



Warszawa, 4 kwietnia 2022 r.

MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

BM-V.0912.6.2021

IK: 2497637

Pan
ppłk Andrzej Weremko
Dyrektor Zakładu Karnego
w Chełmie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. INFORMACJE O KONTROLI

Jednostka kontrolowana: Zakład Karny w Chełmie, ul. Kolejowa 112, 22-100 Chełm (dalej: ZK, Zakład).

Kontrolerzy: Anna Szymańska – główny specjalista i Mariusz Kramarczuk – radca, działający na podstawie upoważnień nr 76/2021 i 77/2021 z 30.08.2021 r. wydanych przez działającego z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości dyrektora Biura Ministra, Marka Łukaszewicza.

Zakres kontroli: prawidłowość realizacji wydatków ujętych w planie finansowym jednostki, w tym w szczególności udzielania zamówień; zawierania umów cywilnoprawnych i zabezpieczenia w nich interesu Skarbu Państwa oraz prawidłowość zawieranych umów i ich realizacji w związku z programem „Modernizacja Służby Więziennej”.

Termin kontroli: 31.08. – 10.09.2021 r.

Okres objęty kontrolą: od 1.01.2019 r. do 30.06.2021 r.

Tryb przeprowadzania kontroli: zwykły.

[akta kontroli str. 1-8]

II. USTALENIA WSTĘPNE

W okresie objętym kontrolą funkcję dyrektora Zakładu pełnili: ppłk Artur Gajewski od 15.01.2016 r. i mjr Andrzej Weremko od 6.04.2020 r. (dalej odpowiednio: Dyrektor), a głównym księgowym był [REDAKTOWANO]

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”¹. 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 modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020* (dalej: *Program MSW*) miała pozwolić na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i ochrony obywateli. Kontrolą objęto część wydatków sfinansowanych z ww. *Programu* i poniesionych w latach 2019-2020.

[akta kontroli str. 9-18]

III. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

1. Prawidłowość realizacji wydatków ujętych w planie finansowym ZK

1.1. Udzielanie zamówień publicznych²

Obszar udzielania zamówień publicznych o wartości równej i poniżej oraz powyżej 30 000 euro/130 000 zł oceniono pozytywnie.

W okresie objętym kontrolą udzielono łącznie 56 zamówień publicznych, w tym 21 o wartości powyżej 30 000 euro/równej i powyżej 130 000 zł i 35 o wartości równej i poniżej 30 000 euro/poniżej 130 000 zł (zwanych także podprogowymi). Sprawdzono po 3 zamówienia z każdej grupy, tj. odpowiednio 14,3% i 8,6%.

W ZK, w okresie objętym kontrolą, zamówieniami publicznymi kolejno zajmowali się: kierownik Działu Kwatermistrzowskiego³, p.o. kierownika Działu Kwatermistrzowskiego⁴ i technik Działu Kwatermistrzowskiego⁵.

[akta kontroli str. 1248-1263]

¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 2176

² Na mocy: ustawy 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.) – dalej: *ustawa Pzp* oraz ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych* (poz. 2019 oraz Dz. U. z 2021 r., poz. 1129) - dalej: *nowa ustawa Pzp*.

³ [REDAKTOWANO] od 1.04.2019 r.

⁴ [REDAKTOWANO] od 1.03.2021 r.

⁵ [REDAKTOWANO] od 8.06.2021 r.

1.1.1. Zamówienia publiczne o wartości powyżej 30 000 euro oraz równej i powyżej 130 000 zł.

Nieprawidłowości nie stwierdzono w powyższym zakresie, zatem obszar ten oceniono pozytywnie.

1.1.1.1. Wewnętrzne uregulowania w zakresie zamówień publicznych.

W ZK nie zostały wprowadzone wewnętrzne uregulowania dotyczące zamówień publicznych o wartości powyżej 30 000 euro/równej i powyżej 130 000 zł, które obowiązywałyby w okresie objętym kontrolą.

1.1.1.2. Procedura udzielania zamówień publicznych.

Kontrolą objęto 3 niżej wskazane losowo wybrane postępowania o udzielenie zamówienia publicznego:

- nr DKW.2232.2.2020 pn. „Dostawa wędlin drobiowych do ZK”.
- nr DKW.2232.6.2020.JZ pn. „Termoizolacja budynku zakwaterowania osadzonych B wraz z łącznikiem w ZK”.
- nr DKW.2232.9.2020.JZ pn. „Dostawa systemu kontroli dostępu do ZK ”.

Drugie i trzecie postępowanie sfinansowano z *Programu MSW*.

Przedmiotowe postępowania zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, o wartości zamówień nieprzekraczających kwoty, o której jest mowa w art. 11 ust. 8 *ustawy Pzp*, tj. o wartości wynoszącej odpowiednio: 168 400,00 zł (39 444,41 euro), 596 877,50 zł (139 806,88 euro) i 166 666,67 zł (39 038,41 euro). Zapisy dotyczące ww. wartości zamówień zawarte w treści protokołów poszczególnych postępowań są zgodne z *ustawą Pzp*. Wartość zamówień ustalono zgodnie z przepisami (odpowiednio) art. 32 – 35 *ustawy Pzp*, w tym ich przeliczenia na euro zgodnie z art. 35 ust. 3 *ustawy Pzp*. Ostatnie postępowanie dotyczyło robót budowlanych. Do przeprowadzenia każdego postępowania decyzjami Dyrektora zostały powołane komisje przetargowe⁶.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 *ustawy Pzp* kierownik zamawiającego i inne osoby wykonujące czynności w przedmiotowych postępowaniach złożyły w formie pisemnej oświadczenia, że nie podlegają wyłączeniu z danego postępowania.

Wszystkie postępowania zostały wszczęte poprzez zamieszczenie, w tym samym dniu, specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ) na stronie internetowej ZK (www.zp.sw.gov.pl) oraz ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych

⁶ Odpowiednio nr: 2/2020 z 9.03.2020 r., 5/2020 z 9.07.2020 r. i 7/2020 z 9.09.2020 r.

Urzędu Zamówień Publicznych⁷. Dokumenty te spełniały wymogi zawarte odpowiednio w art. 36 ust. 1 oraz art. 41 *ustawy Pzp*.

W dwóch pierwszych postępowaniach, w wyznaczonym terminie wpłynęło po jednej ofercie; w trzecim postępowaniu wpłynęło sześć ofert (jedną z ofert odrzucono na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 *ustawy Pzp*, gdyż jej treść nie odpowiadała treści SIWZ).

Otwarcie ofert⁸ nastąpiło w terminach określonych w ogłoszeniach i SIWZ (zgodnych z *ustawą Pzp*). Bezpośrednio przed otwarciem ofert Zamawiający podał kwotę jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie danego zamówienia⁹. W związku z tym, że w trzecim postępowaniu cena jedynej złożonej oferty przekraczała o 5 000,00 zł kwotę jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na jego sfinansowanie, Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej wyraził zgodę na zwiększenie planu wydatków z przeznaczeniem na realizację zakupu systemu kontroli dostępu w ZK.

W trakcie oceny ofert, biorąc pod uwagę ustalone kryteria¹⁰ dokonano wyboru najkorzystniejszych ofert, tj. odpowiednio z proponowaną ceną: 189 829,50 zł oraz terminem realizacji reklamacji 24 godziny¹¹, 589 284,00 zł i okresem gwarancji 60 miesięcy¹² oraz 210 000,00 zł, okresem gwarancji 36 miesięcy i czasem reakcji na podjęcie czynności zmierzających do usunięcia wady sprzętu do 24 godzin¹³. O wyborze najkorzystniejszej oferty poinformowano wybranych wykonawców, przesyłając im drogą elektroniczną stosowne zawiadomienia i zamieszczając je na stronie internetowej Zamawiającego zgodnie z art. 92 *ustawy Pzp*.

Zamawiający we wszystkich trzech postępowaniach nie żądał wniesienia wadium, co było zgodne z *ustawą Pzp*. Natomiast przy drugim postępowaniu żądał wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, co również było zgodne z *ustawą Pzp*. Wartość zabezpieczenia należytego wykonania umowy została prawidłowo ustalona przez ZK i terminowo wniesiona przez wykonawcę.

⁷ Odpowiednio nr: 521681-N-2020 z 9.03.2020 r., nr 56024442-N-2020 z 9.07.2020 r. i nr 583342-N-2020 z 9.09.2020 r.

⁸ Odpowiednio: 18.03.2020 r., 17.09.2020 r. i 27.07.2020 r.

⁹ Odpowiednio: 195 000,00 zł, 629 000,00 zł i 205 000,00 zł.

¹⁰ W pierwszym postępowaniu cenę - 60 pkt i termin realizacji reklamacji - 40 pkt; w drugim postępowaniu cenę - 60 pkt i okres gwarancji - 40 pkt; w trzecim postępowaniu cenę - 60 pkt, okres gwarancji - 20 pkt i czas reakcji na podjęcie czynności zmierzających do usunięcia wady sprzętu - 20 pkt.

¹¹ [REDACTED]
¹² [REDACTED]
¹³ [REDACTED]

Umowy¹⁴ tożsame z ofertami zawarto z wybranymi wykonawcami w terminach nienaruszających postanowień art. 94 *ustawy Pzp*. Ogłoszenia o udzieleniu zamówień opublikowano w BZP¹⁵ zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 i 6 oraz w terminach wynikających z art. 95 ust.1 *ustawy Pzp*. W trakcie prowadzenia postępowań ZK sporządzał protokoły zgodnie z art. 96 ust. 1 *ustawy Pzp*.

W przygotowaniu i przeprowadzeniu ww. postępowań nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości. Realizacja umów zawartych w wyniku udzielenia zamówień została opisana w pkt. **1.2.2.2.**

[akta kontroli str. 125-826]

1.1.2. Zamówienia publiczne o wartości równej i poniżej 30 000 euro/poniżej 130 000 zł

Obszar zamówień publicznych o wartości: równej i niższej niż 30 000 euro/niższej niż 130 000 zł, w tym obowiązujące w tym zakresie w Zakładzie wewnętrzne uregulowania oceniono pozytywnie.

1.1.2.1 Wewnętrzne uregulowania w zakresie zamówień publicznych o wartości równej i poniżej 30 000 euro/poniżej 130 000 zł

W Zakładzie w okresie objętym kontrolą obowiązywały niżej wymienione zarządzenia Dyrektora:

- 1) Nr 48/2019 z 4.03.2019 r. w sprawie udzielania w ZK zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro (obowiązujące do 26.01.2021 r.).
- 2) Nr 5/2021 z 26.01.2021 r. w sprawie planowania zamówień publicznych oraz udzielania zamówień publicznych, których wartość jest mniejsza niż 130 000 zł bez podatku od towarów i usług w ZK (obowiązujące od 26.01.2021 r.).
- 3) Nr 36/2021 z 21.06.2021 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w ZK, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 130 000 zł bez podatku od towarów i usług (obowiązujące od 26.01.2021 r.).

Zgodnie z treścią zarządzenia Nr 48/2019 jego przepisów nie stosowało się do zamówień podprogowych, których wartość nie przekraczała kwoty 10 000,00 zł bez VAT. Wskazać należy, że powyższa kwota, w ocenie kontrolujących była zbyt wysoka. Kwota ta powinna być ustalona na takim poziomie, aby koszt nakładów poczynionych przy

¹⁴ Odpowiednio nr: DKW.2232.2.2020 z 23.03.2020 r., DKW.2232.9.2020 z 15.10.2020 r., DKW.2232.6.2020 z 10.08.2020 r.

¹⁵ Odpowiednio nr: 510054712-N-2020 - 26.03.2020 r., 510211111-N-2020 - 26.10.2020 r. i 510151236-N-2020 - 12.08.2020 r.

przeprowadzeniu rozeznania rynku w celu udzielenia danego zamówienia podprogowego nie przekraczał 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 odpowiednio niższa od ww. i dostosowana do wielkości jednostki.

Ponadto w zarządzeniu nr 48/2019 zawarto postanowienia, które nie gwarantowały właściwego zabezpieczenia interesów ZK/Skarbu Państwa, a dotyczyły przeprowadzania telefonicznego zamiast pisemnego rozpoznania rynku dla zamówień podprogowych o wartości nieprzekraczającej 20 000,00 zł netto oraz możliwości, a nie obowiązku w zakresie tych zamówień, zawarcia umowy w formie pisemnej (po sporządzeniu i zatwierdzeniu pisemnej notatki służbowej przez kierownika zamawiającego). Jednocześnie ustalono, że w przypadku zamówienia dotyczącego „Wykonania dokumentacji projektowej termoizolacji budynku zakwaterowania osadzonych B wraz z łącznikiem w ZK” o wartości zamówienia 8 943,09 zł (bez VAT), tj. poniżej 10 000 zł, pomimo braku takiego obowiązku, zastosowano pisemną, konkurencyjną procedurę rozeznania rynku wysyłając do 3 podmiotów pisma z zaproszeniem do złożenia oferty cenowej na realizację przedmiotowego zamówienia i po wyborze najkorzystniejszej oferty zawarto pisemną umowę z wybranym wykonawcą.

Ponadto, wskazać należy, że w kolejnych uregulowaniach wewnętrznych (zarządzenia Nr 5/2021 i 36/2021) zmieniono postanowienia w powyższym zakresie, tj.: kwota 10 000 zł netto została zmniejszona do kwoty odpowiednio: 7 000 zł brutto, a następnie 3 000 zł brutto. Jednocześnie odnośnie do ww. zarządzeń z 2021 r. wskazać należy, że:

- kwoty 7 000 zł i 3 000 zł brutto powinny być wskazane jako netto tj. bez VAT zgodnie z określeniem wartości zamówienia wynikającym z art. 28 *nowej ustawy Pzp*. W celu realizacji obowiązku łączenia wartości poszczególnych części zamówienia, tj. sumowania wartości wszystkich podobnych zamówień danego rodzaju, możliwych do wykonania przez tego samego wykonawcę (ten sam krąg wykonawców) i w danym okresie (np. roku kalendarzowym), szacunkowa wartość wszystkich zamówień, w tym też podprogowych (o wartości poniżej kwoty 130 000 zł) powinna być ustalana i wskazywana w sposób jednakowy i zgodny z przepisami *nowej ustawy Pzp* - od art. 28 do art. 36,
- w nazwie zarządzenia Nr 36/2021 w sprawie udzielania zamówień publicznych w ZK, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 130 000 zł bez podatku od towarów i usług sformułowanie „wyrażonej w złotych równowartości” jest

zbędne, bo takie wyrażenie może dotyczyć tylko określenia wartości zamówienia w euro, a nie złotych.

[akta kontroli str. 19-48]

1.1.2.2. Procedura udzielania zamówień podprogowych.

1) *Postępowanie na wykonanie dokumentacji projektowej termomodernizacji budynku zakwaterowania osadzonych B wraz z łącznikiem w Zakładzie.*

Wartość zamówienia ustalono na 8 943,02 zł. W trakcie przeprowadzonej procedury wysłano zapytanie ofertowe do 3 podmiotów i uzyskano od każdego z nich ofertę. Wybrano ofertę z najniższą ceną – 10 450,00 zł brutto złożoną przez firmę, z którą zawarto umowę.

2) *Postępowanie na dostawę 2 sztuk depozytorów kluczy (90 gniazd).*

Wartość zamówienia ustalono na 61 600,00 zł. W trakcie przeprowadzonej procedury wysłano zapytanie ofertowe do 3 podmiotów i uzyskano oferty od 2 z nich. Wybrano ofertę z najniższą ceną - 75 999,24 zł brutto złożoną przez firmę, z którą zawarto umowę.

Realizację umowy sfinansowano z *Programu MSW*.

3) *Postępowanie na dostawę drzwi i okien podawczych do nadbudowywanego budynku garażowego w ZK.*

Wartość zamówienia ustalono na 56 910,56 zł. W trakcie przeprowadzonej procedury wysłano zapytanie ofertowe do 3 podmiotów i uzyskano oferty od 2 z nich. Wybrano ofertę z najniższą ceną - 69 500,00 zł brutto złożoną przez firmę, z którą zawarto umowę.

We wszystkich 3 postępowaniach nieprawidłowości i uchybień nie stwierdzono. Przeprowadzono je zgodnie z wewnętrznymi regulacjami. Realizacja umów zawartych po przeprowadzeniu przedmiotowych postępowań została opisana w kolejnym punkcie.

[akta kontroli str. 827-921]

1.2. Zawieranie umów cywilnoprawnych i zabezpieczenie w nich interesu Skarbu Państwa

Powyższy obszar oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami z uwagi na:

- brak procedur dotyczących zawierania i realizacji umów cywilnoprawnych,
- brak udokumentowania całego procesu wyboru wykonawców i ustalenia ich wynagrodzenia, w tym w szczególności pisemnego uzasadnienia zawarcia umów,

wskazania kryteriów wyboru wykonawców i informacji jak oszacowano wynagrodzenie,

- brak w umowach zlecenia postanowień zabezpieczających interes Skarbu Państwa w zakresie dotyczącym kar umownych, warunków odstąpienia od umowy i zapisów umożliwiających skuteczne dochodzenie roszczeń za ewentualne nieterminowe lub/i nienależyte wykonanie zlecenia.

Kontrolą objęto wszystkie umowy zawarte w wyniku udzielenia analizowanych w pkt. 1.1. zamówień publicznych¹⁶ oraz losowo wybrane umowy zlecenia.

W ZK nie opracowano regulacji wewnętrznych dotyczących zawierania umów zlecenia oraz kontraktów i obiegu dokumentów z tym związanych. Z wyjaśnienia Marka Kudyka, zastępcy Dyrektora ZK¹⁷ wynika, że powyższe spowodowane było faktem, iż jednostkowy koszt każdej umowy obiektywnie nie był wysoki i nie przekraczał obowiązujących progów bagatelności. Powyższe budzi wątpliwości z uwagi na fakt, że co do zasady były to umowy odnawialne, tj. zawierane na kolejne miesiące. Łącznie z tytułu przedmiotowych umów wydatkowano w 2019 r. 119 545,00 zł, a w 2020 r. 126 002,00 zł.

W 2019 r. zawarto w ZK 58 umów zlecenia i kontraktów z 17 osobami. W 2020 r. zawarto 56 umów zlecenia i kontraktów z 13 osobami, a w pierwszej połowie 2021 r. zawarto ich 16 z 7 osobami. Umowy z 2019 r. sfinansowane zostały z rezerwy celowej przyznanej w ramach *Programu MSW* (opisane szczegółowo w pkt. 1.2.1.1 niniejszego dokumentu) oraz ze środków budżetowych ZK, a umowy z 2020 r. i 2021 r. wyłącznie ze środków budżetowych ZK.

W okresie styczeń 2019 r. - czerwiec 2021 r. zawarto tylko dwie (miesięczne) umowy zlecenia z pracownikiem, tj. lekarzem psychiatrii (na luty i marzec 2019 r.). Zawarcie ich podyktowane było potrzebą realizacji opieki nad osadzonymi wymagającymi opieki specjalisty w dziedzinie psychiatrii w szerszym zakresie, niż umożliwiała to umowa o pracę (0,15 etatu).

W roku 2019 zawarcie umów z osobami realizującymi usługi pielęgniarские poprzedzone zostało wnioskiem kierownika ambulatorium. Z wyjaśnienia Marka Kudyka, zastępcy Dyrektora ZK¹⁸ wynika, że w latach kolejnych kierownik ambulatorium podtrzymywał potrzebę dalszego zatrudniania osób świadczących usługi pielęgniarские.

¹⁶ 6 umów

¹⁷ Z 9.09.2021 r.

¹⁸ Z 8.09.2021 r.

Natomiast fakt nawiązania wieloletniej współpracy z osobą realizującą zadania z zakresu obronności i osobą zajmującą się obsługą prawną - wynikał z konieczności realizacji takich zadań oraz braku wśród pracowników osób posiadających kwalifikacje do wykonywania takich zadań. Potrzeba kontynuowania współpracy z wykonawcami ww. umów każdorazowo zgłaszana była przez komórkę kadrową w formie ustnej. W odniesieniu do wszystkich zawieranych umów wymiar wynagrodzenia kalkulowany był w oparciu o rozeznanie ceny, zbieżnych z ich przedmiotem czynności na rynku lokalnym. Szacując wartość usług pielęgniarских, bazowano na informacjach uzyskanych od pielęgniarek podejmujących równoległe zatrudnienie w podmiotach leczniczych poza Zakładem. Koszt usług świadczonych w zakresie obronności oraz obsługi prawnej szacowano, posiłkując się wyceną zbieżnych czynności dokonaną w innych jednostkach służby więziennej okręgu lubelskiego. Uzyskiwane w powyższy sposób informacje nie miały formy pisemnej. Tym samym prowadzone rozeznania nie były dokumentowane. Usługi z zakresu obsługi administracyjno-biurowej wyceniono na poziomie zbliżonym do obowiązujących w poszczególnych latach minimalnych stawek godzinowych kalkulacja w tym zakresie również nie była dokumentowana.

1.2.1. Prawdliwość zawieranych umów i ich realizacji w związku z *Programem MSW*

W ZK w latach 2019-2020 ze środków pochodzących z *Programu MSW* zawarto i zrealizowano 25 umów, w tym:

- w 2019 r. 21 umów cywilnoprawnych na świadczenie usług pielęgniarских¹⁹ i 1 umowę na zakup bramowego wykrywacza metali²⁰,
- w 2020 r. 3 umowy na: termomodernizację budynku „B” wraz z łącznikiem²¹, system kontroli dostępu²² oraz system szafek depozytowych²³.

Kontrolą objęto 21 umów cywilnoprawnych z 2019 r. i wszystkie umowy zawarte w 2020 r.

W ZK nie wprowadzono odrębnych przepisów wewnętrznych określających procedurę w zakresie wydatkowania środków w ramach *Programu MSW*. Ustalono, że odnośnie do umów dotyczących termomodernizacji budynku i systemu kontroli dostępu stosowano przepisy *ustawy Pzp*, a w przypadku wydatkowania środków na system szafek depozytowych

¹⁹ Na łączną kwotę 36 000,00 zł.

²⁰ Na kwotę 19 141,26 zł.

²¹ Na kwotę 599 734,00 zł.

²² Na kwotę 210 000,00 zł.

²³ Na kwotę 75 999,24 zł.

stosowano regulacje wewnętrzne dotyczące zamówień publicznych poniżej 30 000 euro. Natomiast w przypadku umów cywilnoprawnych zawartych na usługi pielęgniarские nie stosowano żadnych procedur, gdyż procedur dotyczących zawierania umów zlecenia w ZK nie wprowadzono.

Wskazać należy, że środki finansowe wydatkowane na podstawie ww. umów zostały przeznaczone na cele na jakie zostały przydzielone w ramach *Programu MSW* i w kwotach na nie przyznanych.

[akta kontroli str. 922-952, 1137-1247]

1.2.1.1. Umowy na usługi pielęgniarские

W 2019 r. w ramach *Programu MSW* sfinansowano 21 umów²⁴ zlecenia zawartych z czterema osobami na świadczenie usług pielęgniarских. Przy czym, 3²⁵ z tych umów zostały sfinansowane w części również ze środków budżetowych.

Pismem z 28.01.2019 r. kierownik Ambulatorium z Izbą Chorych ZK zwrócił się do Dyrektora z prośbą o zatrudnienie czterech pielęgniarerek na umowę zlecenie w wymiarze 50 godzin miesięcznie. Miesięczny koszt zatrudnienia jednej pielęgniarki miał wynosić 1 500,00 zł. We wniosku brak pisemnego uzasadnienia zawarcia umów oraz informacji jak oszacowano wynagrodzenie. Z wyjaśnienia Marka Kudyka, zastępcy Dyrektora ZK²⁶ wynika, że uzupełnienie braków kadrowych osobami zatrudnionymi na umowy zlecenie miało na celu zabezpieczenie prawidłowego toku pracy w Ambulatorium, a szacując wartość usług pielęgniarских bazowano na informacjach uzyskanych od pielęgniarerek, podejmujących równoległe zatrudnienie w podmiotach leczniczych poza Służbą Więzienną. Przyjmując powyższe wyjaśnienia wskazać należy, że aby zapewnić, że wydatek będzie zgodny z zasadami finansów publicznych, należy ustalić jego optymalną wysokość, a czynność ta powinna zostać rzetelnie udokumentowana.

Umowy z czterema pielęgniarkami zawarto na maj 2019 r. (maksymalny wymiar wykonywania usług ustalono na 30 godzin miesięcznie). Następnie z tymi samymi osobami zawarto umowy na okres od 1.06. do 30.08.2019 r. i kolejne na wrzesień 2019 r.

²⁴ nr: DD-K.1151.43.2019.KSZ, DD-K.1151.42.2019.KSZ, DD-K.1151.41.2019.KSZ, DD-K.1151.37.2019.KSZ, DD-K.1151.36.2019.KSZ, DD-K.1151.35.2019.KSZ, DD-K.1151.34.2019.KSZ, DD-K.1151.33.2019.KSZ, DD-K.1151.32.2019.KSZ, DD-K.1151.30.2019.KSZ, DD-K.1151.29.2019.KSZ, DD-K.1151.28.2019.KSZ, DD-K.1151.27.2019.KSZ, DD-K.1151.21.2019.KSZ, DD-K.1151.20.2019.KSZ, DD-K.1151.19.2019.KSZ, DD-K.1151.18.2019.KSZ, DD-K.1151.17.2019.KSZ, DD-K.1151.16.2019.KSZ, DD-K.1151.15.2019.KSZ, DD-K.1151.14.2019.KSZ.

²⁵ Nr DD-K.1151.32.2019.KSZ, DD-K.1151.33.2019.KSZ DD-K.1151.34.2019.KSZ.

²⁶ Z 8.09.2021 r.

(maksymalnie 40 godzin miesięcznie). Na październik, a następnie na listopad 2019 r. podpisano umowy z trzema pielęgniarkami (na maksymalnie 40 godzin miesięcznie) Również z trzema pielęgniarkami podpisano umowy na grudzień (z dwoma na maksymalnie 73 godzin miesięcznie i z jedną na 74). Stawka godzinowa w każdej z ww. umów wynosiła 30 zł. Dla potwierdzenia realizacji każdej umowy zostały dołączone miesięczne rozliczenia godzin pracy sporządzone przez zleceniobiorców i zatwierdzone przez kierownika ambulatorium. Z wyjątkiem 4 rozliczeń²⁷ pozostałe wystawione zostały na maksymalną liczbę godzin wskazaną w umowie. Łącznie na przedmiotowe umowy wydatkowano kwotę 36 000,00 zł - zgodną z planem wydatków środków pochodzących z *rezerwy celowej* za 2019 r. (poz. 10 – zmiana systemu zatrudnienia personelu medycznego)²⁸. Wypłaty wynagrodzeń z tytułu realizacji ww. umów zlecenie dokonano z § 4170 – *wynagrodzenia bezosobowe*.

We wszystkich ww. umowach nie przewidziano postanowień zabezpieczających interes Skarbu Państwa, dotyczących kar umownych, warunków odstąpienia od umowy i zapisów umożliwiających skuteczne dochodzenie roszczeń za ewentualne nieterminowe lub/i nienależyte wykonanie zlecenia.

[akta kontroli str. 953-1116]

1.2.1.2. Pozostałe umowy sfinansowane z rezerwy celowej

Umowy zawarte w 2020 r. po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego opisanych w pkt. 1.1:

- 1) nr DKW.2232.9.2020.JZ zawarta 15.10.2020 r. na kwotę 210 000,00 zł brutto²⁹ na dostawę systemu kontroli dostępu do ZK,
- 2) nr DKW.2232.6.2020.JZ zawarta 10.08.2020 r. na kwotę 589 284,00 zł brutto³⁰ na termoizolację budynku zakwaterowania osadzonych B wraz z łącznikiem w ZK,
- 3) nr DKW.2233.3.9.2020.JW zawarta 15.09.2020 r. na kwotę 75 999,24 zł brutto³¹ na dostawę 2 sztuk depozytorów kluczy (90 gniazd).

W treści drugiej z ww. umów stwierdzono nieprawidłowość polegającą na jedynie umożliwieniu Inwestorowi, zamiast nałożeniu na niego obowiązku/konieczności, dochodzenia od Wykonawcy zapłaty kary umownej w razie niewykonania lub nienależytego wykonania

²⁷ Za czerwiec i wrzesień (dotyczące umów z M.L.), za sierpień i wrzesień (dotyczące umów z M.K.).

²⁸ 26.04.2019 r. przyznano 24 000,00 zł i 22.10.2019 r. przyznano 12 000,00 zł.

²⁹ [redacted] realizacja umowy sfinansowana została z § 6060.

³⁰ [redacted] realizacja umowy sfinansowana została z § 6050.

³¹ [redacted] b. realizacja umowy sfinansowana została z § 6060.

przedmiotu umowy lub niedotrzymania warunków umowy oraz odszkodowania wyrównawczego/uzupełniającego (odpowiednio § 13 ust. 1 i 4 umowy).

Wskazać należy, że zawarcie w umowie zapisów pozostawiających uznaniowość przy naliczaniu kar umownych, a także zastrzeżenie sobie prawa dochodzenia roszczeń uzupełniających, zamiast obowiązku jego dochodzenia, należy uznać jako niedochowanie zasady udzielania zamówienia w sposób przejrzysty. Powyższe nie zabezpiecza jednocześnie we właściwy sposób interesu Skarbu Państwa

Realizacja ww. umów nastąpiła zgodnie z ich treścią, w tym w szczególności:

- przedmiot umów został wykonany prawidłowo i w terminie, co zostało potwierdzone w odpowiednich protokołach odbioru i przez stosowne opisy na fakturach,
- rozliczenie umów nastąpiło w kwotach i w terminach przewidzianych w umowach, a wynagrodzenie wypłacono wykonawcom na wskazane rachunki bankowe.

[akta kontroli str.49-50, 57-99, 110-111]

1.2.2. Umowy sfinansowane ze środków budżetowych

1.2.2.1. Umowy zlecenia i kontrakty

Kontrolą objęto 7 losowo wybranych umów z 16 umów zawartych w 2021 r. (każda zawarta z inną osobą), tj. umowy zlecenie o świadczenie usług: z zakresu spraw obronnych³², pomocy na rzecz Ambulatorium z Izbą Chorych³³, pielęgniarstwie³⁴ oraz na obsługę prawną³⁵.

W przypadku wszystkich objętych kontrolą umów stwierdzono brak jakiegokolwiek dokumentu uzasadniającego ich zawarcie (np. wniosku) oraz wskazującego jakie kryteria uwzględniono wybierając wykonawców i ustalając wynagrodzenie. Umowa z radcą prawnym została zawarta na rok, jedna umowa na obsługę administracyjno-biurową w Ambulatorium na dwa miesiące³⁶, a pozostałe 5 umów na miesiąc. Wynagrodzenie w umowie o świadczenie usług z zakresu spraw obronnych ustalono na kwotę 1 000,00 zł. Jednocześnie zastrzeżono, że zleceniobiorca miał wykonywać zlecenie maksymalnie 54 godziny miesięcznie. Stwierdzono, że Wykonawca faktycznie przepracował 10 godzin mniej niż maksymalny czas jego pracy, tj. 44 godziny. Takie postanowienia umowne w zakresie wynagrodzenia nie zabezpieczają

³² Znak DD-K.1150.4.2021.KSZ z 1.03.2021 r.

³³ Znak: DD-K.1151.5.2021.KSZ z 1.02.2021 r., DD-K.1151.6.2021.KSZ z 1.04.2021 r. (zdublowano numer ostatniej umowy, pierwszą umowę o tym numerze zawarto 1.02.2021 r.)

³⁴ Znak: DD-K.1151.3.2021.KSZ i DD-K.1151.4.2021.KSZ z 4.01.2021 r., DD-K.1151.6.2021.KSZ z 1.02.2021 r.

³⁵ DD-K.1150.2.2021.KSZ z 4.01.2021 r.

³⁶ DD-K.1151.6.2021.KSZ z 1.04.2021 r.

odpowiednio interesu Skarbu Państwa. Świadczy o tym, w szczególności, wypłacenie całego wynagrodzenia za przepracowanie 81,5% czasu maksymalnej liczby godzin³⁷. Podobnie w przypadku umowy z radcą prawnym wynagrodzenie ustalono na konkretną kwotę 3 250,00 zł miesięcznie i wskazano, że zleceniobiorca miał wykonywać zlecenie maksymalnie 177 godzin miesięcznie. Z miesięcznych ewidencji godzin pracy wynika, że faktycznie radca prawny przepracował jedynie od 18,08 % do 26,56 % maksymalnej liczby godzin w miesiącu, tj. od 32 do 47. Mimo tego wypłacano mu co miesiąc wynagrodzenie w kwocie 3 250,00 zł. Powyższy sposób ustalania i wypłaty wynagrodzenia nie zabezpieczał właściwie interesu Zakładu. W przypadku pozostałych kontrolowanych umów³⁸ płacono za faktycznie przepracowane godziny. Jednocześnie w umowach dotyczących pomocy na rzecz Ambulatorium w jednej z nich stawkę za godzinę ustalono na kwotę 18,50 zł brutto, a w drugiej na 20,00 zł brutto, natomiast pozostałe postanowienia umów były tożsame. Brak jakiegokolwiek uzasadnienia różnicy w wynagrodzeniu.

Wszyscy przyjmujący zlecenia posiadali kwalifikacje niezbędne do realizacji usług.

Zawarcie 7 ww. umów zlecenia było celowe. Brak jednak było udokumentowania całego procesu wyboru wykonawców i ustalenia ich wynagrodzenia. Stwierdzono ponadto, że w umowach nie zawarto postanowień dotyczących kar umownych, warunków odstąpienia od umowy i zapisów umożliwiających skuteczne dochodzenie roszczeń za ewentualne nieterminowe lub/i nienależyte wykonanie zlecenia. Z wcześniej przywołanego wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora ZK wynika, że w podpisywanych umowach nie przewidziano tego rodzaju postanowień z uwagi na uprzednią bezproblemową współpracę ze zleceniobiorcami. Możliwość dochodzenia ewentualnych roszczeń jednak nie wyłączono, wskazując każdorazowo w umowach, że do spraw nieuregulowanych ich treścią zastosowanie miały odpowiednie przepisy *Kodeksu cywilnego*.

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że dochodzenie odszkodowania na ww. zasadach ogólnych *Kodeksu cywilnego* 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, ażeby określenie naruszenia było możliwie jak najbardziej precyzyjne.

³⁷ Ewidencją godzin wykonywania umowy zlecenia.

³⁸ 5 z 2021 r.

Wszystkie umowy zawarte zostały przez Dyrektora i na każdej z nich znajdowała się parafa głównego księgowego potwierdzająca dostępność środków w budżecie ZK na wydatki związane z ich realizacją.

Wynagrodzenia wypłacono terminowo na podstawie miesięcznych ewidencji czasu pracy i list płac, w kwotach wynikających z umów. Listy płac zawierały informację o przeprowadzonej kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej. Dyrektor zatwierdził należność do wypłaty.

Wypłaty wynagrodzeń z tytułu realizacji ww. umów zlecenie dokonano z § 4170 – *wynagrodzenia bezosobowe*.

[akta kontroli str. 1117-1136]

1.2.2.2. Pozostałe umowy sfinansowane ze środków budżetowych

Kontrolą objęto umowy zawarte w wyniku rozstrzygnięcia postępowań³⁹ opisanych w pkt. 1.1 przedmiotowego dokumentu, tj.:

- 1) nr Dkw.2232.2.2020 zawarta 23.03.2020 r. na kwotę 189 829,50 zł brutto⁴⁰ na dostawę wędlin drobiowych do ZK,
- 2) nr DKw.2233.1.1.2020 zawarta 18.05.2020 r. na kwotę 10 450,00 zł brutto⁴¹ na wykonanie dokumentacji projektowej termomodernizacji budynku zakwaterowania osadzonych B wraz z łącznikiem w ZK,
- 3) nr Dkw.2233.3.10.2020 zawarta 24.11.2020 r. na kwotę 69 500,00 zł brutto⁴² na dostawę drzwi i okien podawczych do nadbudowywanego budynku garażowego w ZK.

Umowy zawierały postanowienia zabezpieczające interes Skarbu Państwa, w tym w szczególności dotyczące kar umownych i odszkodowań. Nadzór nad wykonaniem badanych umów był prawidłowy. Przedmiot wszystkich badanych umów wykonano i odebrano terminowo oraz w pełnym zakresie. Wypłaty wynagrodzenia dokonano zgodnie z postanowieniami umów. Nieprawidłowości nie stwierdzono.

[akta kontroli str.51-56, 100-109, 112-124]

³⁹ Sfinansowanych ze środków budżetowych.

⁴⁰ Z [redacted] realizacja umowy sfinansowana została z § 4220.

⁴¹ Z firmą [redacted] realizacja umowy sfinansowana została z § 6050.

⁴² Z firmą [redacted] realizacja umowy sfinansowana została z § 4210.

IV. OCENA DZIAŁALNOŚCI ZAKŁADU

Mając na względzie ustalenia kontroli dotyczące prawidłowości realizacji wydatków ujętych w planie finansowym jednostki, w tym w szczególności udzielania zamówień; zawierania umów cywilnoprawnych i zabezpieczenia w nich interesu Skarbu Państwa oraz prawidłowości zawieranych umów i ich realizacji w związku z programem „Modernizacja Służby Więziennej”, działalność ZK w powyższych obszarach oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami, w szczególności z uwagi na:

- niestwierdzenie nieprawidłowości w obszarze udzielania zamówień publicznych,
- brak procedur dotyczących zawierania i realizacji umów cywilnoprawnych, czym nie w pełni zabezpieczono interes Zakładu (dotyczy umów zlecenie sfinansowanych z rezerwy celowej, jak i ze środków budżetowych),
- brak udokumentowania całego procesu wyboru wykonawców i ustalenia ich wynagrodzenia, w tym w szczególności uzasadnienia zawarcia umów, wskazania kryteriów wyboru wykonawców i informacji jak oszacowano wynagrodzenie, a aby zapewnić, że wydatek będzie zgodny z zasadami finansów publicznych, należy ustalić jego optymalną wysokość, a czynność ta powinna zostać rzetelnie udokumentowana (dotyczy umów zlecenie sfinansowanych z rezerwy celowej jak i ze środków budżetowych),
- brak w umowach zlecenie postanowień zabezpieczających interes Skarbu Państwa, dotyczących kar umownych, warunków odstąpienia od umowy i zapisów umożliwiających skuteczne dochodzenie roszczeń za ewentualne nieterminowe lub/i nienależyte wykonanie zlecenia, a w jednej z umów sfinansowanej z *Programu MSW* (zawartej w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości powyżej 30 000 euro) zawarcie postanowień pozostawiających uznaniowość przy naliczaniu kar umownych i dochodzeniu odszkodowania, tj. zastrzeżenia sobie jedynie prawa: naliczania kar umownych oraz dochodzenia odszkodowania zamiast takiej konieczności, co nie zabezpiecza we właściwy sposób interesu Skarbu Państwa/ZK.
- dwa przypadki ustalenia wynagrodzenia za wykonanie umów zlecenie w sposób nie w pełni zabezpieczający interes Zakładu, tj. brak powiązania wynagrodzenia z liczonym w godzinach maksymalnym czasem wykonania przedmiotu umowy.

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. Kierując się zasadami wydatkowania środków publicznych zawartymi w art. 44 ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁴³, opracowanie i stosowanie regulacji wewnętrznych dotyczących zawierania oraz realizacji umów cywilnoprawnych, w tym wprowadzających obowiązek dokumentowania całego procesu wyboru wykonawców i ustalania ich wynagrodzenia.
2. Zamieszczanie w treści zawieranych umów, przy uwzględnieniu ich specyfiki, postanowień zabezpieczających interes Skarbu Państwa/ZK, dotyczących kar umownych, warunków odstąpienia od umowy i zapisów umożliwiających skuteczne dochodzenie roszczeń za ewentualne nieterminowe lub/i nienależyte wykonanie zlecenia oraz niezamieszczanie postanowień pozostawiających uznaniowość przy naliczaniu kar umownych i dochodzeniu odszkodowania.
3. Ustalanie wynagrodzenia za wykonanie umów zlecenia w sposób w pełni zabezpieczający interes Zakładu, tj. powiązanie wynagrodzenia z liczoną w godzinach maksymalnym czasem wykonania przedmiotu umowy.

Stosownie do art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*⁴⁴ proszę o przekazanie w terminie do 30 kwietnia 2022 r. pisemnej informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

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

Sporządzono w dwóch egzemplarzach:

1. Dyrektor Zakładu Karnego w Chełmie.
2. Wydział Kontroli Biura Ministra w Ministerstwie Sprawiedliwości – a/a.

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Jakub Vamka
Zastępca Dyrektora
Biura Ministra

⁴³ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

⁴⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 224.

NACZELNIK
WYDZIAŁU KONTROLI

Elżbieta Karkosa-Królak
21.04.2022.

A. Gymbaliche