



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.004.02.2019

Pan
ppłk Szczepan Ociepa
Dyrektor Aresztu Śledczego we Wrocławiu
Areszt Śledczy we Wrocławiu
ul. Świebodzka 1,
50-046 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Areszt Śledczy we Wrocławiu (dalej: „Areszt”) ul. Świebodzka 1, 50-046 Wrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	ppłk Szczepan Ociepa, Dyrektor Aresztu Śledczego we Wrocławiu od dnia 1 maja 2016 r. i nadal.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość realizacji przedsięwzięć finansowanych w ramach „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017 – 2020” (dalej: „Program modernizacji”).
Okres objęty kontrolą	Lata 2017 – 2019 (do dnia 17 maja 2019 r.). Badania kontrolne obejmowały również okres wcześniejszy w zakresie niezbędnym do realizacji celów kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	Mirosław Perłowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 52/2019 z 11 marca 2019 r. Paweł Matuszak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/51/2019 z 11 marca 2019 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Areszt był przygotowany do realizacji Programu modernizacji, co przejawiało się w sprawnym określaniu listy zadań do realizacji oraz wydatków z tym związanych. Organizacja Aresztu pozwalała na przypisanie zadań związanych z realizacją programu poszczególnym komórkom organizacyjnym. Dla zadań inwestycyjnych zostały sporządzone programy inwestycyjne a dla zadań remontowych – wnioski remontowe, określające niezbędne parametry ich realizacji.

Co do zasady zapewniono finansowanie zadań na odpowiednim poziomie oraz terminowo je realizowano, za wyjątkiem dwóch zadań, w których opóźnienia nastąpiły z wyłącznej winy wykonawców. Składniki majątkowe, pozyskane w związku z realizacją Programu modernizacji, były wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem. Areszt wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych, dotyczących realizacji Programu modernizacji, a przeprowadzone w tym zakresie kontrole z jednostek nadrzędnych nie wykazały nieprawidłowości.

W wyniku kontroli NIK stwierdziła natomiast nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych związanych z realizacją zadań w ramach Programu modernizacji. Polegały one na tym, że odniesieniu do 10 zamówień publicznych, udzielonych na podstawie art. 4d ust.1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych³, w Areszcie: **1)** w każdym przypadku nie zweryfikowano spełniania przez wykonawców, będących przywieziennymi zakładami pracy prowadzonymi, jako przedsiębiorstwa państwowe albo instytucje gospodarki budżetowej, warunku zawartego w ww. przepisie, tj. nie sprawdzono, czy zasadnicza część działalności tych podmiotów dotyczy wykonywania zadań powierzonych im przez Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego lub jednostki organizacyjne mu podległe lub przez niego nadzorowane, **2)** w każdym przypadku w umowach o udzielenie zamówienia publicznego nie zawarto zapisów zobowiązujących wykonawców do zatrudniania osadzonych przy realizacji tych zadań, także w przypadku ich częściowego podzlecenia, **3)** w przypadku dwóch zadań umożliwiono przywieziennemu zakładowi pracy podzlecenie wykonania znacznej części prac podmiotom innym aniżeli przywiezienny zakład pracy, przez co ograniczono możliwość realizacji celu, dla którego ustanowiono szczególny tryb określony w art. 4d ust. 1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych, tj. stworzenie warunków do jak najszerzego zatrudniania osób pozbawionych wolności, **4)** w każdym przypadku w zaproszeniach do składania ofert nie określono warunków gwarancji i terminu realizacji zamówień, co naruszało zasady wskazane przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w piśmie z dnia 21 października 2016 r.

Ponadto, w trzech postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, stwierdzono nieprawidłowości polegające na **1)** ustaleniu dla dwóch zamówień o wartości łącznej 644,2 tys. zł, wadium w kwotach przekraczających 3% ich szacunkowej wartości netto, co było niezgodne z 45 ust. 4 Prawa zamówień publicznych, **2)** braku wyegzekwowania złożenia przez jednego wykonawcę postępowania o wartości 295,2 tys. zł, oświadczenia o przynależności lub braku przynależności do tej samej grupy kapitałowej, co leżało w sprzeczności art. 26 ust. 3 Prawa zamówień publicznych, **3)** braku określenia w ogłoszeniach o zamówieniu, w dwóch postępowaniach o wartości łącznej 694,4 tys. zł – w myśl art. 41 pkt 10 i 11 Prawa zamówień publicznych – języka lub języków, w jakich muszą być sporządzone oferty oraz –

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

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.) - dalej: „Prawo zamówień publicznych”.

w przypadku jednego zamówienia o wartości 349,0 tys. zł – terminu związania ofertą.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Prawidłowość realizacji przedsięwzięć finansowanych w ramach Programu modernizacji

1. Przygotowanie do realizacji Programu modernizacji

Opis stanu faktycznego

1.1. Areszt nie został zobowiązany do stosowania procedur w zakresie typowania i zgłaszania zadań do realizacji w ramach Programu modernizacji, a cały proces odbywał się poprzez przekazywaną do Aresztu korespondencję z Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej we Wrocławiu (dalej: „Inspektorat”) oraz z Centralnego Zarządu Służby Więziennej w Warszawie (dalej: „Centralny Zarząd”). W związku z pracami nad koncepcją modernizacji Służby Więziennej, pismem z dnia 30 maja 2016 r. Inspektorat przekazał do Aresztu prośbę Centralnego Zarządu o przekazanie do dnia 1 czerwca 2016 r. listy przedsięwzięć do realizacji w ramach tej modernizacji, w podziale na zadania inwestycyjne i remontowe, według trzech grup: [1] Poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej więziennictwa, [2] Termomodernizacja obiektów budowlanych więziennictwa, [3] Zapewnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego jednostek penitencjarnych. W związku z koniecznością dostosowania do dnia 31 grudnia 2017 r. podmiotów leczniczych do obowiązujących przepisów, Inspektorat wystąpił w dniu 2 listopada 2017 r. o określenie przez Areszt potrzeb w tym zakresie w terminie do dnia 10 listopada 2017 r.

(akta kontroli str. 427-451)

1.2. W dniu 1 czerwca 2016 r. Areszt przekazał do Inspektoratu dane dotyczące zadań do objęcia koncepcją modernizacji Służby Więziennej, w zakresie wskazanym w ww. piśmie Inspektoratu z dnia 30 maja 2016 r. W dniu 8 listopada 2016 r. Areszt, w odpowiedzi na pismo Inspektoratu z dnia 2 listopada 2016 r., zgłosił zadania do realizacji w celu dostosowania podmiotów leczniczych do obowiązujących przepisów. Ponadto Areszt zgłaszał do Inspektoratu kolejne zadania do realizacji, w ramach Programu modernizacji, tj.: w dniach 23 stycznia i 23 marca 2017 r. – zakup aparatu RTG stomatologicznego, 2 lipca 2018 r. – budowa budynku bramowo-ochronnego z niezależną częścią biurowo socjalną⁴ oraz do Centralnego Zarządu w dniach: 7 lutego 2017 r., 1 czerwca 2017 r. i 7 lipca 2017 r. – budowa systemu monitoringu cel mieszkalnych. Do Programu modernizacji zostało zgłoszonych łącznie 50 zadań. Akceptację uzyskało 20 z nich⁵: [1] Przebudowa stolarki drzwiowej wraz z przesunięciem otworów drzwiowych w skrzydle A, [2] Budowa budynku bramowo ochronnego, [3] Budowa dźwigu osobowo – towarowego, [4] Przebudowa podestów komunikacyjnych na trzeciej i czwartej kondygnacji skrzydła B w pawilonie penitencjarnym, [5] Budowa

⁴ Obecnie eksploatowany budynek administracyjny mieści się wewnątrz obiektu Aresztu. Osoby załatwiające sprawy administracyjne w Areszcie przemierzają się jednym szlakiem komunikacyjnym, którym prowadzeni są aresztanci. Problematiczne są także sprawy transportu aresztowanych samochodami Służby Więziennej wynikające z ograniczeń przestrzennych. Procedura wejścia na teren Aresztu i wyjścia z tego terenu jedną bramą znacznie wydłuża czas załatwiania spraw.

⁵ W pismach zatwierdzających zadania do realizacji, nie wskazano powodów odrzucenia pozostałych 30 propozycji. Areszt nie dysponował wiedzą dotyczącą przyczyn ich odrzucenia.

przybudówki kuchni, [6] Przebudowa budynku po byłej pralni na magazyn⁶, [7] Przebudowa dwóch pomieszczeń na izolatkę i izbę chorych wraz z zabezpieczeniem sal chorych przed nadmiernym nasłonecznieniem w szpitalu psychiatrycznym, [8] Zakup 16 dozowników na mydło oraz pojemników na ręczniki do ambulatorium i izb chorych, [9] Zakup dwóch wózków żywności do ambulatorium i izb chorych, [10] Zakup czterech wózków do bielizny do ambulatorium i izb chorych, [11] Zakup czterech wózków do odpadów do ambulatorium i izb chorych, [12] Wydzielenie dwóch izb chorych w ambulatorium, [13] Przystosowanie czterech pomieszczeń w szpitalu psychiatrycznym do wymagań rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu leczniczego dla osób pozbawionych wolności⁷, poprzez wyposażenie w armaturę sanitarną odporną na umyślnie zniszczenie, [14] Remont systemu monitoringu w czterech pomieszczeniach szpitala psychiatrycznego, [15] Zespół prądotwórczy, [16] Zakup urządzenia do dekontaminacji⁸, [17] Aparat RTG do zębów, [18] Budowa budynku administracyjno-socjalnego w Areszcie, [19] System monitoringu w celach mieszkalnych, [20] Zakup elementów instalacji antenowych nowego systemu łączności radiowej Służby Więziennej⁹.

(akta kontroli str. 25, 427-435, 448-494, 500, 1238-1241)

1.3. W dniu 20 lutego 2017 r. na potrzeby realizacji zadań finansowanych z Programu modernizacji opracowano: program inwestycji budowy budynku bramowo-ochronnego i przebudowy w części obiektów Aresztu (składającej się z zadań od [1] do [6]), w dniu 20 lutego 2017 r. program przebudowy dwóch pomieszczeń na izolatkę i izbę chorych wraz z zabezpieczeniem sal chorych przed nadmiernym nasłonecznieniem w szpitalu psychiatrycznym oraz w dniu 4 lipca 2018 r. program budowy budynku administracyjno-socjalnego. Programy zawierały dane obejmujące: planowany zakres rzeczowy inwestycji i okres ich realizacji, planowane efekty rzeczowe, harmonogram rzeczowo-finansowy, szacunkowy łączny koszt inwestycji i planowane źródła finansowania, planowany okres zagospodarowania obiektów oraz analizę celowości i możliwości wykonania inwestycji.

Ponadto dla zadań [12], [13] i [14] sporządzono w dniach 14 lipca 2017 r. i 14 kwietnia 2017 r. wnioski remontowe zawierające m. in. określenie zakresu robót, uzasadnienie potrzeby podjęcia remontu, przewidywany czas trwania remontu, łączną wartość remontu oraz zakres niezbędnej dokumentacji technicznej.

Za monitorowanie i przestrzeganie programów inwestycji oraz wniosków remontowych odpowiedzialny był kierownik działu kwatermistrzowskiego oraz koordynujący prace zespołu ds. informatyki, techniki i łączności (w przypadku zadań związanych ze sprawami prowadzonymi przez ten zespół) a także nadzorujący ich zastępca Dyrektora Aresztu.

(akta kontroli str. 211-284, 324-365, 430-434, 476-481, 487-489)

1.4. W związku z realizacją zadań finansowanych z Programu modernizacji nie wzmocniono pod względem kadrowym komórek organizacyjnych związanych z realizacją tego Programu, tj. działu kwatermistrzowskiego, właściwego w sprawach

⁶ Wymienione zadania od [1] do [6] występowały także pod wspólną nazwą „Budowa budynku bramowo – ochronnego i przebudowa części obiektów Aresztu Śledczego we Wrocławiu”.

⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 808, ze zm.

⁸ Proces polegający na usunięciu i dezaktywacji substancji szkodliwej (chemikaliów, materiałów radioaktywnych, czynników biologicznych), która zagraża życiu lub zdrowiu ludzi poprzez kontakt bezpośredni lub używane sprzęty. Dekontaminacji poddawani są zarazem ludzie, zwierzęta, jak i środowisko nieożywione (infrastruktura itd.). – źródło: Wikipedia.

⁹ W dalszej treści niniejszego wystąpienia pokontrolnego posłużono się numeracją realizowanych zadań w zakresie od [1] do [20] bez przytaczania ich nazw.

zamówień publicznych i inwestycji oraz zespołu ds. informatyki, techniki i łączności. Jak wskazał Dyrektor Aresztu, nie występowało o wzmocnienie kadrowe komórek organizacyjnych, odpowiedzialnych za realizację ww. zadań, ponieważ kierownicy komórek organizacyjnych nie zgłaszali takich potrzeb.

(akta kontroli str. 324-365, 434, 1238-1241)

1.5. W celu właściwego nadzoru nad realizacją Programu modernizacji, zastępca Dyrektora Aresztu wprowadził system dodatkowych odpraw, które odbywały się od dwóch do trzech razy w tygodniu. Na odprawach kierownik działu kwatermistrzowskiego i jego zastępca przedstawiali postępy w realizacji zadań i występujące przy tym problemy.

(akta kontroli str. 434)

1.6. Na potrzeby realizacji Programu Modernizacji nie ustanowiono specjalnego systemu sprawozdawczości (raportowania). Sprawozdawczość była realizowana według ogólnie przyjętych regulacji wewnętrznych.

(akta kontroli str. 8, 30, 434)

1.7. W dniu 24 października 2016 r. Inspektorat przekazał Aresztowi pismo Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 21 października 2016 r., w którym wskazano za celowe, przy udzielaniu zamówień publicznych, m.in. maksymalizowanie ilości stanowisk pracy dla osadzonych, poprzez wykorzystywanie w pierwszej kolejności trybu bezprzetargowego przy zlecaniu zadań firmom przywieziennym z zastosowaniem art. 4d ust. 1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych, z zachowaniem konkurencyjności. W związku z tym w Areszcie stosowano procedurę, polegającą na kierowaniu pisemnych zaproszeń do składania ofert, z określeniem przedmiotu zamówienia i podstawowych jego warunków, w szczególności technicznych, jakościowych, gwarancyjnych, terminu realizacji zamówienia, do co najmniej trzech przywieziennych zakładów pracy oraz na oszacowaniu wartości zamówienia w oparciu o ceny rynkowe przed skierowaniem ww. zaproszeń.

Ponadto Dyrektor Aresztu w dniu 30 grudnia 2016 r. zarządzeniem nr 90/2016 wprowadził zasady zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków. Kolejne zarządzenie Dyrektora Aresztu nr 6/2018 z dnia 9 marca 2018 r. rozszerzyło regulacje w tym zakresie o ustanowienie regulaminu zakupów „podprogowych”¹⁰, zgodnie z którym propozycje dokonania zakupu były składane w formie pisemnego raportu, zawierającego m. in. opis towaru lub usługi, ilość oraz uzasadnienie potrzeby zakupu. Dział kwatermistrzowski, po oszacowaniu wartości zamówienia, przekazywał raport do Dyrektora Aresztu, lub jego zastępcy, który podejmował ostateczną decyzję co do realizacji zamówienia.

W okresie objętym kontrolą w Areszcie funkcjonowała stała komisja przetargowa do przeprowadzania postępowań o udzielanie zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 3-4, 501-541)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2 Zlecanie wykonawstwa zadań finansowanych z Programu modernizacji

Opis stanu
faktycznego

2.1. Areszt realizował Program modernizacji w zakresie przedsięwzięć nr III. Zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego - zadanie [19], V. Zapewnienie bezpieczeństwa

¹⁰ Aktualnie - których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

elektroenergetycznego jednostek penitencjarnych - zadanie [15], VI. Budowa nowych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz rozbudowa i poprawa infrastruktury budowlanej – zadania od [1] do [6] i [18], VIII. Modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności – zadanie [20], IX. Modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności – zadania od [7] do [14], [16] i [17], X. Zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego w podmiotach, o których mowa w przedsięwzięciu IX., XI. Wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej przez podwyższenie wskaźników wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz XII. Wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych Służby Więziennej¹¹, tj. w ośmiu na 12 przedsięwzięć przewidzianych w programie modernizacji.

Wartość zamówień publicznych z wyłączeniem przedsięwzięć o charakterze kadrowym, tj. nr X, XI i XII w latach 2017 – 2019 (do 28 lutego) według pierwotnych kosztorysów ofertowych i umów z wybranym wykonawcą (bez aneksów), wyniosła 16 003,1 tys. zł brutto (13 248,9 tys. zł netto), z czego zamówienia publiczne dla przywieziennych zakładów pracy (wszystkie w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych) osiągnęły wartość 14 564,4 tys. zł (12 032,6 tys. zł netto), co stanowiło 91,0% wszystkich zamówień. W 2017 r. zamówienia publiczne objęły zadania o wartości 4 007,4 tys. zł (3 496,4 tys. zł netto), w tym 2 568,7 tys. zł (2 280,1 netto) dla przywieziennych zakładów pracy a w 2018 r. 11 995,7 tys. zł (9 752,5 tys. zł netto) – w całości dla przywieziennych zakładów pracy. W 2019 r. (do 17 maja) Areszt nie zlecał realizacji zadań w ramach Programu modernizacji.

(akta kontroli str. 27-28, 366-369, 542-544)

2.2. Szczegółowym badaniem prawidłowości dokonywanych zleceń wykonania zadań Programu modernizacji¹² objęto 1) wykonanie kompletnej dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla zadania inwestycyjnego pn.: „Budowa budynku bramowo-ochronnego i przebudowa w części obiektów Aresztu Śledczego we Wrocławiu”, 2) dostawę i montaż systemu monitoringu cel mieszkalnych oraz systemu monitorowania terenu zewnętrznego Aresztu oraz 3) zaprojektowanie oraz budowę wewnętrznego szybu windy wraz z adaptacją okratowania skrzydła C, dostawę i montaż windy osobowej z maszynownią górną, w systemie zaprojektuj i wybuduj w siedzibie Aresztu (pawilon penitencjarny skrzydło C). Wartość udzielonych zamówień brutto wyniosła odpowiednio 295,2 tys. zł, 349,0 tys. zł i 345,4 tys. zł. Wszystkie trzy badane zamówienia zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Kontrola wykazała, że w wyniku prowadzonych postępowań zostali wybrani najlepsi wykonawcy, z zastosowaniem kryteriów zgodnie z Prawem zamówień publicznych, przy zachowaniu warunków konkurencyjności.

(akta kontroli str. 545-643)

2.3. Przy zlecaniu wykonawstwa zadań finansowanych z Programu modernizacji Areszt nie stosował klauzuli zatrudnieniowej określonej w art. 22 ust. 2 pkt 3 i ust. 2a Prawa zamówień publicznych¹³.

¹¹ Przedsięwzięcia nr X., XI. i XII. miały charakter kadrowo-płacowy i ich realizacja nie wymagała zlecania zadań podmiotom zewnętrznym.

¹² Z próby badawczej wyłączono zadania zlecone przywieziennym zakładom pracy w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych. Wyniki badania tej grupy zamówień zostały przedstawione w pkt 2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹³ Zamawiający nie zastrzegł 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,

2.4. Badanie zamówień publicznych, powierzonych do realizacji w badanym okresie, na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych wykazało, że Areszt zlecił 10 zadań o wartości 14 564,4 tys. zł przywieziennemu zakładowi pracy, prowadzonemu, jako instytucja gospodarki budżetowej. Wartość zamówień każdorazowo nie przekraczała kwot określonych w przepisach, wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Prawa zamówień publicznych. Szacowanie wartości zamówień poprzedzało dalsze działania związane z pisemnym zapraszaniem przynajmniej trzech przywieziennych zakładów pracy do składania ofert. Wyjątek stanowił zakup w dniu 28 grudnia 2017 r. dwóch wózków do żywności, niepoprzedzony złożeniem pisemnych zaproszeń. Natomiast zakup ten został poprzedzony próbą złożenia zamówienia bez zastosowania przepisów Prawa zamówień publicznych ze względu na jego wartość wynoszącą 5,4 tys. zł, jednak wartość złożonych ofert, przekraczała kwotę, jaką zamawiający mógł przeznaczyć na realizację zamówienia. Liczba kierowanych zaproszeń wynosiła od trzech do siedmiu. We wszystkich 10 postępowaniach, w odpowiedzi na zaproszenie wpłynęła oferta złożona przez Zachodnią Instytucję Gospodarki Budżetowej Piast w Wołowie. Ponadto w dwóch przypadkach, poza ww. odpowiedzią, nie wpłynęła żadna inna. W pozostałych sprawach swoje odmowy przekazywało od dwóch do pięciu przywieziennych zakładów pracy. Łączna liczba zaproszeń wystosowanych przez Areszt wyniosła 50. Uzyskano 10 odpowiedzi zawierających ofertę oraz 20 odpowiedzi odmownych. W pozostałych 20 przypadkach przywieziennne zakłady pracy nie udzieliły odpowiedzi. W konsekwencji powyższego, we wszystkich postępowaniach, wyboru przywieziennego zakładu pracy dokonano na podstawie jednej pozytywnej oferty. W zaproszeniach do składania ofert określono przedmiot zamówienia oraz warunki techniczne realizacji zamówienia. Przywieziennne zakłady pracy, do których Areszt kierował zaproszenia do składania ofert ustalano na podstawie listy takich zakładów.

W celu zapewnienia zatrudnienia osadzonych przez Zachodnią Instytucję Gospodarki Budżetowej Piast w Wołowie, wykonującą zadania zlecone przez Areszt, zawarto w dniu 28 kwietnia 2017 r. z tą Instytucją umowę o zatrudnienie osadzonych, w której wskazano, że Areszt kieruje a strona umowy przyjmuje do zatrudnienia osadzonych w liczbie do 25. Warunku zatrudnienia osadzonych nie zawarto w poszczególnych umowach na wykonanie ww. 10 zadań.

Jak wynikało ze sprawozdania MS ZK-2 z 30 kwietnia 2017 r., tj. w okresie, w którym zawarto ww. umowę o zatrudnienie osadzonych, 49 osadzonych pozostawało bez pracy. Jak wyjaśnił Dyrektor Aresztu, były to osoby niespełniające kryteriów dotyczących potrzeb wykonawcy w zakresie przygotowania zawodowego lub osadzeni, których nie można było zatrudnić z uwagi na konieczność zapewnienia właściwego toku postępowania karnego. O liczbie kierowanych osadzonych do pracy każdorazowo decydował Dyrektor Aresztu, kierując się możliwościami zatrudnienia i potrzebami zatrudniającego.

(akta kontroli str. 285-316, 435, 644-815, 818, 1044)

Na 10 zamówień udzielonych przywieziennemu zakładowi pracy, osiem zostało zakończonych a dla dwóch pozostałych, tj. budowy budynku bramowo-ochronnego oraz budowy budynku administracyjno-socjalnego, termin zakończenia wyznaczono na grudzień 2020 r. Dla ośmiu z tych zadań, realizujący je przywiezienny zakład pracy, powierzał wykonanie części z nich podwykonawcom, zgodnie z zapisami umów. Udział wartości prac podzleconych oraz bezpośrednio wykonywanych przez

przywieźnienny zakład pracy w wartości poszczególnych zadań wynosił odpowiednio dla: Przebudowy stolarki drzwiowej wraz z przesunięciem otworów drzwiowych w skrzydle A 33,8 % i 66,2%; Budowy budynku bramowo ochronnego 94,0% i 6,0%; Przebudowy podestów komunikacyjnych na trzeciej i czwartej kondygnacji skrzydła B w pawilonie penitencjarnym 1,4% i 98,6%; Budowy przybudówki kuchni 27,1% i 72,9%; Przebudowy budynku po byłej pralni na magazyn 7,1% i 92,9%; Przebudowy dwóch pomieszczeń na izolatkę i izbę chorych wraz z zabezpieczeniem sal chorych przed nadmiernym nasłonecznieniem w szpitalu psychiatrycznym 10,2% i 89,8%; Zakupu dwóch wózków żywności do ambulatorium i izb chorych 0,0% i 100%; Wydzielenia dwóch izb chorych w ambulatorium 9,3% i 90,7%; Przystosowania czterech pomieszczeń w szpitalu psychiatrycznym do wymagań rozporządzenia poprzez wyposażenie w armaturę sanitarną odporną na umyślnie zniszczenie 0,0% i 100%; Budowy budynku administracyjno-socjalnego w Areszcie Śledczym we Wrocławiu 94,0% i 6,0%. Średnie udziały dla wszystkich powyższych zadań wyniosły odpowiednio 28,6% i 71,4%. Areszt w umowach z przywieźniennymi zakładami pracy nie zawarł zapisu gwarantującego zatrudnienie osadzonych przy realizacji poszczególnych zadań, w sytuacji podzlecenia części tych zadań.

(akta kontroli str. 819-1033)

2.5. W Areszcie unieważniono trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, z których dwa dotyczyły budowy budynku bramowo-ochronnego i przebudowy w części obiektów Aresztu, na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 Prawa zamówień publicznych, ponieważ ceny ofert przewyższały kwotę, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówień. Trzecie unieważnienie dotyczyło budowy szybu windowego i zakupu windy a przyczyną odrzucenia były – na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 Prawa zamówień publicznych, błędy w ofercie w obliczeniu ceny.

(akta kontroli str. 435)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W odniesieniu do zamówień na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej budowy budynku bramowo-ochronnego i przebudowy w części obiektów Aresztu o wartości 295,2 tys. zł oraz na dostawę i montaż systemu monitoringu cel mieszkalnych i systemu monitorowania terenu zewnętrznego Aresztu o wartości 349,0 tys. zł, ustalona wysokość wadium w kwotach 14,5 tys. zł i 6,5¹⁴ tys. zł, stanowiła odpowiednio 3,2% i 3,3% szacunkowej wartości zamówienia netto, wynoszącej odpowiednio 455,7 tys. zł i 195,1 tys. zł, przy dozwolonym w art. 45 ust.4 Prawa zamówień publicznych poziomie 3%. W rezultacie wartość zawyżenia wadium wyniosła odpowiednio 0,8 tys. zł i 0,6 tys. zł.

Dyrektor Aresztu wyjaśnił, że omyłkowo obliczono wartość wadium, odnosząc się do kwoty, jaką zamawiający przeznaczył na wykonanie zadania, zamiast do wartości zamówienia.

(akta kontroli str. 548, 583, 588, 644-655)

2. Areszt, wbrew art. 26 ust.3 Prawa zamówień publicznych, nie zażądał złożenia przez jednego wykonawcę postępowania na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej budowy budynku bramowo-ochronnego i przebudowy w części obiektów Aresztu o wartości 295,2 tys. zł, oświadczenia o przynależności lub braku przynależności do tej samej grupy kapitałowej,

¹⁴ Kwoty wadium i szacunkowej wartości zamówienia netto dotyczą pierwszej części zamówienia, które zostało podzielone na dwie części.

tj. wykonania obowiązku wynikającego z art. 24 ust. 11 Prawa zamówień publicznych.

Dyrektor Aresztu wyjaśnił, że w postępowaniu wpłynęły dwie oferty i jeden z wykonawców złożył oświadczenie o braku przynależności do tej samej grupy kapitałowej, co wykluczało taką przynależność drugiego wykonawcy.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wymóg formalny w omawianym przypadku nie został spełniony przez jednego z oferentów.

(akta kontroli str. 549, 644, 649)

3. W ogłoszeniach o zamówieniu na dostawę i montaż systemu monitoringu cel mieszkalnych i systemu monitorowania terenu zewnętrznego Aresztu o wartości 349,0 tys. zł oraz na budowę szybu windowego i zakup windy o wartości 345,4 tys. zł, nie określono – w myśl art. 41 pkt 10 Prawa zamówień publicznych, języka lub języków, w jakich muszą być sporządzone oferty.

Ponadto w ogłoszeniu o zamówieniu na dostawę i montaż systemu monitoringu cel mieszkalnych i systemu monitorowania terenu zewnętrznego Aresztu o wartości 349,0 tys. zł, nie zawarto terminu związania ofertą, co było niezgodne z art. 41 pkt 11 Prawa zamówień publicznych.

Dyrektor Aresztu wyjaśnił, że ww. uchybienia wynikały z omyłki zamawiającego, a informacje w tym zakresie zostały umieszczone w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia.

W rezultacie ww. ogłoszenia o zamówieniu, stanowiące podstawowy dokument, na podstawie którego zamawiający wszczyna postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, były niekompletne. Należy wskazać, że wszystkie inne dokumenty postępowania, w tym w szczególności specyfikacja istotnych warunków zamówienia, muszą być zgodne z treścią ogłoszenia o zamówieniu. W przypadku jakichkolwiek rozbieżności między dokumentami, zawsze punktem odniesienia jest treść ogłoszenia o zamówieniu. Z tego też względu ważne jest by ogłoszenie o zamówieniu było prawidłowo sporządzone, bowiem tylko w takiej sytuacji zamawiający będzie mógł skutecznie realizować swoje potrzeby zakupowe.

(akta kontroli str. 582, 613-614, 644, 649)

4. Badanie zamówień udzielonych przez Areszt na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych wykazało, że:

- przy zleceniu 10 zadań o wartości 14 564,4 tys. zł, na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych, nie weryfikowano spełniania przez wykonawców warunku, zawartego w tym przepisie, polegającego na tym, że zasadnicza część ich działalności dotyczy wykonywania zadań powierzonych im przez Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego lub jednostki organizacyjne mu podległe lub przez niego nadzorowane.

W związku z tym Dyrektor Aresztu wyjaśnił, że przy zleceniu ww. zadań wziął pod uwagę treść pisma z dnia 21 października 2016 r., w którym Dyrektor Generalny Służby Więziennej wskazał m.in., że sprawuje on nadzór właścicielski nad przywieziennymi zakładami pracy, co niejako obliguje go do współpracy przy realizacji ustawowych zadań, które są tożsame z zadaniami nałożonymi na Służbę Więzienną.

(akta kontroli str. 644, 647-648, 656-799)

- w umowach na wykonanie 10 zadań na łączną kwotę 14 564,4 tys. zł przez przywiezienny zakład pracy, nie zawarto zapisów zobowiązujących wykonawców do zatrudniania osadzonych, przy realizacji tych zadań, także w przypadku ich częściowego podzlecenia. Wprawdzie takie zapisy znalazły się

w odrębnej umowie zawartej 28 kwietnia 2017 r. jednak bez powiązania z poszczególnymi umowami na wykonanie zadań i z limitem zatrudnienia do 25 osadzonych, bez zapewnienia ich minimalnej liczby. W takiej sytuacji nie było pewności, że przy realizacji każdego z ww. zadań będą zatrudniani osadzeni, co stanowiło warunek udzielenia tych zamówień, zawarty w powyższym przepisie. Mimo tego w Areszcie nie dokumentowano liczby zatrudnionych osadzonych przy poszczególnych zadaniach.

Dyrektor Aresztu wyjaśnił, że Areszt nie zawierał odrębnych umów do każdego z zadań, w związku z faktem, że wykonawcą tych zadań był jeden przywiezienny zakład pracy a poziom zatrudnienia był dokumentowany zgodnie z obowiązującymi przepisami i wytycznymi. Brak zapisów o minimalnej liczbie zatrudnionych osadzonych wynikał – jak wyjaśnił Dyrektor Aresztu – z ograniczeń związanych z brakiem możliwości zapewnienia przez Areszt minimalnej liczby gotowych do pracy osadzonych (brak możliwości zatrudnienia tymczasowo aresztowanych, wobec których istnieje konieczność ich izolacji, duża rotacja osadzonych). Wyjaśnił ponadto, że przy realizacji tych zadań zatrudniono łącznie 100 osadzonych.

Skutkiem powyższego przywiezienny zakład pracy samodzielnie podejmował decyzje o zatrudnieniu osadzonych przy danym zadaniu w zakresie liczby osób i warunków zatrudnienia. W konsekwencji Dyrektor Aresztu nie dysponował żadnymi prawnymi narzędziami pozwalającymi na bieżącą weryfikację sposobu realizacji obowiązku zatrudnienia osadzonych.

Zdaniem NIK, nie ustalenie w umowach z przywiezinnym zakładem pracy szczegółowych wymogów dotyczących zatrudnienia osadzonych przy realizacji poszczególnych zadań (m.in. liczby osób, do zatrudnienia których wykonawca byłby zobowiązany, a także warunków ich zatrudnienia) ograniczało realizację ustawowego zadania Służby Więziennej w zakresie prowadzenia resocjalizacji poprzez organizowanie miejsc zatrudnienia dla osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych.

(akta kontroli str. 644, 646-647, 656-799, 819-936, 1238-1241)

- w dwóch przypadkach Dyrektor Aresztu, zlecając realizację zadań przywieziennemu zakładowi pracy w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych, umożliwił temu zakładowi podzlecenie wykonania znacznej części, otrzymanych do realizacji zadań, podmiotom innym aniżeli przywiezienny zakład pracy. Dotyczyło to zadania: Budowa budynku bramowo ochronnego Aresztu Śledczego we Wrocławiu¹⁵, gdzie udział podwykonawców w jego realizacji to 94,0%; oraz zadania - Budowa budynku administracyjno-socjalnego w Areszcie Śledczym we Wrocławiu¹⁶, gdzie udział podwykonawców w realizacji zadania wynosił 94,0%.

Dyrektor Aresztu wyjaśnił, że umowy zawierają regulacje dotyczące podwykonawców, natomiast Areszt nie ma kompetencji dotyczących kontroli sposobu udzielania zamówień przez instytucje gospodarki budżetowej.

W ocenie NIK powyższe świadczy o niezapewnieniu przez dyrektora jednostki penitencjarnej realizacji celu, dla którego ustanowiono szczególny tryb określony w art. 4d ust. 1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych, jakim było stworzenie warunków do jak najszerzego zatrudniania osób pozbawionych wolności. Do realizacji tego celu dyrektorzy jednostek penitencjarnych zostali

¹⁵ Wartość netto – 6 122,0 tys. zł.

¹⁶ Wartość netto – 3 630,5 tys. zł.

zobowiązani dodatkowo pismem Dyrektora Generalnego SW z dnia 21 października 2016 r., który za celowe i wskazane uznał w szczególności, „aby przy udzielaniu zamówień na dostawy, usługi oraz roboty budowlane, kierownicy jednostek organizacyjnych (...) dokładali należytej staranności w celu maksymalizacji ilości stanowisk pracy dla osadzonych, a w konsekwencji dokonywali wyboru takich wykonawców, którzy przy spełnieniu wymagań jakościowych oraz cenowych, będą w stanie zagwarantować miejsca pracy dla osób pozbawionych wolności”. Dopuszczenie bowiem większościowego udziału podwykonawców w ich realizacji spowodowało, że jedynie niewielką część tych zadań realizowały bezpośrednio przywięziennne zakłady pracy, utworzone – w odróżnieniu od podwykonawców – m.in. w celu tworzenia warunków do zatrudniania osób pozbawionych wolności i zatrudniające, z mocy art. 3 ust. 3 ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, osoby pozbawione wolności w liczbie co najmniej 20% ogółu zatrudnionych.

(akta kontroli str. 113-164, 542-544, 656-799, 819-936, 1071-1119, 1238-1241)

- w zaproszeniach do składania ofert, kierowanych do przywięziennych zakładów pracy, nie określono warunków gwarancji i terminu realizacji zamówienia, co naruszało zasady wskazane przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w piśmie z dnia 21 października 2016 r.

Zastępca Dyrektora Aresztu wyjaśnił, że wynikało to z dotychczasowej praktyki stosowanej w Areszcie a ustalenia warunków gwarancji i terminu realizacji zamówienia dokonywano w momencie zawierania umowy.

(akta kontroli str. 656-799, 816-817)

3 Realizacja zadań oraz ich finansowanie i sprawozdawanie ich wykonania.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Do dnia 28 lutego 2019 r. zakończono realizację 18 zadań, których ostateczna wartość netto wykonania wyniosła dla zadań nr: **[1]** 1 076,8 tys. zł, **[3]** 319,8 tys. zł, **[4]** 402,7 tys. zł, **[5]** 322,2 tys. zł, **[6]** 603,7 tys. zł, **[7]** 170,9 tys. zł, **[8]** 3,5 tys. zł, **[9]** 4,4 tys. zł, **[10]** 5,0 tys. zł, **[11]** 4,8 tys. zł, **[12]** 80,5 tys. zł, **[13]** 63,4 tys. zł, **[14]** 46,2 tys. zł, **[15]** 161,4 tys. zł, **[16]** 14,7 tys. zł, **[17]** 14,4 tys. zł, **[19]** 199,9 tys. zł, **[20]** 4,9 tys. zł. Zadania nr **[2]** oraz **[18]** nie zostały zakończone (w harmonogramie tych inwestycji przewidziano ich zakończenie w 2020 r.). W realizacji zadań nr **[15]** i **[19]** powstały opóźnienia z winy wykonawców, z tytułu których Areszt prawidłowo naliczył i wyegzekwował kary umowne w wysokości odpowiednio 7,9 tys. zł i 12,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 27-28, 68, 74, 97, 99, 336-339)

3.2. Szczegółowej analizie poddano wykonane przez przywięziennne zakłady pracy zadania nr **[1]**, **[4]** i **[6]** oraz wykonane w oparciu o przepisy Prawa zamówień publicznych zadania nr **[3]**, **[15]** i **[19]**. Konieczność przebudowy stolarki drzwiowej **[zadanie nr 1]** wynikała z usytuowania drzwi. Przesunięcie otworów drzwiowych z ich jednoczesnym poszerzeniem pozwoliło na wygenerowanie odpowiedniej przestrzeni do wybudowania kącików sanitarnych. W ramach tego zadania wymieniono drzwi drewniane na stalowe o odpowiedniej szerokości oraz spełniające wymagania p.poż. W zakresie zadania wykonano prace wyburzeniowe i rozbiórkowe, położenie instalacji teletechnicznej, prace murarskie, osadzenie nadproży i stolarki drzwiowej, wykonanie niezbędnych prac tynkarskich. Zadanie obejmowało wymianę 96 drzwi, połączenie sześciu cel dwuosobowych w trzy cele czterosobowe, wykonanie w celach instalacji oświetleniowej, antenowej i radiowęzła z systemem przywoławczym oraz montaż gniazdek elektrycznych,

a w pomieszczeniach pomocniczych dodatkowo instalacji internetowej i zasilania komputerów.

Wymiana podestów komunikacyjnych na trzeciej i czwartej kondygnacji skrzydła B w pawilonie penitencjarnym **[zadanie nr 4]** była konieczna, gdyż poprzednie podesty wybudowane w XIX wieku były wykonane z drewna i nie spełniały warunków ochrony p.poż. Prace objęły rozebranie stalowych siatek zabezpieczających, demontaż balustrad stalowych, demontaż podestów drewnianych, wykonanie ciągów komunikacyjnych z płyty żelbetowej, roboty murarsko-tynkarskie związane z wymianą podestów, położenie terakoty, montaż balustrad wraz z ich dostosowaniem. W wyniku realizacji zadania wymieniono 282 m² podestów.

Przebudowa budynku po byłej pralni na magazyn **[zadanie nr 6]**, była konieczna ze względu na potrzebę zapewnienia odpowiednich warunków przyjmowania osadzonych, oraz zmiany warunków pracy obsługi magazynu, pracującej w pomieszczeniach bez dostępu światła naturalnego oraz zapewnienia właściwych warunków przechowywania zapasów magazynowych. Zrealizowano następujące prace: poszerzenie otworów drzwiowych, prace murarskie, wykonanie stropu, montaż stolarki drzwiowej i okiennej, wykonanie posadzek, wykonanie tynków i okładzin, wykonanie prac malarskich, oraz roboty instalacyjne: elektryczne, odgromowe, centralnego ogrzewania oraz wodno-kanalizacyjne. W wyniku wykonanego zadania włączono do użytkowania trzykondygnacyjny budynek (parter i dwa piętra o powierzchni netto 420 m², w tym 370 m² powierzchni użytkowej).

(akta kontroli str. 25, 113-233, 258-278, 411-426, 1034-1043, 1045-1050)

Budowa dźwigu osobowo-towarowego **[zadanie nr 3]** poprawiła skomunikowanie wszystkich kondygnacji budynku penitencjarnego. Jego usytuowanie u zbiegu wszystkich skrzydeł budynku pozwoliło na jego pełne wykorzystanie. W ramach zadania wykonano następujące prace: wykonanie szybu dźwigowego, wykonanie instalacji elektrycznej, montaż dźwigu osobowo-towarowego.

Dostawa i montaż zespołu prądotwórczego o mocy 470 kVA **[zadanie nr 15]** pozwoliły na pełne pokrycie zapotrzebowania Aresztu na energię elektryczną w trybie awaryjnym, z wyłączeniem budynku kuchni, który posiadał dwa niezależne źródła zasilania. W tej sytuacji zapewnienie temu obiektowi energii w trybie awaryjnym było zbędne.

System monitoringu **[zadanie nr 19]** obejmował 13 cel mieszkalnych znajdujących się w pawilonie penitencjarnym oraz w szpitalu psychiatrycznym. Kamery zainstalowano w pomieszczeniach głównych cel oraz w kącikach sanitarnych a także w galerii skrzydła A na pierwszym piętrze. Obsługa systemu monitoringu odbywała się przy pomocy monitorów na dwóch stanowiskach operatorskich zlokalizowanych w pawilonie penitencjarnym i budynku bramowym. Obraz ze wszystkich kamer był rejestrowany oraz wyświetlany na monitorach, które były pod stałą obserwacją.

(akta kontroli str. 1034-1043, 1045-1050)

3.3. Areszt otrzymał w dniach 18 maja 2018 r. oraz 25 marca 2019 r. z Inspektoratu, sprzęt uzbrojenia, zakupiony w ramach Programu modernizacji, w skład którego wchodziły:

- 1) kaski ochronne z osłoną twarzy – 6 szt.,
- 2) strzelby powtarzalne kaliber 12 Mossberg model 53693 – 3 szt.,
- 3) strzelby powtarzalne kaliber 12 Mossberg Flex 500 – 2 szt.,

- 4) wyrzutniki pocisków obezwładniających 40 mm z pasami taktycznymi – 2 szt.,
- 5) celownik holograficzny – 1 szt.,
- 6) trzy Karabiny Beretta 5,56 wz. ARX 160 z sześcioma magazynkami i trzema pasami nośnymi,
- 7) kamizelki taktyczne – 8 kompletów,
- 8) kamizelki ochronne z ochraniaczami ramion – cztery komplety,
- 9) nagolenniki ochronne – cztery komplety,
- 10) ochraniacze przedramion – cztery komplety,
- 11) rękawice ochronne – cztery komplety,
- 12) ochraniacz krocza – cztery szt.,
- 13) ochraniacze uda – cztery komplety,
- 14) zestaw do powtórnej elaboracji¹⁷ naboju specjalnych kaliber 40 mm – 1 szt.,

Sprzęt został zmagazynowany w Areszcie. Zgodnie z oświadczeniem Starszego Instruktora Działu Ochrony Aresztu, sprzęt z pozycji 4 i 6 nie był używany, ponieważ tylko on, spośród funkcjonariuszy Służby Więziennej, zatrudnionych w Areszcie, został przeszkolony w tym zakresie, co jest warunkiem jego używania. Pozostali funkcjonariusze będą mogli korzystać z tego sprzętu, po odbyciu stosownego szkolenia, które zaplanowano na trzeci i czwarty kwartał 2019 r. Odległy termin szkolenia – jak wyjaśnił Dyrektor Aresztu – wynika z braku wolnego terminu wynajęcia strzelnicy. Pozostały sprzęt był używany do szkoleń strzeleckich i okresowych ćwiczeń ochronnych.

(akta kontroli str. 1051-1061, 1232-1241)

W dniu 27 listopada 2017 r. Areszt otrzymał z Centralnego Zarządu samochód marki Ford Transit 2.0 TDCi 170 KM M6 FWD Trend Van 350 L3, służący do przewozu osadzonych, w tym osób niepełnosprawnych, ponieważ posiadał na wyposażeniu podjazd dla wózków inwalidzkich. Samochodem można przewozić do sześciu osadzonych, przy asyście dwóch strażników mających bezpośredni kontakt wzrokowy z osadzonymi. Przedział dla kierowcy przeznaczono dla trzech strażników (w tym kierowca). Zgodnie z oświadczeniem Kierownika Działu Kwatermistrzowskiego Aresztu samochód jest na bieżąco wykorzystywany przez Areszt do przewozu osadzonych oraz wykorzystywany na potrzeby innych jednostek penitencjarnych, ponieważ jest to jedyny pojazd w okręgu wrocławskim, którym można przewozić osadzonych z ograniczeniami ruchowymi. Jak wynika z karty przebiegu pojazdu za kwiecień 2019 r. samochodem wykonano w tym okresie 57 kursów a przebieg wyniósł 3 751 km.

(akta kontroli str. 1062-1070)

3.4. Przywieszenny zakład pracy, realizując zadania zlecone przez Areszt¹⁸ w latach 2017–2019 (do 28 lutego) zatrudniał 100 osadzonych do prac ogólnobudowlanych, w tym 45, którzy przed zatrudnieniem pozostawali niezatrudnieni (45,0%), 49 wcześniej zatrudnionych nieodpłatnie (49,0%) oraz sześciu wcześniej zatrudnionych odpłatnie (6,0%). Spośród zatrudnionych, 74 otrzymywało za swoją pracę wynagrodzenie, przynajmniej w jednym miesiącu (74,0%) a pozostałych 26 (26,0%) było zatrudnionych nieodpłatnie przez cały okres zatrudnienia. Średnia liczba osadzonych, zatrudnionych w miesiącu, wyniosła 33,3, w tym 21,5 odpłatnie (64,6%) oraz 11,8 nieodpłatnie (35,4%).

¹⁷ Przywrócenie nominalnych wymiarów – źródło: Wikipedia.

¹⁸ Danych nie można odnieść oddzielnie do poszczególnych zadań, ponieważ Areszt zawarł umowę zatrudnieniową z przywieszonym zakładem pracy, a w umowach jednostkowych na wykonanie zadań nie zawarto zapisów dotyczących zatrudnienia osadzonych.

Z informacji przekazanej przez Mazowiecką Instytucję Gospodarki Budżetowej „Mazovia”¹⁹ wynikało, że przy realizacji poszczególnych zadań każdorazowo byli zatrudnieni osadzeni²⁰.

(akta kontroli str. 1071-1119, 1238-1239)

3.5. W 2017 r. w ramach Programu modernizacji realizowano 20 zadań na łączną kwotę 3 878,6 tys. zł finansowanych w całości z rezerwy celowej. Zadania były realizowane w zakresie sześciu następujących przedsięwzięć: V. Zapewnienie bezpieczeństwa elektroenergetycznego jednostek penitencjarnych (198,5 tys. zł), VI. Poprawa stanu technicznego infrastruktury budowlanej (2 996,3 tys. zł), IX. Modernizacja podmiotów leczniczych dla osób pozbawionych wolności (471,9 tys. zł), X. Zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego (87,4 tys. zł), XI. Wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej (117,8 tys. zł), XII. Wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych (6,7 tys. zł).

W 2018 r. zrealizowano sześć zadań na łączną kwotę 4 661, 4 tys. zł w tym 2 836,8 tys. zł z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (dalej: „FS”) oraz 1 824,6 tys. zł z rezerwy celowej. Zadania realizowano w ramach czterech przedsięwzięć: III. Zakup i modernizacja urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczego-pożarniczego (245,7 tys. z rezerwy celowej), VI. Budowa nowych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz rozbudowa i poprawa infrastruktury budowlanej (2 836,8 tys. zł z FS oraz 1 472,0 tys. zł z rezerwy celowej), VIII. Modernizacja systemów informatycznych i systemów łączności (6,0 tys. zł z rezerwy celowej), X. Zmiana systemu zatrudniania personelu medycznego (100,9 tys. zł z rezerwy celowej).

W 2019 r. (do 28 lutego) realizowano dwa zadania w ramach przedsięwzięcia VI. Budowa nowych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz rozbudowa i poprawa infrastruktury budowlanej, na które zaplanowano (ale jeszcze nie zrealizowano) wydatkowanie środków w wysokości 3 262,2 tys. zł, w tym 2 000,0 zł z FS oraz 1 262,2 tys. zł z rezerwy celowej.

Areszt zapewnił finansowanie realizacji zadań Programu modernizacji poprzez występowanie ze stosownymi wnioskami oraz uwzględnianie tych zadań w planach finansowych. Środki finansowe zostały rozliczone a ich niewykorzystana część w kwocie 2,6 tys. zł w 2017 r. oraz 0,41 zł (z rezerwy celowej) w 2018 r. została zwrócona.

Łączne wydatki Aresztu wynosiły 22 739,8 tys. zł w 2014 r., 22 775,2 tys. zł w 2015 r., 24 750,0 tys. zł w 2016 r., 28 560,5 tys. zł w 2017 r. oraz 27 606,5 tys. zł w 2018 r., z czego suma wydatków inwestycyjno-remontowych (§§ 0427, 0605 i 0606 klasyfikacji budżetowej) osiągnęła kolejno poziom 1 039,6 tys. zł, 424,5 tys. zł, 1 339,7 tys. zł, 4 228,1 tys. zł oraz 3 204,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 5, 19–24, 27–28, 366-369, 427-435, 448-494, 500, 1120-1140)

3.6. Kwoty środków finansowych, ujęte w planie wydatków z rezerwy celowej na 2017 r. Aresztu na wzrost uposażeń funkcjonariuszy wyniosła 119,0 tys. zł (39,52 zł na jeden etat) oraz na wzrost wynagrodzeń pracowników cywilnych 7,0 tys. zł (38,25 zł na jeden etat). Z ww. zaplanowanych kwot, na podwyżki uposażeń funkcjonariuszy wydatkowano 117,7 tys. zł a na podwyżki wynagrodzeń 6,7 tys. zł. Ponadto z budżetu Służby Więziennej podwyżki dla funkcjonariuszy Aresztu

¹⁹ Znak: IGB/5054/19.

²⁰ Z wyjątkiem realizacji zadania pod nazwą: „Zakup dwóch wózków żywności do ambulatorium i izb chorych”.

zrealizowano na poziomie 210 zł na jeden etat do uposażenia zasadniczego, a podwyżki dla pracowników cywilnych na poziomie 165 zł na jeden etat. Zgodnie z pismem Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 23 lutego 2017 r. podwyżki zostały wypłacone z wyrównaniem od 1 stycznia 2017 r.

(akta kontroli str. 5, 9-10, 15-24, 320, 370-371, 376-390)

3.7. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej we Wrocławiu²¹ ustalił dla Aresztu kwotę 15 701 zł na dodatki służbowe czasowe na okres od 1 sierpnia 2017 r. do 30 listopada 2017 r. (miesięczny skutek to 3 925 zł) oraz miesięczną kwotę przeznaczoną na wzrost dodatków służbowych w kwocie 2 243 zł. Wartość przyznanych dodatków wahała się od 100 zł do 200 zł. Przydział dodatków uzasadniano zwiększeniem obowiązków²².

(akta kontroli str. 320, 370-375)

3.8. Areszt był zobligowany do sporządzania i przekazywania do Inspektoratu sprawozdań zgodnie z: zarządzeniem nr 6/2012 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 27 stycznia 2012 r. w sprawie informacji o realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych oraz zakupów inwestycyjnych sporządzanych przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej oraz Pismem OI/IR.0310.41.2018.AG z dnia 20 czerwca 2018 r. dotyczącym sprawozdania opisowego z realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych. Zgodnie z ww. zarządzeniem Areszt miał obowiązek sporządzania informacji o realizacji zadań inwestycyjnych, według załączonych wzorów: miesięczne za październik i listopad, kwartalne i roczne. Pismem z dnia 27 stycznia 2012 jw. areszt został zobowiązany do sporządzania miesięcznych sprawozdań opisowych z realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych w terminie do 10 dnia każdego miesiąca. Areszt wywiązywał się z powyższych obowiązków sprawozdawczych, z zachowaniem wyznaczonych terminów, z tym, że ww. miesięczne sprawozdania opisowe przekazywał za miesiące od czerwca do grudnia 2018 r. Jak oświadczył Kierownik Działu Kwatermistrzowskiego Aresztu, zgodnie z ustnym uzgodnieniem z Inspektoratem, w roku 2019 miesięcznych sprawozdań opisowych nie sporządza się.

Ponadto Areszt udzielał informacji o wydatkowaniu środków pochodzących z rezerwy celowej na realizację „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020” z podziałem na poszczególne przedsięwzięcia oraz wydatków inwestycyjnych dotyczących więziennictwa, finansowanych z FS.

(akta kontroli str. 8, 30-31, 366-369, 1120-1125, 1141-1204)

3.9. Centralny Zarząd i Inspektorat sprawowały nadzór nad realizacją przez Areszt zadań z Programu modernizacji poprzez sprawozdawczość i informacje, przekazywane zgodnie z zapisami pkt 3.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego oraz poprzez trzy przeprowadzone kontrole²³. Jedną kontrolę w trybie zwykłym przeprowadził Inspektorat w dniach od 14 marca do 12 kwietnia 2018 r. Objęła ona umowy i procedury związane z realizacją Programu modernizacji Służby Więziennej oraz programu „Praca dla więźniów” (budowa hal, umowy dotacji, umowy z kontrahentami zewnętrznymi). Dwie kontrole zostały przeprowadzone przez pracowników Centralnego Zarządu, tj. w trybie zwykłym w dniach od 21 do 23 maja 2018 r. w odniesieniu do zadania inwestycyjnego pn.: „Budowa budynku bramowo-ochronnego i przebudowa w części obiektów Aresztu Śledczego we Wrocławiu” oraz w trybie uproszczonym w dniu 6 grudnia 2018 r. - w zakresie

²¹ Pismem OI/K.105.28.2017.AK z dnia 18 lipca 2017 r.

²² Np. zastępstwa nieobecnych pracowników, szkolenie nowych pracowników, konwojowanie do placówek służby zdrowia, kontrola gospodarki kluczami, koordynacja ruchu osadzonych, pełnienie funkcji nieetatowego kierowcy samochodów służbowych, wprowadzanie nowego programu bibliotecznego, itd.

²³ Jak wynika z zapisów książki kontroli.

procedur realizowanych przez osoby sprawujące obsługę prawną w związku z realizacją Programu modernizacji i programu „Praca dla więźniów” oraz przeprowadzania kontroli wewnętrznej tego zagadnienia. W opisywanych kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości, za wyjątkiem trzeciej z nich, podczas której stwierdzono brak realizowania obowiązku ewidencjonowania spraw związanych z wykonywaniem obsługi prawnej w zakresie wydawanych opinii prawnych.

Przedstawiciele jednostek nadrzędnych nie uczestniczyli w odbiorach prac, naradach koordynacyjnych.

(akta kontroli str. 5, 26, 30-31, 1205-1231)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

Uwaga

NIK zwraca uwagę, że opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ustalenia, w szczególności nieprawidłowości, związane z poddanym kontroli obszarem zlecenia wykonawstwa zadań finansowanych z Programu modernizacji, wskazują na potrzebę rozważenia przez Dyrektora Aresztu podjęcia działań wzmacniających w Areszcie kontrolę zarządczą, a to w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań, kierowanej jednostki sektora finansów publicznych, w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Wnioski

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

1. Zapewnienie udziału w szkoleniach odpowiedzialnych pracowników w celu wyeliminowania nieprawidłowości popełnianych w związku z planowaniem i realizacją zamówień publicznych.
2. Zapewnienie mechanizmów wyboru wykonawców zamówień udzielanych z zastosowaniem wyłączenia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych, gwarantujących stworzenie warunków do jak najszybszego zatrudniania osób pozbawionych wolności przy ich realizacji.

²⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Wrocław, 5 lipca 2019 r.

Kontroler
Miroslaw Perłowski
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor
Radosław Kujawiński

.....
podpis

.....
podpis