



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.013.01.2020

Płk Arkadiusz Tomczak
Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej
w Szczecinie

ul. Kaszubska 28
70-226 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Szczecinie, ul. Kaszubska 28, 70-226 Szczecin ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pplk Andrzej Tomczak, Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej od 01.03.2020 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozpoznanie potrzeb w celu prowadzenia działań na rzecz zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności w ramach projektu „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu kary pozbawienia wolności”. 2. Realizacja zadań przewidzianych w projekcie „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu kary pozbawienia wolności”.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2020 (I kw.) z uwzględnieniem wcześniejszej dokumentacji dotyczącej okresu objętego kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontroler	1. Wiesław Chabraszewski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/116/2020 z 30.06.2020 r. 2. Sylwia Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/154/2020 z 7.10.2020 r. 3. Bogusław Wójcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/155/2020 z 7.10.2020 r. (akta kontroli str. 1-3, 398-401)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W Inspektoracie, w latach 2016-2020 (I kw.), realizowano zadania przewidziane w projekcie pn. „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności”⁵. Działania Inspektoratu podejmowane na rzecz zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności w ramach realizowanego Projektu były prawidłowe. Na etapie planowania tematyki cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych rzetelnie rozpoznawano i analizowano zarówno potrzeby rynku pracy jak i osadzonych przebywających w zakładach karnych lub aresztach śledczych. Wybór tematyki szkoleń odpowiadał zidentyfikowanym potrzebom.
--------------	--

¹ Dalej: OISW lub Inspektorat.

² Dalej: Dyrektor. Upřednio stanowisko to zajmowali: plk Piotr Warenik od 01.06.2018 r. do 27.02.2020 r., plk Ryszard Chruściel od 19.02.2016 r. do 15.05.2018 r. i plk Jarosław Byczko od 01.06.2014 r. do 18.02.2016 r.

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

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

⁵ Dalej: Projekt.

Realizując zadania przewidziane w Projekcie nie powołano w Inspektoracie zespołu koordynującego postęp i jego realizację, polecając utworzenie takich zespołów w jednostkach podległych. Inspektorat nie zapewnił rzetelnej kontroli przez zakłady karne nad sposobem realizacji umów szkoleniowych przez wykonawców. Dotyczyło to w szczególności obowiązku wypracowania przez wykładowców liczby godzin zajęć dydaktycznych wynikających z zatwierdzonych harmonogramów. Inspektorat nie korzystał również z własnych uprawnień do kontroli w tym zakresie. Wyniki kontroli NIK wskazują, że wskutek powyższego mogło dojść do wypłacenia przez OISW wynagrodzeń w kwotach wyższych niż należne.

Stworzony przez Inspektorat system kontroli, nadzoru i koordynacji Projektu nie zapewnił w pełni prawidłowej jego realizacji.

W kontrolowanym okresie OISW zrealizował łącznie 187 cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych obejmując wsparciem ogółem 2 262 osadzonych. Liczba więźniów pracujących po opuszczeniu Projektu (łącznie z pracującymi na własny rachunek) wyniosła ogółem 1 485 osób (tj. 65,6% objętych wsparciem).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozpoznanie potrzeb w celu prowadzenia działań na rzecz zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności w ramach projektu „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności”.

Opis stanu faktycznego

1.1-1.2. Pismem z 1.06.2016 r. Dyrektor OISW poinformował dyrektorów podległych jednostek organizacyjnych (Zakładów Karnych⁷ i Aresztów Śledczych⁸) o rozpoczęciu realizacji przez Służbę Więzienną projektu służącego przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu więźniów w ramach Programu Operacyjnego Wiedza–Edukacja–Rozwój na lata 2014–2020⁹ i konieczności dokonania analizy potrzeb zawodowych występujących na lokalnych rynkach pracy, która posłuży odpowiedniemu zaprogramowaniu kierunków szkoleń. Poleciał, by podczas dokonywania analizy brać pod uwagę potrzeby pracownicze zgłaszane przez zewnętrzne podmioty gospodarcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz przedsiębiorstwa przywięzienne.

(akta kontroli str. 5)

W odpowiedzi na ww. pismo dyrektorzy ZK i AŚ wskazali m.in. następujące zawody, w których pracodawcy poszukują najczęściej wykwalifikowanych pracowników: brukarz (5 jednostek), murarz (4), pracownik ogólnobudowlany (4), kierowca ciągnika siodłowego (3), stolarz (3), pracownik produkcyjny (3), tynkarz (3), technolog robót wykończeniowych (3), kasjer-sprzedawca (3), operator/kierowca wózka widłowego (2), elektryk (2), kucharz (2), pilarz (2), glazurnik (2), betoniarz-zbrojarz (2), dekarz (2)¹⁰. Z treści udzielonych odpowiedzi wynikało, że rozeznania

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dalej: ZK.

⁸ Dalej: AŚ.

⁹ Dalej: PO WER.

¹⁰ Ponadto: kelner, ślusarz, spawacz, pracownik gospodarczy, tokarz, mechanik, tapicer, obuwnik, opiekun osób niepełnosprawnych, konserwator terenów zielonych, blacharz budowlany, hydraulik, rzeźnik, operator koparko-ladowarki (po jednej jednostce).

rynku pracy dokonano m.in. w oparciu o informacje uzyskane z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie, Wojewódzkiej Komendy Ochotniczych Hufców Pracy w Szczecinie, powiatowych urzędów pracy, Regionalnego Informatora Internetowego – Praca oraz spotkania z pracodawcami.

(akta kontroli str. 6-13)

W 2016 r. zorganizowano w podległych jednostkach OISW 12 kursów w zawodach: brukarz, murarz-tylnik, malarz-szpachlarz, monter suchej zabudowy, elektryk do 1 kV, opiekun osób niepełnosprawnych, dekarz i tapicer meblowy.

(akta kontroli str. 231)

Dyrektor OISW corocznie¹¹ przed przystąpieniem do udzielenia zamówienia publicznego zwracał się do podległych zakładów karnych o wskazanie rodzajów cykli szkoleniowych planowanych do realizacji w następnych latach (2017-2020). Jednocześnie w prowadzonej korespondencji podkreślano, że wybór przedmiotu cyklu szkoleniowego powinien uwzględniać: a) potrzeby regionalnych rynków pracy, b) potrzeby poszczególnych jednostek penitencjarnych uczestniczących w Projekcie w zakresie zatrudnienia osadzonych, c) potrzeby przedsiębiorców oraz instytucji gospodarki budżetowej, d) realizację priorytetowych profili zawodowych wskazanych w Koncepcji implementacji. Ponadto w latach 2018-2019 Dyrektor OISW polecił uwzględnić w planistyce profili kursów optymalne wykorzystanie sprzętu dotychczas zakupionego w ramach PO WER oraz sprzętu zakupionego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki¹².

(akta kontroli str. 14-15, 44-45, 71-72, 101-102)

Dyrektorzy ZK i AŚ zgłaszali zapotrzebowanie najczęściej na następujące szkolenia:

- na rok 2017: brukarz (4 jednostki), kucharz (4), technolog robót wykończeniowych (4), konserwator powierzchni płaskich (3), konserwator terenów zielonych (2), hydraulik (2), pracownik ogólnobudowlany (2), stolarz (2), elektryk (2), posadzkarz (2)¹³;
- na rok 2018: brukarz (5 jednostek), konserwator powierzchni płaskich (5), kucharz (3), konserwator terenów zielonych (3), technolog robót wykończeniowych (2), pracownik ogólnobudowlany (2), elektryk (2), tynkarz (2), kasjer-sprzedawca (2), kelner (2), opiekun osób niepełnosprawnych (2), murarz (2)¹⁴;
- na rok 2019: technolog robót wykończeniowych (6 jednostek), kucharz (4), brukarz (3), konserwator powierzchni płaskich (3), fryzjer (3), konserwator terenów zielonych (2), kelner (2), opiekun osób starszych, przewlekłe chorych i niepełnosprawnych (2), malarz (2), monter sieci elektrycznych (2)¹⁵;
- na rok 2020: technolog robót wykończeniowych (6 jednostek), monter sieci elektrycznych (4), konserwator terenów zielonych (3), brukarz (3), kucharz (2), kelner (2), tapicer (2), malarz-szpachlarz (2)¹⁶.

(akta kontroli str. 16-43, 46-70, 73-100, 103-118)

¹¹ Pismami z dnia 13.12.2016r., 22.11.2017 r., 27.09.2018 r., 15.10.2019 r.

¹² Dalej: PO KL.

¹³ Ponadto: tynkarz, kasjer-sprzedawca, operator/kierowca wózka widłowego, piekarz, glazurnik, dekarz, kelner, ślusarz, spawacz, introligator, szwacz, fryzjer, obuwnik-szewc, opiekun osób niepełnosprawnych, rzeźnik, operator koparko-ladowarki, murarz, malarz (po jednej jednostce).

¹⁴ Ponadto: ślusarz, tapicer, szwacz, fryzjer, obuwnik-szewc, malarz, monter sieci elektrycznych (po jednej jednostce).

¹⁵ Ponadto: pracownik ogólnobudowlany, elektryk, tapicer, operator koparko-ladowarki, operator wózka widłowego, dekarz, spawacz (po jednej jednostce).

¹⁶ Ponadto: konserwator powierzchni płaskich, pracownik ogólnobudowlany, szwacz, monter stolarki okiennej i drzwiowej (po jednej jednostce).

Na każdy roczny zakres szkoleń OISW przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia. W 2017 r. zorganizowano w podległych jednostkach OISW 61 kursów¹⁷, w 2018 r. - 57 kursów¹⁸, w 2019 r. - 61 kursów¹⁹. W 2020 r. odbyć się miało łącznie 45 kursów²⁰.

(akta kontroli str. 232-236)

Z informacji uzyskanych z 21 jednostek samorządu terytorialnego (10 starostw powiatowych i 11 urzędów gmin), na terenie których znajdowały się zakłady karne nadzorowane przez OISW oraz jednostek samorządu terytorialnego sąsiadujących z tymi jednostkami, na temat możliwości zatrudnienia oraz ewentualnych przeszkód w zatrudnianiu osadzonych wynika, że:

- w przypadku siedmiu jednostek samorządu terytorialnego dyrektorzy ZK zwracali się z zapytaniem o potrzeby w zakresie zatrudniania skazanych;
- w przypadku 13 jednostek występowało zapotrzebowanie na nieodpłatne zatrudnianie skazanych na wykonywanie prac społecznie użytecznych (prace porządkowe, ogólnobudowlane i związane z pielęgnacją zieleni);
- 10 jednostek wśród ewentualnych przeszkód w zatrudnianiu osadzonych wskazało m.in. konieczność zapewnienia transportu, odzieży ochronnej, ubezpieczenia, odpowiedniego nadzoru. Ponadto wskazywano na niską jakość pracy skazanych oraz wymóg niekaralności na niektórych stanowiskach pracy.

(akta kontroli str. 119-210)

Z informacji uzyskanych od dwóch podmiotów (kontrahentów zewnętrznych), z którymi umowy podpisali dyrektorzy jednostek penitencjarnych, nadzorowanych przez OISW, na temat możliwości zatrudnienia oraz ewentualnych przeszkód w zatrudnianiu osadzonych m.in. wynika, że: 1) w latach 2016-2020 (I kw.) udzielano informacji dyrektorom ZK w zakresie zapotrzebowania zatrudnienia osadzonych; 2) zakłady karne wykazywały zaangażowanie związane z zapewnieniem pracy osadzonym; 3) dyrektorzy ZK wykazywali chęć oraz podejmowali działania zmierzające do tego, aby pojawiające się problemy szybko i skutecznie rozwiązywać. Wśród przeszkód w zatrudnianiu udzielający odpowiedzi wymienili dużą rotację zatrudnionych osadzonych: *Trudno przewidzieć było jak długo skazany będzie pracował. Często zdarzało się, że osadzony był przedterminowo zwolniony lub zmianie uległ system odbywania kary (np. z zamkniętego na półotwarty czy otwarty), a to z kolei powodowało utratę pracownika, w którego wyszkolenie zostały zainwestowane znaczne środki. Zdarzały się również przypadki, kiedy zatrudniony dopuścił się złamania regulaminu zakładu karnego i decyzją dyrektora został odsunięty od pracy. Niekiedy zdarzało się, że zakład karny nie był w stanie zapewnić niezbędnej liczby kandydatów,*

¹⁷ W zawodach: konserwator powierzchni płaskich, kelner, kucharz z elementami obróbki owoców morza, technik usług fryzjerskich, introligator, szewc, tynkarz-posadzkarz, tapicer meblowy, asystent osoby niepełnosprawnej, kucharz, hydraulik, malarz-szpachlarz, pomocniczy robotnik konserwacji terenów zieleni, stolarz, szwacz, technolog robót wykończeniowych w budownictwie, pomocniczy robotnik budowlany, technolog robót wykończeniowych z elementami glazurnika, posadzkarz-glazurnik, elektryk do 1 kV, brukarz, dekarz, spawacz metodą TIG 141, kierowca-operator wózków jezdniowych.

¹⁸ W zawodach: brukarz, malarz-szpachlarz, monter sieci elektryczny do 1 kV, spawacz metodą TIG 141, technolog robót wykończeniowych w budownictwie, fryzjer męski, kelner, opiekun osób starszych i przewlekle chorych, konserwator powierzchni płaskich, konserwator terenów zielonych, operator wózka widłowego, palacz centralnego ogrzewania, tapicer meblowy, szewc, szwacz.

¹⁹ W zawodach: brukarz, dekarz, fryzjer, kelner, konserwator powierzchni płaskich, konserwator terenów zielonych, malarz-szpachlarz, monter sieci elektrycznych do 1 kV, monter stolarki okiennej i drzwiowej, operator koparko-ladowarki, operator wózka jezdniowego, opiekun osób starszych i przewlekle chorych, pomocnik kucharza, spawacz metodą MAG 135, tapicer meblowy, technolog robót wykończeniowych glazurnik i ogólny.

²⁰ W zawodach: brukarz, konserwator terenów zielonych, malarz-szpachlarz, monter sieci elektrycznych do 1 kV, monter stolarki okiennej i drzwiowej, ogólnobudowlany, technolog robót wykończeniowych w budownictwie, glazurnik, kelner, konserwator powierzchni płaskich, pomocnik kucharza, szwacz, tapicer meblowy.

a skazanym już zatrudnionym brakowało chęci lub siły do pracy. To wszystko sprawiało, że liczba zatrudnionych osadzonych była niestabilna.

(akta kontroli str. 389-393)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Inspektoratu podejmowane na rzecz zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności w ramach realizowanego Projektu były prawidłowe. Na etapie planowania tematyki cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych rzetelnie rozpoznawano i analizowano zarówno potrzeby rynku pracy jak i osadzonych. Wybór tematyki szkoleń odpowiadał zidentyfikowanym potrzebom.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą obsługą PO WER zajmowało się trzech²¹ pracowników (koordynatorów regionalnych) zatrudnionych na stanowiskach starszych inspektorów ds. obsługi programu PO WER 2014-2020 OISW w Szczecinie. Jedna z ww. osób posiadała ukończone studia podyplomowe z zakresu przygotowania i zarządzania projektami w UE. Spośród trzech pracowników dwóch posiadało doświadczenie w administrowaniu oraz rozliczaniu środków finansowych pochodzących z innych źródeł niż krajowe.

(akta kontroli str. 211-212)

Dyrektor wyjaśnił: *W procesie rekrutacji na stanowisko ds. obsługi projektu spośród zgłoszonych kandydatur wybrano dwóch pracowników, którzy ostatecznie zostali zatrudnieni w OISW w Szczecinie. Osoby z dużym doświadczeniem zawodowym i kwalifikacjami w zakresie realizacji i rozliczania projektów dofinansowanych ze środków pochodzących z funduszy europejskich, zrezygnowały z nawiązania stosunku pracy z uwagi na niezadowalające warunki pracy i płacy. Jedna z kandydatek nie posiadała bogatej wiedzy merytorycznej ani wieloletniego doświadczenia, aczkolwiek posiadała doświadczenie w organizacji i koordynowaniu procesu realizacji szkoleń zawodowych. Ponadto w ocenie kandydatki brano pod uwagę nie tylko jej doświadczenie zawodowe, ale również szereg predyspozycji personalnych, które w ocenie przełożonych dawały rękojmię prawidłowego wykonywania powierzonych zadań. Kandydatka wykazała bardzo dużą motywację do podjęcia pracy w Służbie Więziennej, racjonalnie motywowała chęć podjęcia pracy z odwoływaniem się do własnych predyspozycji i zainteresowań. Wykazała wiele mocnych stron swojej osobowości, które zostały pozytywnie ocenione w kontekście specyfiki pracy w SW, a w szczególności przedstawiła świadomość zagrożeń, obciążeń i wymagań związanych ze służbą. Ponadto wykazała chęć rozwoju zawodowego oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Bardzo pozytywnie oceniono również jej kompetencje społeczne, pożądane w kontekście realizacji Projektów związanych z aktywizacją zawodową osób pozbawionych wolności, w tym deklarowanie chęci współpracy z innymi osobami oraz przejawianie inicjatywy i aktywności w kontaktach międzyludzkich. Prezentowała otwartość*

²¹ Dwie pracownice zatrudniono na pełny etat w okresie od 10.10.2016 r. do 31.03.2020 r. (jedna osoba), 31.05.2020 r. (druga osoba). Trzecia osoba zatrudniona była w okresie od 12.02.2018 r. do 28.02.2019 r. (zastępstwo za pracownicę przebywającą na urlopie macierzyńskim i rodzicielskim).

i rozumienie do spełniania obowiązku poszanowania godności ludzkiej oraz respektowania podstawowych zasad i wartości etycznych oraz norm moralnych.

(akta kontroli str. 632, 636)

W badanym okresie w OISW nie powołano zespołu koordynującego postęp i realizację PO WER, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Powołanie takiego zespołu Dyrektor OISW powierzył dyrektorom każdej z podległych jednostek organizacyjnych OISW.

Zarządzeniami Nr 22/2016 z 12.08.2016 r.²² i Nr 25/2017 z 23.10.2017 r.²³ Dyrektor OISW określił zasady współpracy OISW z podległymi jednostkami organizacyjnymi podczas realizacji zadań rzeczowych oraz rozliczeń finansowych w ramach PO WER. Zgodnie z przyjętymi zasadami:

- 1) Dyrektor jednostki podległej OISW odpowiedzialny był za powołanie zespołu koordynującego postęp i realizację Projektu, w skład którego wchodził funkcjonariusze i pracownicy poszczególnych działów służby, tj. służby ochronnej, penitencjarnej, finansowej, kwatermistrzowskiej, służby zdrowia oraz osoba odpowiedzialna za promocję Projektu;
- 2) Wyznaczono szczegółowe zadania, które przypisano następującym komórkom:
 - a) Dział penitencjarny zobowiązano m.in. do:
 - przeprowadzania rekrutacji uczestników kursów polegającej na: akcji promocyjnej określającej warunki formalne za pośrednictwem radiowęzłów, tablic ogłoszeń i bezpośredniej informacji ustnej; wstępnej selekcji, skierowaniu do lekarza, sporządzeniu listy uczestników (min. 12 os.) z osobami rezerwowymi (min. 2 os.) oraz przedstawieniu kandydatów do Komisji Penitencjarnej;
 - prowadzenia list obecności uczestników kursu oraz instruktorów kursu;
 - przekazywania do OISW drogą elektroniczną, najpóźniej w dniu rozpoczęcia zajęć zabezpieczonych list uczestników z danymi osobowymi;
 - przekazywania uczestnikom kursu zaświadczeń i certyfikatów o ukończeniu kursu oraz prowadzenia rejestrów potwierdzających odbiór dokumentów przez uczestników;
 - kontroli, nadzoru oraz współpracy z Wykonawcą w celu właściwej realizacji zajęć.
 - b) Funkcjonariusza ds. zatrudnienia zobowiązano do:
 - przeprowadzania analizy potrzeb w zakresie profili zawodów kursów realizowanych w poszczególnych latach trwania projektu. Analiza uwzględniać ma zapotrzebowanie jednostek, kontrahentów zewnętrznych oraz priorytetowe profile zawodowe (tj. opiekun/asystent osób starszych, przewlekłe chorych i niepełnosprawnych; operator obrabiarek i maszyn CNC; spawacz MAG/MIG/TIG/spawacz aluminium; monter sieci elektrycznych, monter instalacji gazowych, operator koparko-ładowarki);

²² Zarządzenie Nr 22/2016 Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Szczecinie z dnia 12 sierpnia 2016 r. w sprawie szczegółowych zasad współpracy Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Szczecinie z podległymi jednostkami organizacyjnymi w trakcie realizacji zadań rzeczowych oraz rozliczeń finansowych w ramach Projektu pn. „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności” finansowanego ze środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Obowiązywało do 23.10.2017 r.

²³ Zarządzenie Nr 25/2017 Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Szczecinie z dnia 23 października 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad współpracy Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Szczecinie z podległymi jednostkami organizacyjnymi podczas realizacji zadań rzeczowych oraz rozliczeń finansowych w ramach Projektu pn. „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności” finansowanego ze środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Zmienione zarządzeniem Nr 29/2017 Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Szczecinie z dnia 1 grudnia 2017 r.

- wytyczania profili zawodowych planowanych kursów, ich ilości oraz przewidywanego miejsca zatrudnienia;
- realizacji wskaźnika zatrudnienia absolwentów kursów na poziomie min. 56% narastająco od początku trwania projektu;
- raportowania do OISW stanu zatrudnienia absolwentów poszczególnych kursów w okresie 3 miesięcy po zakończeniu kursu;
- współpracy z Wykonawcą w zakresie wymagań formalnych związanych z dokumentacją medyczną niezbędną do podjęcia zatrudnienia.

c) Dział kwatermistrzowski zobowiązano m.in. do:

- przygotowywania specyfikacji sprzętu do 3,5 tys. zł nabywanego ze środków Projektu do praktycznej nauki zawodu;
- przygotowywania specyfikacji materiałów i narzędzi do szkolenia więźniów w ramach każdego realizowanego kursu;
- prowadzenia wykazu sprzętu zakupionego ze środków Projektu;
- wyznaczanie miejsc właściwych do realizacji zajęć praktycznych kursu ze względu na jego specyfikę.

d) Dział ochrony zobowiązano do doprowadzania i odprowadzania osadzonych na zajęcia zgodnie z harmonogramem kursu oraz zapewnienia bezpieczeństwa w trakcie realizowanych zajęć.

e) Rzecznika prasowego zobowiązano do promocji Projektu, polegającej na zamieszczaniu na stronie internetowej jednostki penitencjarnej informacji dotyczących prowadzonych w ramach projektu szkoleń w tym również dokumentacji fotograficznej (nie rzadziej niż raz na kwartał) oraz właściwym oznaczeniu miejsca realizacji projektu.

f) Dyrektora jednostki podległej OISW zobowiązano do nadzoru nad właściwą realizacją Projektu w jednostce.

(akta kontroli str. 222-230, 394)

2.2. Koordynatorom regionalnym zadania w zakresie realizacji PO WER określono w formie pisemnej. Zgodnie z zakresami obowiązków do pracowników tych należało m.in.:

- koordynowanie działań związanych z realizacją wydatków w ramach PO WER w jednostkach podległych OISW;
- bieżące przekazywanie jednostkom podległym wytycznych i rozstrzygnięć, dotyczących procedur przy realizacji projektów;
- uzgadnianie działań podejmowanych w zakresie swoich obowiązków z funkcjonariuszami OISW, wyznaczonymi przez Dyrektora Okręgowego do nadzoru nad projektami PO WER;
- pozyskiwanie z jednostek podległych realizujących poszczególne projekty informacji i danych koniecznych do sporządzania wymaganych analiz i zestawień;
- sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań, w zakresie spraw finansowych, wynikających z realizowanego projektu w jednostkach penitencjarnych OISW;
- współdziałanie z Głównym Księgowym OISW przy sporządzaniu projektu planu finansowego dla OISW w zakresie wydatków projektu;
- współpraca z działem finansowym OISW w zakresie sporządzania sprawozdań budżetowych OISW „Rb-28 UE” oraz „Rb-28 Programy” w zakresie wydatków projektu;

- prowadzenie ewidencji wydatkowanych w OISW środków w ramach projektu w układzie zadaniowym;
- archiwizacja danych związanych z przygotowaniem projektów oraz sporządzanych sprawozdań i wniosków o płatność;
- współpraca z komisją przetargową w OISW: przygotowywanie opisu zamówienia oraz oszacowanie przedmiotu zamówienia.

(akta kontroli str. 213-220)

2.3. W okresie objętym kontrolą koordynatorzy regionalni byli zatrudnieni w OISW na pełne etaty i realizowali tylko zadania związane z PO WER.

(akta kontroli str. 211-212, 213-220)

Analiza wydatków poniesionych w ramach kosztów pośrednich PO WER za październik 2016 r. oraz marzec w latach 2017-2020 (I kw.) wykazała, że obejmowały one wyłącznie wynagrodzenia koordynatorów regionalnych zatrudnionych do obsługi PO WER. Łączne wynagrodzenie koordynatorów Projektu nie przekraczało 10% poniesionych wydatków bezpośrednich, co było zgodne z treścią § 5 ust. 1 porozumienia o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 221, 318, 323, 328, 333, 338, 343, 348, 353, 358, 363, 368, 374, 379, 384)

2.4. Analiza dokumentacji przekazanej Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej²⁴ koniecznej do sporządzenia wniosków o płatność oraz dokumentacji potwierdzającej zrealizowanie cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych przez jednostki podległe OISW objęte kontrolą NIK²⁵ wykazała, że: dokumenty były prawidłowe i poprawne pod względem formalnym i rachunkowym; wykazane wydatki były integralnie związane z realizacją Projektu; zakres rzeczowy Projektu był realizowany zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie. Dokumenty do wniosków o płatność sporządzano na podstawie dokumentacji przedkładanej przez Wykonawców szkoleń po zakończonych kursach (cyklach).

(akta kontroli str. 565-630)

Kursy szkoleniowe odbywające się na terenie jednostek podległych OISW realizowane były na podstawie czterech umów zawartych w latach 2016-2018 pomiędzy OISW a Pomorską Instytucją Gospodarki Budżetowej „POMERANIA” w Czarnem Oddział w Koszalinie²⁶ oraz dwóch umów zawartych w latach 2019-2020 (I kw.) z Mazowiecką Instytucją Gospodarki Budżetowej „MAZOVIA” z siedzibą w Warszawie²⁷. Dokumentację realizacji przedmiotu umowy stanowiły m.in. protokoły odbioru usługi, w którym zamawiający i wykonawca potwierdzali miejsce i termin przeprowadzenia szkolenia, liczbę godzin cyklu w podziale na kurs aktywizacji zawodowej i kurs przyuczający do zawodu (zajęcia teoretyczne i praktyczne), liczbę beneficjentów ostatecznych²⁸ oraz liczbę wydanych uczestnikom szkoleń zaświadczeń i certyfikatów. Podpisanie protokołu odbioru usługi uwarunkowane było przekazaniem OISW m.in.: kopii dokumentacji szkoleniowej (programu nauczania, dziennika zajęć wraz z listami obecności, protokołu z egzaminu, ewidencji wydanych zaświadczeń i certyfikatów); kopii ewidencji czasu pracy wykładowców; kopii potwierdzenia odbioru materiałów dydaktycznych oraz odzieży ochronnej; wykazu materiałów zapewnionych przez

²⁴ Dalej: CZSW.

²⁵ Zakład Karny w Stargardzie (dalej: ZK Stargard), Zakład Karny w Nowogardzie (dalej: ZK Nowogard), Zakład Karny w Gorzowie Wlkp. (dalej: ZK Gorzów). Badaniem objęto w tych jednostkach po dwa pierwsze szkolenia z każdego roku okresu objętego kontrolą.

²⁶ Umowa nr OI/KI-220/OISW/1/2016 z 14.09.2016 r.; umowa nr OI/OP.0220.1.2017 z 15.05.2017 r.; umowa nr OI/OP.0220.1.2018 z 28.03.2018 r.; umowa nr OI/OP.0220.2.2018 z 10.09.2018 r.

²⁷ Umowa nr OI/OP.0220.1.2019 z 4.03.2019 r.; umowa nr OI/OP.0220.1.2020 z 4.03.2020 r. (w I kw. 2020 r. nie zrealizowano żadnego szkolenia).

²⁸ W podziale na osoby, które rozpoczęły cykl, zakończyły cykl, nie przystąpiły do szkolenia, nie ukończyły szkolenia – wraz z podaniem okoliczności oraz przyczyn nie ukończenia szkolenia.

wykonawcę do części praktycznej kursu (wraz z kopiami faktur/rachunków); oryginałów zaświadczeń lekarskich uczestników; kopii ankiet ewaluacyjnych. Podpisanie protokołu odbioru usługi stanowił moment zrealizowania danego szkolenia i wraz z przekazaniem ww. dokumentacji był podstawą do wystawienia przez wykonawcę faktury²⁹.

Przedłożona przez wykonawców dokumentacja badanych szkoleń³⁰ była kompletna i zawierała niezbędne dla sporządzenia wniosków o płatność informacje i dane. Dowody księgowe zostały opisane przez OISW zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia Dyrektora Generalnego nr 36/2016³¹, a w opisie dowodów księgowych wyodrębniono m.in. kategorię wydatku, numer i nazwę zadania, kwotę wydatku w podziale na źródła finansowania, pozycje budżetu zadaniowego. Protokoły odbioru usługi zawierały informacje wymagane przez § 8 ust. 2 ww. zarządzenia.

(akta kontroli str. 412-564, 654-669)

OISW dokonał zapłaty wynagrodzeń za zrealizowane szkolenia³² terminowo.

W umowie z 2016 r. określono, że każde szkolenie musi się zakończyć do 30.11.2016 r. Kurs murarz-tylnikarz prowadzony w ZK Gorzów zakończył się 10.12.2016 r. OISW, zgodnie z warunkami umowy³³, naliczył karę umowną za zwłokę w realizacji przedmiotu umowy w wysokości 0,5% wynagrodzenia za każdy dzień zwłoki.

(akta kontroli str. 453-455)

2.5. W latach 2016-2020 (I kw.) OISW zorganizował sześć postępowań o udzielenie zamówień publicznych na usługę organizacji i przeprowadzenia cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych dla osadzonych przebywających w jednostkach penitencjarnych podległych OISW, realizowanych w ramach PO WER 2014-2020. Wszystkie postępowania zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. We wszystkich przypadkach do przetargu zgłosił się jeden oferent: Pomorska Instytucja Gospodarki Budżetowej „Pomerania” (cztery przetargi w latach 2016-2018) i Mazowiecka Instytucja Gospodarki Budżetowej „Mazovia” (dwa przetargi w latach 2019-2020). Wymienione postępowania objęły organizację 236 szkoleń dla 2 736 osadzonych. Łączna wartość udzielonych zamówień wyniosła 6 073 342,12 zł.

W badanym okresie nie udzielano zamówień na organizację szkoleń w ramach PO WER w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8³⁴ ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁵.

We wszystkich postępowaniach o zamówienie publiczne na zakup usług szkoleniowych zastosowano klauzulę społeczną określoną w art. 22 ust. 2 pkt 3³⁶

²⁹ W 2016 r. faktura obejmowała wynagrodzenie za wszystkie zrealizowane cykle szkoleniowe. Od 2017 r. faktury wystawiano odrębnie za każdy cykl szkoleniowy.

³⁰ W skontrolowanych przez NIK trzech zakładach karnych zbadano łącznie 24 szkolenia.

³¹ Z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie zasad realizacji przez Służbę Więzienną projektu pn. „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności” finansowanego ze środków PO WER 2014-2020.

³² Objęte badaniem w trzech zakładach karnych.

³³ Tj. § 5 ust. 1 umowy; § 7 pkt 2 umowy.

³⁴ Tj. udzielanych przez Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego albo jednostki organizacyjne mu podległe lub przez niego nadzorowane przywieziennym zakładom pracy, prowadzonym jako przedsiębiorstwa państwowe albo instytucje gospodarki budżetowej, związanych z zatrudnieniem osób pozbawionych wolności, jeżeli zasadniczą część działalności przywieziennego zakładu pracy dotyczy wykonywania zadań powierzonych mu przez Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego lub jednostki organizacyjne mu podległe lub przez niego nadzorowane.

³⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 1843. Dalej: Pzp.

³⁶ Który stanowi: Zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie zakłady pracy chronionej oraz inni wykonawcy, których działalność, lub działalność ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienie, obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych, w szczególności: (...) osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych, o których mowa w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (...), mających trudności w integracji ze środowiskiem.

ustawy Pzp. Takie działanie było konsekwencją realizacji zaleceń Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, który wielokrotnie informował dyrektorów podległych sobie OISW o uwzględnienie tej regulacji w przeprowadzanych postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 231-236)

W przeprowadzonych zamówieniach publicznych z lat 2016-2020 (I kw.) dotyczących organizowanych szkoleń w SIWZ nie wymagano spełnienia przez podwykonawców warunku zatrudnienia osób z grup wskazanych w art. 22 ust. 2 Pzp (na poziomie nie mniejszym niż 30%). Wymóg taki określony został wyłącznie w odniesieniu do wykonawców szkoleń.

(akta kontroli str. 670-702)

Dyrektor wyjaśnił: (...) *Zamawiający zawierał w SIWZ - ach zapis (jako warunek udziału) mówiący o tym, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się (...) wyłącznie, zgodnie z art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp - zakłady pracy chronionej oraz inni Wykonawcy, których działalność lub działalność ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienie, obejmuje społeczną i zawodową integrację osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych, o których mowa w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (...), mających trudności w integracji ze środowiskiem. Powyższe wymagania odnosiły się do stanu aktualnego na dzień składania oferty przez Wykonawcę, tzn, czy w okresie wskazanym w SIWZ zatrudniał osoby defaworyzowane na poziomie min. 30 % w swojej statutowej działalności. Powyższy warunek niezbędny był do udziału w postępowaniu przetargowym. Ewentualni podwykonawcy nie musieli wykazywać się wskaźnikiem na poziomie min. 30% zatrudnienia osób defaworyzowanych z uwagi na konieczność spełnienia tych warunków przez głównych wykonawców. (...).*

(akta kontroli str. 631, 635)

Kontrolą objęto dwa zamówienia publiczne na usługę organizacji i przeprowadzenia cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych dla osadzonych przebywających w jednostkach penitencjarnych Służby Więziennej podległych OISW w 2019 r. i 2020 r. Zamówienia przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego. I tak:

a) zamówienie na usługę organizacji i przeprowadzenia cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych w 2019 r. składało się z dwóch części obejmujących łącznie 61 cykli szkoleniowych z 17 kursami³⁷ dla 732 osadzonych. Łączną wartość zamówienia oszacowano na kwotę 2 030 575,47 zł netto³⁸. Komisja przetargowa została powołana 26.04.2017 r.³⁹ W skład komisji wchodził m.in. koordynatorzy regionalni⁴⁰. Członkowie komisji złożyli oświadczenie określone w art. 17 ust. 2 Pzp. Opis przedmiotu zamówienia przygotował koordynator regionalny PO WER. Wartość zamówienia, opis warunków udziału w postępowaniu oraz opis kryteriów oceny ofert przygotował starszy inspektor OISW. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych i Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 10 stycznia 2019 r. Ponadto ogłoszenie

³⁷ W zawodach: brukarz, dekarz, konserwator terenów zielonych, malarz-szpachlarz, monter sieci elektrycznych do 1 kV, monter stolarki okiennej i drzwiowej, operator koparko-ladowarki, operator wózka jezdniowego kat. II, spawacz metodą MAG 135, technolog robót wykończeniowych w budownictwie, technolog robót wykończeniowych w budownictwie – glazurnik, fryzjer, kelner, konserwator powierzchni płaskich, opiekun osób starszych i przewlekłe chorych, pomocnik kucharza, tapicer meblowy.

³⁸ Wartość zamówienia ustalono 20.12.2018 r. na podstawie przesłanych ofert trzech firm zewnętrznych, w odpowiedzi na zapytanie z 06.12.2018 r.

³⁹ Na podstawie zarządzenia nr 15/2017 Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Szczecinie z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie powołania w Okręgowym Inspektoracie Służby Więziennej w Szczecinie stałej komisji przetargowej do oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz do badania i oceny ofert w postępowaniach prowadzonych w trybach przewidzianych ustawą – Prawo zamówień publicznych.

⁴⁰ Zgodnie z zarządzeniem nr 15/2017 Dyrektora OISW uczestniczyli tylko w pracach komisji w związku z przygotowaniem postępowania w ramach PO WER.

o zamówieniu zostało zamieszczone na stronach internetowych: Bazy Konkurencyjności Funduszy Europejskich i www.zp.sw.gov.pl oraz w siedzibie zamawiającego od 10.01.2019 r. do 14.02.2019 r. Termin składania ofert został przedłużony o dwa dni⁴¹. W terminie składania ofert wpłynęła jedna oferta, złożona przez Mazowiecką Instytucję Gospodarki Budżetowej „Mazovia” w Warszawie, na kwotę 1 709 299,80 zł brutto⁴². Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało 21 lutego 2019 r. zamieszczone na stronie internetowej zamawiającego, w siedzibie zamawiającego na tablicy ogłoszeń oraz przesłane wykonawcy pocztą elektroniczną. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych 13.03.2019 r. oraz Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 18.03.2019 r. Z postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego sporządzono protokół, który zatwierdził Dyrektor OISW 26 marca 2019 r.

b) zamówienie na usługę organizacji i przeprowadzenia cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych w 2020 r. składało się z dwóch części obejmujących łącznie 45 cykli szkoleniowych z 13 kursami⁴³ dla 540 osadzonych. Łączną wartość zamówienia oszacowano na kwotę 1 257 180,92 zł netto⁴⁴. Komisja przetargowa została powołana 26.04.2017 r. W skład komisji wchodził m.in. koordynatorzy regionalni. Członkowie komisji złożyli oświadczenie określone w art. 17 ust. 2 Pzp. Opis przedmiotu zamówienia przygotował koordynator regionalny PO WER. Wartość zamówienia, opis warunków udziału w postępowaniu oraz opis kryteriów oceny ofert przygotował starszy inspektor OISW. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych i Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 20 grudnia 2019 r. Ponadto ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone na stronach internetowych: www.zp.sw.gov.pl oraz w siedzibie zamawiającego od 20.12.2019 r. do 27.01.2020 r. W terminie składania ofert wpłynęła jedna oferta, złożona przez Mazowiecką Instytucję Gospodarki Budżetowej „Mazovia” w Warszawie, na kwotę 1 289 401,44 zł brutto⁴⁵. Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało w dniu 24 lutego 2020 r. zamieszczone na stronie internetowej zamawiającego, w siedzibie zamawiającego na tablicy ogłoszeń oraz przesłane wykonawcy pocztą tradycyjną i elektroniczną. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych 11.03.2020 r. oraz Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 13.03.2020 r. Z postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego sporządzono protokół, który zatwierdził Dyrektor OISW 18 marca 2020 r.

(akta kontroli str. 240-316)

W protokole postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego na usługę organizacji i przeprowadzenia cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych w 2020 r. błędnie wskazano: datę ustalenia wartości zamówienia⁴⁶ oraz kwotę najkorzystniejszej oferty⁴⁷ i kwotę na jaką została zawarta umowa⁴⁸. Protokół sporządził sekretarz Komisji przetargowej.

(akta kontroli str. 395)

⁴¹ Z 12.02.2019 r. do 14.02.2019 r.

⁴² Kwota jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia wynosiła 1 804 335 zł brutto.

⁴³ W zawodach: brukarz, konserwator terenów zielonych, malarz-szpachlarz, monter sieci elektrycznych do 1 kV, monter stolarki okiennej i drzwiowej, pracownik ogólnobudowlany, technolog robót wykończeniowych w budownictwie, technolog robót wykończeniowych w budownictwie – glazurnik, kelner, konserwator powierzchni płaskich, pomocnik kucharza, tapicer meblowy.

⁴⁴ Wartość zamówienia ustalono 16.12.2019 r. na podstawie przesłanej oferty cenowej firmy zewnętrznej z 19.11.2019 r. oraz postępowań przetargowych prowadzonych w latach 2018-2019.

⁴⁵ Kwota jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia wynosiła 1 317 343 zł brutto.

⁴⁶ Podano datę 16.12.2018 r. zamiast 16.12.2019 r.

⁴⁷ Podano 1 709 299,80 zł zamiast 1 289 401, 44 zł.

⁴⁸ Podano 1 709 299,80 zł zamiast 1 289 401, 44 zł.

Dyrektor wyjaśnił: W protokole z postępowania o udzielenie znak OI/KI.2230.POWER.1.2020.TK:

a. błędnie wskazano datę ustalenia wartości zamówienia. Jest 16.12.2018 r., powinno być 16.12.2019 r. Powyższe wynika z oczywistej omyłki pisarskiej, co ma odzwierciedlenie w dokumentacji przetargowej, w której to dnia 16.12.2019 r. dokonano ustalenia wartości zamówienia do ww. sprawy i ta data powinna być wpisana w protokole z postępowania;

b. błędnie wskazano kwotę najkorzystniejszej oferty. Jest 1 709 299,80 zł, powinno być 1 289 401,44 zł. Powyższe wynika z oczywistej omyłki pisarskiej z uwagi na fakt, iż kwoty wykazane w podziale na części (odpowiednio część 1 1033 962,96 zł i część 2 255 438,48 zł) dają sumę 1 289 401,44 zł i taka kwota powinna widnieć jako suma części, a nie kwota 1 709 299,80 zł;

c. błędnie wskazano kwotę, na jaką została zawarta umowa. Jest 1 709 299,80 zł, powinno być 1 289 401,44 zł. Powyższe wynika z oczywistej omyłki pisarskiej z uwagi na to, iż umowa została zawarta na prawidłową kwotę wynikającą z oferty wykonawcy, tj: 1 289 401,44 zł i taka kwota powinna widnieć w protokole, a nie kwota 1 709 299,80 zł.

(akta kontroli str. 632-633, 637)

W umowach szkoleniowych, zawartych w latach 2017-2020 (I kw.), zamieszczono zapisy uprawniające Zamawiającego do żądania od Wykonawcy, na każdym etapie realizacji zamówienia, złożenia oświadczenia o aktualnym procentowym wskaźniku zatrudnienia osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych. W przypadku osiągnięcia wskaźnika niższego niż 30% można było umowę rozwiązać w trybie natychmiastowym.

(akta kontroli str. 670-702)

Dyrektor wyjaśnił, że: (...) Z powyższego zapisu Zamawiający nie skorzystał w trakcie realizacji programu z uwagi na jego fakultatywny charakter. Powyższy zapis interpretował i domniemywał, że Wykonawca będąc Instytucją Gospodarki Budżetowej utworzonej przez Ministra Sprawiedliwości posiada wskaźnik zatrudnienia powyżej 30%, co także wykazywał w składanym formularzu ofertowym.

(akta kontroli str. 631, 635)

Mazowiecka Instytucja Gospodarki Budżetowej „MAZOVIA” poinformowała⁴⁹, że zawarła z podwykonawcami usług szkoleniowych ogółem 128 umów (na kwotę 243 550,20 zł). Liczba osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych zatrudnionych przez ww. jednostkę w toku realizacji szkoleń wynosiła od jednej (w czerwcu 2019 r.) do dwóch (w pozostałych miesiącach roku 2019 i 2020). W maju 2019 r. w ogóle nie zatrudniano takich osób. Jednostka wyjaśniła też, że oceny zdolności podwykonawców dokonywała na podstawie umiejętności i doświadczenia. Nie weryfikowała natomiast warunków określonych w art. 22 ust. 2 Pzp, ponieważ Zamawiający nie ustanowił takiego żądania w SIWZ.

(akta kontroli str. 402-411)

2.6. Na koniec I kwartału 2020 r. w OISW osiągnięto następujące wartości wskaźników: a) liczba zrealizowanych cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych – 187⁵⁰, b) wydane certyfikaty potwierdzające otrzymane wsparcie w ramach cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych – 4 079 szt., c) liczba więźniów objętych wsparciem w Projekcie – 2 262 osoby (w tym liczba więźniów, którzy ukończyli szkolenia - 2 126), d) liczba więźniów lub byłych więźniów pracujących po opuszczeniu Programu (łącznie

⁴⁹ W wyjaśnieniach uzyskanych przez NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

⁵⁰ W I kw. 2020 r. rozpoczęły się dwa z 45 cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych, które zostały wstrzymane. Ich wznowienie nastąpiło w lipcu 2020 r.

z pracującymi na własny rachunek) – 1 485 osób. Stanowiło to 65,6% liczby więźniów objętych wsparciem w programie.

(akta kontroli str. 385-386)

OISW realizował obowiązki sprawozdawcze wobec CZSW: a) co miesiąc przekazywał zestawienia wydatków pośrednich na druku zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia Dyrektora Generalnego nr 36/16, b) co kwartał przekazywał pozostałe dokumenty niezbędne do sporządzenia wniosków o płatność.

W kwartalnych informacjach o postępie rzeczowym Projektu, przekazywanych Zespołowi ds. Funduszy Europejskich CZSW, wskazywano na następujące problemy związane z jego realizacją:

- zmiany harmonogramów zajęć wprowadzanych przez Wykonawców oraz nieterminowe otrzymywanie kompletnej, prawidłowo wypełnionej dokumentacji szkoleniowej;
- powtarzająca się sytuacja rezygnacji uczestników z zajęć z powodu m.in. udziału w czynnościach procesowych, przetransportowania, przyznawania dozorów elektronicznych, co miało wpływ na zmniejszenie liczby uczestników kończących kursy.

(akta kontroli str. 372, 377, 382, 654-669)

OISW, w ramach nadzoru nad jednostkami podległymi, nie korzystał z prawa do weryfikacji czasu pracy wykładowców na podstawie dokumentacji źródłowej prowadzonej w zakładach karnych (tj. „Książki ruchu osób i pojazdów” na bramie głównej jednostki) i nie polecił dokonania takiej weryfikacji jednostkom podległym.

Wskutek zaniechania weryfikacji czasu pracy wykładowców na podstawie dokumentacji źródłowej mogło dojść do sytuacji wypłacenia przez OISW wynagrodzenia w kwocie wyższej niż wynikałoby to z rozliczenia kursów w sposób przewidziany w umowach szkoleniowych, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 632, 636-637)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W OISW Dyrektor nie powołał zespołu koordynującego Projekt, w skład którego, zgodnie z pkt 4.3. („Potencjał wnioskodawcy i partnerów”) wniosku o dofinansowanie, wejść powinni funkcjonariusze lub pracownicy poszczególnych działów służb, tj. służby ochronnej, penitencjarnej, finansowej, kwatermistrzowskiej, służby zdrowia oraz osoba odpowiedzialna za promocję Projektu⁵¹.

(akta kontroli str. 394)

Dyrektor wyjaśnił: *W OISW w Szczecinie nie powołano Zespołu Koordynującego Projekt, ponieważ do obsługi i koordynowania wszelkich działań projektowych zatrudniono dwóch pełnoetatowych pracowników cywilnych. W zakresach obowiązków tych pracowników znajdują się zapisy o m.in.: koordynowaniu działań, sporządzaniu projektów odpowiedzi, prowadzeniu korespondencji i dokumentacji, sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań, w zakresie spraw finansowych, współpracy z działem finansowym i Głównym Księgowym w zakresie sporządzania sprawozdań oraz obowiązku archiwizacji danych czy współpracy z Komisją Przetargową w OISW. Szeroki zakres obowiązków wynikających z zajmowanego stanowiska, a związanych ściśle z koordynowaniem wszystkich działań w ramach*

⁵¹ W Koncepcji implementacji dotyczącej realizowanego Projektu również wskazano na powołanie zespołów w okręgowych inspektoratach (pkt 3 lit.b).

realizacji projektu wyczerpał konieczność rozdzielania tych obowiązków na funkcjonariuszy innych działów OISW w Szczecinie. Jednocześnie należy nadmienić, że funkcjonariusze w sprawach zawiłych, spornych lub nieoczywistych służyli merytorycznym wsparciem i wiedzą wynikającą z doświadczenia w służbie.

(akta kontroli str. 632, 636)

2. OISW, w ramach nadzoru, nie wyegzekwował od zakładów karnych sprawowania rzetelnej kontroli nad realizacją szkoleń. Wyniki kontroli NIK przeprowadzonych w ZK Nowogard oraz ZK Gorzów wskazują, że wykładowcy nie zrealizowali wszystkich godzin dydaktycznych zajęć teoretycznych i praktycznych co najmniej w 12 szkoleniach. W ww. ZK stwierdzono liczne przypadki prowadzenia zajęć i przebywania wykładowców na terenie jednostek krócej, niż wynikało to z zatwierdzonego harmonogramu szkolenia. Ponadto na listach obecności wykładowcy poświadczali podpisem swoją obecność na terenie ZK w dniach, w których w ewidencji wejść i wyjść w ogóle nie było wpisów nazwisk wykładowców, którzy powinni prowadzić wówczas zajęcia. OISW nie wykorzystywał własnych uprawnień do kontroli w ramach pełnienia nadzoru nad jednostkami Służby Więziennej. Z powodu zaniechań przez OISW i jednostki podległe weryfikacji czasu pracy wykładowców⁵², mogło dojść do sytuacji wypłacenia przez OISW wynagrodzeń w kwotach wyższych niż wynikałoby to z rozliczenia kursów w sposób przewidziany w umowach szkoleniowych⁵³.

(akta kontroli str. 632, 644-653)

Dyrektor wyjaśnił: *W trakcie realizacji projektu Zamawiający nie korzystał z możliwości weryfikacji ewidencji wejść i wyjść, ponieważ zobowiązał funkcjonariuszy koordynujących realizację w jednostkach do weryfikowania prawidłowego przebiegu szkolenia przy pomocy dokumentu „Ewidencja czasu pracy wykładowcy”. Koordynator w jednostce swoim podpisem potwierdzał prawidłową realizację zajęć zgodną z zatwierdzonym harmonogramem w zakresie dat, godzin, rodzaju zajęć i kadry prowadzącej. Zapisy znajdujące się w umowach stanowiły dla Zamawiającego dodatkowe zabezpieczenie dowodowe w przypadku ewentualnego sporu z Wykonawcą. W przypadku zgłoszenia nieprawidłowości przez funkcjonariusza sprawującego w danej jednostce nadzór nad realizacją szkoleń w ramach PO WER, w celu przedstawienia udokumentowanych dowodów potwierdzających nieprawidłową realizację szkolenia OISW mógł otrzymać z danej jednostki kopie ewidencji w zakresie dotyczącym wejść i wyjść kadry prowadzącej szkolenie. Sytuacja, która miała miejsce w 2018 r. - w załączeniu kopia pisma kierowanego w tej sprawie do Wykonawcy, skutkowałą wprowadzeniem zapisu o karze umownej wynikającej z niezrealizowania zajęć dydaktycznych w ilości nie większej niż 20% liczby godzin. W przedstawionym przypadku wystarczającym dowodem był dokument „Ewidencja czasu pracy wykładowcy”.*

(akta kontroli str. 636-637)

Wskutek nieprawidłowych działań faktyczny zakres rzeczowy Projektu mógł być częściowo realizowany niezgodnie z wnioskiem o dofinansowanie i zawartymi umowami szkoleniowymi.

⁵² Na podstawie dokumentacji źródłowej - „Książki ruchu osób i pojazdów”.

⁵³ W umowie z 2019 r. określono (§ 2 pkt 25 i 26) możliwość: 1) pomniejszenia wynagrodzenia o ilość nieprzeprowadzonych godzin (w przypadku ilości nie większej niż 20% godzin kursu aktywizacji zawodowej i/lub kursu przyuczającego do zawodu); 2) niewypłacenia wynagrodzenia (w przypadku niezrealizowania zajęć dydaktycznych określonych dla danego kursu w ilości większej niż 20% godzin kursu aktywizacji zawodowej i/lub kursu przyuczającego do zawodu). W umowie z 2019 r. określono również, że zamawiający ma prawo do weryfikacji czasu pracy wykładowców na podstawie prowadzonej przez wykonawcę ewidencji czasu pracy oraz „Książki ruchu osób i pojazdów” prowadzonej na bramie głównej jednostki penitencjarnej. W umowach z lat 2017-2018 określono natomiast możliwość dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych w przypadku nienależytego wykonania umowy.

OCENA CZĄSTKOWA

Realizując zadania przewidziane w Projekcie Dyrektor nie powołał w OISW zespołu koordynującego postęp i realizację Projektu. Pracownikom biorącym udział w realizacji Projektu zadania określono w formie pisemnej, a ich łączne zaangażowanie nie przekraczało maksymalnego wymiaru godzin wynikającego z Wytucznych w zakresie kwalifikowalności wydatków. Weryfikację dokumentacji potwierdzającej realizację Projektu oraz stanowiącej podstawę do jego rozliczenia prowadzono w OISW w oparciu o dokumenty przedkładane przez Wykonawców szkoleń. OISW nie egzekwował od zakładów karnych sprawowania rzetelnej kontroli nad realizacją szkoleń w zakresie weryfikacji czasu pracy wykładowców. Nie wykorzystywał również własnych uprawnień do kontroli w ramach pełnienia nadzoru nad jednostkami Służby Więziennej. Wskutek tego mogło dojść do sytuacji wypłacenia przez OISW wynagrodzeń w kwotach wyższych niż należne. OISW wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych wobec CZSW. W kontrolowanym okresie OISW zrealizował łącznie 187 cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych obejmując wsparciem ogółem 2 262 osadzonych. Liczba więźniów pracujących po ukończeniu szkoleń wyniosła ogółem 1 485 osób (tj. 65,6% objętych wsparciem).

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. Zapewnienie rzetelnego nadzoru nad bieżącą realizacją Projektu, w szczególności weryfikacji rozliczania poszczególnych cykli szkoleniowych.
2. Przeprowadzenie weryfikacji godzin lekcyjnych zrealizowanych przez wykładowców, w oparciu o „Książki ruchu osób i pojazdów” w podległych jednostkach, ze szczególnym uwzględnieniem 2019 r.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że główny przedmiot udzielanych zamówień publicznych (obejmujący prowadzenie specjalistycznych szkoleń zawodowych) wskazuje na zasadność kierowania ich do wyspecjalizowanych wykonawców, a nie na ograniczanie kręgu potencjalnych wykonawców szkoleń wyłącznie do podmiotów, których działalność obejmuje społeczną i zawodową integrację osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych. Podmioty te mogły nie dysponować kadrą o odpowiednich kwalifikacjach i umiejętnościach do przeprowadzenia szkoleń. Potwierdza to ustalony stan faktyczny objętego kontrolą Projektu, tj. zlecenie przez Instytucję Gospodarki Budżetowej MAZOVIA przeprowadzania praktycznie wszystkich szkoleń podwykonawcom⁵⁴.

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 ust. 1 i 2 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

⁵⁴ . W realizacji umów zawartych przez OISW Szczecin uczestniczyło od jednego do dwóch pracowników ww. podmiotu należących do grup społecznie marginalizowanych , a osoby te wykonywały wyłącznie prace porządkowe, transportowe i pomagały przy pakowaniu paczek.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

do dyrektora Delegatury NIK 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od dnia 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, 27 listopada 2020 r.

Kontrolerzy:
Sylvia Krawczyk
Główny specjalista
kontroli państwowej

.....
podpis

Bogusław Wójcik
Główny specjalista
kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
podpis