



MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, 18 lutego 2022 r.

BM-V.0912.12.2021

Pan
Grzegorz Dzwonkowski
Dyrektor Zakładu Poprawczego
w Sadowicach

SPRAWOZDANIE Z KONTROLI

I. INFORMACJE O KONTROLI

Jednostka kontrolowana: Zakład Poprawczy w Sadowicach, ul. Szkolna 10, 55-080 Kąty Wrocławskie (dalej: ZP, Zakład).

Kontrolerzy: Małgorzata Kamieniecka – starszy specjalista, Mariusz Kramarczuk – radca działający na podstawie upoważnień nr 96/2021 i 97/2021 z 8 grudnia 2021 r. wydanych z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez zastępcę dyrektora Biura Ministra, Jakuba Jamkę.

Tematyka kontroli: Realizacja zaleceń wydanych podczas czynności sprawdzających przeprowadzonych w dniach 22.02.2021 r. - 07.05.2021 r. w ramach wizytacji.

Termin kontroli: od 7.12.2021 r. do 5.01.2022 r.

Okres objęty kontrolą: Od 10.05.2021 r. do dnia rozpoczęcia kontroli.

Tryb przeprowadzania kontroli: uproszczony.

II. USTALENIA WSTĘPNE

Dyrektorem Zakładu jest Grzegorz Dzwonkowski¹ (dalej: Dyrektor), główną księgową jest Marta Samborska², kierownikiem gospodarczym jest Marlena Woźnicka³, księgową zajmującą się płacami jest ██████████, natomiast referentem administracyjnym, wykonującym zadania z zakresu kadr jest ██████████.

¹ Od 01.09.2016 r.

² Od 01.04.2014 r.

³ Od 1.06.2016 r. Zgodnie z zakresem obowiązków przyjętym przez pracownika do wiadomości i przestrzegania 1.06.2016 r. zajmuje się m.in. zamówieniami publicznym.

⁴ Od 01.06.2016 r. Zakres obowiązków przyjęty przez pracownika do wiadomości i przestrzegania 01.06.2016 r.

⁵ Od 01.04.2016 r. Zakres obowiązków przyjęty przez pracownika do wiadomości i przestrzegania 01.04.2016 r.

Przeprowadzenie kontroli w ZP zostało zlecone w związku z wnioskiem dyrektora Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich (dalej: DSRiN) z 25.11.2021 r.⁶ Jak wynika z treści wniosku, DSRiN w dniach 25-27.10.2021 r. przeprowadził kontrolę sposobu realizacji zaleceń wydanych po wizytacji całokształtu działalności Zakładu. Jedno z wydanych wówczas przez Biuro Ministra⁷ zaleceń dotyczyło uwzględnienia zasady konkurencyjności w wewnętrznych regulacjach udzielania zamówień publicznych. Pismem z 10.06.2021 r. l.dz. 548/2021, Dyrektor poinformował o sposobie realizacji ww. zalecenia, zobowiązując się do wprowadzenia zmian od czerwca 2021 r. Jednakże, w kontekście ww. zalecenia, wątpliwości kontrolujących z DSRiN wzbudziły sposób zawarcia oraz treść umowy dotyczącej wykonania remontu pomieszczeń izby przejściowej, izolacyjnej, chorych oraz korytarza i łazienki w ZP⁸. Uwzględniając powyższe, zastępca dyrektora Biura Ministra zlecił przedmiotową kontrolę.

Celem kontroli jest ocena zgodności z prawem przeprowadzonej w 2021 r. procedury zamówienia pn. „wykonanie remontu pomieszczeń izby przejściowej, izolacyjnej, chorych oraz korytarza i łazienki w ZP” oraz realizacji umowy zawartej w wyniku ww. postępowania, a także weryfikacja realizacji zaleceń wydanych przez Biuro Ministra podczas czynności kontrolnych przeprowadzonych w ramach wizytacji w obszarze *gospodarki finansowej oraz realizacji kontroli zarządczej*. W wyniku ww. kontroli zalecono niezwłoczne podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz zapobieżenie ich powstawaniu w przyszłości, w tym w szczególności:

- 1) przeprowadzanie oraz dokumentowanie wstępnej kontroli zgodności planowanych wydatków i zobowiązań z planem finansowym,
- 2) ~~określanie w zawartych umowach zapisów zabezpieczających interesy Zakładu,~~ w szczególności w zakresie kar umownych w przypadku nieterminowego bądź nienależytego wykonania postanowień umowy przez wykonawcę,
- 3) ustalanie adekwatnych do przedmiotu umowy godzinowych stawek wynagrodzenia, w szczególności z uwzględnieniem przepisów dotyczących minimalnej stawki godzinowej obowiązujących w danym roku,
- 4) dokonywanie wypłat wynagrodzenia w ramach zawartych umów zlecenia po faktycznym zrealizowaniu ich przedmiotu,

⁶ DSRiN-III.7013.1.2021.

⁷ BM-V.7013.1.2021.

⁸ Umowa nr 2/ZPS/2021 z 1.10.2021 r.

- 5) uwzględnienie zasady konkurencyjności w wewnętrznych regulacjach dotyczących udzielania zamówień o wartości od 3 501 do 30 000 euro,
- 6) sporządzanie i przekazywanie Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach zgodnie z *ustawą Pzp*⁹, w tym w terminie określonym w przepisach *ustawy Pzp*.
- 7) modyfikacja postanowień regulaminu kieszonkowego w zakresie przyznawania wychowankom nagród w oparciu o przepisy powszechnie obowiązującego prawa tak, aby sposób ich wypłacania był przejrzysty i nie budził wątpliwości co do jego stosowania, a także sporządzanie na piśmie decyzji w sprawie przyznania nagrody lub zastosowania środka dyscyplinarnego,
- 8) przegląd umów o pracę pod kątem posiadanych kwalifikacji wymaganych na danym stanowisku pracy, a w nowo zawartych umowach o pracę zatrudnianie pracowników zgodnie z posiadanymi kwalifikacjami określonymi przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 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 organizacyjnych*¹⁰ (dalej: rozporządzenie w *sprawie wynagradzania pracowników niebędących nauczycielami*),
- 9) podejmowanie działań mających na celu minimalizowanie średnich kosztów utrzymania wychowanka w ZP,
- 10) zapewnienie funkcjonowania skutecznej i adekwatnej kontroli zarządczej.

[akta kontroli str. 1-26]

III. USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

Ad 1) - 4) Zalecenia wydane w zakresie umów zlecenia i umów o dzieło

W trakcie kontroli ustalono, iż ZP nie posiada regulacji wewnętrznych dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych¹¹, które opisywałyby zasady postępowania w przypadku konieczności podpisania umowy cywilnoprawnej z osobą fizyczną, w tym pracownikami Zakładu, takie jak m. in.:

⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2014 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*.

¹⁰ Dz.U. z 2008 nr 82 poz. 493, Dz.U. z 2020 r. poz. 1559.

¹¹ Zgodnie z treścią pisma ZP z 16.12.2021 r. L.dz.14/2022.

- określały przesłanki, jakie powinny być zastosowane przy wyborze zleciodawcy/wykonawcy usług/dzieła, w tym w zakresie konkurencyjnej procedury, jak również sposobu ustalania ich wynagrodzenia,
- wskazywały ścieżkę zawierania umów zlecenia i o dzieło od momentu inicjacji (wraz uzasadnieniem ich celowości) poprzez uzyskanie informacji o zabezpieczeniu środków finansowych i akceptacji przez głównego księgowego do momentu podpisania przez Dyrektora,
- przewidywały kontrasygnatę głównego księgowego na umowie, jak też zobowiązanie właściwych merytorycznie pracowników ZP do potwierdzania na rachunku prawidłowości wykonania prac będących przedmiotem umowy i wskazanie sposobu dokonania owej czynności,
- zawierały wzory umów zlecenia i o dzieło lub co najmniej wymagane postanowienia tych umów, takie jak np. kary umowne dla zleciodawców/wykonawców z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy.

Prawidłowość zawierania oraz dokonanych wydatków zweryfikowano na przykładzie 3 z 13¹² (23,1%) umów ujętych w § 4170, tj.:

1. Umowy zlecenia zawartej 9.10.2021 r. z ██████ w zakresie realizowania zadań strażnika określonych w umowie w terminie 9-25.10.2021 r. (22 godziny robocze) poza podstawowymi godzinami pracy w ZP, z wynagrodzeniem w wysokości 24 zł za godzinę brutto¹³. Z tytułu zawartej umowy Zakład poniósł łączny wydatek w wysokości 528,00 zł brutto.
2. Umowy zlecenia zawartej 5.11.2021 r. z ██████ w zakresie realizowania zadań strażnika określonych w umowie w terminie 6-7.11.2021 r. (12 godzin roboczych) poza podstawowymi godzinami pracy w ZP, z wynagrodzeniem w wysokości 24 zł za godzinę brutto. Z tytułu zawartej umowy Zakład poniósł łączny wydatek w wysokości 288,00 zł brutto.
3. Umowy zlecenia zawartej 2.12.2021 r. z ██████ na przygotowanie SWZ oraz przeprowadzenie postępowania przetargowego w trybie podstawowym bez negocjacji o wartości poniżej progu unijnego na dostawy mieszanki gazu propan-butan na cele grzewcze dla ZP, z wynagrodzeniem w kwocie 3 100,00 zł brutto, w terminie od 2 do 28.12.2021 r. Z tytułu zawartej umowy Zakład nie poniósł wydatku, bo w okresie kontroli była w trakcie realizacji.

¹² Zestawienie zawartych umów o dzieło i zlecenia w okresie 10.05-08.12.2021 r.

¹³ Minimalna stawka godzinowa w 2021 r. wynosiła 18,30 zł, na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 września 2020 r w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2021 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1596).

Z wyjaśnień¹⁴ wynika, iż powyższe umowy zlecenia z 9.10.2021 r. i z 5.11.2021 r. zostały zawarte w wyniku wyboru wykonawców odnośnie do zadań strażnika w obrębie pracowników Zakładu, co wynikało z konieczności szybkiej reakcji na zabezpieczenie wykonania godzin strażników. Dyrektor zrobił rozeznanie wśród pracowników, kto w wolnym czasie od pracy mógłby wziąć sporadycznie godziny pracy strażnika. Umowy zawarto z pracownikami pedagogicznymi, którzy znają bardzo dobrze specyfikę pracy w ZP. Natomiast w zakresie zawarcia umowy z █████ z wyjaśnień¹⁵ wynika, że zawarto z nim umowę w trybie pilnym po braku podjęcia się realizacji przez inną firmę (osobę), z którą trwały wcześniej rozmowy.

Biorąc pod uwagę powyższe szczególne okoliczności w zakresie powodów zawarcia z ww. osobami przedmiotowych umów zlecenia nie wnosi się zastrzeżeń do wyboru zleceniobiorców bez przeprowadzenia konkurencyjnej procedury.

W wyniku analizy ww. umów ustalono:

- umowy ze zleceniobiorcami zawierał Dyrektor,
- badane umowy związane były z bieżącym funkcjonowaniem ZP,
- umowy zawierały kontrasygnaty głównego księgowego, potwierdzające zabezpieczenie środków na cel będący jej przedmiotem,
- umowy z 9.10.2021 r. i 5.11.2021 r. nie zawierały łącznego wynagrodzenia wykonawców co mogło utrudnić głównemu księgowemu potwierdzenie dostępności środków finansowych na cel będący przedmiotem umów (wymagało przemnożenia liczby godzin ze stawką w złotych za godzinę),
- umowy zawierały dane dotyczące terminu wypłaty wynagrodzenia¹⁶, (z tym, że w umowie z 2.12.2021 r. termin płatności określony jako „w ciągu 20 dni od dnia otwarcia ofert” mógł wypaść jeszcze w trakcie postępowania, czyli w trakcie trwania umowy – powinno być np. „w ciągu 20 dni od zakończenia postępowania”) oraz postanowienia o zapłacie wynagrodzenia na rachunek bankowy wykonawców ze wskazaniem numerów kont bankowych wykonawców,
- podstawą wypłaty wynagrodzenia z umów z 9.10.2021 r. i 5.11.2021 r. było potwierdzenie wykonania czynności - zatwierdzone przez Dyrektora rozliczenie godzin z wykonywanych czynności, a zgodnie z umową z 2.12.2021 r. wynagrodzenie będzie

¹⁴ Zawartych w piśmie ZP z 22.12.2021 r.

¹⁵ Zawartych w piśmie ZP z 7.02.2022 r. L.dz. 102/2022.

¹⁶ Odpowiednio: dla umów z 9.10.2021 r. i z 05.11.2021 r. płatne w ostatnim dniu roboczym bieżącego miesiąca a dla umowy z 2.12.2021 r. wynagrodzenie będzie wypłacone po wykonaniu zlecenia na podstawie przedstawionego rachunku przez wykonawcę, w ciągu 20 dni od dnia otwarcia ofert.

wypłacone po wykonaniu zlecenia na podstawie przedstawionego rachunku przez wykonawcę (z uwagą jak wyżej).

Jednocześnie ustalono, iż potwierdzenie wykonania przedmiotu umowy zlecenia z 9.10.2021 r. i 5.11.2021 r. było dokonywane przez Dyrektora, poprzez zatwierdzenie rozliczenia godzin poszczególnych wykonawców, w danym miesiącu. Płatności dla zleceniobiorców zostały zrealizowane z zachowaniem terminów określonych w umowach oraz z zastosowaniem ustalonej zapisami umów formy płatności.

Mając na uwadze powyższe, odnośnie do wydanych zaleceń należy stwierdzić, iż:

- Ad. 1) Zalecenie zostało częściowo zrealizowane;
- Ad 2) Zalecenie zostało częściowo zrealizowane;
- Ad. 3) Zalecenie zostało zrealizowane;
- Ad. 4) Zalecenie zostało zrealizowane.

[akta kontroli str. 38-56]

Ad. 5) i 6) Zalecenia wydane w zakresie zamówień publicznych oraz ocena zgodności z prawem przeprowadzonej w 2021 r. procedury zamówienia pn. „wykonanie remontu pomieszczeń izby przejściowej, izolacyjnej, chorych oraz korytarza i łazienki w ZP” oraz realizacji umowy zawartej w wyniku ww. postępowania

1. Zamówienia publiczne o wartości równej lub powyżej 130 000 zł¹⁷

Dyrektor nie wprowadził w ZP regulacji wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych na podstawie nowej *ustawy Pzp*, tj. o wartości zamówienia równej lub powyżej 130 000 zł. które obowiązywałyby w okresie objętym kontrolą

~~W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie nowej *ustawy Pzp*, tj. o wartości równej lub powyżej 130 000 zł.~~

2. Zamówienia publiczne o wartości poniżej 130 000 zł

2.1. Procedury wewnętrzne dotyczące udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 130 000 zł

W ZP od 13.05.2021 r. Dyrektor wprowadził uregulowania wewnętrzne dotyczące udzielania zamówień publicznych przy niestosowaniu nowej *ustawy Pzp*, o wartości zamówienia poniżej 130 000 zł pn. „Regulamin wewnętrzny udzielania zamówień do 130.000

¹⁷ Zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2019 ze zm.) dalej: nowa *ustawa Pzp*.

tysięcy PLN” zwany dalej Regulaminem. Zaznaczyć należy, że w nazwie Regulaminu zamiast „do 130.000 tysięcy PLN” powinno być: poniżej 130 000 zł¹⁸).

W Regulaminie stwierdzono następujące uchybienia.

a) Brak jest wskazania obowiązku stosowania zasady pisemności w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania. Zasada ta (m.in.) jest lub może być niezbędna w celu wykazania przez Zakład, że wydatkowanie środków publicznych zostało dokonane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów oraz umożliwiającą terminową realizację zadań.

b) Regulacje dotyczące szacowania wartości zamówienia są niewystarczające. Brakuje postanowień w celu realizacji obowiązku:

- ustalenia czy wartość zamówienia nie jest równa lub nie przekracza kwoty 130 000 zł, czyli czy wymagane jest do udzielenia zamówienia zastosowanie nowej ustawy Pzp zamiast Regulaminu oraz

- ustalania i wskazywania wartości zamówienia - również podprogowych w sposób jednakowy.

Wymaga to ustalania szacunkowej wartości zamówienia w sposób zgodny z przepisami art. 28 - 36 nowej ustawy Pzp. Jest to istotne w szczególności przy ustalaniu wartości usług, dostaw i robót budowlanych powtarzających się w danym roku, a przy ustalaniu wartości zamówienia na roboty budowlane, a szacowanie wartości w inny sposób może spowodować ich zaniżenie i np. nieuprawnione niestosowanie ustawy Pzp.

c) W Regulaminie dla zamówień o wartości poniżej kwoty 15 000 zł (netto) dopuszcza się przeprowadzenie telefonicznego rozeznania rynku tj. bez potwierdzenia ustaleń na piśmie (np. drogą elektroniczną – mailem) a do udzielenia zamówienia nie jest wymagana forma pisemna z zastrzeżeniem zamówień na roboty budowlane i projektowe (zamiast obowiązku pisemnej umowy), co mogło być niekorzystne, ponieważ zapisy te nie gwarantują prawidłowego zabezpieczenia interesów ZP i Skarbu Państwa.

W regulacjach wewnętrznych mogą być regulacje dotyczące zamówień o kwocie¹⁹ zwanej dalej kwotą bagatelną, dla których można było nie wymagać pisemnego zamówienia, w tym pisemnego przygotowania i przeprowadzenia postępowania w zakresie wyboru wykonawcy (czy nawet bez obowiązku konkurencyjnego wyboru

¹⁸ Podobnie błędy są w nazwie załącznika nr 3 do Regulaminu: „Protokół zamówienia publicznego, którego wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 130 000 tysięcy PLN”, która to nazwa powinna brzmieć: „Protokół zamówienia publicznego o wartości poniżej kwoty 130 000 zł”.

¹⁹ Szacunkowej wartości zamówienia wskazanej w zł netto (bez VAT).

wykonawcy) oraz pisemnego zlecenia lub pisemnej umowy. Kwota bagatelna jednak powinna być ustalona na 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 (wyboru wykonawcy). 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 (znacznie) od ww. (15 000 zł) i dostosowana do wielkości budżetu Zakładu.

- d) W Regulaminie dla zamówień o wartości od 50 001 do 130 000 zł (netto) (powinno być od 50 001 do poniżej 130 000 zł)²⁰ postanowienie o treści „Zamawiający zamieszcza zapytanie ofertowe na swojej stronie internetowej, w budynku zamawiającego lub zwraca się z zapytaniem ofertowym do odpowiedniej ilości wykonawców nie mniejszej niż 3.” nie zapewnia wystarczającej konkurencji. Należy zmienić ten zapis na „Zamawiający zamieszcza zapytanie ofertowe na swojej stronie internetowej, w budynku zamawiającego – w miejscu publicznie dostępnym i zwraca się z zapytaniem ofertowym do odpowiedniej liczby wykonawców nie mniejszej niż 3.”

Do pozostałych zapisów Regulaminu nie wnosi się zastrzeżeń.

2.2. Postępowanie podprogowe - ocena zgodności z prawem przeprowadzonej w 2021 r. procedury zamówienia pn. „wykonanie remontu pomieszczeń izby przejściowej, izolacyjnej, chorych oraz korytarza i łazienki w ZP” oraz realizacji umowy zawartej w wyniku ww. postępowania

Zgodnie z zestawieniem, w okresie objętym kontrolą udzielono 1 zamówienie o wartości szacunkowej poniżej 130 000 zł pn. *Wykonanie remontu izb: izolacyjnej, przejściowej, chorych oraz łączącego je korytarza wraz z łazienką z materiałów dostarczonych przez zamawiającego* – umowa nr 2/ZPS/2021 zawarta 1.10.2021 r.²¹, które objęto analizą. Na podstawie dokumentacji²², związanej z wyborem wykonawcy remontu, zawarciem umowy i jej realizacją ustalono, co następuje:

²⁰ Zgodnie z nową ustawą Pzp.

²¹ Z [REDACTED]

²² Kopie potwierdzone za zgodność z oryginałem.

Me

- 1) Zaproszono telefonicznie²³ 4 wykonawców²⁴ (każdego na inny termin w sierpniu 2021 r.) na wizję lokalną przedmiotowych pomieszczeń celem ustalenia zakresu prac oraz kwoty za ich wykonanie, z terminem przedstawienia oferty do 31.08.2021 r. Termin wykonania prac określony został przez zamawiającego jako od 10.09.2021 r. do 30.11.2021 r. Płatność wynagrodzenia miała zostać dokonana przelewem po protokołarnym odbiorze zakończonych prac w terminie 7 dni; wszelkie materiały do wykonania remontu powyższych pomieszczeń zapewnić miał zamawiający.
- 2) Wizje lokalne²⁵ z wykonawcami odbyły się w terminie, lecz nie wpłynęła (w terminie do 31.08.2021 r. do godz. 15:00) żadna oferta od telefonicznie zaproszonych na wizję lokalną wykonawców. W związku z tym zamawiający wykonał ponownie rozmowy telefoniczne (1-2.09.2021 r.) z wykonawcami, którzy brali udział w wizji lokalnej i w notatce spisał powody nieprzedstawienia oferty. W trzech przypadkach wykonawcy nie mieli możliwości wykonania prac we wskazanym terminie. Jedynie jeden²⁶ wykonawca stwierdził, że wcześniejsze umówione prace z innym zleceniodawcą zostaną przesunięte i jeżeli ZP jest jeszcze zainteresowany to zobowiązuje się do przedstawienia swojej oferty w terminie do 6.09.2021 r. i podjęcia prac remontowych od 1.10.2021 r.
- 3) Oferta na realizację przedmiotowego zadania od wykonawcy wpłynęła 6.09.2021 r.²⁷ Cena oferty wynosiła 41 221,00 zł brutto, termin realizacji remontu: 8 tygodni (wykonawca uzależnia termin realizacji zadania od dostępności materiałów budowlanych, które ma zapewnić zamawiający) a termin rozpoczęcia prac: 1.10.2021 r. Notatka zawiera też wniosek o podjęcie pozytywnej decyzji współpracy z ww. wykonawcą. Załącznikiem do notatki jest oferta z 06.09.2021 r. podpisana przez wykonawcę, która zawiera ww. informacje, ale bez łącznej ceny oferty, wymienione czynności do wykonania w poszczególnych pomieszczeniach, lecz bez ich zakresu ilościowego oraz koszty pracy (bez określenia, że w zł): korytarz – 8 405 zł brutto, izba izolacyjna – 4 690 zł brutto, izba przejściowa – 7 718 zł brutto, izba chorych – 10 563 zł brutto i łazienka – 9 845 zł brutto. Po zsumowaniu poszczególnych kosztów pracy łączne koszty wyniosły 41 221 zł brutto.

²³ Notatka służbowa z 13.08.2021 r.

²⁴ [REDACTED] i [REDACTED]

²⁵ Notatka służbowa z 3.09.2021 r.

²⁶ [REDACTED] (dalej: Wykonawca).

²⁷ Notatka służbowa z 7.09.2021 r.

UK

Notatki służbowe z 13.08.2021 r., 03.09.2021 r. i 07.09.2021 r. zostały podpisane przez kierownika gospodarczego i zawierają dodatkowo odręczne adnotacje „przyjąłem do wiadomości” i podpisy z pieczętkami imiennymi Dyrektora oraz datami odpowiednio: 17.08.2021 r., 03.09.2021 r. i 07.09.2021 r.

4) Sporządzono protokół zamówienia publicznego, na druku stanowiącym załącznik do Regulaminu, z 07.09.2021 r. zawierający:

- opis przedmiotu zamówienia: Remont izb: izolacyjnej, przejściowej, chorych oraz łączącego je korytarza wraz z łazienką,
- informację o wizji lokalnej z notatki służbowej z 13.08.2021 r.,
- informacje z notatki służbowej z 03.09.2021 r. i 07.09.2021 r. o niewpłynięciu do 31.08.2021 r. żadnej oferty, ponownych rozmowach telefonicznych z wykonawcami i wpłynięciu 06.09.2021 r. oferty Wykonawcy z ceną 41 221 zł netto/brutto,
- informację, że w wyniku przedstawienia jednej oferty przedmiotowe zamówienie udzielone zostanie wykonawcy,
- uzasadnienie wyboru oferty najkorzystniejszej: jedyna oferta, która wpłynęła do zamawiającego,
- informację, że postępowanie prowadził: kierownik gospodarczy /podpis/.

Protokół został zatwierdzony do realizacji przez Dyrektora. Załącznikami do protokołu są ww. 3 notatki służbowe.

5) 1.10.2021 r. zawarto umowę nr 2/ZPS/2021 z wykonawcą. Termin wykonania ustalony został od 01.10.2021 r. do 27.11.2021 r. a zgodność i poprawność wykonanych usług zostanie potwierdzona protokołem odbioru robót. Wynagrodzenie wykonawcy określone zostało na kwotę 41 221,00 zł brutto. Kwota ta nie obejmowała materiałów budowlanych potrzebnych do wykonania prac oraz zabezpieczających środków sanitarnych w związku z sytuacją epidemiologiczną. Zapłata miała nastąpić przelewem w terminie 7 dni po protokołarnym odebraniu zakończonych prac i otrzymaniu prawidłowo wystawionego rachunku, lecz bez wskazania konta bankowego wykonawcy. Umowa zawierała też kary umowne dla wykonawcy w razie zwłoki w wykonaniu umowy i w przypadku niewykonania umowy oraz karę dla zamawiającego w razie nieterminowej płatności. Umowa posiada kontrasygnatę głównego księgowego, potwierdzającą zabezpieczenie środków na cel będący jej przedmiotem.

Protokół zdawczo-odbiorczy wykonanych prac remontowych, w którym strony potwierdziły wykonanie przedmiotu umowy zgodnie z umową sporządzono 30.11.2021 r.

Rachunek 7/2021²⁸ z 29.11.2021 r. na kwotę zgodną z zawartą umową wpłynął do ZP kolejnego dnia. Wydatek został zaklasyfikowany do § 4270. Płatność dla wykonawcy została zrealizowana z zachowaniem terminu określonego w umowie oraz z zastosowaniem ustalonej zapisem umowy formą płatności.

- 6) Po kontroli²⁹ wizytatorów DSRiN w 25-27.10.2021 r. ZP zwrócił się 02.11.2021 r. do jednego z wykonawców³⁰ o przedstawienie/wyliczenie kosztów przeprowadzenia remontu pomieszczeń w danym zakresie. Wyliczenie to miało na celu zweryfikowanie/sprawdzenie czy wykonawca, któremu udzielone zostało zlecenie nie zawiążył kosztów wykonania remontu. Zgodnie z treścią notatki³¹ załącznikiem do notatki wykonawca ten złożył ofertę z 10.11.2021 r., w której przedstawił zakres prac (rodzajowy, lecz bez ilości) remontu pomieszczeń – izb: izolacyjnej, przejściowej, chorych oraz korytarza z łazienką w ZP, cenę ryczałtową brutto w kwocie 53 000,00 zł i termin wykonania usługi 8-12 tygodni z materiałów dostarczonych przez zamawiającego.
- 7) W piśmie³¹ podpisanym przez osobę, która była inspektorem nadzoru budowlanego ze strony zamawiającego w trakcie realizacji przedmiotowych prac budowlanych stwierdzono, że prace te zostały wykonane zgodnie z umową oraz sztuką budowlaną. Ponadto osoba ta oświadczyła, że (cytat): „Z pełną odpowiedzialnością stwierdzam, że koszt wykonanych robót jest niższy od obowiązujących cen w czasach pandemicznych z jakimi się spotkałem podczas innych zadań w różnych innych instytucjach, które obejmują swoją kontrolą jako inspektor nadzoru budowlanego.”

W zakresie przygotowania i przeprowadzenia wyboru wykonawcy remontu pomieszczeń ZP w 2021 r. i w treści umowy nr 2/ZPS/2021 z 01.10.2021 r stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Brak ustalenia wartości zamówienia (oraz niezbędnego do tego celu stosownego opisu przedmiotu zamówienia, w tym określenia zakresu rodzajowo-ilościowego robót budowlanych), co uniemożliwiło ustalenie czy nie jest ona równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych czyli czy nie zachodzi konieczność zastosowania nowej ustawy Pzp do udzielenia przedmiotowego zamówienia, czy też do działania zgodnego z Regulaminem w odpowiedniej procedurze zależnej od kwoty wartości zamówienia i co

²⁸ Rachunek zawiera adnotację, że sprzedawca jest zwolniony podmiotowo z VAT.

²⁹ Notatka służbowa z 16.11.2021 r.

³⁰ [REDAKTED]

³¹ Pismo z 1.12.2021 r.

było niezgodne z Regulaminem. Z wyjaśnień³² wynika, że okres 2020–2021 był bardzo ciężkim okresem, jeśli chodzi o branżę budowlaną. Na rynku brakowało osób, którzy wykonywali kosztorysy/wyceny prac budowlanych i ZP nie udało się znaleźć kosztorysanta, który chciałby przyjechać na miejsce i dokonać pomiarów. Natomiast wartość netto materiałów budowlanych przeznaczonych do remontu, które zapewniał ZP wyniosła 13 019,12 zł i została ustalona dopiero po wykonaniu remontu. Wyjaśnienia te nie mogą być przyjęte za wystarczające ponieważ bez ustalenia wartości zamówienia (rozumianego jako szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez VAT i uwzględniające wartość dostaw materiałów budowlanych oddanych przez ZP do dyspozycji wykonawcy) nie można było rozpocząć postępowania i udzielić zamówienia z przyczyn, o których mowa wyżej ale także z powodu, że nie można było porównać szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy (powiększonego o VAT) z ceną jedynej złożonej oferty i ocenić czy nie jest ona zawyżona i dokonać negocjacji w tym zakresie (zgodnie z możliwością określoną w Regulaminie) lub odstąpić od zawarcia umowy.

- 2) Przeprowadzenie telefonicznych rozmów z wykonawcami (zamiast na piśmie) niezgodnie z Regulaminem, który przewidywał taką możliwość tylko przy wartości zamówienia do 15 000 zł, co mogło być dodatkowo niezgodne z interesem ZP i SP.
- 3) Scedowanie na wykonawców w trakcie wizji lokalnej ustalenia zakresu prac, zamiast wykonania tego we własnym zakresie (w tym np. przez niezależną osobę trzecią tj. kosztorysanta), co nie zabezpieczało w sposób prawidłowy interesów ZP i stanowiło podstawę do złożenia i wyboru (jedynej) oferty o nieokreślonym i niezweryfikowanym przez ZP zakresie ilościowym robót budowlanych. Wyżej przywołane wyjaśnienia o trudnościach na rynku budowlanym w tym zakresie nie mogą zostać uznane za wystarczające przy wydatkowaniu środków publicznych.
- 4) Brak złożenia pisemnego wniosku o udzielenie zamówienia³³, który zgodnie z Regulaminem rozpoczyna w ZP postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia i zawiera m.in. informacje o szacunkowej wartości zamówienia (wskazanie kwoty w zł netto i brutto), dniu ustalenia i osobie dokonującej ustalenia tej wartości oraz potwierdzenie (lub nie) przez głównego księgowego zabezpieczenia środków na realizację zadania.
- 5) Brak zwrócenia się z zapytaniem ofertowym (pisemnie i z ustalonym przez ZP zakresem rodzajowo-ilościowym robót w opisie przedmiotu zamówienia w sposób umożliwiający

³² Zawartych w piśmie z 07.02.2022 r. L.dz. 102/2022.

³³ Wzór wniosku stanowi załącznik nr 1 do Regulaminu.

złożenie oferty) do odpowiedniej liczby wykonawców (nie mniejszej niż 3) w przypadku gdy wartość zamówienia została ustalona w kwocie *od 15 001 do 50 000 zł* a w przypadku kwoty *od 50 001 do poniżej 130 000 zł* zamieszczenia zapytania ofertowego na stronie internetowej ZP, w budynku zamawiającego lub zwrócenia się z zapytaniem ofertowym do odpowiedniej liczby wykonawców nie mniejszej niż 3, co było niezgodne z Regulaminem.

- 6) Brak w treści Protokołu zamówienia publicznego, sporządzonym wg wzoru z załącznika Regulaminu³⁴ z 07.09.2021 r. wskazania szacunkowej wartości zamówienia – kwoty w zł netto i brutto oraz daty jej obliczenia, co było niezgodne z Regulaminem.
- 7) Brak w umowie nr 2/ZPS/2021 zawartej 01.10.2021 r. z wykonawcą ustalonych warunków gwarancji co było niezgodne z Regulaminem i nie zabezpiecza w sposób prawidłowy interesów ZP i SP,

W związku z powyższym nie można stwierdzić, że wydatek środków publicznych na remont pomieszczeń ZP w 2021 r. został dokonany w sposób legalny tj., że wydatkowanie środków publicznych zostało dokonane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonego celu.

Oceny tej nie mogą zmienić działania ZP (opisane wyżej tj. przedstawienie wyższej cenowo oferty złożonej przez innego wykonawcę i oświadczenia inspektora nadzoru) podjęte po kontroli wizytatorów DSRiN ponieważ nie konwalidują one ustalonych nieprawidłowości w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania w zakresie wyboru wykonawcy remontu pomieszczeń ZP w 2021 r. i udzielenia zamówienia.

W związku z powyższymi ustaleniami należy stwierdzić, iż:

- Ad. 5) Zalecenie nie zostało w pełni zrealizowane - wprowadzono nowe regulacje wewnętrzne, lecz z uchybieniami;
- Ad. 6) Zalecenie to nie było przedmiotem kontroli z uwagi na okres objęty kontrolą;
- W odniesieniu do zamówienia pn. wykonanie remontu pomieszczeń izby przejściowej, izolacyjnej, chorych oraz korytarza i łazienki w ZP” oraz treści umowy zawartej w wyniku ww. postępowania stwierdzono opisane wyżej nieprawidłowości

[akta kontroli str. 27-35, 57-84]

³⁴ Oryginalna nazwa protokołu z błędami określonymi w przypisie 16.

Ad. 7) Zalecenie wydane w zakresie ustalania i wypłacania kieszonkowego wychowankom ZP

W ZP ustalono *Regulamin przyznawania kieszonkowego* (dalej: *Regulamin kieszonkowego*) i *procedurę wypłaty wypisek i próśb wychowanków*³⁵.

Regulamin kieszonkowego zawiera zasadniczo prawidłowe postanowienia, zgodne z przepisami ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach dla nieletnich³⁶ (dalej: *upn*) i rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich³⁷ (dalej: *rozporządzenie w sprawie zpisdn*) z tym, że brakuje w nim kryteriów oceny trudnej sytuacji materialnej oraz sposobu pozyskiwania informacji na ten temat.

W zakresie dotyczącym ujawnionych podczas poprzedniej kontroli nieprawidłowości związanych z przyznawaniem i wypłacaniem kieszonkowego ustalono³⁸, iż:

- Podwyższenie kieszonkowego w formie nagrody poprzedzane było złożeniem wniosku, który zawierał propozycję formy nagrody, uzasadnienie złożenia wniosku oraz decyzję Dyrektora. Pod wnioskiem podpisy złożyli: wnioskujący, kierownik działu, Dyrektor oraz wychowanek. W odpowiedzi na wniosek sporządzana była Decyzja Dyrektora dotycząca wysokości kieszonkowego dla wychowanka. Decyzje dotyczyły okresu jednego miesiąca.
- We wnioskach i decyzjach określano wysokość nagrody w postaci podwyższonego kieszonkowego jako kwotę w zł. Nagrody były wpisywane do księgi nagród, a decyzje włączane do akt osobowych nieletnich³⁹.
- Kieszonkowe było wypłacane w wysokości stanowiącej kwotę zaokrągloną do pełnego zł. W konsekwencji, wychowanek, któremu w listopadzie 2021 r. nie przyznano nagrody otrzymał za ten miesiąc kieszonkowe w wysokości 23,00 zł, a powinien otrzymać 22,35 zł. Różnica stanowi niewielką kwotę, jednak należy mieć na uwadze, iż wysokość kieszonkowego należy ustalać jako procent kwoty bazowej i dopiero na tej podstawie określać konkretną wartość w złotych, a nie odwrotnie. Nie istnieje podstawa prawna umożliwiająca zaokrąglenie wysokości przyznanego kieszonkowego do pełnego złotego.

Działania ZP w badanym obszarze nie zostały w pełni skorygowane, ponieważ ponownie wystąpiły uchybienia, np. w postaci bezpodstawnego zaokrąglenia wysokości

³⁵ Regulacje z 10.09.2021 r., pozytywnie zaopiniowane przez Radę Zakładu i zatwierdzone 15.09.2021 r.

³⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 969.

³⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 487, ze zm.

³⁸ Próba: wszyscy wychowankowie przebywający faktycznie w ZP w miesiącach październik-listopad 2021 r.

³⁹ Wyjaśnienia Dyrektora z 07.02.2022 r.

kieszonkowego do pełnego złotego. W wewnętrznych regulacjach zabrakło także informacji na temat kryteriów i sposobów rozpoznawania trudnej sytuacji materialnej wychowanków.

Zatem należy uznać, iż zalecenie w zakresie przyznawania kieszonkowego zostało zrealizowane częściowo.

[akta kontroli str. 30, 85-115]

Ad. 8) Zalecenie wydane w zakresie zatrudniania pracowników niebędących nauczycielami

W okresie objętym kontrolą zatrudniono 3 pracowników niebędących nauczycielami⁴⁰. W zakresie zatrudnienia ww. pracowników ustalono, iż osoby te posiadają kwalifikacje określone dla zajmowanych stanowisk w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników niebędących nauczycielami.

W zakresie przeglądu dotychczasowych umów o pracę pod kątem zgodności kwalifikacji pracowników z zajmowanymi stanowiskami ustalono, iż przedmiotowego przeglądu dokonano w ZP w okresie 21-29.06.2021 r. i nie ujawniono nieprawidłowości w tym zakresie.

Ww. ustalenia, po uwzględnieniu informacji w sprawie realizacji zaleceń przekazanej przez Dyrektora pismem⁴¹ z 10.06.2021 r. wskazują, iż zalecenie 8) zostało wykonane.

[akta kontroli str. 36-37, 120-160]

Ad. 9) Zalecenie dotyczące kosztów utrzymania wychowanków ZP

Z informacji pozyskanej od Dyrektora⁴² wynika, że od roku 2018 w związku ze zmniejszeniem grup wychowawczych oraz małą ilością wychowanków sukcesywnie redukowano miejsca pracy dla pracowników pedagogicznych. Na dzień 22.12.2021 r. plan etatów wynosi 34 natomiast zatrudnienie 17,91. Wakaty na ten sam dzień wynoszą 16,09. Od 1.09.2021 r. zmniejszono również w ramach oszczędności etaty pedagoga i psychologa z 1 etatu na 0,77 etatu. Również w ramach racjonalizacji wydatków bieżących od 1 września 2021 r. zmieniono operatora telefonii cyfrowej z [REDAKTOWANE] celem obniżenia abonamentów oraz opłat za przeprowadzone rozmowy służbowe. Dyrektor poinformował, iż w ZP przeprowadzane są tylko niezbędne remonty, a także, że w br. oddano w ramach oszczędności już w pierwszym kwartale kwotę 200 000,00 zł z wydatków bieżących w związku z mailem Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej odnośnie

⁴⁰ Sprzątaczkę/praczkę (0,6 etatu/0,4 etatu), kierowcę i strażnika.

⁴¹ Znak: L.dz. 548 /2021.

⁴² Pismo z 22.12.2021 r.

do racjonalizacji wydatków⁴³. Po rozliczeniu całego budżetu w ramach oszczędności na koniec roku 03.12.2021 r. zwrócono kwotę 1.591.861 zł. Wg stanu na 20.11.2021 r.:

- w rozdziale 75513 zmniejszenia planu dokonano na kwotę 350 260,00 zł; jest to przede wszystkim kwota z pozostałych wydatków bieżących.
- w rozdziale 80144 zmniejszenia planu dokonano na kwotę 1 225 568,00 zł; kwota dotyczy wynagrodzeń wraz z pochodnymi i wydatków bieżących.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż w ZP podjęto działania w ramach realizacji zalecenia pokontrolnego, tym niemniej skuteczność tych działań powinna podlegać ocenie w kolejnym roku (latach kalendarzowych).

[akta kontroli str. 116-119,161]

Ad. 10) Zalecenie dotyczące zapewnienia funkcjonowania skutecznej i adekwatnej kontroli zarządczej

Wobec ustalonych uchybień i nieprawidłowości należy uznać, iż nadal nie zrealizowano podstawowego celu kontroli zarządczej, jakim jest zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa. Tym samym kontrola zarządcza w zakresie gospodarowania środkami finansowymi nie we wszystkich działaniach jest należycie sprawowana.

W związku z powyższym zalecenie to nie zostało zrealizowane.

IV. OGÓLNA OCENA DZIAŁALNOŚCI ZP

Działalność ZP w zakresie realizacji zaleceń wydanych podczas czynności sprawdzających przeprowadzonych w dniach 22.02.-07.05.2021 r. w ramach wizytacji oceniono **pozytywnie z zastrzeżeniami**, z uwagi na stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości, w tym:

- 1) przypadki braku wskazania w umowach całkowitej wartości umowy; co mogło utrudnić głównemu księgowemu potwierdzenie dostępności środków finansowych na cel będący przedmiotem umów, pomimo wydanego w poprzedniej kontroli zalecenia w zakresie przeprowadzania kontroli wstępnej;
- 2) nieprawidłowe zapisy w Regulaminie, o których mowa w ustaleniach; pomimo wydanego wcześniej zalecenia dotyczącego wprowadzenia nowych, prawidłowych regulacji w zakresie zamówień publicznych;
- 3) przypadki nieprzestrzegania wewnętrznych regulacji w zakresie opisanych wyżej nieprawidłowości w zawarciu i treści umowy nr 2/ZPS/2021 z 1.10.2021 r.; pomimo

⁴³ Decyzja z 29 marca 2021 r. nr DB-I.311.23.2021.

wydanego wcześniej zalecenia dotyczącego konieczności stosowania konkurencyjnych procedur podczas zamówień publicznych;

- 4) brak określenia w *Regulaminie kieszonkowego* kryteriów oceny trudnej sytuacji materialnej wychowanka oraz sposobu pozyskiwania informacji na ten temat, a także przyznawanie kieszonkowego w kwotach zaokrąglonych do pełnego złotego, zamiast określania jego wysokości jako procent kwoty bazowej, pomimo wydanego wcześniej zalecenia w zakresie przyznawania kieszonkowego.
-

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

- 1) rzetelne dokumentowanie zawierania umów cywilnoprawnych, w tym w szczególności zapewnienie, że każdy wydatek będzie zgodny z zasadami finansów publicznych, poprzez ustalenie jego optymalnej wysokości i udokumentowanie tej czynności; ponownie wnosi się o przeprowadzenie i dokumentowanie kontroli wstępnej;
- 2) wprowadzenie adekwatnych regulacji dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych zapewniających, że ich stosowanie gwarantować będzie: przestrzeganie zasady konkurencyjności i przejrzystości w postępowaniach a wydatkowanie środków dokonywane będzie w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów przy optymalnym doborze metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, tj. zgodnie z postanowieniami art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁴⁴ (w tym też w zakresie obowiązku ustalania kar umownych dla zleceniobiorców oraz prawidłowego określania terminu zapłaty) oraz ich stosowanie; ponownie wnosi się o określanie w zawartych umowach zapisów zabezpieczających interesy Zakładu;
- 3) ponownie wnosi się o zmianę zapisów zawartych w regulaminie udzielania zamówień zgodnie z ww. ustaleniami;
- 4) przestrzeganie wewnętrznych regulacji w zakresie ustalania wartości zamówienia oraz wyboru wykonawcy;
- 5) ponownie wnosi się o modyfikację postanowień regulaminu kieszonkowego, w szczególności określenie kryteriów oceny trudnej sytuacji materialnej wychowanka oraz sposobu pozyskiwania informacji na ten temat, a także określanie wysokości

⁴⁴ Obecnie Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

przyznanego kieszonkowego jako procentu kwoty bazowej, bez zaokrąglania do pełnego złotego.

Stosownie do art. 52 ust. 5 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁴⁵ kierownik jednostki kontrolowanej w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania ma prawo przedstawić do niego stanowisko. Powyższe nie wstrzymuje realizacji wniosków lub zaleceń pokontrolnych.

Proszę o przekazanie, w terminie do 18.03.2022 r. pisemnej informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania.

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Jakub Janka
Zastępca Dyrektora
Biura Ministra

Sporządzono w dwóch egzemplarzach:

1. Dyrektor Zakładu Poprawczego w Sadowicach,
2. Wydział Kontroli Biura Ministra w Ministerstwie Sprawiedliwości – a/a.

⁴⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 224

STARSZY SPECJALISTA

M. Kamieniecka
Małgorzata Kamieniecka

18.03.2022
KONTROLA W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ
J. Janka
Zastępca Dyrektora
Biura Ministra