



Warszawa, 20 stycznia 2022 r.

**MINISTER  
SPRAWIEDLIWOŚCI**

BM-V.0912.8.2021

IK: 2525067

**Dyrektor Okręgowy  
Służby Więziennej  
w Koszalinie**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

**I. INFORMACJE O KONTROLI**

**Jednostka kontrolowana:** Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Koszalinie, ul. Młyńska 69, 75-950 Koszalin (dalej: OISW lub Jednostka).

**Kontrolerzy:** Magdalena Dąbrowska – główny specjalista i Mariusz Kramarczuk – radca, działający na podstawie upoważnień nr 80/2021 i nr 81/2021 z 08.09.2021 r. wydanych przez działającego z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości zastępcę dyrektora Biura Ministra, Jakuba Jamkę.

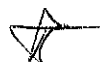
**Zakres kontroli:** Prawidłowość realizacji wydatków ujętych w planie finansowym jednostki, w tym w szczególności udzielanie zamówień; zawieranie umów cywilnoprawnych i zabezpieczenie w nich interesu Skarbu Państwa oraz prawidłowość zawieranych umów i ich realizacja w związku z programem „Modernizacja Służby Więziennej”.

**Termin kontroli:** 13.09.2021 r. – 08.10.2021 r.

**Okres objęty kontrolą:** od 1.01.2019 r. do 31.08.2021 r.

**Tryb przeprowadzania kontroli:** zwykły.

[akta kontroli str.: 1-9]



## II. USTALENIA WSTĘPNE

W okresie objętym kontrolą funkcję dyrektora Jednostki pełnili:

- płk Jacek Wiśniewski powołany na stanowisko dyrektora okręgowego w okresie od 1.06.2018 r. do 5.05.2020 r. (dalej: ówczesny Dyrektor Okręgowy);
- płk Jarosław Banasik powołany na stanowisko dyrektora okręgowego z dniem 6.05.2020 r. (dalej: Dyrektor Okręgowy).

Głównym księgowym Jednostki od 1.06.2009 r. jest ██████████ natomiast osobą odpowiedzialną za prowadzenie zamówień publicznych w Jednostce jest ██████████ ██████████ – starszy inspektor ds. kwatermistrzowskich<sup>1</sup>.

[akta kontroli str.: 10-13, 24-84]

## III. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

Z dniem 1.01.2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”<sup>2</sup> (dalej: Program MSW). Celem programu była poprawa bezpieczeństwa zakładów karnych i aresztów śledczych przez ich doposażenie w odpowiedni sprzęt oraz poprawa warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i pracowników cywilnych więziennictwa. Realizacja zadań objętych Programem MSW miała pozwolić na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i ochrony obywateli.

### 1. Prowadzenie zamówień publicznych

Obszar zamówień publicznych oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami dotyczącymi treści postanowień zawartych w wewnętrznych uregulowaniach w zakresie zamówień publicznych o wartości równej lub poniżej: 30 000 euro i 130 000 zł<sup>3</sup> dotyczących, odpowiednio: możliwości podjęcia decyzji o zawarciu umowy w formie pisemnej zamiast konieczności jej zawarcia na piśmie oraz zbyt wysokiej kwoty 3 000 euro netto i 7 000 zł brutto, przy których wartościach zamówień nie stosuje się zasady konkurencji przy zakupach.

#### 1.1. Zamówienia publiczne o wartości powyżej 30 000 euro i 130 000 zł.

##### 1.1.1. Wewnętrzne uregulowania w zakresie zamówień publicznych.

<sup>1</sup> Od 1.08.2018 r. – pismo OISW z 15.09.2021 r., znak: OIK.101.85.2021.IZ – odpowiedź na wniosek nr 1 oraz zakresy obowiązków z 1.04.2019 r. i 5.05.2020 r.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 2176.

<sup>3</sup> Odpowiednio zgodnie z: ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. - *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm. i Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.) i ustawą z dnia 11 września 2019 r. – *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2019 r., poz. 2019 ze zm.) dalej: „ustawa Pzp”.

W okresie objętym kontrolą w Jednostce nie obowiązywały uregulowania w zakresie zamówień publicznych o wartości powyżej 30 000 euro i 130 000 zł.

### **1.1.2. Umowy zawarte w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.**

Kontrolą nie objęto postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, ponieważ jak wynika z rejestrów umów przekazanych w ramach kontroli, w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, które zakończyło się udzieleniem zamówienia.

### **1.2. Zamówienia publiczne o wartości równej lub poniżej 30 000 euro i 130 000 zł.**

#### **1.2.1. Wewnętrzne uregulowania w zakresie zamówień publicznych o wartości równej lub poniżej 30 000 euro i 130 000 zł.**

W OISW w okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące wewnętrzne uregulowania w zakresie zamówień publicznych o wartości równej lub poniżej: 30 000 euro i 130 000 zł:

- zarządzenia ówczesnego Dyrektora Okręgowego Nr 31/2018 z 25.10.2018 r oraz Nr 5/2019 z 9.01.2019 r. każde w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro,
- zarządzenie Nr 56/2020 Dyrektora Okręgowego z 30.12.2020 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 130 000 zł netto.

Zgodnie z treścią ww. zarządzeń zamówienia, których wartość nie przekracza odpowiednio: wyrażonej w złotych równowartości kwoty 3 000 euro netto<sup>4</sup> i 7 000 zł brutto<sup>5</sup> są realizowane na podstawie wniosku zatwierdzonego przez kierownika zamawiającego tj. bez obowiązku wyboru wykonawcy przy zastosowaniu zasady konkurencyjności. Kwota 3 000 euro i 7 000 zł brutto, do której nie stosuje się zasady konkurencji jest (i była) zbyt wysoka. Kwota ta powinna być ustalona w takiej wysokości aby koszty nakładów poczynionych przy przeprowadzeniu rozeznania rynku w celu udzielenia danego zamówienia podprogowego nie przekraczały ewentualnych zysków wynikających z konkurencyjnej procedury wyboru najkorzystniejszej oferty. Należy wskazać, że w dobie istnienia oraz powszechnego stosowania wyszukiwarek internetowych przy zakupach towarów i usług nakłady te są znikome. W związku z tym kwota bagatelna powinna być również odpowiednio

<sup>4</sup> Zarządzenia Nr 31/2018 i Nr 5/2019.

<sup>5</sup> Zarządzenie Nr 56/2020.

niższa od istniejącej (i powinna być określona bez VAT, tj. netto). Ponadto, zgodnie z treścią ww. zarządzeń z 2018 r i 2019 r. kierownik zamawiającego może podjąć decyzję o zawarciu umowy w formie pisemnej zamiast konieczności jej zawarcia na piśmie, co nie gwarantowało prawidłowego zabezpieczenia interesów Jednostki i powinno mieć zastosowanie tylko do zamówień o wartości zamówienia poniżej stosownej kwoty bagatelnej. Wyjaśniając<sup>6</sup> sposób w jaki Jednostka realizowała zasady<sup>7</sup> wynikające z art. 44 ustawy *ufp* wskazano, że w wyborze najkorzystniejszej oferty kierowano się rozeznaniem rynku w formie zapytań telefonicznych w zakresie poszukiwanych usług. Komentując powyższe należy stwierdzić, że rozeznanie rynku w formie zapytania telefonicznego bez uzyskania stosownych potwierdzeń od wykonawców w zakresie przedmiotowych ustaleń w formie pisemnej np. przy pomocy maili, jest niewystarczające, bo również nie gwarantuje prawidłowego zabezpieczenia interesów OISW dla zamówień o wartości zamówienia powyżej stosownej kwoty bagatelnej.

Z związku z powyższym wewnętrzne uregulowania wprowadzone w OISW w zakresie zamówień publicznych o wartości równej lub poniżej: 30 000 euro i 130 000 zł ocenia się pozytywnie z ww. zastrzeżeniami.

#### 1.2.2. Postępowania podprogowe oraz zawarte w ich wyniku umowy.

1. Umowa nr 1/ON/IN/2021 zawarta 4.03.2021 r. z [REDAKTOWANE] na wykonanie „Koncepcji rozbudowy Zakładu Karnego w Koszalinie o dwa budynki zakwaterowania osadzonych o pojemności 260 miejsc każdy”.

Przedmiotem zamówienia było wykonanie ww. koncepcji w terminie do 30.04.2021 r. Wartość zamówienia ustalono na 12 195,12 zł.

W trakcie przeprowadzonej procedury wysłano zaproszenie do złożenia oferty do 3 wykonawców i uzyskano 1 ofertę z ceną 12 000 zł netto tj. 14 760 zł brutto złożoną przez [REDAKTOWANE]. W wyniku wyboru tej oferty z ww. wykonawcą 4.03.2021 r. zawarto umowę nr 1/OI/IN/2021, z wynagrodzeniem równym cenie brutto oferty i założonym terminem wykonania przedmiotu umowy, tj. do 30.04.2021 r. W trakcie realizacji umowa była trzykrotnie aneksowana:

- aneksem nr 1 z 26.04.2021 r., w związku z istotnymi zmianami w założeniach koncepcji (doprojektowanie nowego budynku składnicy wraz z pokojami gościnnymi) oraz sytuacją

<sup>6</sup> Pismo OISW z 14.10.2021 r., znak: OI.K.101.98.2021.IZ.

<sup>7</sup> Realizacja wydatków w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

epidemiologiczną w kraju zmieniono termin wykonania przedmiotu umowy do 21.05.2021 r.;

- aneksem nr 2 z 21.05.2021 r, zawartym na podstawie wniosku<sup>8</sup> wykonawcy z 20.05.2021 r. o przedłużenie terminu na dostarczenie uzgodnień z dostawcami mediów (energia elektryczna, woda, ścieki, gaz) odnośnie do zapewnienia dostaw ponownie zmieniono termin wykonania przedmiotu umowy do 30.06.2021 r.,
- aneksem nr 3 z 25.06.2021 r, zawartym na podstawie wniosku wykonawcy z 25.06.2021 r. oraz ze względu na wydłużony czas obsługi wniosków na zapewnienie dostaw mediów, zmieniono treść przedmiotu umowy dotyczącą wykonania przez wykonawcę uzgodnień z dostawcami mediów (energia elektryczna, woda, ścieki, gaz) na potwierdzenie złożenia wniosków o uzgodnienia z dostawcami mediów (energia elektryczna, woda, ścieki, gaz), co było mniej korzystne dla zamawiającego lecz wynikało z przyczyn leżących po stronie dostawców mediów.

2. Umowa nr 2/OI/IN/2021 zawarta 10.05.2021 r. z [REDAKTOWANE] dostawę, montaż i uruchomienie depozytora kluczy dla OISW.

Przedmiotem zamówienia był system szafek depozytowych<sup>9</sup> o wartości zamówienia równej 36 585,37 zł i terminem realizacji wynoszącym 60 dni od zawarcia umowy.

W trakcie przeprowadzonej procedury wysłano zaproszenie do złożenia oferty do 4 wykonawców. Spośród 3 złożonych w postępowaniu ofert, uwzględniając jedyne kryterium wyboru oferty – najniższą cenę, wybrano najkorzystniejszą ofertę z ceną 39 999,60 zł brutto, złożoną przez [REDAKTOWANE]. Z wybranym wykonawcą zawarto ww. umowę z wynagrodzeniem równym cenie brutto oferty i założonym terminem wykonania przedmiotu umowy, tj. 60 dni od zawarcia umowy.

3. Umowa nr OI/IN/2019 zawarta 15.11.2019 r. z [REDAKTOWANE] na pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego inwestycji „Budowa ogrodzenia zewnętrznego w Zakładzie Karnym w Czarnem”.

Przedmiotem zamówienia było pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego nad realizowanym przedsięwzięciem kompleksowo w branżach konstrukcyjno-budowlanej dla budowy muru więziennego wraz z budową nowej wieży strażniczej i przebudową istniejącej

<sup>8</sup> Wraz z wnioskiem wykonawca przekazał dokumentację „Koncepcji rozbudowy Zakładu Karnego w Koszalinie o dwa budynki zakwaterowania osadzonych o pojemności 260 miejsc każdy”.

<sup>9</sup> W tym dostawa, montaż i uruchomienie depozytora kluczy.

wieży strażniczej w Zakładzie Karnym w Czarnem. Wartość zamówienia ustalono na 16 260,16 zł.

W trakcie przeprowadzonej procedury wysłano zaproszenie do złożenia oferty do 3 wykonawców i uzyskano oferty złożone przez 2 wykonawców. Wybrano ofertę z najniższą ceną – 19 855,89 zł brutto złożoną przez [REDAKTOWANE] Z wyłonionym wykonawcą zawarto ww. umowę z wynagrodzeniem równym cenie brutto oferty.

W przeprowadzonych procedurach wyboru wykonawców nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości. Ustalenia dotyczące umów zawartych na podstawie ww. 3 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zostały szczegółowo opisane w pkt 2.1. niniejszego dokumentu.

[akta kontroli str.:10-13, 85-99, 220-377]

## 2. Wydatkowanie środków publicznych.

Przedmiotowy obszar działalności Jednostki ocenia się pozytywnie z zastrzeżeniami z uwagi na:

- niewskazanie w treści umów zapisów dotyczących kar umownych, warunków odstąpienia od umowy oraz umożliwiających skuteczne dochodzenie roszczeń wynikających z ewentualnego nieterminowego bądź nienależytego wykonania prac będących ich przedmiotem;
- brak na umowach dowodów dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli zgodności planowanych wydatków i zobowiązań z planem finansowym, co narusza art. 54 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>10</sup> (dalej: *ufp*), jak również parafy radcy prawnego, świadczącej o dokonaniu sprawdzenia ich treści pod względem formalno-prawnym.

### 2.1. Zawieranie umów cywilnoprawnych, w szczególności umów zlecenia i o dzieło.

W Jednostce nie wprowadzono odrębnych regulacji dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych innych niż wynikające z opisanych w pkt. 1.2.1. unormowań w zakresie prowadzenia zamówień publicznych. Tym samym w OISW nie funkcjonują żadne procedury dotyczące zawierania umów oraz obiegu dokumentów z tym związanych. Jednocześnie jak wskazał<sup>11</sup> Dyrektor Okręgowy, obecnie trwają prace nad wdrożeniem standardów dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm., Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm., Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.

<sup>11</sup> Pismo z 15.09.2021 r., znak: OLK.101.85.2021.IZ.

W latach 2019-2021 (do końca sierpnia) w ramach § 4170 – wynagrodzenia bezosobowe oraz § 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej w OISW wydatkowano kwotę 188 776,00 zł. Kontrolą objęto 7 umów zlecenia/o dzieło<sup>12</sup>, na łączną kwotę 166 638,00 zł<sup>13</sup> tj. wszystkie zawarte przez OISW w ww. okresie w formie pisemnej<sup>14</sup>.

Zleceniobiorcami zawartych umów nie byli funkcjonariusze ani pozostali pracownicy OISW.

Ustalono, że zawarcie jedynie dwóch<sup>15</sup> z siedmiu umów nastąpiło w wyniku przeprowadzenia rozeznania rynku, poprzez wystosowane do czterech potencjalnych wykonawców zaproszenia do złożenia ofert. W pozostałych czterech przypadkach, ze względu na specyfikę przedmiotu umów<sup>16</sup>, odstąpiono od przedmiotowych czynności. Umowy zawierano podejmując współpracę z podmiotami dotychczas świadczącymi usługi na rzecz OISW. W jednym przypadku OISW nie miał wpływu na wybór wykonawcy umowy<sup>17</sup>. Powyższe wynikało z partycypacji w kosztach szkolenia organizowanego przez inną jednostkę SW.

Zasadniczym uchybieniem występującym w zbadanych umowach było niezawieranie w nich zapisów dotyczących kar umownych bądź możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń wynikających z ewentualnego nieterminowego bądź nienależytego wykonania prac będących ich przedmiotem. Podkreślić należy, że w umowach znajdowało się odesłanie do przepisów *Kodeksu cywilnego*<sup>18</sup>, jednakże dochodzenie odszkodowania na zasadach ogólnych jest z reguły czasochłonne i wiąże się z określonymi trudnościami dowodowymi. Ponadto, warunkiem skutecznego egzekwowania kary jest odpowiednie jej zastrzeżenie w umowie, tj. zawarcie w niej, oprócz postanowień o naruszeniu danego umownego zobowiązania, również zapisów o karze. Istotnym jest jednocześnie, ażebym określenie naruszenia było możliwie jak najbardziej precyzyjne, a wysokość zastosowanych kar była adekwatna do rozmiaru np. niewykonanego zobowiązania.

<sup>12</sup> 4 w 2019 r. na kwotę 14 638,00 zł; 2 w 2020 r. na kwotę 144 000,00 zł; 1 w 2021 r. na kwotę 8 000,00 zł.

<sup>13</sup> Z uwagi na okres realizacji umowy zawartej w 2021 r. przypadający na listopad badaniem kontrolnym objęto wydatki na kwotę 158 638,00 zł.

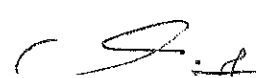
<sup>14</sup> Pozostałe wydatki zostały dokonane na podstawie faktur zakupu usług.

<sup>15</sup> Umowy w przedmiocie wykonywania zadań Naczelnego Lekarza OISW.

<sup>16</sup> Sporządzanie opinii psychologicznych kandydatów do SW (1 umowa), przeprowadzenia superwizji dla psychologów (2 umowy), zastępstwo procesowe (1 umowa).

<sup>17</sup> Szkolenie dla rzeczników prasowych.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* – Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm., Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm., Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.



Powyższych zapisów zabrakło również w jednej z umów zawartych w wyniku przeprowadzania zamówienia publicznego, przedmiotem którego było pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego.

W wyjaśnieniach<sup>19</sup> stwierdzono, że: „w przypadku nienależytego wykonania obowiązków przez inspektora nadzoru inwestorskiego ponosi on odpowiedzialność zawodową, zarówno dyscyplinarną jak i cywilną za nienależyte sprawowanie powierzonych mu umową obowiązków. W umowie została zawarta klauzula o konieczności zawiadomienia Wykonawcę oraz wyznaczenia w miarę potrzeby zastępstwa, w przypadku czasowej niemożności wykonywania obowiązków. Podstawowym celem inspektora nadzoru inwestorskiego jest działanie w interesie inwestora i reprezentowanie inwestora na każdym etapie realizacji zadania inwestycyjnego, a więc w tym przypadku OISW w Koszalinie, dlatego nakładanie dodatkowych sankcji finansowych nie było do tej pory stosowane”.

Kontrolujący podzielają stanowisko dotyczące regulacji prawnych odnoszących się do przedmiotowej umowy, jednakże podkreślają, że żadne z postanowień *Kodeksu Cywilnego* nie definiuje wprost rodzaju kary umownej, na podstawie której wykonawca mógłby zostać pociągnięty do odpowiedzialności. To na zamawiającym ciąży obowiązek skonstruowania zapisów umowy w taki sposób, aby literalnie odzwierciedlały okoliczności za jakie wykonawca może zostać ukarany. Nadmienić należy, że w umowie z inspektorem nadzoru można zawrzeć postanowienia dotyczące kar umownych w przypadkach, m.in. zwłoki w wykonaniu czynności będących jej przedmiotem, niedopełnienia obowiązków, odstąpienia od umowy a nawet nieprawidłowego wykonywania pracy przez inspektora, które w konsekwencji narazi zamawiającego – inwestora na straty.

Zwrócenia uwagi wymaga również fakt, że żadna z podpisanych umów nie została opatrzona kontrasygnatą głównego księgowego na dowód dokonania wstępnej kontroli zgodności planowanych wydatków i zobowiązań z planem finansowym, czym naruszono zapisy art. 54 ust. 1 i 3 *ufp*.

Otrzymana w toku kontroli dokumentacja potwierdza dokonanie przedmiotowej czynności jedynie w przypadku 3 umów<sup>20</sup>. W odniesieniu do pozostałych przypadków OISW pismem z 14.10.2021 r. przekazał m.in. korektę planu z 25.02.2019 r. wraz z informacją o nieposiadaniu dokumentacji potwierdzającej dokonanie kontroli wstępnej<sup>21</sup>, korektę planu

<sup>19</sup> Pismo OISW z 14.10.2021 r., znak: OI.K.101.98.2021.IZ.

<sup>20</sup> Dwóch dotyczących wykonywania zadań Naczelnego Lekarza OISW – wniosek z 17.08.2020 r. i z 07.12.2020 r. o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego, którego wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro netto oraz szkolenia dla rzeczników prasowych.

<sup>21</sup> dot. sporządzania opinii psychologicznych kandydatów do SW.



z 26.04.2019 r. wraz z pismem Centralnego Zarządu Służby Więziennej (dalej: CZSW) z 25.04.2019 r. o przekazaniu środków na superwizję<sup>22</sup>, notatkę służbową z 23.10.2019 r.<sup>23</sup> oraz wiadomość e-mail z 16.04.2021 r.<sup>24</sup>

W ocenie kontrolujących przekazane korekty planu finansowego potwierdzają, że na dzień ich sporządzenia Jednostka posiadała środki na pokrycie zobowiązań wynikających z zawartych umów, natomiast nie stanowią one dowodu odzwierciedlającego fizyczne dokonanie kontroli wstępnej przez głównego księgowego.

Również przekazana notatka służbowa głównego księgowego z 23.10.2019 r., pomimo zawarcia w niej sformułowania „*posiadam środki finansowe na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia dla radcy prawnego*” nie świadczy o dokonaniu kontroli wstępnej przed zaciągnięciem zobowiązania, gdyż została sporządzona 9 dni po zawarciu umowy (14.10.2019 r.).

Pozostałe dokumenty, tj. pismo CZSW z 25.04.2019 r. oraz wiadomość e-mail z 16.04.2021 r. różnią się od tożsamej dokumentacji przekazanej kontrolującym w trakcie czynności kontrolnych prowadzonych w siedzibie OISW. W obydwu przypadkach na dokumentach znajdują się nieopatrzone datą sporządzenia odrębne zapiski głównego księgowego odpowiednio o: zabezpieczeniu środków po otrzymaniu korekty planu finansowego oraz zabezpieczeniu środków w związku z korektą planu finansowego. Powyższe wyklucza możliwość dokonania oceny w zakresie właściwie dokonanej kontroli wstępnej.

Ponadto, umowy zlecenia/o dzieło nie zawierały również adnotacji (parafy) radcy prawnego, świadczącej o dokonaniu sprawdzenia ich treści pod względem formalno-prawnym, co było niezgodne z uregulowaniami w zakresie zamówień publicznych o wartości równej lub poniżej: 30 000 euro i 130 000 zł<sup>25</sup> stanowiącymi, iż przed przedstawieniem umowy do podpisu wybranemu wykonawcy, musi ona zostać zaakceptowana pod względem formalno prawnym przez radcę prawnego zamawiającego.

Rachunki, objęte kontrolą, spełniały wymogi zawarte w art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>26</sup>. Udokumentowano przeprowadzenie kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej. Dokumenty księgowe, zatwierdzone do wypłaty przez Dyrektora Okręgowego zostały zadekretowane i ujęte w ewidencji syntetycznej

<sup>22</sup> dot. przeprowadzenia superwizji dla psychologów w 2019 r.

<sup>23</sup> dot. zastępstwa procesowego.

<sup>24</sup> dot. przeprowadzenia superwizji dla psychologów w 2021 r.

<sup>25</sup> Obowiązek ten dotyczy umów o wartości powyżej 7 000 zł. brutto.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.; Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.

i analitycznej. Wydatki z nich wynikające zostały zaklasyfikowane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>27</sup>.

Płatności zobowiązań zostały dokonane w wysokości oraz w terminach wynikających z zawartych umów czy też wystawionych przez wykonawców faktur.

[akta kontroli str.: 10-23, 85-219, 254-377, 549-805, 848-1382]

### **3. Prawidłowość zawieranych umów i procedur realizowanych w związku z Programem MSW.**

Działalność Jednostki w przedmiotowym obszarze ocenia się pozytywnie.

#### **3.1. Procedura wewnętrzna.**

W okresie objętym kontrolą w Jednostce obowiązywały odrębne przepisy wewnętrzne określające szczególną procedurę w zakresie Programu MSW, tj.:

- zarządzenie Nr 13/2017 ówczesnego Dyrektora Okręgowego z 24.04.2017 r. oraz zarządzenie Nr 60/2019 ówczesnego Dyrektora Okręgowego z 18.11.2019 r. każde w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych poza ustawą, na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp,
- zarządzenie Nr 55/2020 Dyrektora Okręgowego z 30.12.2020 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych poza ustawą, na podstawie art. 11 ust. 5 pkt 8 ustawy Pzp.

Ponadto procedura – wytyczne dotyczące postępowania poza ustawą Pzp, zalecania dotyczące treści umów i zasad w trakcie ich realizacji w zakresie Programu MSW zawarte zostały także w następujących pismach<sup>28</sup>:

- piśmie Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (dalej: DGSW) z 21.10.2016 r.<sup>29</sup> skierowanym do wszystkich jednostek organizacyjnych Służby Więziennej i Przywieziennych Zakładów Pracy,
- pismach DGSW z 1.08.2019 r.<sup>30</sup> i z 9.07.2020 r.<sup>31</sup> skierowanych do wszystkich Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej (dalej: OSW), Komendantów Centralnego Ośrodka

<sup>27</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 38, poz. 207 ze zm.

<sup>28</sup> Przekazanych przez OISW w ramach kontroli.

<sup>29</sup> BKW(p) – 073-131/2016/1014

<sup>30</sup> BP.414.131.2019.DŁ.SG 6

<sup>31</sup> BB-I.0801.11.2020.SZ.SG

Szkoleniowego Służby Więziennej (dalej: *COSSW*) i Ośrodków Szkoleniowych Służby Więziennej (dalej: *OSSW*),

- piśmie *DGSW* z 28.01.2021 r.<sup>32</sup> skierowanym do wszystkich Dyrektorów *OSW*, Komendantów *COSSW*, *OSSW*, Ośrodka Doskonalenia Kadr Służby Więziennej (dalej: *ODKSW*) i Dyrektorów Przywieszonych Zakładów Pracy,
- piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości<sup>33</sup> skierowanym do *DGSW*,
- piśmie *DGSW* z 10.05.2021 r.<sup>34</sup> skierowanym do wszystkich Dyrektorów *OSW*, Komendantów *COSSW*, *OSSW*, *ODKSW*.

[akta kontroli str.: 806-847]

### 3.2. Umowy zawarte w ramach Programu MSW w latach 2019-2020.

W Jednostce, zgodnie ze sporządzonymi na potrzeby kontroli zestawieniami, w ramach przedmiotowego programu w latach 2019-2020 zawarto łącznie 4 umowy.

1. Umowa nr 14/05/19/IGB zawarta 20.05.2019 r. z [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] dotycząca budowy ogrodzenia zewnętrznego w Zakładzie Karnym w Czarnym.

Przedmiotem zamówienia była robota budowlana w zakresie zaprojektowania i budowy ogrodzenia zewnętrznego pomiędzy wieżyczkami wartowniczymi nr 20022 i 20021 od strony wschodniej w Zakładzie Karnym w Czarnym. Wartość zamówienia określono jako 1 830 000 zł (424 426,56 euro).

W trakcie przeprowadzonej procedury przy niestosowaniu *ustawy Pzp* na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 1 upublicznione zostało na stronie internetowej [www.zp.sw.gov.pl](http://www.zp.sw.gov.pl) *Ogłoszenie o zamówieniu* z 17.04.2019 r. oraz *Zaproszenie do składania ofert* z 17.04.2019 r. W wyznaczonym do składania ofert terminie, tj. do 6.05.2019 r., uzyskano 1 ofertę z ceną brutto 2 300 000 zł, złożoną przez [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE]. Za zgodą ówczesnego Dyrektora Okręgowego<sup>35</sup> zwiększono kwotę jaką zamawiający wcześniej zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia<sup>36</sup> do ceny brutto ww. oferty, tym samym plan finansowy zadania wynosił 2 400 000 zł.

Wykonawca w treści oferty oświadczył, że zamówienie wykona zgodnie z warunkami określonymi w art. 4d ust. 1 pkt 8 *ustawy Pzp*, a także zasadami i warunkami zatrudnienia

<sup>32</sup> BKW.070.82021.TK

<sup>33</sup> DWOiP-I.770.4.2021

<sup>34</sup> BKW-P.432.36.2021

<sup>35</sup> Odnotowaną na piśmie z 7.05.2019 r.

<sup>36</sup> 2 250 900 zł brutto.

osób pozbawionych wolności określonymi w zaproszeniu. Ponadto, wraz z ofertą złożył odrębne oświadczenie<sup>37</sup> o zatrudnieniu osób pozbawionych wolności przy realizacji zadania.

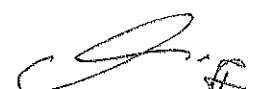
Z przedmiotowym wykonawcą 20.05.2019 r. zawarto umowę nr 14/05/19/IGB z wynagrodzeniem zgodnym z ofertą i terminem realizacji zamówienia zgodnym z ww. ogłoszeniem i zaproszeniem, tj. do 20.06.2020 r. W trakcie realizacji zadania umowę aneksowano pięciokrotnie:

- aneksem nr 1 z 26.06.2019 r. zmieniono treść: „*Powierzenie wykonania części zamówienia podwykonawcom możliwe jest w zakresie wysokospecjalistycznych elementów nie stanowiących kluczowych części zamówienia.*” na: „*Powierzenie wykonania części zamówienia podwykonawcom możliwe jest w zakresie wysokospecjalistycznych elementów.*” Poza wnioskiem wykonawcy w tym zakresie w przekazanej do kontroli dokumentacji brak jest wyjaśnienia tej zmiany. Ponadto, z powodu zmiany zakresu zamówienia i potrzeby załatwienia dodatkowych formalności przez wykonawcę zmieniono treść w zakresie terminu dostarczenia kompletnej dokumentacji: do 30.06.2019 r. na terminy: dostarczenia koncepcji wraz z projektem wygrodzienia wew.: do 30.06.2019 r. i dostarczenia kompletnej dokumentacji: do 19.07.2019 r.,
- aneksem nr 2 z 29.05.2019 r. zmieniono termin dostarczenia kompletnej dokumentacji: do 9.08.2019 r.,
- aneksem nr 3 z 3.09.2019 r. zmieniono: wynagrodzenie wykonawcy, zwiększając je do kwoty 2 397 877,37 zł brutto<sup>38</sup>, zgodnie z ofertą na roboty dodatkowe oraz termin dostarczenia kompletnej dokumentacji: do 13.09.2019 r.,
- aneksem nr 4 z 15.11.2019 r. podzielono wynagrodzenie na 2 części płatne oddzielnie w roku 2019 i 2020, a także zmieniono łączne (po zsumowaniu) wynagrodzenie zgodnie z: ofertą na roboty dodatkowe i po rezygnacji z wysięgników do montażu zwojów przestrzennych po przedstawieniu kosztorysu zamiennego oraz ze względu na zmianę w planie finansowym wynagrodzenie dla wykonawcy (z kwoty 2 397 877,37 zł na łącznie 2 397 249,95 zł brutto). Zmieniono także termin dostarczenia kompletnej dokumentacji: do 13.09.2019 r.;
- aneksem nr 5 z 25.05.2020 r. zmieniono termin zakończenia realizacji umowy z 20.06.2020 r. na 31.07.2020 r.

---

<sup>37</sup> z 6.05.2019 r.

<sup>38</sup> Z kwoty 2 300 000,00 zł brutto.



Zmiany terminów dostarczenia przez wykonawcę ww. dokumentacji wynikały ze zmian zakresu zamówienia i potrzeby załatwienia dodatkowych formalności wskazanych we wniosku wykonawcy do OISW.

W treści ww. aneksów nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

Ponadto, w celu prawidłowej realizacji umowy zawartej na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 *ustawy Pzp*, OISW zwrócił<sup>39</sup> się z wnioskiem do wykonawcy o comiesięczne informowanie o ilości pracowników<sup>40</sup> biorących udział przy budowie ogrodzenia zewnętrznego w Zakładzie w Czarnem. Wcześniej wykonawca pismem z 5.11.2019 r. poinformował OISW, że dodatkowo 6.11.2019 r. do pracy przy budowie muru przydzieleni zostaną nowi osadzeni, a przewidywana liczba wszystkich pracowników 7.11.2019 r. wyniesie 15 osób. Natomiast zgodnie z treścią pisma Zakładu Karnego w Czarnem z 6.02.2020 r., przy realizacji przedmiotowego zadania liczba zatrudnionych osadzonych wynosiła 5, liczba zatrudnionych pracowników cywilnych wynosiła 8, a wskaźnik zatrudnienia osadzonych w stosunku do pozostałych robotników wynosił 30%.

2. *Umowa nr OI/IN/2/2019 zawarta 27.06.2019 r. z [REDAKTOWANE] lub wykonawcą) dotycząca zaprojektowania i budowy nowego pawilonu penitencjarnego w Zakładzie Karnym w Czarnym.*

Przedmiotem zamówienia była robota budowlana w ww. zakresie. Wartość zamówienia określono jako 14 907 407,41 zł (3 457 431,50 euro).

W trakcie przeprowadzonej procedury przy niestosowaniu *ustawy Pzp* na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 1 upublicznione zostało na stronie internetowej [www.zp.sw.gov.pl](http://www.zp.sw.gov.pl) *Ogłoszenie o zamówieniu* z 23.05.2019 r. oraz *Zaproszenie do składania ofert* z 23.05.2019 r. Termin składania ofert został wyznaczony na 12.06.2019 r. Tego samego dnia ówczesny Dyrektor Okręgowy powołał 3 funkcjonariuszy OISW jako członków komisji w celu dokonania procedury otwarcia i oceny ofert złożonych w przedmiotowym postępowaniu. W postępowaniu oferty złożyło 3 nw. wykonawców:

1. [REDAKTOWANE] z ceną oferty 16 387 920,00 zł brutto (15 174 000,00 netto).
2. [REDAKTOWANE] z ceną oferty 16 565 250,00 zł brutto (15 025 000,00 zł netto).
3. [REDAKTOWANE] z ceną oferty 16 697 428,10 zł brutto (15 035 070,91 zł netto).

<sup>39</sup> Pismem z 12.12.2019 r., znak: OI/IN.21.193.2019.RSz.

<sup>40</sup> Bez wskazania, że chodzi o osadzonych – lecz wynika to z kontekstu pisma.

Wszyscy wykonawcy w treści ofert, zgodnie z wymogami zawartymi w *Zaproszeniu do składania ofert*, złożyli oświadczenia: o zobowiązaniu się do zatrudnienia osób pozbawionych wolności przy realizacji przedmiotowego zamówienia na zasadach określonych w zaproszeniu, potwierdzające, że zasadnicza część działalności przywieziennego zakładu pracy dotyczy zadań wykonywanych na rzecz Ministra Sprawiedliwości lub jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz potwierdzające, że przedmiot zamówienia opisany w zaproszeniu należy do zakresu działalności przywieziennego zakładu pracy, tj. zgodnie z warunkami określonymi w art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy *Pzp*.

Jak wynika z treści *Protokołu z oceny ofert* z 14.06.2019 r.<sup>41</sup>, ze względu na zastosowanie w ofercie złożonej przez [REDAKOWANE] 8% VAT dla całości zadania tj. niezgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie, postanowiono ją odrzucić.

Za zgodą ówczesnego Dyrektora Okręgowego<sup>42</sup> zwiększono kwotę jaką zamawiający wcześniej zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia<sup>43</sup> do ceny brutto najkorzystniejszej oferty, tj. 16 565 250,00 zł brutto (plan finansowy zadania wynosił 16 800 000,00 zł).

Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie kryteriów oceny ofert opisanych w *Zaproszeniu do składania ofert* (cena – 95% i ilość zatrudnionych osadzonych wg stanu na 31.05.2019 r. – 5%) i wybrano ofertę złożoną przez [REDAKOWANE] która otrzymała 100% (w tym 95 % za cenę oferty i 5% za 177 zatrudnionych osadzonych wg stanu na 31.05.2019 r. – liczba zatrudnionych osadzonych wg stanu na 31.05.2019 r. tj. stanu przed otwarciem ofert była tylko kryterium oceny ofert, natomiast faktyczne zatrudnienie osadzonych było przedmiotem oddzielnej umowy zamawiającego z wykonawcą po zawarciu umowy podstawowej).

Z przedmiotowym wykonawcą 27.06.2019 r. zawarto umowę nr OI/IN/2/2019 z wynagrodzeniem zgodnym z ofertą i terminem realizacji umowy zgodnym z ww. ogłoszeniem i zaproszeniem, tj. do 05.12.2021 r.

W trakcie realizacji umowy nr OI/IN/2/2019, zgodnie z treścią pisma Zakładu Karnego w Czarnem z 6.02.2020 r., przy realizacji przedmiotowego zadania liczba zatrudnionych osadzonych wynosiła 5, liczba zatrudnionych pracowników cywilnych wynosiła 8, a wskaźnik zatrudnienia osadzonych w stosunku do pozostałych robotników wynosił 30%. Natomiast zgodnie z treścią pisma Zakładu Karnego w Czarnem z 07.12.2020 r. przy

<sup>41</sup> Zatwierdzonego w tym dniu przez Dyrektora.

<sup>42</sup> Wyrażoną na piśmie z 14.06.2019 r.

<sup>43</sup> 16 100 000,00 zł brutto.

realizacji przedmiotowego zadania liczba zatrudnionych osadzonych wynosiła 9, liczba zatrudnionych pracowników cywilnych wynosiła 21, a wskaźnik zatrudnienia osadzonych w stosunku do pozostałych robotników wynosił 30%.

3. Umowa nr OI/IN/1/2019 zawarta 12.06.2019 r. z [REDAKTOWANE]  
[REDAKTOWANE] dotycząca termomodernizacji budynków Zakładu Karnego w Starem Bornem.

Przedmiotem zamówienia była robota budowlana dotycząca ww. zakresu. Wartość zamówienia określono jako 1 626 016,26 zł (377 117,21 euro).

W trakcie przeprowadzonej procedury przy niestosowaniu ustawy Pzp na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 1 upublicznione zostało na stronie internetowej [www.zp.sw.gov.pl](http://www.zp.sw.gov.pl) Ogłoszenie o zamówieniu z 14.05.2019 r., Zmiana Ogłoszenia o zamówieniu z 28.05.2019 r. oraz Zaproszenie do składania ofert z 13.05.2019 r. Termin składania ofert wyznaczono na 3.06.2019 r. Dodatkowo mailem z 14.05.2019 r. poinformowano 4 przywieźienne zakłady pracy o przedmiotowym zamówieniu. W postępowaniu uzyskano 1 ofertę z 3.06.2019 r. z ceną 1 539 900 zł brutto złożoną przez [REDAKTOWANE]

Wykonawca w treści oferty oświadczył, że zamówienie wykona zgodnie z warunkami określonymi w art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, a także zasadami i warunkami zatrudnienia osób pozbawionych wolności określonymi w zaproszeniu.

Z wybranym wykonawcą 12.06.2019 r. zawarto umowę nr OI/IN/1/2019 z wynagrodzeniem zgodnym z ofertą i terminem realizacji zamówienia zgodnym z ww. ogłoszeniem i zaproszeniem, tj. do 30.09.2020 r.

W trakcie realizacji przedmiotowej umowy zawarto 3 aneksy, w tym:

- aneks nr 1 z 27.11.2019 r., którym podzielono wynagrodzenie na 2 oddzielne części – płatne w roku 2019 i 2020 oraz zmieniono łączne wynagrodzenie<sup>44</sup> zgodnie z: ofertą oraz notatką ze spotkania roboczego z 9.09.2019 r. i kosztorysem zamiennym,
- aneks nr 2 z 23.07.2020 r., którym zgodnie z wnioskiem wykonawcy z uzasadnieniem dotyczącym opóźnienia w realizacji spowodowanym ogłoszeniem stanu epidemii wirusem COVID-19, wycofaniem przez użytkownika obiektu z pracy osoby pozbawionej wolności co wymusiło ograniczenie prac oraz wystąpieniem robót zamiennych, zmieniono termin zakończenia realizacji umowy z 30.09.2020 r. na 30.10.2020 r.
- aneks nr 3 z 9.10.2020 r., którym zmieniono termin zakończenia realizacji umowy: do 21.11.2020 r. oraz wysokość wynagrodzenia płatnego w roku 2020. Zmiana terminu realizacji i zwiększenia wynagrodzenia nastąpiła zgodnie z wnioskiem wykonawcy

<sup>44</sup> Po zsumowaniu wynoszące 1 550 514,01 zł brutto.

z uzasadnieniem dotyczącym opóźnienia w realizacji spowodowanym ogłoszeniem stanu epidemii wirusem COVID-19 oraz wystąpieniem robót zamiennych w kwocie 1190 zł brutto.

W treści ww. aneksów nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

W trakcie realizacji umowy wykonawca pismem nr 3490/19 z 30.12.2019 r. poinformował OISW o ilości osadzonych biorących udział przy termomodernizacji budynków Zakładu Karnego w Starem Bornem – w listopadzie i grudniu 2019 r. liczba osób w każdym miesiącu wynosiła 7, a wskaźnik zatrudnienia osadzonych w tych miesiącach wynosił 41%.

4. Umowa nr 3/OI/IN/2021 zawarta 23.06.2021 r. [REDAKTOWANE] na zaprojektowanie i budowę budynku szkoleniowego Działu Szkolenia Przewodników i Tresury Psów Służbowych przy Zakładzie Karnym w Czarnym.

Przedmiotem zamówienia była robota budowlana w ww. zakresie. Wartość zamówienia określono jako 2 406 504,06 zł.

W trakcie przeprowadzonej procedury przy niestosowaniu ustawy Pzp na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 1 upublicznione zostało na stronie internetowej [www.zp.sw.gov.pl](http://www.zp.sw.gov.pl) oraz wysłano do 4 przywieziennych zakładów pracy Zaprośzenie do składania ofert z 20.05.2021 r. z terminem składania ofert do 7.06.2021 r. i realizacji zamówienia do 70 tygodni od dnia zawarcia umowy, lecz nie później niż do 15.12.2022 r. W postępowaniu uzyskano 1 ofertę z 2.06.2021 r., z ceną 2 895 900 zł brutto złożoną przez [REDAKTOWANE]

Wykonawca w treści oświadczenia załączonego do oferty oświadczył, że spełnia warunki określone w art. 11 ust. 5 pkt 8 ustawy Pzp, w tym, że przy realizacji zamówienia zatrudnione będą 4 osoby pozbawione wolności.

Z wybranym wykonawcą 23.06.2021 r. zawarto umowę nr 3/OI/IN/2021 z wynagrodzeniem zgodnym z ofertą i terminem realizacji zamówienia do 26.10.2022 r. W treści umowy zawarto postanowienia o obowiązku zatrudnienia podczas realizacji umowy nie mniej niż 30% osób pozbawionych wolności w stosunku do pozostałych pracowników i nie mniej niż 4 osoby pozbawione wolności, a także kary umowne dla wykonawcy w tym zakresie.

W kwestii zatrudniania osadzonych dotyczących wszystkich wyżej opisanych w pkt 1-4 zamówieniach (umowach) OISW poinformował<sup>45</sup>, że „Zamówienie 1, 2 i 3 zostało zawarte przed wydaniem poleceń zawartych w piśmie DGSW z dnia 01.08.2019 r., dlatego brak

<sup>45</sup> Pismo OISW z 14.10.2021 r., znak: OI.K.101.98.2021.IZ.



w umowach zasad postępowania ujętych w ww. dokumencie. Jednak biorąc pod uwagę treść oraz konieczność monitoringu zatrudnienia osób pozbawionych wolności Dyrektor wystąpił do jednostek - wykonawców z poleceniem o sporządzeniu i przesyłaniu comiesięcznych raportów o liczbie zatrudnionych osadzonych przy realizacji zadania, potwierdzeniem na to są pismo OI/IN.21.194.2019.RSz. z dnia 23 grudnia 2019 r. oraz pismo OI/IN.191.2019.RSz. z dnia 11 grudnia 2019 r. Bieżąca kontrola zatrudnienia osadzonych przez przywiezione zakłady pracy odbywała się cyklicznie w trakcie wizytacji budów oraz przy sprawdzeniu raportów o zatrudnieniu z jednostek, w których prowadzone były roboty budowlane, potwierdzeniem są kopie raportów z jednostek ZK Stare Borne i ZK Czarne. Przy zamówieniu nr 4 czyli umowie nr 3/OI/IN/2021 z 23.06.2021 r. ujęto wśród obowiązków wykonawcy konieczność raportowania o stanie zatrudnienia, potwierdzenie kopia raportów. Również w trakcie wizyt na budowie dokonywana jest kontrola zatrudnienia osadzonych”.

Do przedmiotowych wyjaśnień załączono dodatkowo dokumenty, inne niż wyżej opisane, w zakresie zatrudniania osadzonych przy realizacji ww. umów, w tym kopie umów o zatrudnieniu osób pozbawionych wolności pomiędzy głównym wykonawcą a jednostką, na terenie której wykonywane były prace.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, w tym w szczególności w zakresie prawidłowej treści umowy z pkt 4 oraz faktu dokonywania monitorowania zatrudniania osadzonych przez OISW we wszystkich kontrolowanych umowach nie wnosi się zastrzeżeń w zakresie spełnienia przesłanki zatrudniania osadzonych przy realizacji umów zawartych przy niestosowaniu ustawy Pzp.

Ponadto stwierdzono zlecenie podwykonawstwa przez wykonawców 4 ww. umów zawartych z wyłączeniem stosowania ustawy Pzp. W przywołanych powyżej wyjaśnieniach z 14.10.2021 r. OISW przedstawił informacje dotyczące zakresu rzeczowego i wartościowego zrealizowanych w powyższy sposób umów, które zostały zaprezentowane w poniżej tabeli:

Nr umowy	Procentowy zakres rzeczowy przekazany do realizacji przez podwykonawcę	Procentowy stosunek kosztów podwykonawcy do głównej umowy
14/05/19/IGB	100 %	95,63 %
OI/IN/1/2019	100 %	95 %
OI/IN/2/2019	100 %	96,97 %
3/OI/IN/2021	96,90 %	93,26 %

Jednocześnie OISW wyjaśnił, że: „nie weryfikował oraz nie żądał oświadczeń od przywiezionych zakładów pracy potwierdzających realizację przez podwykonawcę tylko takiego zakresu umowy, który wymagał będzie wysokospecjalistycznej wiedzy lub narzędzi. Mając na uwadze wykonywanie przez przywieziony zakład pracy tylko tej części zamówienia, która realizowana jest przez zatrudnione do tego osoby pozbawione wolności, którzy to w

zdecydowanej większości zatrudnieni są na podstawie skierowania do pracy przy pracach pomocniczych oraz ogólnobudowlanych na stanowisku pracownik budowlany, to pozostała do wykonania część umowy stanowi prace o specjalistycznym charakterze do wykonania”.

Odnosząc się do powyższego i uwzględniając ogólną praktykę przyjętą na rynku budowlanym w zakresie powszechnego podzlecania poszczególnych części robót budowlanych (przy dużych robotach budowlanych) podwykonawcom specjalizującym się w danym rodzaju tych robót oraz, że przepisy *ustawy Pzp* w ramach wyłączenia jej stosowania zgodnie z treścią art. 4d ust. 1 pkt 8 *ustawy Pzp* (a od 01.01.2021r. odpowiednio art. 11 ust. 5 pkt 8 *ustawy Pzp*) nie zakazują podzlecania prac przez wykonawcę będącym przywieziennym zakładem pracy podwykonawcom (i co nie stanowi przesłanki w zakresie ww. wyłączenia stosowania *ustawy Pzp*) nie stwierdzono złamania obowiązujących przepisów *ustawy Pzp*.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia procedurę udzielania zamówień z wyłączeniem *ustawy Pzp* należy ocenić pozytywnie. Ustalenia dotyczące umów zawartych na podstawie ww. 4 postępowań zostały opisane w pkt. 2.1. niniejszego dokumentu.

[akta kontroli str.:10-13, 85-99, 370-548 857-1382]

### **3.3. Wynagrodzenia funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej wynikające z realizacji przedsięwzięcia określonego w *Programie MSW*.**

Pismem<sup>46</sup> z 4.06.2019 r. OISW otrzymał informację z CZSW o przyznaniu środków finansowych w ramach *Programu MSW*<sup>47</sup> m. in.: na wzrost uposażeń funkcjonariuszy oraz wynagrodzeń pracowników cywilnych więziennictwa.

Kwoty przekazane z rezerwy celowej na podwyżki wynagrodzeń wynosiły odpowiednio: dla pracowników cywilnych więziennictwa – 16 114,00 zł<sup>48</sup> oraz dla funkcjonariuszy – 91 430,00 zł. Miesięczna kwota wzrostu uposażeń funkcjonariuszy na etat od 1 stycznia 2019 r. została ustalona w wysokości 304,7472 zł, natomiast miesięczna kwota wzrostu wynagrodzenia dla pracowników cywilnych została ustalona w wysokości 280,0654 zł. Przyjęta wysokość wzrostu kwot wynagrodzeń była zgodna z wytycznymi określonymi w piśmie CZSW z 29.10.2019 r., znak: BKS.310.6.2019.BC.

<sup>46</sup> BKS.310.6.2019.BC.

<sup>47</sup> W planie finansowym ujęte zostały środki finansowe na wzrost uposażeń i wynagrodzeń funkcjonariuszy i pracowników cywilnych więziennictwa, w tym wynikające z realizacji przedsięwzięcia określonego w ustawie *Program MSW*.

<sup>48</sup> W tym: § 4010 wynagrodzenia osobowe pracowników 13 444,00 zł, § 4110 składki na ubezpieczenia społeczne 2 340,00 zł, § 4120 składki na Fundusz Pracy 330,00 zł.

Rozliczenie przedmiotowych środków z rezerwy celowej w przypadku pracowników cywilnych więziennictwa kształtowało się w wysokości 95,73% (tj.: 15 426,40 zł), w przypadku środków finansowych z rezerwy celowej na uposażenia funkcjonariuszy wydatkowano 99,58% (tj.: 91 043,78 zł).

Niepełne wykorzystanie rezerwy celowej na podwyżki wynagrodzeń pracowników cywilnych więziennictwa oraz dla funkcjonariuszy wynika z niepełnego stanu zatrudnienia w Jednostce<sup>49</sup>.

Środki finansowe pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa były przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją wydatków. Niewykorzystane środki w wysokości 947,78 zł zostały zwrócone.

[akta kontroli str.: 1383-1420]

#### IV. OCENA DZIAŁALNOŚCI JEDNOSTKI

Mając na względzie ustalenia kontroli oraz oceny cząstkowe badanych obszarów, ogólnie działalność OISW w badanym zakresie oceniono **pozytywnie z zastrzeżeniami**. Na powyższą ocenę wpływ mają zastrzeżenia dotyczące:

- treści postanowień zawartych w wewnętrznych uregulowaniach w zakresie zamówień publicznych o wartości równej lub poniżej: 30 000 euro i 130 000 zł dotyczących, odpowiednio: możliwości podjęcia decyzji o zawarciu umowy w formie pisemnej zamiast konieczności jej zawarcia na piśmie oraz zbyt wysokiej kwoty 3 000 euro netto i 7 000 zł brutto, przy których wartościach zamówień nie stosuje się zasady konkurencji przy zakupach;
- niewskazywania w treści umów zapisów dotyczących kar umownych, warunków odstąpienia od umowy oraz umożliwiających skuteczne dochodzenie roszczeń wynikających z ewentualnego nieterminowego bądź nienależytego wykonania prac będących ich przedmiotem;
- niezamieszczania na umowach kontrasygnaty głównego księgowego będącej dowodem dokonania wstępnej kontroli zgodności planowanych wydatków i zobowiązań z planem finansowym, co narusza art. 54 ust. 1 i 3 *ufp*, jak również parafy radcy prawnego, świadczącej o dokonaniu sprawdzenia ich treści pod względem formalno-prawnym.

Na tym czynności kontrolne zakończono.

<sup>49</sup> Funkcjonariusze – plan 25 etatów, przeciętne zatrudnienie 24,9 etatów, zatrudnienie na koniec 2019 r. 25 etatów oraz pracownicy cywilni – plan 6 etatów, przeciętne zatrudnienie 5,83 etatów, zatrudnienie na koniec 2019 r. 6 etatów.

W związku z powyższym wnosi się o niezwłoczne podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych uchybień oraz zapobieżenie ich powstawaniu w przyszłości, w tym w szczególności zapewnienie, że:

1. Dokonana zostanie zmiana zapisów w wewnętrznych uregulowaniach w zakresie zamówień publicznych dotyczących opisanych w niniejszym wystąpieniu zastrzeżeń.
2. W treści zawieranych umów zamieszczane będą zapisy dotyczące kar umownych, warunków odstąpienia od umowy oraz umożliwiających skuteczne dochodzenie roszczeń wynikających z ewentualnego nieterminowego bądź nienależytego wykonania prac będących ich przedmiotem.
3. Wszystkie zawierane umowy cywilnoprawne będą opatrywane kontrasygnatą głównego księgowego na okoliczność dokonania wstępnej kontroli oraz parafą radcy prawnego, świadcząca o dokonaniu sprawdzenia ich treści pod względem formalno-prawnym.

Stosownie do art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>50</sup> proszę o przekazanie, w terminie do 4 lutego 2022 r. pisemnej informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 wyżej przywołanej ustawy od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

z upoważnienia  
**MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI**

*Jakub Janku*  
Zastępca Dyrektora  
Biura Ministra

Sporządzono w dwóch egzemplarzach:

1. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Koszalinie.
2. Wydział Kontroli Biura Ministra w Ministerstwie Sprawiedliwości – a/a.

<sup>50</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 224.