



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.017.03.2020

por. Maciej Konior
Dyrektor
Zakładu Karnego w Raciborzu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/075 Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez aktywizację zawodową

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Karny w Raciborzu ul. J. von Eichendorffa 14, 47-400 Racibórz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	por. Maciej Konior, Dyrektor Zakładu Karnego w Raciborzu, od 1 marca 2020 r. do nadal ² . W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił ppłk Jarosław Piątek, od 1 maja 2015 r. do dnia 31 sierpnia 2017 r. oraz płk Grzegorz Kosiński od 1 września 2017 r. do 27 lutego 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 4)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozpoznanie potrzeb w celu prowadzenia działań na rzecz zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności w ramach projektu „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania pozbawienia wolności” ³ , 2. Realizacja zadań przewidzianych w Projekcie.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2016-2020 (I kwartał) z uwzględnieniem wcześniejszej dokumentacji dotyczącej okresu objętego kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Jerzy Piasecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/166/2020 z 30 czerwca 2020 r. 2. Marcin Wesoły, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/208/2020 z 6 sierpnia 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-3)</p>

¹ Dalej: ZK lub Zakład.

² Dalej: Dyrektor Zakładu lub Dyrektor ZK.

³ Dalej: Projekt.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; zwana dalej: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zakład podjął odpowiednie działania w celu rozpoznania potrzeb w zakresie zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności w ramach Projektu realizowanego na podstawie Porozumienia o dofinansowanie projektu pt. „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania pozbawienia wolności”, zawartego w 2016 r. pomiędzy Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Centralnym Zarządem Służby Więziennej⁶. Na etapie planowania tematyki ww. szkoleń analizowano, zgodnie z założeniami wniosku o dofinansowanie Projektu (stanowiącego załącznik nr 2 do Porozumienia), zarówno potrzeby osadzonych, jak i lokalnego rynku pracy. Osadzonym zapewniono dostęp do informacji o możliwości udziału w cyklach szkoleniowo-aktywizujących i prawidłowo przeprowadzono rekrutację uczestników tych cykli. Połowa, spośród ośmiu objętych kontrolą NIK szkoleń zawodowych, została jednak zrealizowana niezgodnie z przyjętymi harmonogramami. Czas trwania tych szkoleń był bowiem krótszy nawet o około 35% od założonego. Przyczyną powyższych nieprawidłowości był nierzetelny nadzór nad realizacją szkoleń, sprawowany w sposób niezapewniający zgodności szkoleń z przyjętymi założeniami w zakresie czasu ich trwania. Wszystkim uczestnikom, którzy ukończyli szkolenia przekazano certyfikaty potwierdzające otrzymanie wsparcia w Projekcie.

Zakład w ramach Projektu podjął niezbędne działania na rzecz zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności. W latach 2016-2019 Zakład zorganizował 25 szkoleń, które ukończyło 285 spośród 300 uczestników (tj. 95%).

Spośród objętych próbą badawczą 92 skazanych, którzy ukończyli szkolenia, 66 (tj. 72%) skierowano do zatrudnienia w Zakładzie lub podmiotach zewnętrznych, z którymi Zakład zawarł umowy bądź porozumienia o odpłatnym zatrudnieniu skazanych. Do 30 września 2018 r. ponad połowę osadzonych skierowano jednak do zatrudnienia niekierunkowego, tj. nieodpowiadającego przedmiotowi uprzednio ukończonego szkolenia zawodowego, co było niezgodne z założeniem wniosku o dofinansowanie Projektu⁷, obligującym do kierowania osadzonych do zatrudnienia odpowiadającego umiejętnościom zawodowym uzyskanym w ramach szkoleń.

Zakład wypełniał swoje obowiązki sprawozdawcze i po zakończeniu każdego szkolenia przekazywał wymagane informacje do Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Katowicach⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozpoznanie potrzeb w celu prowadzenia działań na rzecz zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności w ramach Projektu

Opis stanu faktycznego

1.1. Dyrektor Zakładu przedstawił Dyrektorowi Okręgowemu Służby Więziennej w Katowicach¹⁰ propozycje przeprowadzenia w latach 2016-2019 29 cykli

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „Porozumienie”.

⁷ Pkt IV ppkt 4.1 jego pierwotnej wersji datowanej na dzień 22 kwietnia 2016 r. (od 1 października 2018 r. w związku ze zmianą treści wniosku o dofinansowanie Projektu, dopuszczono tzw. zatrudnienie niekierunkowe).

⁸ Dalej: „OISW”.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dalej: Dyrektor OISW.

szkoleniowo-aktywizacyjnych¹¹, z czego zaakceptowane¹² zostało 25 cykli, które zostały zrealizowane¹³. W I kwartale 2020 r. nie zrealizowano żadnego z czterech zaproponowanych szkoleń¹⁴ z uwagi na niezawarcie w tym okresie przez Dyrektora OISW umowy na realizację szkoleń w 2020 r.

(akta kontroli str. 5, 8, 10-75)

W zrealizowanych 25 szkoleniach zawodowych udział wzięło łącznie 300 osadzonych¹⁵, z czego 285 osób, tj. 95% je ukończyło.

(akta kontroli str. 5)

Przyczyną nie ukończenia szkoleń przez 15 skazanych była degradacja osadzonego¹⁶ (w dwóch przypadkach), przekroczenie dopuszczalnej liczby nieobecności na zajęciach (w ośmiu przypadkach), przeniesienie skazanego do innego Zakładu w trakcie szkolenia (w jednym przypadku), udzielenie warunkowego zwolnienia (w dwóch przypadkach) oraz zwolnienie na odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego (w dwóch przypadkach).

(akta kontroli str. 90-106)

1.2. ZK nie sporządzał pisemnych analiz dotyczących potrzeb zawodowych osób osadzonych oraz lokalnego rynku pracy.

Dyrektor Zakładu wyjaśnił, że tematyka szkoleń zawodowych prowadzonych w Zakładzie, planowana była głównie na podstawie indywidualnych rozmów z osadzonymi prowadzonymi przez wychowawców, w trakcie których ustalano zapotrzebowanie na konkretne kierunki kształcenia zawodowego. Analizowano wykształcenie i zainteresowania osadzonych, ich kwalifikacje i kompetencje zawodowe, a także rozważano możliwość ich wykorzystania po opuszczeniu Zakładu. Ponadto, jak podał Dyrektor Zakładu, analizowano również lokalny rynek pracy, a w szczególności zapotrzebowanie firm, z którymi ZK dotychczas współpracował. Przy wyborze tematów korzystano również z dokumentu pn. „Koncepcja implementacji Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój w działalność resocjalizacyjną Służby Więziennej”¹⁷.

(akta kontroli str. 8)

¹¹ Pismem z dnia 16 czerwca 2016 r. ZK zaproponował do realizacji w 2016 r. cztery kursy, w tym jedną edycję brukarza oraz trzy edycje w zakresie wykończenia wnętrz w budownictwie, pismami z dnia 30 listopada 2016 r. i 18 maja 2017 r. ZK na 2017 r. zaproponował realizację pięciu kursów, w tym dwie edycje krawiectwa, oraz po jednej edycji malarz-glazurnik, tynkarz-posadzkarz i brukarz-betoniarz, pismem z dnia 8 listopada 2017 r. na 2018 r. zaproponował do realizacji 10 kursów, w tym cztery cykle brukarz-betoniarz, trzy edycje malarz-glazurnik, dwie edycje tynkarz-posadzkarz oraz jedną edycję elektryk z uprawnieniami do 1kV, pismem z dnia 6 listopada 2018 r. na 2019 r. zaproponował do realizacji 10 kursów, w tym cztery cykle brukarz-betoniarz, trzy edycje malarz-glazurnik, dwie edycje elektryk z uprawnieniami do 1kV oraz jedną edycję tynkarz-posadzkarz. Dalej: szkolenia zawodowe lub szkolenia.

¹² W dniu 15 września 2016 r. zawarto umowę z Konsorcjum reprezentowanym przez Dyrektora Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „Pomerania” na zorganizowanie 30 cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych, w tym dwóch szkoleń w ZK w Raciborzu. W dniu 17 maja 2017 r. zawarto umowę z ww. Konsorcjum na przeprowadzenie 78 kursów w tym pięciu w ZK Racibórz, w 2018 r. zawarto dwie umowy jedną w dniu 5 lutego 2018 r. na przeprowadzenie 91 kursów w tym siedmiu w ZK Racibórz oraz w dniu 9 października 2018 r. na przeprowadzenie 29 kursów w tym trzech w ZK Racibórz. Obydwie z Pomorską Instytucją Gospodarki Budżetowej „Pomerania” w Koszalinie. W 2019 r. na przeprowadzenie 112 kursów w tym ośmiu w ZK Racibórz.

¹³ W 2016 r. przeprowadzono dwa cykle szkoleniowo-aktywizacyjne (brukarz i technolog robót wykończeniowych), w 2017 r. pięć (dwa razy krawiec, tynkarz-posadzkarz, malarz-glazurnik, brukarz-betoniarz), w 2018 r. 10 (cztery szkolenia brukarz-betoniarz, dwa szkolenia tynkarz-posadzkarz, trzy szkolenia technolog robót wykończeniowych oraz jedno elektryk z uprawnieniami do 1 kV i SEP, w 2019 r. osiem (cztery brukarz, trzy technolog robót wykończeniowych oraz jedno elektryk z uprawnieniami do 1 kV i SEP).

¹⁴ Pismem z dnia 3 grudnia 2019 r. Dyrektor ZK zaproponował do realizacji w 2020 r. cztery kursy, w tym dwa cykle brukarz-betoniarz, jedną edycję malarz-glazurnik oraz jedną edycję elektryk z uprawnieniami do 1kV.

¹⁵ We wszystkich przypadkach grupa biorących udział w poszczególnych kursach składała się z 12 osadzonych.

¹⁶ Degradacja, tj. karne usunięcie ze szkolenia z m.in. za brak wykonywania poleceń, lekceważący stosunek do wyznaczonych zadań.

¹⁷ W dniu 23 sierpnia 2016 r. zatwierdzonej do stosowania przez Zastępcę Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Dalej: „Koncepcja implementacji Programu”.

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Zakładu dotyczące rozpoznania potrzeb w zakresie zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności w ramach Projektu.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Realizacja zadań przewidzianych w Projekcie

2.1. W okresie objętym kontrolą Dyrektor ZK stosownie do założeń wynikających z pkt. 4.3 Wniosku o dofinansowanie Projektu, powołał interdyscyplinarny zespół koordynujący postępy i realizację Projektu¹⁸. W skład Zespołu, zgodnie z wymogami ww. Wniosku, weszli przedstawiciele następujących działów służby więziennej: ochrony, penitencjarnej, finansowej, kwatermistrzowskiej oraz służby zdrowia. Przewodniczący Zespołu zobowiązany został do kierowania pracami Zespołu, a do zadań Zespołu należała realizacja zadań projektowych i nadzór nad nimi.

(akta kontroli str.107-110)

2.2. Zakład, zgodnie z pkt. 3.2 Grupy docelowe oraz 4.5 Sposób zarządzania projektem Wniosku o dofinansowanie Projektu, rozpoczął proces rekrutacji od akcji promocyjnej, informującej osadzonych o możliwości uczestnictwa w Projekcie oraz określającej warunki formalne, jakie muszą spełnić uczestnicy. Akcję informacyjną przeprowadzono za pośrednictwem radiowęzła, poprzez wywieszenie ogłoszeń na tablicach ogłoszeń w poszczególnych oddziałach ZK. Ponadto o możliwości wzięcia udziału w kursach osadzonych informowali wychowawcy ZK.

(akta kontroli str.113-129)

2.3. Uczestnicy ośmiu cykli szkoleniowych objętych próbą kontrolną NIK¹⁹ zostali wytypowani na zasadach przewidzianych we wniosku o dofinansowanie Projektu, a następnie zakwalifikowani przez Komisję Penitencjarną do odbycia szkolenia. Byli to osadzeni, którzy posiadali nieodległy termin końca kary pozbawienia wolności²⁰, byli zainteresowani nabyciem, podniesieniem bądź zmianą kwalifikacji zawodowych oraz posiadali orzeczenie lekarskie dopuszczające do danego kursu. Osadzeni składali ponadto pisemne oświadczenie, że po opuszczeniu więzienia nie będą pobierali emerytury lub renty.

(akta kontroli str.130-284)

2.4. Uczestnicy ośmiu cykli szkoleniowych objętych próbą kontrolną²¹, stosownie do umów zawartych przez OISW z wykonawcami, przed rozpoczęciem zajęć otrzymali wykaz materiałów do zajęć, m.in. broszury, podręczniki, tematykę obrazującą

¹⁸ W 2016 r. Zespół powołano w dniu 15 czerwca, w składzie pięcioosobowym, w 2017 r. powołano Zespół w 15 maja w składzie dziewięcioosobowym oraz dokonano zmiany składu Zespołu w dniu 6 października, w 2019 r. powołano Zespół w dniu 18 lipca w składzie dziewięcioosobowym.

¹⁹ Doboru dokonano celowo tj. po dwa pierwsze cykle szkoleniowo-aktywizacyjne w danym roku okresu objętego kontrolą. Analizą objęto ogółem osiem cykli szkoleniowych, w których udział wzięło 96 osadzonych z czego 92 ukończyło szkolenie. I tak analizą objęto w 2016 r. szkolenia obejmujące dwa cykle szkoleniowo-aktywizacyjne (brukarz zorganizowany w okresie 3.10.- 2.11.2016 r. i technolog robót wykończeniowych zorganizowany w okresie 3.11.- 7.12.2016 r.), w 2017 r. szkolenia z zakresu krawiectwa zorganizowany w okresie 30.05.- 27.06.2017 r. i tynkarz-posadzkarz zorganizowany w okresie 17.08.- 14.09.2017 r., w 2018 r., technolog robót wykończeniowych zorganizowany w okresie 14.02.- 21.03.2018 r. i elektryk z uprawnieniami do 1 kV i SEP zorganizowany w okresie 19.03.- 25.04.2018 r., w 2019 r. technolog robót wykończeniowych zorganizowany w okresie 6.03.- 4.04.2019 r. i elektryk z uprawnieniami do 1 kV i SEP zorganizowany w okresie 8.08.- 16.05.2019 r. W I kw. 2020 r. nie przeprowadzono żadnego cyklu szkoleniowego.

²⁰ Nie więcej niż 2 lata lub nie więcej niż 2 lata do nabycia uprawnień formalnych pozwalających do ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie z pozostałej części kary.

²¹ Ustaleń dokonano na podstawie badania dokumentacji ośmiu szkoleń przeprowadzonych w ZK w latach 2016-2019 (wyszczególnionych w punkcie 2.3. niniejszego wystąpienia kontrolnego).

program szkolenia oraz harmonogram zajęć. Wszystkie przewidziane zajęcia odbyły się w dniach określonych w harmonogramach szkoleń, co potwierdziły zapisy dokonane w tzw. *Książce ruchu osób i pojazdów*, wskazujące na obecność wykładowców na terenie zakładu w określonych dniach. Z kolei wpisy w *Oddziałowej książce ruchu osadzonych* oraz na listach obecności potwierdziły uczestnictwo osadzonych w zajęciach, jednakże w przypadku czterech szkoleń, czas ich trwania był krótszy od założonego²² (120 godzin zegarowych), co szczegółowo przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Zajęcia były prawidłowo dokumentowane, tj. w sposób przewidziany w umowie z wykonawcą, m.in. poprzez prowadzenie list obecności podpisywanych przez uczestników kursu oraz prowadzenie dziennika zajęć.

(akta kontroli str. 285-496)

2.5. Spośród 96 uczestników szkoleń objętych próbą badawczą, 92 je ukończyło (96%). Przyczyną nieukończenia szkoleń przez czterech osadzonych było przetransportowanie osadzonego do innego ZK (jeden przypadek), udzielenie warunkowego przedterminowego zwolnienia (jeden przypadek) oraz przekroczenie dopuszczalnej liczby nieobecności na zajęciach (w dwóch przypadkach).

Stosownie do zapisów umów zawartych pomiędzy OISW a wykonawcami szkoleń, wszyscy uczestnicy, którzy ukończyli szkolenie, otrzymali zaświadczenia, które potwierdzały ukończenie szkolenia, zawierały imię i nazwisko, adres zamieszkania, nr PESEL, nazwę szkolenia, datę wydania i numer zaświadczenia. Osadzeni potwierdzili własnoręcznym podpisem na odrębnej liście odbiór ww. dokumentów, których kopie znajdowały się w dokumentacji przeprowadzonych szkoleń w ZK. Otrzymane zaświadczenia o ukończeniu kursów zawodowych, stosownie do § 21 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie sposobu i trybu prowadzenia nauczania w zakładach karnych i aresztach śledczych²³, nie zawierały informacji o tym, że zostały uzyskane w czasie wykonywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania.

(akta kontroli str. 90-91, 100-101, 504-671)

2.6. Spośród ww. 92 uczestników, którzy ukończyli szkolenie, 66 osób (tj. 72%) zostało skierowanych do zatrudnienia, w tym 29 osób do zatrudnienia odpłatnego (w tym 24 osoby w podmiotach zewnętrznych) oraz 37 osób do zatrudnienia nieodpłatnego w Zakładzie.

(akta kontroli str. 672-674)

Przyczyną nieskierowania wszystkich uczestników szkoleń do zatrudnienia było m.in. przetransportowanie osadzonego do innego ZK oraz udzielenie warunkowego przedterminowego zwolnienia.

(akta kontroli str. 8)

Spośród ww. 66 zatrudnionych osadzonych, w 64 przypadkach udział skazanych w Projekcie (cykl szkolenia i zatrudnienia) wyniósł powyżej dwóch miesięcy. W pozostałych dwóch przypadkach udział skazanych²⁴ był krótszy od dwóch miesięcy, tj. w pierwszym przypadku udział w kursie trwał łącznie 50 dni (z tego udział w szkoleniu wyniósł 28 dni i zatrudnienie 22 dni), a w drugim przypadku udział wyniósł łącznie 51 dni (z czego 38 dni szkolenie oraz 13 dni zatrudnienie).

Spośród 66 zatrudnionych osób, 13 osadzonych zostało zatrudnionych na pełny etat. W 15 przypadkach wymiar czasu pracy wyniósł 7/8 etatu, w 10 przypadkach

²² Planowany czas cykli szkoleniowych objętych próbą kontrolną wg harmonogramów miał wynieść 160 godzin lekcyjnych tj. 120 godzin zegarowych. Czas przebywania osadzonych na ww. kursach wyniósł odpowiednio 90,15h, 79,05h, 78,10 h, 103,40h, 122,15h, 125,45h, 125,35h i 132h.

²³ Dz. U. 2016 r. poz.2004

²⁴ kurs elektryka w okresie od 6marca do 4 kwietnia 2019 r. oraz kurs technologa w okresie od 8 kwietnia do 16 maja 2019 r.

wymiar wyniósł 6/8 etatu, w jednym przypadku 4/8 oraz w jednym 2/8 etatu. W 24 przypadkach zatrudnienie wyniosło do 90 godz. oraz w dwóch przypadkach zatrudnienie było realizowane na podstawie umowy zlecenia.

W 25 przypadkach osadzeni zostali skierowani do pracy zgodnej z ukończonym kursem (38%). W pozostałych 41 przypadkach (62%) zatrudnienie nie było tematycznie związane ukończonym szkoleniem zawodowym, w tym do 30 września 2018 r. spośród 48 osadzonych skierowanych do zatrudnienia, 26 skierowano do zatrudnienia niekierunkowego (54%) wbrew wymogom wniosku o dofinansowanie Projektu, co szczegółowo przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 672-674)

W wyniku realizacji objętych próbą kontrolną szkoleń, Zakład uzyskał w poszczególnych latach następujące wskaźniki zatrudnienia: w 2016 r. – 66,7%, w 2017 r. – 60,9%, - w 2018 r. – 78,3%, - w 2019 r. – 81,8%.

(akta kontroli str. 5-7)

2.7. Zakład nie dysponował informacjami o zawodowych losach uczestników Projektu, którzy zakończyli odbywanie kary pozbawienia wolności. Jak wyjaśnił Dyrektor ZK, administracja Zakładu nie posiada kompetencji do zbierania informacji o zatrudnieniu osób po zakończeniu kary pozbawienia wolności.

(akta kontroli str. 8)

2.8. Zakład, zgodnie z § 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych²⁵, w latach 2016-2020 zawarł z sześcioma podmiotami gospodarczymi umowy o odpłatnym zatrudnieniu skazanych. W ZK nie zostały opracowane wewnętrzne regulacje wylaniania wyboru zewnętrznych podmiotów, u których mogli być zatrudnieni osadzeni, natomiast jak podał Dyrektor ZK, podmioty do przedmiotowej współpracy pozyskiwano w wyniku prowadzenia akcji informacyjnej (także w oparciu o program „Praca dla Więźnia”) dotyczącej możliwości zatrudniania osadzonych, w tym poza terenem jednostki w systemie bez konwojenta. Dyrektor ZK wyjaśnił, że umowy podpisywano z firmami, które zgłaszały chęć zatrudniania osób pozbawionych wolności.

(akta kontroli str. 9, 675-713)

2.9. W okresie objętym kontrolą Zakład nie dokonywał zakupu sprzętu i materiałów dydaktycznych na potrzeby realizacji Projektu²⁶.

W dniu 15 grudnia 2016 r. ZK przesłał do OISW zestawienie, w którym wskazał na potrzebę zakupu 24 szt. sprzętu (m.in. wiertarki udarowej, mieszadeł elektrycznych, betoniarki, szlifierki, taczek budowlanych, gilotyiny brukarskiej), o wartości do 3500 zł oraz zakupu dwóch szt. sprzętu o wartości powyżej 3 500 zł, który miałby być wykorzystywany w ramach Projektu.

(akta kontroli str.720-721)

W dniu 20 listopada 2017 r. ZK dokonał przyjęcia na stan jednostki, otrzymanych z OISW: środka trwałego (młota wyburzeniowego + młotowiertarki) o wartości

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1887, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych”.

²⁶ Zgodnie z § 18 Porozumienia o dofinansowanie projektu w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 nr POWR.02.07.00-00-0001/15/00 zawartego 12 lipca 2016 r. pomiędzy Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej występującym jako Instytucja Pośrednicząca a Centralnym Zarządem Służby Więziennej, występującym jako Beneficjent oraz § 13 ust. 4 Zarządzenia nr 36/16 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z 27 lipca 2016 r. w sprawie zasad realizacji przez Służbę Więzienną projektu pn. „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności” finansowanego ze środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, wszystkich wydatków w ramach POWER dokonywały CZSW oraz OISW.

4 517,52 zł oraz 20 składników obrotowych o łącznej wartości 17 967,63 zł²⁷, tj. sprzęt i materiały.

(akta kontroli str. 723-726)

Przeprowadzone oględziny środka trwałego potwierdziły, iż otrzymany młot wyburzeniowy był wykorzystywany do prac przy układaniu kostki brukowej w trakcie trwania kursu zorganizowanego w ramach Projektu.

(akta kontroli str. 727)

2.10. Zakład, zgodnie z wytycznymi nr 1/2016 Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Katowicach z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie określenia zasad współpracy pomiędzy OISW, a zakładami karnymi i aresztami karnymi okręgu katowickiego w trakcie realizacji zadań rzeczowych oraz rozliczeń finansowanych w ramach Projektu²⁸, po zakończeniu danego cyklu szkoleniowo-aktywizacyjnego przekazywał do OISW dane o absolwentach kursu oraz osadzonych, którzy nie ukończyli szkolenia wraz z listami obecności oraz pisemne potwierdzenia odbioru usług szkoleniowych²⁹. Informacje te zgodnie z § 14.1 ww. wytycznych przesłano w wymaganym terminie za pośrednictwem poczty elektronicznej.

(akta kontroli str. 9, 731,738,740,742)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Nadzór nad realizacją szkoleń zawodowych wykonywany był w sposób nierzetelny, niezapewniający zgodności szkoleń z przyjętymi założeniami w zakresie czasu ich trwania. W przypadku bowiem czterech³⁰ spośród ośmiu analizowanych szkoleń (50%) ze strony Zakładu potwierdzono prawidłową ich realizację, nie wnosząc żadnych zastrzeżeń, pomimo że czas trwania tych szkoleń wynosił odpowiednio 90,15h, 79,05h, 78,10h, 103,40h (według wpisów w *Księżce ruchu osób i pojazdów* dokumentujących wejścia/wyjścia wykładowców) i tym samym był krótszy od wymaganego (120 godzin)³¹ o odpowiednio 29,45h (tj. o 24,5%), 40,55h (tj. o 33,8%), 41,50h (tj. o 34,6%) i 16,20h (o 13,5%). Powyższe potwierdzenie prawidłowości realizacji kursu stanowiło podstawę dokonania płatności przez OISW na rzecz wykonawcy wynagrodzenia w wysokości o 28 424,78 zł wyższej od kwoty wynikającej z rozliczenia kursu w sposób przewidziany w umowie o szkolenie³².

²⁷ Przyjęto m.in. trzy wiertarki udarowe, trzy szlifierki kątowe, trzy drabiny malarskie, trzy gilotyny brukarskie, rusztowanie jezdne, betoniarkę. Ww. sprzęt miał być wykorzystywany w ramach kursów w ramach kursów brukarz, technolog robót wykończeniowych

²⁸ Dalej: „Wytyczne OISW”.

²⁹ Ustaleń dokonano na podstawie analizy dokumentacji źródłowej ośmiu szkoleń, stanowiących ww. próbę kontrolną.

³⁰ Dotyczy kursu „Brukarz wraz z cyklem zajęć z aktywizacji zawodowej i pierwszej pomocy przedmedycznej” zorganizowanego w dniach 3.10.-2.11.2016 r., „Technolog robót wykończeniowych wraz z cyklem zajęć z aktywizacji zawodowej i pierwszej pomocy przedmedycznej” zorganizowanego w dniach 3.11.-7.12.2016r, „Krawiec z cyklem zajęć z aktywizacji zawodowej i pierwszej pomocy przedmedycznej” zorganizowanego w dniach 30.05.-27.06.2017 r., „Tynkarz - posadzkarz z cyklem zajęć z aktywizacji zawodowej i pierwszej pomocy przedmedycznej” zorganizowanego w dniach 17.08.-14.09.2017 r.

³¹ Zgodnie z zatwierdzonymi do realizacji przez Dyrektora Zakładu harmonogramami, czas trwania każdego kursu miał wynieść 160 godzin lekcyjnych tj. 120 godzin zegarowych.

³² OISW dokonał zapłaty za przeprowadzone cztery kursy, których czas trwania był niższy od założonego w harmonogramie w następujących wysokościach:

1) 26 524,80 zł, w przypadku uczestnika kursu brukarz zorganizowanego w okresie 3 października do 2 listopada 2016 r. Przy założeniu do zrealizowania 120 godzin zegarowych jedna godzina kursu kosztowała 221,04 zł,

2) 26 524,80 zł, w przypadku uczestnika kursu technologa robót wykończeniowych zorganizowanego w okresie 3 listopad do 7 grudnia 2016 r. Przy założeniu do zrealizowania 120 godzin zegarowych jedna godzina kursu kosztowała 221,04 zł,

3) 26 135,26 zł, w przypadku uczestnika kursu krawieckiego zorganizowanego w okresie 30 maja do 27 czerwca 2017 r. Przy założeniu do zrealizowania 120 godzin zegarowych jedna godzina kursu kosztowała 217,79 zł,

4) 27 138,24 zł, w przypadku uczestnika kursu tynkarz-posadzkarz zorganizowanego w okresie 17 sierpnia do 14 września 2017 r. Przy założeniu do zrealizowania 120 godzin zegarowych jedna godzina kursu kosztowała 226,15 zł.

(akta kontroli str. 285 i 304,305 i 323, 339 i 352, 353 i 379, 497, 744-751)

Przewodniczący Zespołu, odpowiedzialny za kierowanie Zespołem powołanym do realizacji zadań projektowych i nadzoru nad nimi wyjaśnił, że „ocena realizacji kursu traktowana był całościowo. Analizowana była dokumentacja sporządzana zarówno w trakcie kursu, jak i po jego zakończeniu, pod kątem zgodności z założeniami wyjściowymi. Godziny i dni realizacji zajęć w ramach kursu odnotowywane były w tzw. dzienniku dotyczącym realizacji zajęć cyklu aktywizacyjno-szkoleniowego przez prowadzących poszczególne zajęcia, co potwierdzali własnoręcznym podpisem. Stan godzinowy zajęć odnotowany w dziennikach poszczególnych kursów był tożsamy z liczbą godzin lekcyjnych uwzględnionych w harmonogramie każdego kursu. Ponadto oceniany był efekt końcowy, a więc wykonanie określonego frontu prac (np. wybrukowanie placu spacerowego, położenie instalacji elektrycznej itp.), stanowiący wymierny sposób oceny realizacji cyklu szkoleniowego. Dodatkową formą weryfikacji przyswojenia zarówno wiedzy teoretycznej, jak i praktycznej przez uczestników kursu był egzamin, którego zdanie świadczyło o zaangażowaniu zarówno uczestników, jak i prowadzących kurs w jego realizację. Wszyscy osadzeni kończący kurs otrzymywali stosowne dokumenty dotyczące potwierdzenia uczestnictwa w nim i jego ukończenia po zdanym egzaminie. Wypełniali również ankiety ewaluacyjne. Nadmienić należy, że wszystkie osoby zaangażowane w pracę zespołu powołanego do spraw POWER poza swoimi bieżącymi zadaniami służbowymi przydzielonymi do danego stanowiska, realizowały poszczególne obowiązki w ramach POWER, które były zadaniami dodatkowymi. Żadna z tych osób nie mogła sobie pozwolić na całkowite skoncentrowanie się wyłącznie na realizacji zadań związanych z kursami, w jednostkach podstawowych nie było dodatkowych etatów w tym zakresie. Potwierdzenie odbioru szkolenia dokonywane było właśnie na podstawie analizy dokumentacji oraz efektu końcowego w postaci wykonaniu frontu założonych prac”. Ponadto Przewodniczący Zespołu podał, że nie potrafi wyjaśnić dlaczego w latach 2016 i 2017 nie była prowadzona analiza porównawcza godzin zajęć założonych w harmonogramie i odnotowanych w dzienniku, z godzinami wejść i wyjść do jednostki osób prowadzących zajęcia.

(akta kontroli str. 761-762)

Z kolei Dyrektor ZK podał, że „w początkowej fazie implementacji programu POWER, administracja (...) jednostki oraz osoby koordynujące przebieg implementacji programu POWER, skupiały się na osiągnięciu przede wszystkim celów kursów zawodowych, tj. teoretyczne i praktyczne przeszkolenie uczestników szkolenia z tematyką szkolenia zawodowego, wykonanie zamierzonych w kursie prac praktycznych, utrzymanie stanu ilościowego uczestników szkolenia oraz rzetelne wykonanie przewidzianych na dany kurs robót, tzn. wykonanie zlecenia w sposób pozwalający na odbiór i zaakceptowanie wyników zrealizowanego kursu zawodowego. Raportowaniu podległy przede wszystkim powyższe kwestie, stąd też zwracano szczególną uwagę na skład ilościowy uczestników szkolenia, włącznie z informowaniem przełożonych o jakichkolwiek zmianach w tym zakresie (...)”. W ocenie Dyrektora ZK, „na czas początkowej implementacji programu POWER, zrealizowanie zamierzonych celów poszczególnych kursów rozumiane było jako całościowa realizacja wyznaczonego obszaru prac. Z powyższych powodów nie przykładano na tamten czas należytej uwagi także do kwestii rozliczania godzinowego wymiaru trwania kursu”.

Jak wyżej opisano w przypadku kursu z pozycji 1, różnica pomiędzy czasem zaplanowanym a czasem przeznaczonym na realizację kursu wyniosła 29,45h, w przypadku pozycji 2 wyniosła 40,55 h. Natomiast w przypadku pozycji 3 i 4 wyniosła odpowiednio 41,50 h i 16,20 h. Przyjmując powyższe dane (czas i wartość jednej godziny kursu) wartość niezrealizowanych godzin poszczególnych kursów wyniosła 6 575,94 zł, 9 044,22 zł, 9 110,84 zł i 3 693,78 zł. Łączna wartość niezrealizowanych godzin czterech kursów wyniosła 28 424,78 zł.

(akta kontroli str. 9)

Ustosunkowując się do opisanych wyżej wyjaśnień NIK wskazuje, że zgodnie z § 1 pkt 3 Zarządzeń Dyrektora ZK nr 74/2016 z dnia 15 czerwca 2016 r., 83/2017 z dnia 15 maja 2017 r. i 190/2017 z dnia 6 października 2017 r. w sprawie powołania interdyscyplinarnego zespołu koordynującego postępy i realizację Projektu, Przewodniczący Zespołu interdyscyplinarnego odpowiadał za kierowanie pracami zespołu powołanego do realizacji zadań projektowych i nadzoru nad nimi, a dokonywanie weryfikacji czasu trwania kursów jedynie w ograniczonym zakresie (tj. wyłącznie na podstawie zapisów dokonanych przez wykładowców) nie gwarantowało prawidłowej ich realizacji. W ocenie NIK wyjaśnienia złożone przez Przewodniczącego Zespołu oraz Dyrektora Zakładu w ww. zakresie nie zasługują na uwzględnienie, gdyż sam fakt ukończenia przez osadzonych danego kursu i pozytywnego zaliczenia egzaminów nie świadczy jednocześnie o prawidłowości realizacji samego kursu.

(akta kontroli str. 107-109)

2) Spośród 48 osadzonych, którzy ukończyli objętą próbą badawczą szkolenia zawodowe, 26 (54%) do 30 września 2018 r. zostało skierowanych do zatrudnienia niekierunkowego, tj. do zatrudnienia nieodpowiadającego przedmiotowi uprzednio ukończonego szkolenia zawodowego. Powyższe było niezgodne z założeniem wniosku o dofinansowanie Projektu³³, że po ukończeniu szkolenia zawodowego jego uczestnik będzie skierowany do odbycia praktyki zawodowej w formie zatrudnienia odpłatnego lub nieodpłatnego.

(akta kontroli str. 672-674)

Dyrektor ZK podał, że posiadał ustną zgodę Dyrektora OISW (udzieloną w trakcie wideokonferencji) na zatrudnianie osadzonych do prac zbliżonych z tematyką ukończonego kursu.

(akta kontroli str. 8)

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień Dyrektora Zakładu, NIK wskazuje, że do 30 września 2018 r. dopuszczalne było wyłącznie kierowanie osadzonych do zatrudnienia odpowiadającego umiejętnościom zawodowym uzyskanym w ramach szkoleń. Zatrudnienie absolwentów szkoleń, oprócz waloru resocjalizacyjnego mającego na celu wyuczenie nawyku pracy, służyć miało także pogłębieniu ich umiejętności praktycznych w wykonywaniu zdobytego zawodu. Natomiast kierowanie osadzonych do zatrudnienia niekierunkowego było dopuszczone dopiero od 1 października 2018 r., o czym Dyrektorzy jednostek penitencjarnych zostali poinformowani w trakcie narady przez Dyrektora OISW zorganizowanej w dniu 11 września 2018 r.

(akta kontroli str. 763)

OCENA CZĄSTKOWA

Osadzonym zapewniono dostęp do informacji o możliwości udziału w cyklach szkoleniowo-aktywizujących i prawidłowo przeprowadzono rekrutację uczestników tych cykli. Połowa z ośmiu szkoleń objętych próbą badawczą została przeprowadzona niezgodnie z przyjętymi założeniami, gdyż czas ich trwania był krótszy od przewidzianego w harmonogramach kursów. Wszyscy absolwenci szkoleń otrzymali zaświadczenia potwierdzające ukończenie kursu, a część z nich następnie skierowano do zatrudnienia w Zakładzie lub podmiotach zewnętrznych, z którymi Zakład posiadał zawarte umowy o odpłatnym zatrudnieniu skazanych. Do

³³ Pkt IV ppkt 4.1 jego pierwotnej wersji datowanej na dzień 22 kwietnia 2016 r.

30 września 2018 r. ponad połowa osadzonych podjęła zatrudnienie niekierunkowe, co było niezgodne z wymaganiami Projektu.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Katowice, 12 października 2020 r.

Kontroler
Jerzy Piasecki
gł. specjalista k. p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....