnionych nieodpłatnie, nieprzeprowadzania kontroli przez OISW w zakresie badania zatrudniania osadzonych pomimo takiego obowiązku, niewykonywania planu w zakresie poziomu zatrudnienia osadzonych przez kontrahentów zewnętrznych – najemców hali, istotnej dysproporcji pomiędzy odsetkiem zatrudnienia odpłatnego i nieodpłatnego. Powyższe ustalenia zostały zakwalifikowane przez kontrolujących do uchybień. BP wydało dyrektorom jednostek organizacyjnych SW zalecenia - m.in. podjęcia działań w zakresie poprawy organizacji zatrudnienia i utrzymania tendencji wzrostowej zatrudnienia odpłatnego wśród skazanych oraz polecenia - m.in. dostosowania obsady kadrowej funkcjonariuszy SW do poziomu zatrudnienia osób skazanych, rozdzielenia obowiązków związanych z nadzorem nad ewidencją i zatrudnieniem osadzonych, monitorowania warunków pracy funkcjonariuszy SW.

Dyrektorzy skontrolowanych jednostek organizacyjnych SW podjęli działania w celu pozyskania dodatkowych etatów dla pracowników zajmujących się obsługą zatrudnienia osób osadzonych (funkcjonariuszy lub pracowników cywilnych) i sporządzenia zakresów czynności ww. pracowników z uwzględnieniem podziału realizowanych zadań oraz podjęli kroki w celu zwiększenia zatrudnienia wśród osadzonych i zmniejszenia dysproporcji w zatrudnieniu odpłatnym i nieodpłatnym.

(akta kontroli str. 1541-1954, 8083-8088, 8343)

W lipcu 2024 r. funkcjonariusze CZSW (z BP, Biura Budżetu i Wydziału ds. Funduszu Aktywizacji) przeprowadzili kontrolę w ZK w Rzeszowie, która wykazała, że w halach produkcyjnych na terenie ww. ZK, dzierżawionych przez kontrahenta zewnętrznego, zatrudniającego osadzonych, działalność prowadził inny przedsiębiorca, który poddzierżawiał od ww. kontrahenta część jednej hali na działalność polegającą na sortowaniu nieodebranych przez adresatów przesyłek z niewiadomą przed otwarciem tych paczek zawartością. Do procesu sortowania zostały zatrudnione osoby pozbawione wolności. Powyższa sytuacja była konsekwencją podpisania przez zastępcę dyrektora ZK w Rzeszowie w 2022 r. aneksu do umowy z kontrahentem, zgodnie z treścią którego kontrahent mógł oddawać dzierżawioną halę w poddzierżawę lub bezpłatne używanie osobom trzecim bez zgody dyrektora ZK. Z dniem 3 września 2024 r. Dyrektor Generalny odwołał dyrektora ZK w Rzeszowie. W wyniku przeprowadzonej kontroli, Dyrektor Generalny skierował 19 września 2024 r. w tej sprawie zawiadomienie do Prokuratury Krajowej w Warszawie o możliwości popełnienia przestępstw na szkodę Skarbu Państwa oraz interesu publicznego, polegających na niedopełnieniu obowiązków i przekroczeniu uprawnień przez funkcjonariuszy publicznych, niegospodarności, przekupstwa przez kierownictwo CZSW, kierownictwo Okręgowego Inspektoratu SW w Rzeszowie i kierownictwo ZK w Rzeszowie. Jak wynika z treści ww. zawiadomienia, ani Dyrektor Generalny, ani funkcjonariusze z komórek organizacyjnych CZSW, nie mieli wcześniej wiedzy o zaistniałej sytuacji.

⁹² OISW w Gdańsku, OISW w Katowicach, AŚ w Kielcach, ZK w Strzelinie.

Dyrektor Generalny i komórki organizacyjne CZSW nierzetelnie nadzorowały działania jednostek organizacyjnych SW w zakresie wykorzystywania wybudowanych hal produkcyjnych, jak i weryfikacji sposobu realizacji umów zawartych z kontrahentami. Niska liczba kontroli i wizytacji dokonywanych w trakcie jednego roku – w stosunku do skali działań inwestycyjno-remontowych SW prowadzonych w latach 2016-2024 – oraz nadzór prowadzony głównie w oparciu o dokumentację sprawozdawczą jednostek organizacyjnych SW okazały się niewystarczające. Nie zidentyfikowano wielokrotnego naruszania wymogów dotyczących zatrudniania osób osadzonych i dzierżawy hal produkcyjnych. Jednocześnie stany nieprawidłowe kwalifikowane były przez kontrolujących pracowników CZSW do uchybień. Powyższe zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.2. Dyrektor Generalny w dniu 21 października 2016 r.⁹³ wydał polecenie realizacji zamówień na dostawy, usługi oraz roboty budowlane przy utrzymywaniu lub powstawaniu nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności poprzez wykorzystywanie możliwości bezprzetargowego kierowania zamówień do firm przywieziennych, zgodnie z postanowieniami art. 4 d ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹⁴. Poleciał przyjąć jako nadrzędną zasadę, aby zamówienia jednostek organizacyjnych SW na dostawy, usługi i roboty budowlane kierowane były w pierwszej kolejności do przywieziennych zakładów pracy, w formie pisemnego zaproszenia do składania ofert, do co najmniej trzech takich zakładów. Następnie dyrektor jednostki organizacyjnej SW dokonywał wyboru oferty najkorzystniejszej w oparciu o przyjęte kryteria – ceny i terminu zakończenia realizacji zadania.

ZK i AŚ w celu realizacji inwestycji w postaci budowy lub remontu hal produkcyjnych stosowały następujące metody wyłonienia wykonawcy inwestycji:

- zapytania ofertowe kierowane do przedsiębiorstw państwowych lub instytucji gospodarki budżetowej⁹⁵ – w przypadku 41 inwestycji;

⁹³ Pismo z 21 października 2016 r. znak: BKW(p)-073-131-2016/1024.

⁹⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

⁹⁵ W 2016 r. funkcjonowało 16 podmiotów gospodarczych, określanych jako przywiezienne zakłady pracy, które zorganizowane były w dwóch formach prawnych:

- a) pięć - jako instytucja gospodarki budżetowej: 1) Mazowiecka Instytucja Gospodarki Budżetowej MAZOVIA z siedzibą w Warszawie ; 2) Bałtycka Instytucja Gospodarki Budżetowej BALTICA z siedzibą w Gdańsku; 3) Pomorska Instytucja Gospodarki Budżetowej POMERANIA z siedzibą w Koszalinie; 4) Podkarpacka Instytucja Gospodarki Budżetowej CARPATIA z siedzibą w Rzeszowie; 5) Zachodnia Instytucja Gospodarki Budżetowej PIAST z siedzibą w Wołowie;
- b) 11 - jako przedsiębiorstwa państwowe: 1) Państwowe Przedsiębiorstwo Przemysłu Metalowego „POMET” z siedzibą we Wronkach; 2) Państwowe Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „AGOT” z siedzibą w Łodzi; 3) Państwowe Przedsiębiorstwo Odzieżowe „RAKON” z siedzibą w Raciborzu; 4) Przedsiębiorstwo Państwowe „SETAR” z siedzibą w Siedlcach; 5) Państwowe Przedsiębiorstwo Odzieżowe z siedzibą w Sieradzu; 6) Przedsiębiorstwo Państwowe „GARDIA” z siedzibą w Nowogardzie; 7) Przedsiębiorstwo Państwowe „ROBUT” z siedzibą w Nowym Wiśniczu; 8) PPO Przedsiębiorstwo Państwowe z siedzibą w Strzelcach Opolskich; 9) Państwowe Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowe „PRESBET” z siedzibą w Warszawie; 10) „PEPEBE WŁOCŁAWEK” Przedsiębiorstwo Państwowe z siedzibą we Włocławku; 11) Drukarnia Nr 1 z siedzibą w Warszawie.

W latach 2018-2024, na podstawie kolejnych zarządzeń Ministra Sprawiedliwości (z dnia 9 marca 2018 r. – Dz. Urz. MS poz. 143 i 209; z dnia 25 listopada 2020 r. – Dz. Urz. MS poz. 242; z dnia 1 września 2021 r. – Dz. Urz. MS poz. 213; z dnia 21 września 2021 r. – Dz. Urz. MS poz. 231; z dnia 21 września 2021 r. – Dz. Urz. MS poz. 232; z dnia 9 grudnia 2022 r. – Dz. Urz. MS poz. 212; z dnia 10 lipca 2024 r. – Dz. Urz. MS poz. 199) doszło do połączenia poszczególnych podmiotów. Według stanu na 31 grudnia 2024 r. funkcjonowały cztery podmioty w formie przedsiębiorstw państwowych: 1) Państwowe Przedsiębiorstwo Odzieżowe z siedzibą w Sieradzu, 2) Polska Grupa SW Przedsiębiorstwo Państwowe z siedzibą w Warszawie, 3) Państwowe Przedsiębiorstwo Przemysłu Metalowego „POMET” z siedzibą we Wronkach, 4) PPO Przedsiębiorstwo Państwowe z siedzibą w Strzelcach Opolskich.

- ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego zamieszczane w Biuletynie Zamówień Publicznych lub w Biuletynie Informacji Publicznej – w przypadku ośmiu inwestycji.

W jednym przypadku inwestycję realizował samodzielnie przedsiębiorca, który uzyskał dotację.

(akta kontroli str. 8679)

Ustalono, że projekt umowy na roboty budowlane związane z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Budowa kwater tymczasowych przy Areszcie Śledczym w Warszawie – Białoleśce” został przekazany przez Dyrektora ww. Aresztu Śledczego do Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej celem jego zaopiniowania 5 kwietnia 2023 r. Do projektu umowy Prokuratura Generalna zgłosiła ogółem 115 uwag (lub sugestii), w tym dotyczących m.in. braku wskazania terminu i formy podjęcia określonych działań lub ujednolicenia stosowanej terminologii. Prokuratura Generalna wskazała (na str. 13 projektu umowy), iż § 8 odnoszący się do siły wyższej – w brzmieniu zaproponowanym przez AŚ – powinien zostać wykreślony, ponieważ zawiera postanowienia naruszające interes zamawiającego. W umowie zawartej z wykonawcą ww. zadania inwestycyjnego nie wykreślono wskazanego fragmentu. Nie dokonano też zmian zapisów dotyczących siły wyższej. Ponadto (na str. 23 projektu umowy) wskazano, że § 14 dotyczący zabezpieczenia należytego wykonania umowy określał wysokość zabezpieczenia znacznie poniżej dopuszczalnego progu, „co przy umowach na roboty budowlane, z których bardzo często wynikają roszczenia, nie jest zgodne z interesem zamawiającego”. W zawartej umowie nie dokonano zmian w § 14. W piśmie Prokuratury Generalnej z 14 kwietnia 2023 r. skierowanym do Dyrektora ww. Aresztu Śledczego wskazano, (...) *by na przyszłość zwracać się z wnioskami o wydanie opinii prawnej przez Prokuraturę Generalną RP na etapie procesu przygotowania zamówienia publicznego, nie zaś przed jej zawarciem, po przeprowadzeniu całego postępowania (...).*

(akta kontroli str. 1430-1470, 1490, 1500)

2.3. W przypadku rozwiązania umowy z kontrahentem, który wynajmował halę produkcyjną w danej jednostce penitencjarnej i zatrudniał osoby pozbawione wolności, dyrektor tej jednostki penitencjarnej, na podstawie umowy o dotację, był zobowiązany do podjęcia działań w celu znalezienia nowego kontrahenta. Dyrektorzy ZK i AŚ podejmowali w tym zakresie działania, takie jak: zamieszczanie ogłoszeń na stronach internetowych jednostek penitencjarnych lub profilach w mediach społecznościowych lub w BIP; przysyłanie pism do dyrektorów powiatowych urzędów pracy, urzędów gmin, lokalnych stref ekonomicznych, związków zawodowych; spotkania z potencjalnymi kontrahentami, organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców. W trzech przypadkach⁹⁶ (na 10⁹⁷) w wyniku powyższych działań pozyskano kontrahenta.

(akta kontroli str. 8251-8261, 8539-8564)

2.4. Na podstawie zawartych umów z kontrahentami zewnętrznymi wynajmującymi hale produkcyjne i zatrudniającymi osoby pozbawione wolności, dyrektorzy jednostek penitencjarnych podejmowali działania w celu odzyskania zaległych należności z tytułu czynszu najmu i z tytułu naliczonych kar umownych za nieutrzymanie wysokości zatrudnienia w ustalonej wysokości lub z tytułu niezawarcia umowy

⁹⁶ ZK w Gorzowie Wlkp. OZ w Słotwie, ZK w Zarębie, ZK w Potulicach.

⁹⁷ Według stanu na 30 kwietnia 2024 r. (10 pustych hal w następujących jednostkach: AŚ w Warszawie – Grochowie, ZK w Potulicach, ZK we Wronkach [2 hale], ZK w Zarębie, ZK w Trzebinie [2 hale], ZK w Krakowie OZ Nowa Huta, ZK w Czarnem OZ w Szczecinku, ZK w Jastrzębiu – Zdroju).

przysiężonej. W przypadku siedmiu jednostek penitencjarnych⁹⁸ kary umowne zostały naliczone i wyegzekwowane od kontrahentów, w jednym przypadku⁹⁹ sprawa sądowa była w toku, w dziewięciu przypadkach¹⁰⁰ kary umowne nie zostały naliczone ze względu na to, że przyczyny spadku zatrudnienia były spowodowane czynnikami zewnętrznymi, niezależnymi od kontrahenta (m.in. ze względu na obostrzenia wynikające z ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii, czynniki leżące po stronie ZK, w tym opóźnienie w budowie hali, konieczność wykonania specjalistycznych badań przez osadzonych, konieczność przeszkolenia osadzonych).

(akta kontroli str. 609-612, 8583-8664)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor Generalny, jak i komórki organizacyjne CZSW, nierzetelnie nadzorowały działania jednostek organizacyjnych SW w zakresie wykorzystywania wybudowanych hal produkcyjnych, jak i weryfikacji sposobu realizacji umów zawartych z kontrahentami, pomimo określenia w tym zakresie obowiązków w regulaminie organizacyjnym CZSW. Niska liczba kontroli i wizytacji dokonywanych w trakcie jednego roku – w stosunku do skali działań inwestycyjno-remontowych SW prowadzonych w latach 2016-2024 – oraz nadzór prowadzony głównie w oparciu o dokumentację sprawozdawczą jednostek organizacyjnych SW okazały się niewystarczające. Nie zidentyfikowano wielokrotnego¹⁰¹ naruszenia przepisów rozporządzenia w sprawie Funduszu Aktywizacji oraz warunków umów dotacyjnych w zakresie zatrudniania osób osadzonych i dzierżawy hal produkcyjnych. NIK ustaliła¹⁰², że nie zatrudniano osadzonych na koniec 2023 r. w pięciu halach, a na koniec 2024 r. aż w 14 halach. Natomiast liczba hal produkcyjnych, w których zatrudnienie osadzonych było niższe od ustalonego w umowie przedwstępnej z kontrahentem zewnętrznym wyniosła 28 (na koniec lat 2023-2024). Dopuszczono ponadto do sytuacji, w których stany nieprawidłowe kwalifikowane były przez kontrolujących pracowników CZSW do uchybień.

(akta kontroli str. 16-170, 297-307, 615-7977, 8531-8538)

Według § 13 rozporządzenia w sprawie Funduszu Aktywizacji podmiot, który otrzymał dotację obowiązany był do zatrudniania osób pozbawionych wolności przez okres i na zasadach określonych w umowie.

Naczelnik Wydziału ds. Funduszu Aktywizacji wyjaśnił, że (...) *w trakcie trwania umowy/porozumienia dotowany zobowiązany jest poinformować dotującego – Dysponenta Funduszu Aktywizacji o wszelkich istotnych zmianach dotyczących realizowanego przedsięwzięcia, w tym m.in. o zmianie kontrahenta zatrudniającego odpłatnie w obiekcie osoby pozbawione wolności. Dodatkowo, w przypadku odstąpienia od odpłatnego zatrudniania osób pozbawionych wolności przez kontrahenta, z którym podpisana była umowa załączona do wniosku o udzielenie dotacji, dotowany zobowiązany jest do prowadzenia zintensyfikowanych działań*

⁹⁸ ZK w Rzeszowie, ZK we Wronkach, ZK w Trzebini, ZK w Starem Bornem, ZK w Kamińsku, ZK w Sztumie, ZK we Włocławku.

⁹⁹ AŚ w Bytomiu.

¹⁰⁰ ZK w Rzeszowie, ZK w Zarębie, ZK w Nowym Wiśniczu, ZK w Gębarzewie, ZK w Łowiczu, ZK w Nysie, ZK nr 1 w Grudziądzu, ZK w Garbalinie, ZK w Czerwonym Borze.

¹⁰¹ 1) Według stanu na 31 grudnia 2023 r. – przez pięć jednostek SW: ZK w Czarnem (OZ w Szczecinku), ZK w Trzebini, ZK w Zarębie, ZK we Wronkach (jedna hala), ZK w Potulicach. 2) Według stanu na 31 grudnia 2024 r. – przez 12 jednostek SW: AŚ w Bytomiu (OZ w Zabrze), AŚ w Koszalinie (OZ w Dobrowie), ZK w Czarnem (OZ w Szczecinku), ZK w Starem Bornem, AŚ w Krakowie (OZ Nowa Huta), ZK w Trzebini (2 hale), ZK w Chełmie, ZK w Łowiczu, ZK w Czerwonym Borze, ZK w Krzyżarciu, ZK we Wronkach (dwie hale), ZK w Rzeszowie.

¹⁰² Opis ustaleń zawarto w pierwszym obszarze (1. Planowanie i realizacja inwestycji ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy).

zmierzających do pozyskania nowego kontrahenta, realizującego w obiekcie odpłatne zatrudnienie (...) oraz przedstawiać dotującemu stosowne sprawozdania z podjętych w tym zakresie działań i osiągniętych efektów.

(akta kontroli str. 323, 375)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że (...) informuję, że w 2016 r. oraz do połowy 2017 r. tylko 3 osoby BKW CZSW sprawowały nadzór nad działalnością służb inwestycyjnych. Od połowy 2017 r. z uwagi na realizację Programu modernizacji SW (...) do realizacji ww. obowiązków Biuro zostało wzmocnione o jedną osobę. Biorąc pod uwagę ilość realizowanych zadań inwestycyjnych w latach 2016-2024 (...) nie było możliwości wizytowania wszystkich realizowanych zadań inwestycyjnych. Podczas wyboru zakresu wizytacji, skupiano się przede wszystkim na zadaniach o wysokiej wartości lub zadaniach, których wykonanie było zagrożone.

(akta kontroli str. 8082, 8343)

Dyrektor BP wyjaśnił, że BP nie weryfikowało osiągnięcia (...) mierników zatrudnienia w samych halach produkcyjnych, które stanowiły integralną część zatrudnienia w odpłatnych formach na rzecz kontrahentów lub przywieziennych zakładów pracy w jednostkach penitencjarnych. (...) Na dzień 31.12.2022 r. dokonano analizy poziomu zatrudnienia w halach produkcyjnych, która wykazała, że w niektórych przypadkach poziom zatrudnienia skazanych w funkcjonujących halach w odniesieniu do pierwotnie zawieranych umów przedwstępnych o zatrudnienie skazanych jest niewystarczający. (...) Od 2023 r. w przypadku braku zatrudnienia w halach produkcyjnych, okręgowe inspektoraty SW, na terenie których umiejscowione są hale produkcyjne, w których zatrudnienie nie jest realizowane, przekazują do BP (...) pisemne informacje w zakresie podejmowanych działań celem pozyskania kontrahenta (...) i uruchomienia zatrudnienia.

(akta kontroli str. 323-324, 370)

Ponadto Dyrektor BP wyjaśnił, że BP nie gromadzi i nie przetwarza informacji dotyczących zatrudnienia osób pozbawionych wolności z podziałem na zatrudnienie na terenie czy poza terenem jednostki, w rozbiciu na poszczególne jednostki, czy też dotyczących podmiotów współpracujących z jednostkami penitencjarnymi w zakresie zatrudniania osób pozbawionych wolności. (...).

(akta kontroli str. 308-310, 313)

Zdaniem NIK przyczyną nieprawidłowości był brak adekwatnych i skutecznych działań w zakresie zarządzania ryzykiem i naruszanie obowiązków wynikających z kontroli zarządczej, w tym dotyczących w szczególności sprawowania nadzoru.

Według art. 68 ust. 1 ufp, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. W myśl ust. 2, celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi (pkt 1), skuteczności i efektywności działania (pkt 2), zarządzania ryzykiem (pkt 7). Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki (art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp). Zgodnie z Komunikatem Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość z dnia 25 lipca 2019 r.¹⁰³ zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej na II poziomie należy do obowiązków Dyrektora Generalnego Służby Więziennej - wobec podległych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej (§ 2 ust. 3 pkt 3 Komunikatu). Zgodnie z § 3 standardów kontroli zarządczej Dyrektor Generalny

¹⁰³ Dz. Urz. MS z 2019 r. poz. 160. Dalej: standardy kontroli zarządczej.

powinien na bieżąco podejmować działania w celu zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w nadzorowanych jednostkach.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sprawowanie nadzoru Centralnego Zarządu SW nad jednostkami organizacyjnymi Służby Więziennej w zakresie realizacji inwestycji ze środków Funduszu Aktywizacji.

W okresie objętym kontrolą zarówno Dyrektor Generalny, jak i komórki organizacyjne CZSW, pomimo określenia w tym zakresie obowiązków w regulaminie organizacyjnym CZSW, nierzetelnie nadzorowały działania jednostek organizacyjnych SW w zakresie wykorzystywania wybudowanych hal produkcyjnych, jak i weryfikacji sposobu realizacji umów zawartych z kontrahentami. W stosunku do skali prowadzonych działań inwestycyjno-remontowych liczba kontroli i wizytacji dokonywanych w trakcie jednego roku była zbyt niska, a nadzór prowadzono głównie w oparciu o dokumentację sprawozdawczą jednostek organizacyjnych SW, co było niewystarczające. Nie zidentyfikowano zatem wielokrotnego naruszania przepisów rozporządzenia w sprawie Funduszu Aktywizacji oraz warunków umów dotacyjnych odnoszących się do wymogów zatrudniania osób osadzonych i dzierżawy nowo wybudowanych hal produkcyjnych. Dopuszczono też do sytuacji, w których stwierdzone stany nieprawidłowe kwalifikowane były przez kontrolujących pracowników CZSW do uchybień. W ocenie NIK nie podjęto adekwatnych i skutecznych działań w obszarze zarządzania ryzykiem oraz naruszano obowiązki wynikające z kontroli zarządczej, w szczególności dotyczące sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek organizacyjnych SW.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zaprzestanie przez Dysponenta Funduszu Aktywizacji przyznawania dotacji na cele niewskazane w art. 8 ust. 1 ustawy o zatrudnianiu.
2. Zapewnienie stosowania wewnętrznych procedur dotyczących planowania inwestycji niezależnie od źródła ich finansowania, w szczególności dokonywanie kompleksowych analiz zasadności realizowania zadania inwestycyjnego w danej lokalizacji.
3. Wdrożenie mechanizmów kontrolnych wzmacniających nadzór Dyrektora Generalnego i komórek organizacyjnych CZSW nad jednostkami organizacyjnymi SW w zakresie planowanych i prowadzonych na ich terenie inwestycji, wynajmu hal produkcyjnych i zatrudniania w nich osób pozbawionych wolności, w tym rozważenie wzmocnienia kadrowego komórek organizacyjnych wykonujących czynności kontrolne w terenie.

Uwagi

Wyniki kontroli wskazują na konieczność dokonania analizy zasadności kontynuowania budowy kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy SW w Raciborzu, możliwości jej zaniechania lub innego zagospodarowania składników majątkowych. Dalsze ponoszenie wydatków na to zadanie inwestycyjne z uwzględnieniem dotychczasowych założeń jest nieuzasadnione i będzie powodować zwiększenie poniesionych strat.

W związku ze skierowaniem przez Dyrektora Generalnego zawiadomienia do Prokuratury Regionalnej w Poznaniu o możliwości popełnienia przestępstwa NIK odstąpiła od formułowania wniosku odnoszącego się do stwierdzonej

nieprawidłowości dotyczącej wydatkowania środków na ww. zadanie inwestycyjne, tj. z naruszeniem kryterium celowości oraz wbrew zasadom, o których stanowi art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

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 w Szczecinie. 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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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.

Szczecin, 14 maja 2025 r.

Kontroler
Izabela Kirysiuk
Główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
p.o. Dyrektor
Jarosław Pułka

.....
Podpisano elektronicznie

.....
Podpisano elektronicznie