



Minister Sprawiedliwości

BM-V.0912.15.2023

Warszawa, 20 września 2024 r.

Pani

**Marzena Czekaj-Szafranowicz
Dyrektor Zakładu Poprawczego w Gdańsku-Oliwie**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. INFORMACJE O KONTROLI

Jednostka kontrolowana: Zakład Poprawczy w Gdańsku - Oliwie, ul. Polanki 122, 80-308 Gdańsk (dalej: ZP, Zakład, zamawiający lub jednostka).

Kontrolerzy: Anna Szymańska – główny specjalista, Ewa Brodowska – starszy specjalista, działający na podstawie upoważnień nr: 63/2023 i 64/2023 z 5 grudnia 2023 r. wydanych z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez zastępcę dyrektora Biura Ministra, Jakuba Jamkę.

Tematyka kontroli: Przestrzeganie przepisów ustawy o finansach publicznych oraz wydanych do niej aktów wykonawczych przy wydatkowaniu środków publicznych; prawidłowość zatrudniania pracowników pedagogicznych i niepedagogicznych.

Termin kontroli: 11-29.12.2023 r., w tym w siedzibie ZP w dniach 11-15.12.2023 r.

Okres objęty kontrolą: 2022 r. – do dnia rozpoczęcia kontroli.

Tryb przeprowadzania kontroli: zwykły.

[akta kontroli str. 1-14]

II. USTALENIA WSTĘPNE

Od 1.09.2018 r. dyrektorem ZP jest Marzena Czekaj – Szafranowicz (dalej: Dyrektor); główną księgową w Zakładzie jest i była [REDAKTOWANE] (dalej: Gł. księgową), specjalistą ds. administracyjno-gospodarczych jest [REDAKTOWANE] a sprawy kadrowo-płacowe pracowników Zakładu prowadzi i prowadziła specjalista – [REDAKTOWANE].

W ZP, w okresie objętym kontrolą, nie były prowadzone zbieżne tematycznie kontrole.

[akta kontroli str. 15-18, 24-25, 31-69]

III. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

1. Polityka rachunkowości

Zakład posiada aktualną Politykę rachunkowości¹ i jest ona dostosowana do jego specyfiki. Zawiera ona określenie:

- roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych;
- metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego;
- sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,

¹ Obowiązujące kolejno od 1.01.2022 r. i 1.01.2023 r.

- systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.

Jednocześnie należy wskazać, że w Planie kont dla konta 013, jak i w dokumentacji ZP, zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej², powinno być stosowane nazewnictwo „Pozostałe środki trwałe w używaniu (wyposażenie placówki)”.

Dokumenty księgowe poddane kontroli, z wyjątkiem przypadków opisanych w niniejszym dokumencie w pkt. 5, spełniały wymogi w zakresie dowodu księgowego określone w art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ (dalej: uor). Dokumenty dotyczące wydatków zawierały, dokonane przez osoby do tych czynności upoważnione, adnotacje o przeprowadzonej kontroli merytorycznej, formalno-rachunkowej i wstępnej, o sposobie zagospodarowania i przeznaczenia zakupionego towaru lub miejsca zrealizowanej usługi. Dokumenty zostały zatwierdzone przez Dyrektora. Wysokość poniesionych wydatków odpowiadała kwotom wynikającym z dowodów księgowych. Wydatki zostały prawidłowo zakwalifikowane i ujęte w ewidencji księgowej Zakładu. Dokonane wydatki zostały prawidłowo zakwalifikowane i ujęte w ewidencji księgowej, tj. z zastosowaniem zasad określonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴.

W badanym obszarze uchybień i nieprawidłowości nie stwierdzono.

[akta kontroli str. 15-18, 118-316,]

2. Wydatkowanie środków publicznych w ramach postępowań realizowanych w trybie ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz zamówień o wartości poniżej 130 tys. zł

Obszar zamówień publicznych oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami z uwagi na:

- brak wskazania w złożonych przez Dyrektora oświadczeniach, w obu postępowaniach, iż występuje jednocześnie jako osoba udzielająca zamówienia;
- nieprzekazanie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: Prezes UZP) informacji o złożonych ofertach⁵, czym naruszono przepis art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - *Prawo zamówień publicznych*⁶ (dalej: *ustawa Pzp*);
- stwierdzone uchybienia dotyczące wypełniania druków protokołów postępowania:
 - w obu: brak wymienienia umowy w załącznikach do protokołu co stanowi uchybienie art. 73 ust. 1 *ustawy Pzp*,
 - dot. dostawy i sprzedaży energii cieplnej oraz świadczenia usług przesyłowych został zatwierdzony 21.11.2022 r. przez Kierownika zamawiającego, przy czym w punkcie dotyczącym udzielania zamówienia widnieje wpis, że ogłoszenie o wyniku postępowania zostało zamieszczone w BZP 22.11.2022 r., zaś umowa została zawarta 23.11.2022 r.
 - dot. remontu pomieszczeń internatowych w budynku głównym ZP brak wypełnienia pkt 22 ppkt. 2 i 4 co jest niezgodne ze wzorem ZP-TP i art. 72 ust. 1 pkt. 10 *ustawy*

² Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

³ Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm., Dz. U. z 2022 r., poz. 513 ze zm.

⁵ W postępowaniu na „Remont pomieszczeń internatowych w budynku głównym Zakładu Poprawczego w Gdańsku – Oliwie”.

⁶ Dz.U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm. i Dz. U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm.

Pzp. W ww. protokole również w punkcie dotyczącym udzielenia zamówienia brak wpisanej kwoty zamówienia oraz informacji o zamieszczeniu ogłoszenia o wyniku postępowania w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: BZP);

Zakład w kontrolowanym okresie zamieszczał w BZP roczny plan postępowań o udzielenie zamówień i jego aktualizacje oraz przekazywał sprawozdania o udzielonych zamówieniach Prezesowi UZP zgodnie z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych.

2.1. Regulacje wewnętrzne w zakresie zamówień publicznych o wartości równej lub powyżej 130 tys. zł

W okresie objętym kontrolą obowiązywały 2 *Regulaminy udzielania zamówień publicznych w Zakładzie Poprawczym w Gdańsku Oliwie o wartości przekraczającej 130 000,00 zł* wprowadzone Zarządzeniami Dyrektora⁷.

Regulaminy kolejno miały zastosowanie do zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane realizowane na podstawie Pzp. W treści powyższych regulacji zawarto zapisy dotyczące m.in.: planowania i ustalania wartości, przygotowania i prowadzenia postępowania, przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego, oraz jego realizację. Ponadto zawarto przepisy dotyczące postępowania odwoławczego i dokumentowania przebiegu w protokole z postępowania oraz regulacje dotyczące kontroli postępowania.

Nieprawidłowości i uchybień w ww. regulacjach nie stwierdzono.

2.2. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub powyżej 130 tys. zł

W kontrolowanym okresie przeprowadzono 4 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości zamówienia przekraczającej 130 000,00 zł, z czego 2 objęto kontrolą tj.:

- zamówienie nr ZP/02/2022/D pn. „*Dostawa i sprzedaż energii cieplnej oraz świadczenie usług przesyłowych*”;
- zamówienie nr ZP/02/2023/RB pn. „*Remont pomieszczeń internatowych w budynku głównym Zakładu Poprawczego w Gdańsku – Oliwie*”⁸.

Pismem z 14.12.2023 r. Dyrektor ZP poinformował, że w ww. sprawach nie były przeprowadzane kontrole przez inne organy kontrolne.

Oba postępowania zostały przeprowadzone na podstawie *ustawy Pzp*, z tym, że:

- pierwsze w trybie zamówienia z wolnej ręki zgodnie z art. 305 pkt. 1 w zw. z art. 214 ust. 1 pkt. ustawy, ponieważ jedynym dostawcą energii cieplnej w Gdańsku jest Gdańskie Przedsiębiorstwo Energii Ciepłej Sp. z o.o.;
- drugie w trybie podstawowym z możliwością negocjacji na podstawie art. 275 pkt. 2 ustawy.

Wartość każdego zamówienia ustalono zgodnie z art. 28-36 ustawy Pzp. W pierwszym postępowaniu została ustalona 3.10.2022 r. na podstawie szacunkowej ilości zużytego ciepła w poprzednich latach, w drugim na podstawie kosztorysu inwestorskiego z 3.04.2023 r. Oba postępowania zostały poprzedzone *Wniosekami o zamiarze udzielenia zamówienia publicznego*⁹. Oba wnioski zostały parafowane przez Gł. księgowego. W pierwszym nie została powołana komisja przetargowa, a osobą odpowiedzialną za przygotowanie dokumentacji do ww. była specjalista ds. administracyjno-gospodarczych.

⁷ Nr 10/2021 z 22.04.2021 r. oraz 5/2022 z 10.05.2022 r.

⁸ Wskazane w „*Zestawieniu zamówień publicznych o wartości szacunkowej równej lub przekraczającej kwotę 130 000 zł udzielonych w ZP w Gdańsku -Oliwie w roku 2022 i 2023*”.

⁹ Kolejno z 10.10.2022 r. i 7.06.2023 r.

Z kolei Zarządzeniem nr 12/ZP/2023 z 7.06.2023 r. powołano komisję przetargową w drugim postępowaniu.

W związku z postępowaniem na „Dostawę i sprzedaż energii cieplnej oraz świadczenie usług przesyłowych” 19.10.2022 r. Kierownik zamawiającego (Dyrektor) oraz specjalista ds. administracyjno – gospodarczych występująca jako inna osoba wykonująca czynności związane z prowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia po stronie zamawiającego złożyli oświadczenia określone w art. 56 ust. 3 *ustawy Pzp*. Uchybieniem jest brak wskazania w oświadczeniu Dyrektora, iż występuje on jednocześnie jako osoba udzielająca zamówienia. Tego samego dnia zostało zamieszczone w BZP pod nr 2022/BZP 00399838/01 ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy, o którym mowa w art. 216 ust. 1 *ustawy Pzp*.

20.10.2022 r. Zamawiający zaprosił Gdańskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. do negocjacji, które miały się odbyć 16.11.2022 r.

16.11.2022 r. Kierownik zamawiającego (Dyrektor) oraz specjalista ds. administracyjno-gospodarczych złożyli oświadczenia określone w art. 56 ust. 2 *ustawy Pzp*. Tego samego dnia przeprowadzono negocjacje w ww. postępowaniu ustalając termin podpisania umowy. Umowę sprzedaży ciepła nr 0508/2022/USC podpisano 23.11.2022 r na kwotę 858 943,88 zł. Ogłoszenie o wyniku postępowania zostało zamieszczone w BZP 22.12.2022 r. pod nr 2022/BZP 00513127/01.

Postępowanie na „Remont pomieszczeń internatowych w budynku głównym Zakładu Poprawczego w Gdańsku – Oliwie” zostało wszczęte poprzez udostępnienie 7.06.2023 r. na stronie internetowej prowadzonego postępowania¹⁰ specyfikacji warunków zamówienia (dalej: SWZ), a także ogłoszenia o zamówieniu w BZP¹¹. Ponadto ogłoszenie o zamówieniu umieszczono na stronie internetowej Zakładu. W trakcie postępowania nie dokonywano zmiany SWZ. Wymogi zawarte odpowiednio w art. 276-288 *Pzp* zostały spełnione. Zamawiający nie skorzystał z prawa do żądania wniesienia wadium, co było zgodne z *ustawą Pzp*.

Otwarcie ofert nastąpiło w terminie określonym w ogłoszeniu o zamówieniu oraz SWZ, zgodnych z *ustawą Pzp*. Bezpośrednio przed otwarciem ofert zamawiający podał kwotę jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia¹².

Kierownik zamawiającego (Dyrektor) oraz członkowie Komisji przetargowej złożyli oświadczenia określone w art. 56 ust. 4 *ustawy Pzp*. Uchybieniem jest wskazanie przez Dyrektora w złożonych przez siebie oświadczeniach, że występuje jedynie jako kierownik zamawiającego, bez wskazania, że jest również osobą udzielającą zamówienie.

W postępowaniu w wyznaczonym terminie zostało złożonych 7 ofert¹³. Informację o złożonych ofertach przekazano do Prezesa UZP 22.06.2023 r., tj. w terminie wynikającym z art. 81 ust. 1 *ustawy Pzp*.

Z uwagi na brak złożenia podmiotowych środków dowodowych w wymaganym terminie odrzucono 2 oferty¹⁴.

¹⁰ <https://platformazakupowa.pl/pr/gdansk.zp>.

¹¹ Ogłoszenie nr 2023/BZP00250976/01 z 7.06.2023 r.

¹² Tj. 400 000,00 zł brutto.

¹³Przedsiębiorstw Handlowo – Usługowe HADM Plus – 508 359,00 zł brutto; SEB-INSTAL Usługi Ogólnobudowlane, Instalacyjne – 368 174,04 zł brutto; Firma Budowlana EFAK – 495 333,95 zł brutto; MAZ Polsko-Szwedzka Sp. z o.o. – 436 624,17 zł brutto; HARBUD Budownictwo – 423 378,74 zł brutto; Firma Usługowo Handlowa SANICONM – 387 000,00 zł brutto; POL-DACH – 398 910,68 zł brutto.

¹⁴ SEB-INSTAL Usługi Ogólnobudowlane, Instalacyjne oraz Firma Usługowo Handlowa SANICONM

Wyboru najkorzystniejszej oferty¹⁵ dokonano 21.07.2023 r., zgodnie z kryteriami: cena ofertowa brutto - 60 pkt oraz 40 pkt – gwarancja i rękojmia. W przedłożonej dokumentacji brak jest informacji do Prezesa UZP dotyczącej złożonych wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub ofertach, o której mowa w art. 81 ust. 1 ustawy Pzp. Ponadto brak protokołu z posiedzenia komisji przetargowej z propozycją najkorzystniejszej oferty podpisanego przez wszystkich jej członków i zatwierdzonego przez Kierownika jednostki.

Zgodnie z art. 253 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy Pzp na stronie internetowej prowadzonego postępowania tego samego dnia tj. 21.07.2023 r. zamieszczono informację o wyborze najkorzystniejszej oferty.

W dniu 31.07.2023 r. wezwano Wykonawcę do stawiennictwa się w siedzibie zamawiającego 7.08.2023 r. celem podpisania umowy. Termin powyższy przesunięto z uwagi na przebywanie właściciela firmy na urlopie. Postępowanie zakończono zawarciem z wyłonionym Wykonawcą umowy nr 05/07/23/RB z 9.08.2023 r., na kwotę tożsamą z ofertą, z zachowaniem terminu wynikającego z art. 264 ust. 1 ustawy Pzp. W treści umowy zawarto regulacje w zakresie naliczenia kar umownych. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało opublikowane 16.08.2023 r. w BZP pod nr 2023/BZP 00354596/01 z zachowaniem terminu wynikającego z art. 265 ust. 1 ustawy Pzp.

Zgodnie z art. 87 ust. 3 ustawy Pzp Zamawiający przechowywał dowody dokumentujące daty przekazania ogłoszeń do publikacji

Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy Pzp oraz rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie *protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*¹⁶, Zamawiający sporządził w obu postępowaniach protokoły postępowania, które zostały zatwierdzone przez Dyrektora kolejno: 21.11.2022 r. i 21.08.2023 r. W ww. protokołach stwierdzono poniższe uchybienia:

- w obu: brak wymienienia umowy w załącznikach do protokołu co stanowi uchybienie art. 73 ust. 1 ustawy Pzp ;
- protokół dot. dostawy i sprzedaży energii cieplnej oraz świadczenia usług przesyłowych został zatwierdzony 21.11.2022 r. przez Kierownika zamawiającego, przy czym w punkcie dotyczącym udzielania zamówienia widnieje wpis, że ogłoszenie o wyniku postępowania zostało zamieszczone w BZP 22.11.2022 r., zaś umowa została zawarta 23.11.2022 r.
- w protokole dot. remontu pomieszczeń internatowych w budynku głównym ZP brak wypełnienia pkt 22 ppkt. 2 i 4 co jest niezgodne ze wzorem ZP-TP i art. 72 ust. 1 pkt. 10 ustawy Pzp;
- w ww. protokole¹⁷ również w punkcie dotyczącym udzielenia zamówienia brak wpisanej kwoty zamówienia oraz informacji o zamieszczeniu ogłoszenia o wyniku postępowania w BZP.

Ustalenia dotyczące postanowień umów zawartych w wyniku rozstrzygnięcia ww. postępowań i w zakresie postanowień projektu umowy będącej załącznikiem do SWZ oraz w zakresie realizacji umów zostały szczegółowo opisane w pkt 2.5 niniejszego dokumentu. Nie stwierdzono, aby ustalone w trakcie przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz w zakresie realizacji umów uchybienia i nieprawidłowość miały wpływ na wynik tych postępowań.

[akta kontroli str. 15-19, 24-25, 27-30, 317-400, 436-437, 440-555, 613-817]

¹⁵ POL-DACH [REDAKTOWANE].

¹⁶ Dz. U. z 2020 r., poz. 2434.

¹⁷ Tj. dot. remontu pomieszczeń internatowych w budynku głównym ZP.

2.3. Wewnętrzne uregulowania w zakresie zamówień publicznych o wartości poniżej 130 tys. zł (tzw. zamówień podprogowych)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące wewnętrzne uregulowania w zakresie zamówień podprogowych, wprowadzone Zarządzeniami Dyrektora:

- Nr 01/2021 z 4.01.2021 r. w sprawie wprowadzenia wewnętrznej regulacji tj. „Regulaminu udzielania Zamówień Publicznych w Zakładzie Poprawczym w Gdańsku – Oliwie, których wartość nie przekracza 130 000 tys. zł” (dalej: Regulamin z 2021 r.).
- Nr 04/2022 z 10.05.2022 r. w sprawie wprowadzenia do wewnętrznej regulacji zaktualizowanego regulaminu z zakresu zamówień publicznych tj. „Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Zakładzie Poprawczym w Gdańsku – Oliwie których wartość nie przekracza 130 000 tys. zł” (dalej: Regulamin z 2022 r.).

W zakresie powyższej regulacji nie stwierdzono nieprawidłowości, lecz w obu *Regulaminach* stwierdzono uchybienie:

- polegające na wskazaniu zbyt wysokiej kwoty (nieprzekraczającej równowartości 30 000,00 zł netto), poniżej której w przypadku zamówień na dostawy nie była/jest konieczna forma pisemna dokonania zamówienia, a podstawą udokumentowania może być faktura lub rachunek. Powyższy zapis nie gwarantuje prawidłowego zabezpieczenia interesów Zakładu, ponieważ oznacza, że dopiero powyżej wymienionych kwot zamówienie obligatoryjnie następuje poprzez zawarcie umowy w formie pisemnej. Wg kontrolujących powyższa kwota powinna być niższa.
- W obu *Regulaminach* zawarto wyłączenia¹⁸ od stosowania ww. regulacji w zakresie świadczenia m.in. usług hotelarskich i restauracyjnych, prawniczych i audytorskich, edukacyjnych i szkoleniowych czy też związanych z działalnością twórczą lub artystyczną. Brak jest podstaw do wyłączeń przedmiotowych w ww. zakresie świadczeń, ponieważ, pomimo pewnej ich specyfiki, wykonawcy tych usług występują na rynku w znacznej ilości i w związku z tym powinno się dokonywać ich wyboru w procedurze konkurencyjnej, zgodnie z *Regulaminem*, w zależności od wartości zamówienia, w tym w ramach rozeznania rynku.

Innych nieprawidłowości i uchybień nie stwierdzono.

2.4. Postępowania podprogowe

Kontrola objęła 4 zamówienia podprogowe wybrane z łącznej liczby 8 zamówień podprogowych¹⁹. Są to:

- 1) Dostawa zestawu hydroforowego do tłoczenia wody pożarowej – umowa nr 06/08/22/D,
- 2) Dostawa kamer, rejestratorów, kamer kupołowych, kamery obrotowej oraz akcesoriów- umowa nr 08/12/22/D,
- 3) Dostawa pomocy dydaktycznych w ramach projektu Laboratorium Przyszłości – umowa nr 02/02/23/D,
- 4) Usługi informatyczne (konserwacja) – umowa nr 07/11/23/U.

Skontrolowane zamówienia podprogowe zostały udzielone w oparciu o zatwierdzony przez Dyrektora wniosek²⁰ zawierający odpowiednio: m.in. opis przedmiotu zamówienia, termin realizacji zamówienia, okres realizacji zamówienia, wartość zamówienia, pracownika, który dokonał ustalenia wartości zamówienia oraz wnioskodawcę, i akceptacje dyrektora. Przedmiotowe wnioski zostały asygnowane przez Gł. księgowego na okoliczność zgodności wydatku z planem finansowym na dany rok

¹⁸ W § 6 pkt 2 oraz pkt. 3.

¹⁹ Z „Zestawienia zamówień podprogowych – o wartości szacunkowej poniżej kwoty 130 000 zł udzielonych w Zakładzie Poprawczym w Gdańsku- Oliwie w roku: 2022 i 2023”.

²⁰ Odpowiednio: dotyczący zamówień podprogowych z pkt 1- 4 – Wniosek o udzielenie zamówienia o wartości przekraczającej równowartości kwoty 30 000 zł (bez VAT) lecz nieprzekraczającej 130 000 zł.

budżetowy/zabezpieczenia finansowego na realizację przedmiotowego zamówienia podprogowego.

Dokumentacja zamówień podprogowych każdorazowo zawierała dokumenty dotyczące zapytania ofertowego z załącznikami, złożone oferty i ew. inną korespondencję z wykonawcami, protokoły z wyboru najkorzystniejszej oferty oraz informację o wyborze oferty.

W postępowaniach dokonano wyboru ofert złożonych przez wykonawców, które były zgodne z przedmiotem zamówienia i najkorzystniejsze (najniższe) cenowo. Z wyłonionymi wykonawcami zawarto umowy²¹ w formie pisemnej. Przedmiot umów/zamówienia był tożsamy z przedmiotem postępowania, a wynagrodzenie wykonawców i termin wykonania przedmiotu zamówienia były zgodne ze złożonymi ofertami.

Uwzględniając powyższe, objęte kontrolą postępowania podprogowe zostały przeprowadzone z zachowaniem zasad konkurencyjności postępowania i wyboru wykonawcy – najkorzystniejszej oferty.

Ustalenia dotyczące treści umów zawartych na podstawie ww. postępowań podprogowych oraz w zakresie realizacji tychże umów zostały szczegółowo opisane w pkt 2.5 niniejszego dokumentu.

[akta kontroli str. 15-21, 401-435, 438-439, 977-1003, 1017-1069, 1110-1231, 1258-1309]

2.5. Umowy zawarte na podstawie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i postępowań podprogowych

W treści umów nie stwierdzono zasadniczo nieprawidłowości. Jednie umowa nr 05/07/23/RB nie została kontrasygnowana przez Gł. księgowego jako potwierdzenie zabezpieczenia finansowego na jej realizację.

Realizacja umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań nastąpiła zgodnie z ich treścią. Wykonawcy zrealizowali przedmiot umów w założonych terminach. Zapłaty dokonano w wysokościach wynikających z wystawionych przez wykonawców faktur VAT i we właściwych terminach. Nowo zakupione składniki majątkowe zostały zaewidencjonowane jako środki trwałe.

[akta kontroli str. 15-19, 24-25, 27-30, 401-435, 438-439, 977-1003, 1038-1069, 1110-1231, 1258-1309]

3. Realizacja wydatków ujętych w planie finansowym na dany rok budżetowy

Wydatkowanie środków budżetowych oceniono pozytywnie.

Plan i realizację wydatków Zakładu²² w latach 2022-2023, ustalono na podstawie rocznych sprawozdań Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

Wydatki ZP wyniosły odpowiednio: w 2022 r. — 6 630 388,50 zł i stanowiły 98,28 % (6 746 276,00 zł) planu po zmianach, a w 2023 r. — 6 205 502,40 zł, tj. 98,26 % (6 315 031,00 zł) planu po zmianach. W 2023 r. nastąpił spadek ogólnej kwoty wydatków ZP o 424 886,10 zł w stosunku do roku 2022 związany ze zmniejszeniem lub brakiem wydatków w §§ 3020, 3110, 4040, 4190, 4210, 4230, 4260, 4300, 4700, 4710 i 6060.

²¹ Umowy: nr 06/08/22/D zawarta 31.08.2022 r. z AteCo System Sp. z o.o. Sp. k. z kwotą brutto 84 900,00 zł, nr 08/12/22/D zawarta 22.12.2022 r. z Przedsiębiorstwem Robót i Usług Specjalistycznych „MIWIPOL” Sp. z o.o. z kwotą brutto 60 654,99 zł, nr 02/02/23/D zawarta 22.02.2023 r. z Educarium Sp. z o.o. na kwotę brutto 30 000,00 zł, nr 07/11/23/U zawarta 9.11.2023 r. z Firmą El-Kom [redacted] na kwotę brutto 2 460,00 zł miesięcznie za wykonanie przedmiotu umowy w terminie od 1.01 do 31.12.2024 r.

²² Dział 755 Wymiar sprawiedliwości, rozdział 75513 Zakłady dla nieletnich oraz dział 801 Oświata i wychowanie, rozdział 80144 Inne formy kształcenia osobno niewymienione.

Powyższe wydatki zostały szczegółowo opisane w dalszej części niniejszego dokumentu pokontrolnego.

Szczegółowym badaniem objęto realizację losowo wybranych wydatków w kwocie 774 927,52 zł. Próba objęto 34 dowody księgowe, w których również skontrolowano wydatki pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Pzp.

3. 1. Regulacje wewnętrzne

W Zakładzie w kontrolowanym okresie obowiązywała *Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów w Zakładzie Poprawczym w Gdańsku*²³ (dalej: *Instrukcja*). W *Instrukcji* szczegółowo określono rodzaje dokumentów finansowo-księgowych oraz sposób ich kontroli, a także dokumentowanie operacji gospodarczych w zakresie majątku trwałego. Ponadto opisano kwestie sprawozdawczości budżetowej i przechowywania dowodów księgowych.

Zapisy przedmiotowej regulacji zapewniały, że gospodarowanie środkami finansowymi w jednostce będzie odbywało się zgodnie z przepisami *uor* oraz ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*²⁴ (dalej: *ufp*).

3. 2. Wydatki związane z zakupem usług pozostałych (§ 4210)

Na wydatki związane z powyższym § w 2022 r. zaplanowano 238 000,00 zł, z czego wydatkowano 225 464,39 tj. 94,73 % planu, zaś w 2023 r. zaplanowano 162 327,00 zł, z czego do dnia rozpoczęcia kontroli wydatkowano 162 316,15 zł (99,99 % planu).

Próbą kontrolną objęto wydatek z:

- 2022 r. na kwotę 60 654,99 zł brutto²⁵ dotyczący dostawy kamer, rejestratorów wraz z montażem,
- 2023 r. na kwotę 30 000,00 zł brutto związany z zakupem i dostawą sprzętu i pomocy dydaktycznych w ramach programu Laboratoria Przyszłości²⁶.

Realizacja zawartych umów przebiegła zgodnie z ich treścią. W związku z umową z 2022 r. 30.12.2022 r. przyjęto „przedmioty nietrwałe” w postaci: 4 rejestratorów, 11 kamer oraz 1 klawiatury nadając im indywidualne numer inwentarzowe. W związku z realizacją umowy z 2023 r. przyjęto 24.10.2023 r. „przedmiot nietrwały” w postaci drukarki 3D²⁷, nadając jej numer inwentarzowy²⁸.

Zapłaty z tytułu realizacji przedmiotu umów dokonano w przewidzianych kwotach i terminach, na podstawie przedłożonych faktur VAT. Oba skontrolowane wydatki były zasadne i celowe.

3. 3. Wydatki związane z zakupem energii (§ 4260)

W 2022 r. zaplanowano 256 000,00 zł (z czego wydatkowano 255 677,69 zł), w 2023 r. 382 728,00 zł, wydatkowano 382 727,74 zł.

Próbą objęto wydatek w kwocie 185 324,67 zł brutto, który był związany z zawartą 23.11.2022 r. umową sprzedaży ciepła²⁹. Dowody księgowe (faktury) zostały poddane kontroli wstępnej, merytorycznej oraz formalno-rachunkowej przez osoby upoważnione. Wydatek ujęto prawidłowo w ewidencji księgowej. Był on celowy i zasadny.

²³ Obowiązująca od 1.03.2021 r.

²⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.; Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.

²⁵ Związany z realizacją umowy nr 08/12/22/D.

²⁶ Umowa nr 02/02/23/D.

²⁷ O wartości 11 461,00 zł netto (stawka VAT 0 %).

²⁸ ZP/W/1187.

²⁹ Nr 0508/2022/USC.

3. 4. Wydatki związane z zakupem usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych (§ 4340)

W 2022 r. zaplanowano 278 016,00 zł (z czego wydatkowano 258 200,48 zł), w 2023 r. - 454 827,00 zł, wydatkowano 454 826,68 zł.

Próbą objęto wydatek dotyczący remontu pomieszczeń internatowych w budynku głównym ZP z umowy nr 05/07/23/RB z 9.08.2023 r., aneksowanej 25.10.2023 r., gdyż w trakcie wykonywania prac budowlanych stwierdzono konieczność wykonania robót dodatkowych w celu całkowitej realizacji umowy, a których nie przewidziano w dokumencie projektowym. 25.09.2023 r. spisano protokół konieczności na wykonanie robót dodatkowych i zamiennych w obiekcie lub elemencie kosztorysowym. W wyniku powyższego zmianie uległo wynagrodzenie wykonawcy, zwiększyło się o kwotę 12 000,00 zł brutto (ogólna kwota wydatku wyniosła 410 910,68 zł brutto). 27.10.2023 r. wykonawca zgłosił gotowość do odbioru robót, protokół odbioru ostatecznego robót został sporządzony i podpisany przez strony 2.11.2023 r. Podstawę do zapłaty dla wykonawcy stanowiła wystawiona faktura, która została poddana kontroli wstępnej, merytorycznej oraz formalno-rachunkowej przez osoby upoważnione. Wydatek ujęto prawidłowo w ewidencji księgowej. Wypłata należności nastąpiła w terminie przewidzianym w umowie. Nie wniesiono uwag do realizacji skontrolowanego wydatku.

3. 5. Wydatki związane z podróżami służbowymi krajowymi (§ 4410)

Kwestie dotyczące wyjazdów służbowych pracowników Zakładu, w tym rozliczania podróży służbowych precyzował *Regulamin rozliczania podróży służbowych w Zakładzie Poprawczym w Gdańsku*³⁰, który jest zgodny z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej³¹.

Próbie poddano 18 spośród 34 wystawionych w okresie objętym kontrolą poleceń wyjazdów służbowych³² (dalej: PWS). „*Arkusze ewidencji wydanych poleceń służbowych*” prowadzony był zasadniczo w sposób prawidłowy.

W planie finansowym w obu rozdziałach w roku 2022³³ na ten cel zaplanowano kwotę 1 417,00 zł, z czego zrealizowano 1 189,33 zł co stanowiło 80,91 % planu, natomiast w planie na rok 2023³⁴ zaplanowano wydatki w wysokości 2 458,00 zł, z czego zrealizowano 2 300,85 zł, co stanowiło 93,61 % planu.

Na podstawie objętych kontrolą poleceń wyjazdów służbowych ustalono, że:

- były kompletnie wypełniane;
- zleciodawcą poleceń wyjazdów służbowych dla pracowników był Dyrektor;
- Dyrektorowi ZP zgodę na odbycie podróży służbowej e-mailem wyrażał Dyrektor Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich w Ministerstwie Sprawiedliwości;
- rozliczenie PWS następowało terminowo;
- wszystkie rozliczenia polecenia wyjazdu służbowego zawierały informację o sprawowanej kontroli pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzeniu do wypłaty;

³⁰ Zatwierdzony przez Dyrektora 15.09.2017 r.

³¹ Dz.U. z 2022 r., poz. 1481.

³² Na podstawie prowadzonego „*Arkuszu ewidencji wydanych poleceń służbowych*” polecenia kosztowe tj. PWS nr: 3/2022, 5/09/22, 10/22, 1/23, 4/23, 5/2023, 8/23, 09/23, 12/2023, 13/2023, 14/2023, 15/2023, 16/2023, 17/2023, 18/23, 19/23, 20/23, 21/23.

³³ Z rozdziału: 75513 zaplanowano kwotę 500,00 zł, wydatkowano 272,83 zł; 80144 zaplanowano kwotę 917,00 zł, z czego zrealizowano 916,50 zł.

³⁴ Z rozdziału: 75513 zaplanowano kwotę 458,00 zł, wydatkowano 457,10 zł; 80144 zaplanowano kwotę 2 000,00 zł, z czego zrealizowano 1 843,75 zł.

- w 4 przypadkach miało miejsce zatwierdzenie do wypłaty własnego rozliczenia kosztów odbytej podróży służbowej³⁵,
- należności z tytułu odbytych podróży służbowych naliczono w sposób prawidłowy;
- zwrotów dokonywano gotówką w kasie.

3. 6. Wydatki związane z inwestycjami (§ 6060)

Na wydatki związane z inwestycjami w 2022 r. zaplanowano 85 000,00 zł, wydatkowano 84 900,00 zł, tj. 99,88% planu. W 2023 r. nie planowano wydatków z ww. §.

Próbą kontrolną objęto wydatek z 2022 r. na kwotę 84 900,00 zł. Był on związany z dostawą zestawu hydroforowego. 31.08.2022 r. zawarto umowę nr 06/08/22/D pomiędzy Zakładem a AteCo System Sp. z o.o. Sp. k. Dostawa została zrealizowana zgodnie z terminem przewidzianym w umowie, czego potwierdzeniem jest podpisany przez obie strony protokół odbioru dostawy i usługi z 29.11.2022 r. Wydatek został uregulowany w wysokości i terminie wynikającym z wystawionej faktury³⁶, po dokonaniu kontroli wstępnej, merytorycznej oraz formalno-rachunkowej przez osoby upoważnione. W związku z realizacją ww. umowy z 2023 r. przyjęto 5.12.2022 r. środek trwały w postaci zestawu hydroforowego (pompy przeciwpożarowej) nadając jej numer inwentarzowy³⁷. Wydatek był celowy i zasadny, wiązał się z funkcjonowaniem Zakładu.

Nieprawidłowości i uchybień nie stwierdzono.

Reasumując, wszystkie poddane kontroli wydatki w ww. zakresie, w tym zrealizowane w ramach postępowań w trybie ustawy *Pzp* oraz zamówień o wartości poniżej 130 tys (opisane szczegółowo w pkt. 2.5 *niniejszego dokumentu*) zostały dokonane w granicach kwot określonych w planie finansowym i w prawidłowej wysokości, na zakupy i usługi związane z zapewnieniem właściwego funkcjonowania Zakładu oraz służące realizacji jego celów, tj. zgodnie z art. 44 ufp.

3. 7. Wydatki związane z kieszonkowym wychowanków (§ 3110)

Kwestie przyznawania i wypłacania kieszonkowego w ZP reguluje *Regulamin przyznawania i wypłacania „kieszonkowego” wychowankom Zakładu Poprawczego w Gdańsku*³⁸ (dalej: *Regulamin kieszonkowego*). Uprzednio postanowienia *Regulamin kieszonkowego* były oparte o przepisy *Ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich* z dnia 26 października 1982 r.³⁹ (dalej: *upn*) oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. *w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich*⁴⁰ (dalej: *rozporządzenie w sprawie zpisdn*), zaś obecnie (po aktualizacji) są oparte na ustawie z dnia 9 czerwca 2022 r. *o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich*⁴¹ oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 sierpnia 2022 r. *w sprawie pobytu nieletnich w zakładach poprawczych*⁴².

Zasady przyznawania kieszonkowego ustalały limit środków na wypłatę kieszonkowego w wysokości 1,1 % kwoty bazowej dla zawodowego kuratora sądowego z uwzględnieniem średniej liczby nieletnich faktycznie przebywających w zakładzie w danym miesiącu. Zgodnie z ww. zasadą, podstawowe kieszonkowe wynosiło 1,1 % kwoty bazowej. Wewnętrzne regulacje Zakładu przewidywały poza naliczeniem kwoty podstawowego kieszonkowego w wysokości 1,1 % kwoty bazowej także podwyższenie jej w formie

³⁵ PWS nr: 3/2022, 09/23, 18/23, 19/23.

³⁶ nr 1/12/2022 z 2.12.2022 r.

³⁷ ZP/Ś/440/102.

³⁸ Obowiązujący od 1.01.2020 r., zaktualizowany 1.09.2022 r.

³⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 969.

⁴⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 487, ze zm.

⁴¹ Dz.U. z 2022 r., poz. 1700 ze zm.

⁴² Dz. U. z 2022 r., poz. 1891.

nagrody do 4,5 % kwoty bazowej lub obniżenie w formie środka dyscyplinarnego, nie więcej niż do 0,5 % ww. kwoty na okres do 3 miesięcy.

Zgodnie z ww. regulacjami wypłata kieszonkowego następuje w ostatnim dniu roboczym miesiąca. Kierownik internatu ustala indywidualnie dla wychowanka wysokość kieszonkowego, które następnie zatwierdza Dyrektor. Na podstawie ww. sporządzane są listy wypłat kieszonkowego przekazywane do księgowości w celu ich sprawdzenia a następnie zatwierdzone przez Dyrektora do wypłaty. Wychowanek kwituje odbiór przyznanej kwoty kieszonkowego własnoręcznym podpisem na liście wypłat kieszonkowego za dany miesiąc, samo kieszonkowe przekazywane jest wychowawcy grupy. Regulacja posiada przepisy dotyczące kontroli ewidencjonowania kieszonkowego.

Na podstawie dokumentacji kieszonkowego z lutego 2022 r. i 2023 r. ustalono:

- Podstawą naliczenia kieszonkowego była kwota bazowa w wysokości kolejno: 2 031,96 zł i 2 190,45 zł.
- Propozycje kieszonkowego sporządzał kierownik internatu a zatwierdzał Dyrektor lub z jego upoważnienia inny pracownik Zakładu.
- Wychowankom przyznawano kieszonkowe w wysokości 1,1 % kwoty bazowej dla zawodowego kuratora sądowego z ewentualnym podwyższeniem z uwagi na nagrodę, a następnie wypłacano z dołu. Kieszonkowe naliczano i wypłacano w sposób prawidłowy.
- Podwyższenie kieszonkowego powyżej 1,1 % kwoty bazowej w formie nagrody nastąpiło kolejno w: 3 przypadkach w lutym 2022 r. i 2 w lutym 2023 r.
- W 1 przypadku w 2023 r. wychowanek otrzymał nagrodę pieniężną w wysokości 100,00 zł, która poprzedzona była złożonym wnioskiem⁴³, który zawierał propozycję formy nagrody oraz uzasadnienie przyznania. Przyznanie nagrody decyzją Dyrektora ZP, z którą zapoznano wychowanka.
- W badanym okresie były przypadki obniżenia kieszonkowego poniżej 1,1 % kwoty bazowej.

Opisany sposób przyznawania i obliczania wysokości kieszonkowego należy uznać za prawidłowy. Przyznanie nagrody w postaci podwyższenia kieszonkowego w obu przypadkach było zgodne z obowiązującymi przepisami prawa⁴⁴.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przyznawania i wypłacania kieszonkowego.

[akta kontroli str. 15-26, 282-316, 535-551, 556-612, 818-976, 1004-1016, 1070-1109, 1232-1257, 1310-1507]

3.8. Wynagrodzenia pracowników niepedagogicznych

3.8.1. Wynagrodzenia i dodatki⁴⁵

Wynagrodzenia zasadnicze w badanym okresie odpowiadały stawkom przewidzianym na poszczególnych stanowiskach w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 kwietnia 2008 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników niebędących nauczycielami, zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej oraz w niektórych innych jednostkach organizacyjnych⁴⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie wynagradzania). Ponadto, pracownicy niebędący nauczycielami otrzymywali dodatki: za wysługę lat. W zakresie przyznawania i wypłacania dodatków ustalono, iż:

⁴³ Jeden z wniosków został złożony przez wychowawcę zaś drugi przez Dyrektora Szkoły.

⁴⁴ W lutym 2022 r. było zgodnie z ówczesnie obowiązującym art. 95cc § 5 *upn* zaś w lutym 2023 r. z art. 260 pkt. 1 ppkt 9. ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich.

⁴⁵ Kontrolą objęto wynagrodzenia pracowników zatrudnionych po naborach objętych próbą kontrolną.

⁴⁶ Dz.U. z: 2020 r. poz. 1559 i 2023 r. poz. 1505.

- a) Pracownikom przyznano i wypłacono dodatek za wysługę lat w prawidłowej wysokości, ustalony na podstawie § 10 rozporządzenia w sprawie wynagradzania.
- b) Pracownicy administracji otrzymali dodatek za trudną pracę w wysokości do 35%, pozostali pracownicy niepedagogiczni 40% wynagrodzenia zasadniczego. Zatem dodatek wypłacany był w wysokości i na zasadach określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników niebędących nauczycielami dla placówek I kategorii.

3.8.2. Nagrody⁴⁷

W Regulaminie pracy dla pracowników zatrudnionych w ZP⁴⁸ (dalej: *Regulamin pracy*) postanowiono (§ 73), że za przejawianie inicjatyw w pracy, uzyskanie szczególnych osiągnięć i efektów mogą być przyznane dwa wyróżnienia, w tym nagrody pieniężne. Odpis zawiadomienia o przyznaniu nagrody pieniężnej miał być włożony do akt osobowych. Wątpliwości natomiast budzi przepis § 73 ust. 2, że nagroda pieniężna może być nieograniczona. Taki zapis w *Regulaminie pracy* należy uznać za nieprawidłowy, w szczególności ze względu na zasady ponoszenia wydatków publicznych ustalone w art. 44 *ufp*. Regulaminowe określenie maksymalnej wysokości nagrody jest ponadto istotne w kontekście stosowania zasady przejrzystości finansów publicznych.

W ZP nie obowiązywały inne regulacje wewnętrzne dotyczące przyznawania nagród dla pracowników niepedagogicznych.

W 2023 r. pracownikom niepedagogicznym przyznano nagrody zwane jednorazowym specjalnym dodatkiem motywacyjnym. Zostały one wypłacone pracownikom niepedagogicznym 29.09.2023 r.⁴⁹ Ich przyznanie zostało poprzedzone zwiększeniem planu w § 4010. Zgodnie z pismem Ministra Sprawiedliwości⁵⁰ ww. dodatek miał mieć charakter uznaniowy i zostać przyznany w szczególności za zaangażowanie w pracy. Zgodnie z ww. pismem Dyrektor przedstawił propozycję sposobu i kryteriów przyznania dodatku związkowi zawodowemu⁵¹. Zgodnie z informacją od Dyrektora⁵² każdy pracownik niepedagogiczny miał możliwość indywidualnej rozmowy z Dyrektorem w celu uzasadnienia decyzji w sprawie wysokości dodatku. Zastrzeżenie budzi brak pisemnych uzasadnień przyznania dodatku poszczególnym pracownikom. Zważyć należy, że m.in. funkcją ww. dodatku jest kształtowanie lub utrwalanie pożądanego zachowań i aby spełniał on swoją funkcję musi być oceniony przez pracownika jako słuszny. Jednocześnie wobec braku pisemnych uzasadnień przyznania dodatku niezrozumiałym jest, na jakiej podstawie różnicowano wysokość powyższego. W przedłożonej dokumentacji brak jest rzetelnego udokumentowania czynności przyznawania dodatków poszczególnym pracownikom co by zapewniało, że wydatek był zgodny z zasadami finansów publicznych. Pisemne uzasadnianie przyznanych dodatków jest istotne w kontekście stosowania zasady przejrzystości finansów publicznych. Zgodnie z art. 105 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*⁵³ (dalej: *ustawa Kp*) i postanowienia § 73 *Regulaminu pracy* odpisy zawiadomień o przyznaniu dodatków zostały umieszczone w aktach osobowych pracowników.

⁴⁷ Ustaleń dokonano na podstawie dokumentacji dotyczącej przyznawania pracownikom niebędącym nauczycielami nagród w 2023 r.

⁴⁸ Wprowadzony zarządzeniem nr 23/2019 Dyrektora z 6.12.2019 r. obowiązującym od 2.01.2020 r.

⁴⁹ Na kwotę 19 000,00 zł.

⁵⁰ Znak. DB-III.311.110.2023 z 22.08.2023 r.

⁵¹ Pismo L.Dz. ZP/438/2023 z 6.09.2023 r. do Niezależnego Samorządowego Związku Zawodowego Pracowników Schronisk dla Nieletnich i Zakładów Poprawczych Komisja zakładowa przy ZP.

⁵² Pismo L. Dz. ZP/615/2023 z 12.12.2023 r.

⁵³ Dz.U. z 2020 r., poz. 1320, Dz. U z 2022 r., poz. 1510 i Dz. U. z 2023 r., poz. 1465.

Poza wskazaniem w *Regulaminie pracy*, że nagroda pieniężna może być nieograniczona i brakiem pisemnego uzasadnienia przyznania dodatków specjalnych poszczególnym pracownikom innych uchybień i nieprawidłowości nie stwierdzono.

[akta kontroli str. 1508-1552]

4. Prawidłowość prowadzenia polityki kadrowej pracowników

4.1. Wewnętrzne regulacje

Regulamin pracy, ustalony został na podstawie art.: 104 – 104³ ustawy *Kp* i co do zasady zawierał regulacje, które wyczerpują zakres zagadnień określony w art. 104 §1 i 2 *ustawy Kp*. Niemniej jednak nie ustalono w nim terminów wypłaty wynagrodzenia, czym naruszono art. 104¹ §1 pkt. 5 *ww. ustawy*.

Postanowienia *Regulaminu pracy* zostały ustalone z zakładową organizacją związkową. W ZP ustalono ponadto *Regulamin naboru pracowników na wolne stanowiska pracy w ZP*⁵⁴ (dalej: *Regulamin naboru*).

4.2. Zatrudnianie pracowników

W okresie od 1.01.2022 r. do 8.12.2023 r. w ZP zatrudniono 18 pracowników niebędących nauczycielami (9 z nich w trakcie prowadzenia kontroli nie było już pracownikami ZP) i 4 nauczycieli⁵⁵. Kontrolą objęto dokumentację⁵⁶ dotyczącą naboru i zatrudnienia 6⁵⁷ losowo wybranych obecnych⁵⁸ pracowników niebędących nauczycielami zatrudnionych w *ww. okresie* i 1 pracownika pedagogicznego⁵⁹. Ustalono, co następuje.

Odnośnie do pracownika pedagogicznego:

W związku z udzieleniem urlopu dla podratowania zdrowia jednego z wychowawców na zastępstwo zatrudniono innego pracownika, który był pracownikiem ochrony w ZP od 2012 r. i miał stosowne uprawnienia i kwalifikacje, tj. w 2015 r. ukończył studia na kierunku pedagogika, specjalność pedagogika resocjalizacyjna z elementami profilaktyki i opieki, a od września 2016 r. do września 2019 r. zatrudniony był w ZP również jako pedagog (w niepełnym wymiarze czasu pracy). Zgodnie z postanowieniami *Regulaminu naboru* Dyrektor miał prawo odstąpić od stosowania jej postanowień w przypadku zatrudniania na zastępstwo w związku z usprawiedliwioną nieobecnością pracownika.

Odnośnie do pracowników niepedagogicznych:

1. Decyzję o rozpoczęciu procedury podejmował Dyrektor w związku z: długotrwałą nieobecnością, przejściem na emeryturę lub rozwiązaniem stosunku pracy z pracownikiem.
2. Informacje o wszystkich naborach zostały upublicznione poprzez zamieszczenie ich na stronie ZP, na BIP ZP, na stronie Gdańskiego Urzędu Pracy i na tablicy ogłoszeń w siedzibie ZP.
3. Zatrudnienie było poprzedzone rozmową z kandydatem prowadzoną przez komisję rekrutacyjną. Z przeprowadzonego naboru sporządzano protokoły.
4. Pracownicy zostali zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na zastępstwo na czas próbny lub czas określony. Wynagrodzenie zasadnicze ustalono w wysokości odpowiedniej dla zajmowanego stanowiska wg przepisów *rozporządzenia w sprawie wynagradzania*.

⁵⁴ Obowiązujący od 2.01.2018 r.

⁵⁵ W 3 przypadkach: pedagoga, nauczyciela i jednego wychowawcy było to ponowne zatrudnienie po przejściu na emeryturę, a drugiego wychowawcę zatrudniono na zastępstwo.

⁵⁶ Dokumentacja związana z rekrutacją, umowy o pracę, dokumenty potwierdzające kwalifikacje zawodowe, orzeczenia ze wstępnych badań lekarskich.

⁵⁷ 2022 r. – dwóch kucharzy i referenta sekretariatu, 2023 r. – kucharza, sprzątaczkę-praczkę i pracownika ochrony.

⁵⁸ Dotyczy czasu prowadzenia czynności kontrolnych w siedzibie ZP.

⁵⁹ Wychowawca, który nie był pracownikiem zatrudnionym po przejściu na emeryturę.

5. Wszyscy ww. posiadali wymagane na zajmowanych stanowiskach kwalifikacje oraz orzeczenia lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do wykonywania pracy na wskazanym stanowisku, wystawione w terminach bezpośrednio poprzedzających podpisanie umowy.

Poza brakiem określenia w *Regulaminie pracy* terminów wypłaty wynagrodzenia innych nieprawidłowości i uchybień nie stwierdzono.

[akta kontroli 1553-1718]

5. Likwidacja środków trwałych

W ZP obowiązywały „Instrukcje w sprawie gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa w ZP” kolejno z 1.09.2017 r. i 1.11.2023 r.⁶⁰

W związku ze zgłoszonymi awariami sprzętu w 2023 r. miała miejsce likwidacja jednego środka trwałego – zmywarki do naczyń⁶¹, a w 2022 r. dwóch środków trwałych – krajalnicy do pieczywa⁶² i rejestratora cyfrowego⁶³. Na podstawie ekspertyz dokonanych przez uprawnione do tego podmioty zewnętrzne ustalono, że koszt naprawy każdego z ww. sprzętów przewyższa jego wartość

Komisje powołane zarządzeniem Dyrektora⁶⁴ dokonywały oceny przydatności zużytych składników majątku ruchomego, dawały propozycje dotyczące ich zagospodarowania, określały ich wartość rynkową, z uwzględnieniem stanu ich zużycia – w przypadku przedmiotowych środków trwałych biorąc pod uwagę wynik ekspertyz. Z prac komisji sporządzone zostały protokoły. Kolejną informacją o zbędnych lub zużytych składnikach majątku zamieszczana była na stronie internetowej Zakładu (BIP), a w 2022 r. dodatkowo została wysłana mailem do innych zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Decyzję o likwidacji środków trwałych podjął Dyrektor.

Odniesie do 2022 r.:

Wskazać jednak należy, że z adnotacji na wykazie majątku ruchomego zbędnego, zużytego przeznaczonego do utylizacji wynika, że krajalnicę do pieczywa i rejestrator cyfrowy zutilizowano 15.09.2022 r. Jednocześnie brak karty przekazania odpadów, a dokumenty LT⁶⁵ 01/08/2022/ŚT i 02/08/2022/ŚT zostały sporządzone i zatwierdzone przez Dyrektora już 10.08.2022 r. Natomiast z PK/Środki trwałe zatwierdzonego przez głównego księgowego 15.09.2022 r. wynika, że daty: księgowania, dokumentu i operacji gospodarczej to 31.08.2022 r. Tego samego dnia ww. środki trwałe usunięto z ewidencji księgowej⁶⁶. Z wyjaśnienia głównej księgowej⁶⁷ wynika, że dokument LT otrzymała 31.08.2022 r. i tego dnia miał się odbyć odbiór odpadów. Zatem tego samego dnia sporządziła PK i wyksięgowała środki trwałe. Niestety firma utylizująca odpady nie przyjechała w umówionym terminie tylko 15.09.2022 r. Z powyższego wynika, że wyksięgowania ww. środków trwałych dokonano 15 dni przed ich faktyczną likwidacją.

Odniesie do 2023 r.

Z karty przekazania odpadów wynika, że zmywarka do naczyń została przekazana do transportu do utylizacji 25.09.2023 r. i tego samego dnia przedmiotowa karta została

⁶⁰ W przypadku Instrukcji z 2017 r. brak zarządzenia dyrektora wprowadzającego ją w życie, natomiast Instrukcje z 2023 r. wprowadzono zarządzeniem nr 20/2023 Dyrektora z 31.10.2023 r.

⁶¹ O wartości początkowej – 5 924,54 zł, przyjęta na stan 15.12.2010 r.

⁶² O wartości początkowej – 6 466,00 zł, przyjęta na stan 16.12.2002 r.

⁶³ O wartości początkowej – 49 558,00 zł, przyjęta na stan 16.12.2007 r.

⁶⁴ Kolejno nr: 10/2022 z 1.07.2022 r. i 10/2023 z 22.05.2023 r.

⁶⁵ Likwidacja Środka Trwałego

⁶⁶ Wydruk z ewidencji księgowej – analityka konta 011 za styczeń do grudzień 2022 r.

⁶⁷ Pismo znak: L.Dz.: ZP/466/2024 z 30.07.2024 r.

zatwierdzona. LT 01/09/2023/ŚT został sporządzony i zatwierdzony przez Dyrektora już 27.09.2023 r. Natomiast PK/Środki trwale zatwierdzone zostało przez głównego księgowego dopiero 16.10.2023 r. Jednocześnie już 29.09.2023 r. ww. środek trwały usunięto z ewidencji księgowej⁶⁸. Z ww. wyjaśnienia głównego księgowego wynika, że powyższe opóźnienie wynikało, z faktu, że od 18 do 28.09.2023 r. przebywała na urlopie wypoczynkowym. Zauważyć należy, że PK/Środki trwale zatwierdzone zostało przez głównego księgowego dopiero 18 dni po zakończeniu urlopu wskazanego w wyjaśnieniu.

[akta kontroli 1719-1849]

IV. OGÓLNA OCENA DZIAŁALNOŚCI ZAKŁADU.

Mając na względzie ustalenia kontroli, ogólnie działalność Zakładu w badanym zakresie oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami, w szczególności z uwagi na:

- niewskazanie w dwóch postępowaniach w złożonych przez Dyrektora oświadczeniach, że występuje jednocześnie jako osoba udzielająca zamówienia;
- nieprzekazanie w jednym postępowaniu Prezesowi UZP informacji o złożonych ofertach, czym naruszono przepis art. 81 ust. 1 *ustawy Pzp*;
- stwierdzone uchybienia dotyczące wypełniania druków protokołów postępowania:
 - w obu: brak wymienienia umowy w załącznikach do protokołu co stanowi uchybienie art. 73 ust. 1 *ustawy Pzp*,
 - dot. dostawy i sprzedaży energii cieplnej oraz świadczenia usług przesyłowych został zatwierdzony 21.11.2022 r. przez Kierownika zamawiającego, przy czym w punkcie dotyczącym udzielania zamówienia widnieje wpis, że ogłoszenie o wyniku postępowania zostało zamieszczone w BZP 22.11.2022 r., zaś umowa została zawarta 23.11.2022 r.,
 - w protokole dot. remontu pomieszczeń internatowych w budynku głównym ZP brak wypełnienia pkt 22 ppkt. 2 i 4 co jest niezgodne ze wzorem ZP-TP i art. 72 ust. 1 pkt. 10 *ustawy Pzp*,
 - ww. protokole również w punkcie dotyczącym udzielenia zamówienia brak wpisanej kwoty zamówienia oraz informacji o zamieszczeniu ogłoszenia o wyniku postępowania w BZP;
- stwierdzone w *Regulaminach* z 2021 i 2022 uchybienie polegające na wskazaniu zbyt wysokiej kwoty (nieprzekraczającej równowartości 30 000,00 zł netto), poniżej której w przypadku zamówień na dostawy nie była/jest konieczna forma pisemna dokonania zamówienia, a podstawą udokumentowania może być faktura lub rachunek; powyższy zapis nie gwarantuje prawidłowego zabezpieczenia interesów Zakładu, ponieważ oznacza, że dopiero powyżej wymienionych kwot zamówienie obligatoryjnie następuje poprzez zawarcie umowy w formie pisemnej. Wg kontrolujących powyższa kwota powinna być niższa,
- przypadek umowy, która nie posiadała kontrasygnaty Gł. księgowego na potwierdzenia zabezpieczenia finansowego na realizację przedmiotowego celu,
- zawarcie w obu *Regulaminach* nieuzasadnionego wyłączenia od stosowania ww. regulacji w zakresie świadczenia m.in. usług hotelarskich i restauracyjnych, prawniczych i audytorskich, edukacyjnych i szkoleniowych czy też związanych z działalnością twórczą lub artystyczną,
- zatwierdzenie do wypłaty w 4 przypadkach dotyczących poleceń wyjazdów służbowych własnego rozliczenia kosztów odbytej podróży służbowej;
- nieustalenie w *Regulaminie pracy* terminów wypłaty wynagrodzenia, czym naruszono art. 104¹ §1 pkt. 5 ww. ustawy,

⁶⁸ Wydruk z ewidencji księgowej – analityka konta 011 za styczeń do grudnia 2023 r. i PK/ Środki trwale z 29.09.2023 r.

- postanowienia *Regulaminu pracy* mówiące o tym, że „nagroda pieniężna może być nieograniczona”, co jest niezgodne z zasadami ponoszenia wydatków publicznych określonymi w art. 44 *ufp*,
- brak pisemnych uzasadnień dla przyznanych pracownikom dodatków specjalnych, co nie wypełnia zasady przejrzystości finansów publicznych,
- zarówno zbyt późne, jak i zbyt wczesne (przed faktyczną likwidacją) wysięgowywanie środków trwałych z ewidencji księgowej.

Ponadto ustalono, że:

- Zakład posiada aktualną Politykę rachunkowości i jest ona dostosowana do jego specyfiki;
- Zakład w kontrolowanym okresie zamieszczał w BZP roczny plan postępowań o udzielenie zamówień i jego aktualizacje oraz przekazywał sprawozdania o udzielonych zamówieniach Prezesowi UZP zgodnie z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych;
- PWS były kompletnie wypełniane, zleceńdawcą poleceń wyjazdów służbowych dla pracowników był Dyrektor, Dyrektorowi ZP zgodę na odbycie podróży służbowej e-mailem wyrażał Dyrektor Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich w Ministerstwie Sprawiedliwości, należności z ww. tytułu naliczono w sposób prawidłowy zaś ich rozliczenia następowały terminowo a zwrotów dokonywano gotówką w kasie;
- opisany sposób przyznawania i obliczania wysokości kieszonkowego był prawidłowy.; przyznanie nagrody w postaci podwyższenia kieszonkowego w obu przypadkach było zgodne z obowiązującymi przepisami prawa;
- wszystkie poddane kontroli wydatki, w tym zrealizowane w ramach postępowań w trybie *ustawy Pzp* oraz zamówień o wartości poniżej 130 000,00 zł zostały dokonane w granicach kwot określonych w planie finansowym i w prawidłowej wysokości, na zakupy i usługi związane z zapewnieniem właściwego funkcjonowania Zakładu oraz służące realizacji jego celów, tj. zgodnie z art. 44 *ufp*.

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

1. Każdorazowe wskazywanie, w oświadczeniu składanym na podstawie art. 56 ust. 4 *ustawy Pzp*, przez Dyrektora, że występuje w danym postępowaniu w dwóch rolach, w przypadku, gdy bierze on udział w postępowaniu jako kierownik zamawiającego i jednocześnie jest udzielającym zamówienie.
2. Przekazywanie każdorazowo Prezesowi UZP informacji o złożonych ofertach w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, stosownie do postanowień art. 81 ust. 1 *ustawy Pzp*.
3. Prawidłowe wypełnianie protokołu postępowania.
4. Obniżenie, w aktualnie obowiązujących regulacjach wewnętrznych dotyczących postępowań, których wartość nie przekracza 130 000 tys. zł, zbyt wysokiego progu 30 000,00 zł netto, poniżej którego w przypadku zamówień na dostawy nie jest konieczna forma pisemna dokonania zamówienia, a podstawą udokumentowania może być jedynie faktura lub rachunek; powyższe ma na celu zagwarantowanie prawidłowego zabezpieczenia interesów Zakładu,
5. Wprowadzenie w regulacjach wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza 130 000 tys. zł obowiązku ich stosowania w przypadku usług hotelarskich i restauracyjnych, prawniczych i audytorskich, edukacyjnych i szkoleniowych czy też związanych z działalnością twórczą lub artystyczną, celem prawidłowego zabezpieczania interesu Zakładu.
6. Każdorazowe potwierdzanie, bezpośrednio przez zawarciem umowy, przez Gł. księgowego zabezpieczenia środków finansowych na realizację jej przedmiotu.

7. Niedopuszczanie do zatwierdzania do wypłaty przez Dyrektora własnego rozliczenia kosztów odbytej podróży służbowej.
8. Ustalenie, zgodnie z art. 104¹ §1 pkt. 5 ustawy Kp, w *Regulaminie pracy* terminów wypłaty wynagrodzenia.
9. Zmianę niezgodnych z zasadami ponoszenia wydatków publicznych określonymi w art. 44 *ufp* postanowień *Regulaminu pracy* mówiących o tym, że „nagroda pieniężna może być nieograniczona”.
10. Dokumentowanie (pisemne uzasadnianie) przyznawania dodatków specjalnych poszczególnym pracownikom.
11. Bieżące wyksięgowywanie środków trwałych z ewidencji księgowej.

Stosownie do art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁶⁹ proszę o przekazanie, w terminie do ~~15.X.2024~~ pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 ww. ustawy od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Jakub Łamka
Zastępca Dyrektora
Biura Ministra

Sporządzono w dwóch egzemplarzach:

1. Dyrektor Zakładu Poprawczego w Gdańsku-Oliwie.
2. Wydział Kontroli w Biurze Ministra w Ministerstwie Sprawiedliwości – a/a.

⁶⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

