



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.003.01.2019

Dyrektor Zakładu Karnego w Rzeszowie
ppłk Krzysztof Kulczycki

Zakład Karny w Rzeszowie
35-959 Rzeszów, ul. Załęska 76

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/19/502 Prawidłowość korzystania z wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych określonych
w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Karny w Rzeszowie. 35-959 Rzeszów, ul. Załęska 76.
Kierownik jednostki kontrolowanej:	Ppłk Krzysztof Kulczycki, dyrektor Zakładu Karnego w Rzeszowie, od dnia 1 marca 2020 r. W okresie objętym kontrolą dyrektorem Zakładu Karnego w Rzeszowie był płk Robert Kogut.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość udzielania zamówień przywieziennym zakładom pracy. Rzetelność wykonywania umów zawartych z przywieziennymi zakładami pracy.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ¹ oraz działania podejmowane przed tym okresem, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontroler	Kazimierz Ramocki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/196/2019 z dnia 3 grudnia 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli: str. 1 – 2, 656)</p>

¹ Do dnia 17 stycznia 2020 r.

² Dz. U. z 2019 r., poz. 489 ze zm.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli zastosowanie przez Zakład Karny wyłączenia stosowania ustawy *Prawo zamówień publicznych*⁴, określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy ocenia negatywnie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Korzystając ze zwolnienia przewidzianego przepisem art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp, Zakład Karny w latach 2017-2020 udzielał zamówień na roboty budowlane i dostawy, w tym trzech poddanych szczegółowej kontroli, związanych z budową hal produkcyjnych o łącznej wartości 53,7 mln zł. Przy udzieleniu tych trzech zamówień spełnione były formalne przesłanki określone w przywołanym przepisie m.in. w zakresie nieprzekroczenia progu określonego w ustawie Pzp lub udzielenia zamówienia przywieziennemu zakładowi pracy. Jednakże wyłoniony w tym trybie wykonawca faktycznie pełnił rolę wyłącznie pośrednika, a zamówienie realizowały podmioty niebędące przywieziennymi zakładami pracy⁵. Wartość inwestycji realizowanych przez podwykonawców, niemających statusu przywieziennego zakładu pracy zgodnie z zawartymi umowami stanowiła w kolejnych zadaniach 87%, 92% i 94%, osiągając łącznie kwotę 48,8 mln zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli realizacja tych zamówień w tak znacznym stopniu przez podmioty niebędące przywieziennymi zakładami pracy i niespełniające warunków skorzystania z wyłączenia wynikającego z art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp nie odpowiadała celowi tej regulacji. Przywiezienny zakład pracy faktycznie spełniał bowiem rolę jedynie pośrednika, przekazującego wykonanie robót innym podmiotom niebiorącym udziału w procesie wyboru wykonawcy. Nie były one wybierane w trybach określonych przepisami Pzp. Praktyka taka naruszała zasady powszechności zamówień publicznych określoną w art. 3 ust.1 oraz art. 7 ust. 3 Pzp, jak i równego dostępu do zamówień finansowanych ze środków publicznych oraz uczciwej konkurencji, wyrażoną w art. 47 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁶.

W związku z powyższym, wprawdzie Zakład Karny skorzystał z uprawnienia zawartego w art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp, jednakże skutkiem tego było zlecenie przeważającej części zadań inwestycyjnych podmiotom niebędącym przywieziennymi zakładami pracy, ustawowo zobowiązanymi do zatrudniania osób pozbawionych wolności. Sytuację taką Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niecelową i nierzetelną.

Udzielając powyższych trzech zamówień publicznych Dyrektor Zakładu Karnego nie podjął działań w celu maksymalizacji ilości zatrudnienia osadzonych, poprzez wybór takich wykonawców, którzy będą w stanie zagwarantować miejsca pracy dla osób pozbawionych wolności. W umowach tych nie określano ich udziału przy realizacji kolejnych inwestycji, obowiązków wykonawcy dotyczących informowania o liczbie zatrudnionych przy nich osadzonych. Zakład Karny nie oczekiwał również planów lub deklaracji o planach zatrudnienia takich osób. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli było to działanie nierzetelne, naruszające wytyczne Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z października 2016 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W tym przypadku zastosowano formę opisową.

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.), dalej: Pzp.

⁵ Podobne stanowisko zajął Urząd Zamówień Publicznych w opinii sporządzonej dla NIK z dnia 4 maja 2020 roku (UZP/DP/O/026/85(4)/20/PK KW-2602/20).

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

W związku z tym Zakład Karny dysponował jedynie wiedzą o skierowanych przez niego 11 osadzonych, którzy byli zatrudnieni w okresie dwóch lat przy budowie hali produkcyjnej i magazynu, tj. inwestycji o wartości łącznej około 35 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przy zastosowaniu zwolnienia z art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp, które ma charakter podmiotowy, przepisy prawa nie wymagają, aby zlecenie części zamówienia podwykonawcom przez przywieziennne zakłady pracy wymagało zastosowania przepisów tej ustawy czy też zaplanowania i zatrudnienia określonej liczby osób pozbawionych wolności. Procedura udzielenia zamówienia publicznego w tym trybie jest szybsza, łatwiejsza i tańsza dla Zakładu Karnego niż przeprowadzenie postępowania w trybie przewidzianym Pzp. Jednak zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zastosowanie tego zwolnienia jest niecelowe, w sytuacji gdy nie pozwala to na maksymalizację liczby pracy dla osadzonych. Cel taki można również osiągnąć stosując tryby konkurencyjne z tej ustawy, z uwzględnieniem tzw. klauzul społecznych, dotyczących zatrudniania osób osadzonych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Obszar

1. Przygotowanie oraz udzielenie zamówienia przywieziennemu zakładowi pracy.

Opis stanu faktycznego

1. Zasady udzielania zamówień publicznych przez Zakład Karny, w zakresie stosowania wyłączenia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp.

Przepis art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp zwalniał od stosowania uregulowań tej ustawy w przypadkach - *zamówień o wartości mniejszej niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy i jednocześnie udzielanych przez Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego albo jednostki organizacyjne mu podległe lub przez niego nadzorowane przywieziennym zakładom pracy, prowadzonym jako przedsiębiorstwa państwowe albo instytucje gospodarki budżetowej, związanych z zatrudnieniem osób pozbawionych wolności, jeżeli zasadnicza część działalności przywieziennego zakładu pracy dotyczy wykonywania zadań powierzonych mu przez Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego lub jednostki organizacyjne mu podległe lub przez niego nadzorowane.*

W Zakładzie Karnym nie opracowano żadnych wewnętrznych regulacji, procedur w zakresie stosowania wyłączenia podanego w przywołanym przepisie Pzp.

W piśmie Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 21 października 2016 r.⁷ dotyczącym udzielania zamówień na dostawy, usługi oraz roboty budowlane przez jednostki organizacyjne tej służby, wskazano m.in. że:

- za celowe uznaje się, aby przy udzielaniu zamówień kierować się zasadą racjonalnego wydatkowania środków finansowych oraz dokładać należytej staranności w celu maksymalizacji ilości stanowisk pracy, a w konsekwencji dokonywać wyboru takich wykonawców, którzy przy spełnianiu wymagań jakościowych oraz cenowych będą w stanie zagwarantować miejsca pracy dla osób pozbawionych wolności.

- za nadrzędną należy przyjąć zasadę, aby zamówienia kierowane były w pierwszej kolejności do przywieziennych zakładów pracy – przy zachowaniu konkurencyjnego trybu ich udzielania oraz z uwzględnieniem zadań penitencjarnych.

- wprowadzona zostaje procedura postępowania, przewidująca w szczególności:

⁷ Pismo wpłynęło do Zakładu Karnego wraz z pismem przewodnim Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Rzeszowie (w sprawie wdrożenia przedstawionych procedur) w dniu 10 listopada 2016 r.

- składanie pisemnych ofert, do co najmniej trzech przywieziennych zakładów pracy realizujących dane dostawy, usługi bądź roboty budowlane – związane z zatrudnieniem osadzonych,
- oszacowanie wartości zamówienia w oparciu o ceny rynkowe (przed złożeniem zamówienia),
- określenie przedmiotu i podstawowych warunków wykonania zamówienia, w szczególności technicznych, jakościowych, gwarancyjnych, terminu,
- udzielenie zamówienia przywieziennemu zakładowi pracy, który złożył najkorzystniejszą ofertę w oparciu o przyjęte kryteria.

Wcześniej, w dniu 7 września 2016 r. Dyrektor Generalny Służby Więziennej poinformował Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego w Ministerstwie Sprawiedliwości o stanowisku Centralnego Zarządu Służby Więziennej w sprawie udzielania zamówień publicznych przywieziennym zakładom pracy. W piśmie tym podał, że z danych posiadanych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej wynikało, iż we wszystkich przywieziennych zakładach pracy, utworzonych przy zakładach karnych, *osoby pozbawione wolności stanowią, co najmniej 20% ogółu zatrudnionych, a w związku z tym stwierdzić należy, że: istniejące Instytucje Gospodarki Budżetowej podległe Ministrowi Sprawiedliwości przy zakładach karnych mogą świadczyć usługi, dostawy i roboty budowlane z wyłączeniem stosowania Pzp.*

W dniu 7 sierpnia 2019 r. do Zakładu Karnego wpłynęło pismo Dyrektora Generalnego Służby Więziennej⁸ z dnia 1 sierpnia 2019 r. dotyczące wdrożenia mechanizmów umożliwiających weryfikację przesłanek w zakresie wyboru wykonawców zamówień z zastosowaniem wyłączenia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp. Zasady te stanowiły m. in., że:

1. w umowie z wykonawcą należało określić procentowy wskaźnik zatrudnienia osób pozbawionych wolności przy realizacji danego/określonego zamówienia (nie mniejszy niż 30%) oraz minimalną liczbę miejsc pracy dla osadzonych,
2. wykonawca powinien zostać zobowiązany do monitorowania i raportowania o liczbie osadzonych, zatrudnionych przy realizacji danego zlecenia,
3. w umowie powinny być zawarte klauzule:
 - o karach finansowych, w przypadku zatrudnienia osadzonych, w liczbie mniejszej niż ustalono w umowie (z przyczyn leżących po stronie wykonawcy),
 - umożliwiająca zleceniodawcy wypowiedzenie umowy w przypadku niezrealizowania przez wykonawcę warunków zamówienia dotyczących zatrudnienia osób osadzonych⁹.

(akta kontroli str. 3 - 17)

2. Zamówienia publiczne udzielone w latach 2017 – 2019 w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp.

W latach 2017 – 2019 Zakład Karny zrealizował 31 zadań, w tym inwestycyjno-remontowych, zakupów inwestycyjnych, zakupów (dostaw) wyposażenia wykorzystując przepisy zawarte w art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp. Zawarto w tym celu umowy z przywieziennymi zakładami pracy na kwotę łączną – 63.607,3 tys. zł.

Łączna wartość wydatków z tytułu tych zamówień do końca 2019 r. wyniosła 47.461,8 tys. zł (brutto). Inwestycja – budowa pawilonu dla osadzonych, została

⁸ Przez Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Rzeszowie.

⁹ Żadnej z trzech umów badanych szczegółowo w ramach niniejszej kontroli nie dotyczyły nowe zalecenia Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

zaplanowana do realizacji w latach 2019 – 2021. W 2019 r. wydatkowano 2.536,5 tys. zł, z umownej kwoty – 18.298,8 tys. zł.

Ustalono, że zadania zostały udzielone m. in. następującym przywieziennym zakładom pracy:

1. PEPEBE Włocławek Przedsiębiorstwo Państwowe we Włocławku¹⁰ – łącznie 12 zadań, w tym osiem dla konsorcjum, w którym liderem było PEPEBE Włocławek, na kwotę 58.012,8 tys. zł,
2. PIGB CARPATIA w Rzeszowie – cztery zadania na łączną kwotę 2.752,5 tys. zł,
3. IGB MAZOWIA w Warszawie – trzy zadania na łączną kwotę 698,9 tys. zł,
4. Przedsiębiorstwo Państwowe SETAR – trzy zadania (zakup odzieży, bielizny) – 749,4 tys. zł,
5. Państwowe Przedsiębiorstwo Odzieżowe w Sieradzu – siedem zadań (zakup umundurowania i wyposażenia polowego) – 1395,0 tys. zł.

Przy realizacji łącznie dziewięciu zamówień udzielonych w trybie w art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp, przywiezienne zakłady pracy (wykonawcy zadania) zatrudniły łącznie 12 podwykonawców. Ustalono jednocześnie, że w przypadku 22 zamówień Zakład Karny nie posiadał informacji, czy zadanie umowne było realizowane przy pomocy podwykonawców.

Podwykonawcy zawarli umowy z wykonawcami przedmiotowych zadań, na kwotę łączną 53.122,0 tys. zł¹¹, co stanowiło 83,5% kwoty wszystkich umów, jakie Zakład Karny zawarł z przywieziennymi zakładami pracy. Przykładowo można wskazać:

- zakup systemu barier podczerwieni pasywnej w Zakładzie Karnym. Umowę z PIGB CARPATIA zawarto na kwotę 150 tys. zł. PIGB CARPATIA następnie zawarła umowę z podwykonawcą na 139,5 tys. zł co stanowiło 93% przedmiotowego zakupu,
- przebudowa sieci i instalacji uzbrojenia podziemnego zimnej wody, (...) i c.o. w Zakładzie Karnym. Umowę z PEPEBE Włocławek zawarto w tej sprawie w wysokości 2.528,8 tys. zł. Wykonawca następnie zawarł umowę z podwykonawcą na wykonanie zadania w kwocie 2.339,0 tys. zł. Kwota dla podwykonawcy stanowiła 92,5% kwoty przeznaczonej na wykonanie całego zadania.

Zakład Karny nie posiadał informacji o wydatkach podwykonawców w kwotach brutto. Do końca 2019 r. łączna kwota wydatków na rzecz zadań wykonanych przez podwykonawców, w kwocie netto wynosiła 31.113,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 18-20)

Trzy zadania inwestycyjne o najwyższej wartości, zamówione przez Zakład Karny i realizowane na jego terenie w latach 2017–2019, to (chronologicznie):

1. *Budowa hali stolarsko-tapicerskiej wraz z infrastrukturą towarzyszącą.* Umowę na budowę hali Zakład Karny zawarł w dniu 28 lutego 2017 r. z konsorcjum firm: PEPEBE Włocławek i PIGB POMERANIA¹². Wartość całego zadania inwestycyjnego wynosiła 19.999,8 tys. zł, w tym umowna wartość zlecona do realizacji ww. konsorcjum – 19.950,0 tys. zł (brutto). Wartość zamówienia dla podwykonawcy wyniosła – 17.421,4 tys. zł (87%).
2. *Budowa hali magazynowej wraz z częścią socjalną na działce nr 267/7 (...).* Umowę na budowę hali Zakład Karny zawarł w dniu 26 czerwca 2018 r. z konsorcjum firm: PEPEBE Włocławek i PIGB POMERANIA. Wartość całego zadania inwestycyjnego wynosiła 15.636,1 tys. zł, w tym umowna

¹⁰ Dalej: PEPEBE Włocławek.

¹¹ Umowy zawierane z podwykonawcami były zawierane na kwotę netto. Kwoty brutto zostały wykazane dla potrzeb kontroli.

¹² Umowę konsorcjum w sprawie realizacji zadania ww. firmy zawarły w dniu 17 stycznia 2017 r.

- wartość zlecona do realizacji ww. konsorcjum – 15.479,9 tys. zł (brutto). Konsorcjum podzlecilo wykonanie zadania na kwotę 14.233,9 tys. zł (92%).
3. *Budowa pawilonu zakwaterowania osadzonych typu zamkniętego.* Umowę na budowę pawilonu Zakład Karny zawarł w dniu 23 maja 2019 r. z PEPEBE Włocławek. Wartość całego zadania inwestycyjnego wynosiła 18.652,0 tys. zł, w tym umowna wartość zlecona do realizacji ww. przedsiębiorstwu – 18.298,8 tys. zł (brutto)¹³. PEPEBE podzlecilo wykonanie zadania łącznie trzem podwykonawcom na kwotę 17.173,6 tys. zł (93,8%). Do dnia 31 grudnia 2019 r. wydatkowano kwotę 2.536 tys. zł.

Zaprezentowane powyżej zamówienia stanowiły próbę badawczą do analizowania procesu udzielania przez Zakład Karny zamówień w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp.
(akta kontroli str. 18 - 20)

1. Budowa hali stolarsko-tapicerskiej wraz z infrastrukturą towarzyszącą

Budowę obiektu produkcyjnego (hali produkcyjnej) na terenie Zakładu Karnego przewidziano w programie opracowanym w 2016 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości pn. *Praca dla więźniów*.

W dniu 13 stycznia 2017 r. Dyrektor Zakładu Karnego zatwierdził wniosek o wszczęcie postępowania w celu udzielenie zamówienia wynikającego z art.4d ust. 1 pkt. 8 Pzp i o wartości nieprzekraczającej kwoty podanej w przepisach wydanych na podstawie. Szacunkowa wartość zamówienia wynosiła 15.260.000 zł netto, tj. 3.655.177,36 euro. Określił ją funkcjonariusz Zakładu Karnego, posiadający uprawnienia budowlane. Spełniono warunek zawarty w art. 4d ust. 1 Pzp, odnośnie wysokości kwoty zamówienia niemogącej przekraczać równowartości 5.225.000 euro.

W dniu 6 grudnia 2016 r. Zakład Karny wysłał zapytania łącznie do pięciu instytucji gospodarki budżetowej z zapytaniem, czy są zainteresowane realizacją inwestycji.

W dniu 13 stycznia 2017 r. Zakład Karny wysłał zaproszenia do trzech przywieziennych zakładów pracy, tj. PIGB POMERANIA, PIGB CARPATIA I PIGB MAZOVIA, zainteresowanych realizacją, z prośbą o przedstawienie ofert na wykonanie zadania. Żadna z ww. instytucji gospodarki budżetowej - pojedynczo - nie przesłała oferty. W dniu 30 stycznia 2017 r. gotowość zgłoszenia oferty złożyło konsorcjum firm w składzie PEPEBE Włocławek i PIGB POMERANIA. Umowę konsorcjum w tej sprawie ww. firmy zawarły w dniu 17 stycznia 2017 r. Liderem konsorcjum było Przedsiębiorstwo Państwowe PEPEBE Włocławek. Za wykonanie zamówienia konsorcjum zaproponowało kwotę w wysokości 20.992.457 zł¹⁴. Po negocjacjach pomiędzy Zakładem Karnym a liderem konsorcjum w dniu 16 lutego 2017 r. ustalono ostatecznie cenę ryczałtową za wykonanie zadania w wysokości 19.950.000 zł. Wypisy z KRS wykazały, że przeważającym przedmiotem działalności POMERANI w latach 2017 – 2019 były roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieskalnych. W stosownej rubryce KRS dotyczącej PEPEBE Włocławek zapisano – produkcję wyrobów budowlanych z betonu oraz różne rodzaje robót budowlanych.

W dokumentacji dotyczącej wszczęcia procedury udzielania zamówienia w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp, tj. w ogłoszeniu o zamówieniu, w trakcie analizowania ofert – w tym przyjętego kryterium wyboru oferty – nie zamieszczono żadnej wzmianki, czy uwagi dotyczącej konieczności/potrzeby zatrudnienia osób osadzonych przy realizacji inwestycji. Nie stwierdzono udokumentowanych przypadków prowadzenia negocjacji z potencjalnym Wykonawcą, w tej sprawie. Podobnie nie stwierdzono,

¹³ Przedsięwzięcie było realizowane w trakcie niniejszej kontroli. Planowany termin zakończenia inwestycji – 2021 r.

¹⁴ Wyższą od kwoty zaplanowanej w budżecie Służby Więziennej na wykonanie zadania (19.999.800 zł).

zapytań w sprawie dostępnych zasobów ludzkich (w tym przypadku - pracowników budowlanych), przy udziale których Wykonawca zamierzał zrealizować zadanie.

(akta kontroli str. 99 - 192)

W dniu 28 lutego 2017 r. zawarto umowę pomiędzy Skarbem Państwa – Zakładem Karnym (Zamawiający), a konsorcjum firm w składzie PEPEBE Włocławek i PIGB POMERANIA (Wykonawca). Przedmiotem umowy było wykonanie przez to konsorcjum prac projektowych i robót budowlanych w formie „zaprojektuj i wybuduj” niezbędnych do wykonania inwestycji pn. *Zaprojektowanie i wzniesienie hali stolarsko-tapicerskiej o powierzchni zabudowy ok. 8.192 m², śluzy wjazdowej o powierzchni zabudowy 222,9 m² wraz z zagospodarowaniem przyległego terenu oraz niezbędną infrastrukturą na terenie Zakładu Karnego w Rzeszowie* (dalej – Inwestycja). W umowie podano, że zlecenia przeprowadzenia inwestycji dokonano z wyłączeniem przepisów Pzp, na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy.

Termin zakończenia Inwestycji wyznaczono na dzień 31 października 2018 r. Wynagrodzenie brutto - 19.950,0 tys. zł.

W umowie nie zawarto postanowień dotyczących zatrudnienia osób osadzonych przy realizacji inwestycji. Nie wprowadzono kar umownych w przypadku braku zatrudnienia osób osadzonych. W umowie odniesiono się do możliwości zatrudnienia podwykonawców – *Wykonawca będzie realizował przedmiot umowy siłami własnymi lub zleci część robót związanych z wykonaniem przedmiotu umowy.* Jednocześnie zobowiązano Wykonawcę do przedstawienia Zamawiającemu projektu umowy z podwykonawcą, w tym zakresu robót realizowanego przez podwykonawcę. Projekt umowy wymagał akceptacji przez Zamawiającego. Jednocześnie wprowadzono klauzulę, według której brak pisemnego ustosunkowania się Zakładu Karnego do przedłożonego projektu w okresie 14 dni, oznacza zgodę na zawarcie umowy z podwykonawcą w przedłożonym projekcie.

Stwierdzono, że we wszystkich trzech umowach zawartych przez Zakład Karny z PEPEBE Włocławek, na wykonanie zadań omawianych w ramach niniejszej kontroli znalazła się przedstawiona powyżej klauzula. Zawarte w umowie warunki dotyczące podwykonawców nie odnosiły się do potrzeby zatrudniania przez nich osadzonych.

Zakład Karny w ramach nadzoru i akceptowania umów zawieranych przez przywięzienny zakład pracy z podwykonawcami w dniu 3 sierpnia 2017 r. złożył zastrzeżenia do projektu umowy z podwykonawcą, tj. TRASKO-INWEST sp. z o. o. w Ostrzeszowie – nie wyrażając zgody na jej zawarcie w przedłożonym projekcie. Nie wyrażono zgody m. in. na rażąco niską karę za brak zatrudnienia czterech osób osadzonych. W projekcie proponowano 2.000 zł za brak zatrudnienia ww. osób. Zakład Karny zażądał wprowadzenia kary w wysokości 2.000 zł miesięcznie za każdego osadzonego, który nie został zatrudniony przy realizacji zadania. Uwagi Zakładu Karnego zostały uwzględnione.

Wykonawca zlecił wykonanie robót związanych z wykonaniem Inwestycji jednemu podwykonawcy, tj. TRASKO-INWEST sp. z o. o. w Ostrzeszowie. Podwykonawca wykonał 87,3% umownej wartości inwestycji, tj. w wysokości 17.421,4 tys. zł. Wykonawca zawarł trzy umowy z podwykonawcą – wszystkie te umowy (w tym zakres robót) były akceptowane przez Zakład Karny. W treści umów nie podawano, w jakim trybie (w jaki sposób) Wykonawca zlecił wykonanie robót podwykonawcy. We wszystkich tych umowach podawano wysokość kwot należnych podwykonawcy za wykonanie określonego zadania.

W drugiej umowie z dnia 25 października 2017 r. oraz w trzeciej z dnia 12 stycznia 2018 r.¹⁵, przywołane powyżej konsorcjum firm, zlecając roboty podwykonawcy

¹⁵ Pierwsza z umów z dnia 1 września 2017 r. dotyczyła głównie wykonania przez podwykonawcę prac projektowych.

wymagało zatrudnienia minimum czterech osób pozbawionych wolności przy wykonywaniu przedmiotu umowy przez cały okres realizacji. Zadeklarowano jednocześnie konieczność zawarcia umowy w tej sprawie pomiędzy Wykonawcą, a Zakładem Karnym.

Umowy z podwykonawcą przewidywały kary dla podwykonawcy za niedopełnienie wymogu zatrudnienia osób osadzonych - w wysokości 2.000 zł za każdy przypadek. Wedle warunków umowy, kar z tego tytułu mógł domagać się Wykonawca, tj. konsorcjum ww. firm. W kontroli stwierdzono, że Zakład Karny nie posiadał żadnych udokumentowanych informacji w tej sprawie, tj. czy były płacone kary umowne, o których mowa w umowach.

W dniu 6 lutego 2018 r. PEPEBE Włocławek wnioskował o zatrudnienie od dnia 1 marca 2018 r. sześciu osadzonych o określonych zawodach budowlanych.

W dniu 20 lutego 2018 r. Zakład Karny zawarł umowę z PEPEBE Włocławek w sprawie zatrudnienia osadzonych – sześciu osób na warunkach podanych w tej umowie. W umowie podano, że osadzeni będą pracowali na rzecz inwestycji realizowanej przez PEPEBE Włocławek, tj. *Budowy hali stolarsko-tapicerskiej*. Umowa przewidywała możliwość zwiększenia liczby zatrudnionych. W dniu 9 września 2019 r. strony umowy zawarły aneks, w którym umowa została rozszerzona na wszystkie inwestycje realizowane w Zakładzie Karnym przez PEPEBE Włocławek.

Z danych dostępnych w Zakładzie Karnym (listy płac) wynika, że od marca do grudnia 2018 r. przy inwestycji *Budowa hali stolarsko-tapicerskiej*, pracowało 11 osadzonych. W poszczególnych miesiącach, pracowało jednocześnie od czterech do dziewięciu osób osadzonych. Osadzeni przepracowali łącznie 8.185 godz. Jeden z osadzonych pracował w każdym z 10 miesięcy, pozostali pracowali od jednego do siedmiu miesięcy.

W dniu 21 grudnia 2018 r. dokonano odbioru Inwestycji zrealizowanej zgodnie z warunkami umowy z dnia 28 lutego 2017 r. Zakład Karny zapłacił PEPEBE Włocławek za wykonanie Inwestycji pełną umowną kwotę – 19.950.000 zł.

(akta kontroli str. 99 – 258, 259 - 280)

2. Budowa hali magazynowej wraz z częścią socjalną

Budowa hali magazynowej wraz z częścią socjalną była związana z omawianą powyżej inwestycją, tj. budową hali produkcyjnej stolarsko-tapicerskiej.

W trakcie negocjacji z dzierżawcą hali produkcyjnej uzgodniono, że w celu dopełnienia procesu produkcyjnego (w tym przypadku produkcji mebli) niezbędne będzie wybudowanie hali magazynowej.

Umowę na budowę hali produkcyjnej zawarto w dniu 28 lutego 2017 r., a umowę na budowę hali magazynowej w dniu 10 sierpnia 2018 r.

Na przełomie lutego/marca 2018 r., dla potrzeb programu inwestycyjnego, oszacowano wartość kosztorysową zadania - budowa hali magazynowej – w wysokości 16.607.123 zł (brutto), tj. 13.501.726 zł (netto)¹⁶.

Dla potrzeb prowadzonego zamówienia, powtórnie oszacowano w dniu 11 maja 2018 r. wartość inwestycji w wysokości 13.351.726 zł (netto), tj. 16.422.623 zł (brutto) i 3.096.626,9 euro.

W dniu 15 lutego 2018 r. wysłano zapytanie do siedmiu przedsiębiorstw. Po analizie programu funkcjonalno-użytkowego zadania, formularze ofertowe złożyły:

1. Konsorcjum Budowlane: PEPEBE Włocławek (Lider) i PIGB POMERANIA zaoferowało wykonanie zadania w wysokości – 15.060.000,0 zł (brutto),

¹⁶ Przewidziano finansowanie zadania wyłącznie z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy. W dniu 7 maja 2018 r. Zakład Karny zawarł z ww. Funduszem umowę dotacji na sfinansowanie przedsięwzięcia inwestycyjnego. Wysokość dotacji wynosiła 16.607.123 zł.

2. PIGB CARPATIA zaoferowała wykonanie zadania w wysokości – 16.298.000,0 zł (brutto).

Komisja powołana w Zakładzie Karnym w dniu 28 maja 2018 r. do analizy ofert, zarekomendowała ofertę Konsorcjum Budowlanego jako najkorzystniejszą cenowo i spełniającą wszystkie wymagania zamawiającego.

(akta kontroli str. 281 - 368)

W dniu 26 czerwca 2018 r. zawarto umowę pomiędzy Skarbem Państwa – Zakładem Karnym (Zamawiający), a konsorcjum firm w składzie PEPEBE Włocławek i PIGB POMERANIA (Wykonawca). Przedmiotem umowy było wykonanie przez ww. konsorcjum prac projektowych i robót budowlanych w formie „zaprojektuj i wybuduj”, niezbędnych do wykonania inwestycji pn. *Budowa hali magazynowej wraz z częścią socjalno-biurową na działce nr 267/7 obr. 220 przy ulicy Załęskiej w Rzeszowie*. W umowie podano, że zlecenia przeprowadzenia inwestycji dokonano z wyłączeniem przepisów Pzp, na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy.

Termin zakończenia budowy magazynu wyznaczono na dzień 30 marca 2019 r. Wynagrodzenie określono na 15.060,0 tys. zł brutto.

Aneks nr 1 z dnia 26 czerwca 2019 r. zmieniono termin zakończenia zadania na 31 sierpnia 2019 r. W dniu 30 sierpnia 2019 r. podpisano aneks nr 2 do przedmiotowej umowy, w którym strony umowy uzgodniły wycenę robót dodatkowych wykonanych w związku z realizacją budowy magazynu, tj. *wykonanie dodatkowej nawierzchni utwardzonej przy ul. Wandy Tarnowskiej w Rzeszowie*. Całkowita, umowna wartość inwestycji w związku z powyższym wzrosła o 419.918 zł, tj. do kwoty łącznej – 15.479,9 tys. zł.

W umowie nie zawarto postanowień dotyczących zatrudnienia osób osadzonych przy realizacji inwestycji. Nie wprowadzono kar umownych w przypadku braku zatrudnienia osób osadzonych. W umowie odniesiono się do możliwości zatrudnienia podwykonawców – *Wykonawca będzie realizował przedmiot umowy siłami własnymi lub zleci część robót związanych z wykonaniem przedmiotu umowy*. Jednocześnie zobowiązano Wykonawcę do przedstawienia Zamawiającemu projektu umowy z podwykonawcą, w tym zakresu robót realizowanego przez podwykonawcę. Projekt umowy wymagał akceptacji przez Zamawiającego. Stwierdzono, że Zakład Karny wyrażał zgodę na udział podwykonawcy w realizacji zadania i akceptował treść przedłożonych projektów umów. Warunki umowy w zakresie obowiązków/powinności podwykonawców nie odnosiły się do potrzeby/konieczności zatrudniania przez nich osadzonych.

Wykonawca zlecił wykonanie robót związanych z budową magazynu jednemu podwykonawcy tj. TRASKO-INWEST sp. z o. o. w Ostrzeszowie. Wykonał on 92% umownej wartości inwestycji, tj. w wysokości 14.233,9 tys. zł.

Wykonawca zawarł trzy umowy z ww. podwykonawcą¹⁷. W treści umów nie podawano, w jakim trybie Wykonawca zlecił wykonanie robót podwykonawcy. We wszystkich tych umowach podawano wysokość kwot należnych podwykonawcy za wykonanie określonego zadania. W kolejnych umowach z dnia 10 sierpnia 2018 r., z dnia 15 października 2018 r., i z dnia 4 stycznia 2019 r. przywołane powyżej konsorcjum firm, zlecając roboty podwykonawcy wymagało zatrudnienia minimum czterech osób pozbawionych wolności przy wykonywaniu przedmiotu umowy przez cały okres realizacji. Zadeklarowano jednocześnie konieczność zawarcia umowy w tej sprawie pomiędzy Wykonawcą a Zakładem Karnym. Umowy Wykonawcy z podwykonawcą przewidywały kary dla podwykonawcy za niedopełnienie wymogu

¹⁷ Treści umów zawieranych przez Zakład Karny z Wykonawcami, podobnie jak i treść umów, jakie zawierał Wykonawca z podwykonawcami miały odpowiednio, tę samą powtarzającą się treść. Zmieniano wyłącznie parametry (daty) i dane liczbowe – dostosowując do poszczególnych zadań.

zatrudnienia osób osadzonych - w wysokości 2.000 zł za każdy przypadek. W Zakładzie Karnym nie było udokumentowanych informacji w sprawie naliczania lub nienaliczania przez Wykonawcę kar umownych z przedmiotowego tytułu.

Stwierdzono, że Zakład Karny i PEPEBE Włocławek zawarły umowy, dotyczące zatrudnienia osadzonych przy budowie magazynu. Umowa w sprawie zatrudnienia osób osadzonych, zawarta w związku z realizacją pierwszej inwestycji, w dniu 9 września 2019 r. została rozszerzona na wszystkie inwestycje realizowane w Zakładzie Karnym przez PEPEBE Włocławek, tj. również na budowę magazynu. Zakład Karny nie posiadał żadnych udokumentowanych danych, pozwalających ustalić, czy przy budowie magazynu, w całym okresie budowy, pracowały osoby osadzone¹⁸.

W dniu 8 listopada 2019 r. sporządzono protokół odbioru końcowego wykonanych robót w związku z budową magazynu. Zakład Karny zapłacił PEPEBE Włocławek cenę umowną tj. 15.479.918 zł.

(akta kontroli str. 259 – 280, 369 - 478)

Do czasu zakończenia kontroli hala stolarsko-tapicerska wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz towarzysząca jej hala magazynowa zostały ukończone, jednak produkcja nie została w nich uruchomiona. Dzierżawca, z którym w dniach 10 marca 2017 r. oraz 25 października 2017 r. zawarto przedwstępne umowy dzierżawy, w 2019 r. odmówił podpisania umowy przyrzeczonej¹⁹. Zakład Karny od lipca 2019 r. podejmował działania w celu wydzierżawienia ww. hal, lecz do stycznia 2020 r. nie przyniosły one rezultatu w postaci podpisania umowy z dzierżawcą gotowym na uruchomienie produkcji w halach stolarsko-tapicerskiej i magazynowej.

(akta kontroli str. 21 – 40, 479 - 518)

3. Budowa pawilonu zakwaterowania osadzonych typu zamkniętego

Program inwestycji – budowa pawilonu, został zatwierdzony w dniu 21 grudnia 2018 r. przez Dyrektora Zakładu Karnego.

W marcu 2019 r. firma – Usługi projektowe i nadzór inwestorski (...) w Rzeszowie opracowała Program funkcjonalno-użytkowy dla omawianego przedsięwzięcia, realizowanego w formule – Zaprojektuj i wybuduj. Oszacowano koszt prac projektowych oraz planowane koszty robót budowlanych w wysokości 21.491,8 tys. zł (netto) równowartej 4.984.529,18 euro.

W dniu 6 maja 2019 r. wysłano zaproszenia do składania oferty cenowej do trzech przywieźniennych zakładów pracy. Do zaproszenia dołączono formularze:

- oświadczenia o spełnianiu ww. warunków, o dysponowaniu odpowiednim sprzętem i zasobami zdolnymi do wykonania zadania i o sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa,
- zobowiązania do zatrudnienia minimum 10 osadzonych.

W dniu 17 maja 2019 r. dwa zaproszone przywieźnienne zakłady złożyły oferty cenowe wraz ww. oświadczeniem i zobowiązaniem. W dniu 20 maja 2019 r. dokonano wyboru oferty złożonej przez PEPEBE Włocławek – Przedsiębiorstwo Państwowe – 18.298,8 tys. zł (brutto). PIGB MAZOVIA złożyła ofertę w wysokości – 19.610 tys. zł (brutto).

(akta kontroli str. 519 – 577)

¹⁸Pierwsza i druga inwestycja była realizowana jednocześnie. Nie prowadzono ewidencji zatrudnienia osadzonych z podziałem na poszczególne zadania. Z danych przedłożonych dla potrzeb kontroli przez PEPEBE Włocławek wynikało, że dla potrzeb tego zadania pracowało łącznie 2 osoby osadzone w Zakładzie Karnym.

¹⁹Zakład Karny wystąpił w tej sprawie o zapłatę 100 tys. zł kary umownej, sprawa której była prowadzona przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej.

W dniu 23 maja 2019 r. zawarto umowę pomiędzy Skarbem Państwa – Zakładem Karnym (Zamawiający) a PEPEBE Włocławek (Wykonawca). Przedmiotem umowy było wykonanie prac projektowych i robót budowlanych w formie „zaprojektuj i wybuduj” niezbędnych do wykonania inwestycji pn. *Budowę pawilonu zakwaterowania osadzonych typu zamkniętego w Zakładzie Karnym w Rzeszowie*.

Termin zakończenia budowy pawilonu wyznaczono na dzień 30 września 2021 r.

Wynagrodzenie ustalono w kwocie 18.298,8 tys. zł brutto. Integralną częścią umowy była oferta złożona przez Wykonawcę, w której zobowiązał się on do zatrudnienia 10 osadzonych. W treści umowy nie zawarto natomiast postanowień określających warunki dotyczące zatrudnienia osób osadzonych przy realizacji inwestycji. Nie wprowadzono kar umownych w przypadku braku zatrudnienia osób osadzonych.

W umowie odniesiono się do możliwości zatrudnienia podwykonawców – *Wykonawca będzie realizował przedmiot umowy siłami własnymi lub zleci część robót związanych z wykonaniem przedmiotu umowy*. Jednocześnie zobowiązano Wykonawcę do przedstawienia Zamawiającemu projektu umowy z podwykonawcą, w tym zakresu robót realizowanego przez podwykonawcę. Projekt umowy wymagał akceptacji przez Zamawiającego.

Zakład Karny wyrażał zgodę na udział podwykonawcy w realizacji zadania i akceptował treść przedłożonych projektów umów. Warunki umowy w zakresie obowiązków/powinności podwykonawców nie odnosiły się do potrzeby/konieczności zatrudniania przez nich osadzonych.

W dniu 4 czerwca 2019 r. PEPEBE Włocławek (Wykonawca) zawarł umowę z TRASKO-INWEST sp. z o. o. (podwykonawca) na wykonanie prac projektowych i robót budowlanych w systemie „zaprojektuj i wybuduj” dla realizacji inwestycji *Budowę pawilonu zakwaterowania osadzonych typu zamkniętego w Zakładzie Karnym w Rzeszowie*. Wynagrodzenie w wysokości 15.439.524 zł podano, jako kwotę brutto. W kontroli ustalono, że faktycznie była to kwota netto, a kwota brutto wyznaczona dla potrzeb kontroli wynosiła – 17.173,6 tys. zł. Według zawartych umów podwykonawca zobowiązał się do wykonania 93,8% całego zamówienia.

W umowie nie odniesiono się do konieczności zatrudniania osadzonych przez podwykonawcę²⁰. Nie przewidziano również kar umownych należnych – tak jak we wcześniejszych umowach zawieranych przez Wykonawcę z podwykonawcami – w przypadku niedopełnienia takiego obowiązku.

Wykonawca przedłożył Zakładowi Karnemu również dwie umowy o podwykonawstwo z *przedsiębiorcami* z branży projektowo-konstrukcyjnej. Przedmiotem umów:

- z dnia 1 sierpnia 2019 r. – 75 tys. zł netto (brutto – 92,3 tys. zł),
- z dnia 5 sierpnia 2019 r. – na 60 tys. zł netto (brutto – 73,8 tys. zł),

było wykonanie projektów budowlano-architektonicznych pawilonu dla osadzonych. Wszystkie przywołane powyżej umowy z podwykonawcami były akceptowane przez Zakład Karny.

Realizacja przedmiotowej inwestycji była w stadium początkowym – do dnia 31 grudnia 2019 r. wydatkowano 2.536 tys. zł, tj. 13,9% kwoty z umowy zawartej z PEPEBE Włocławek.

W 2019 r. przy pracach związanych z uruchomieniem inwestycji - budowy pawilonu, w kontroli nie stwierdzono zatrudnienia osadzonych. Wykonawca zgłaszając swoją ofertę zobowiązał się do zatrudnienia 10 osadzonych w trakcie całej trzyletniej inwestycji.

(akta kontroli str. 18 – 20, 578 - 650)

²⁰ Wykonawca w ofercie na wykonanie zadania zobowiązał się do zatrudnienia, co najmniej 10 osadzonych.

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

1. Dyrektor Zakładu Karnego w Rzeszowie zawierając w latach 2017-2019 na podstawie art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp trzy zbadane w kontroli umowy, nie zweryfikował możliwości zapewnienia przez wykonawcę – przywiezienny zakład pracy (PEPEBE Włocławek) odpowiedniego (tj. w znacznej części udzielonego zamówienia) udziału osób osadzonych. W związku z tym nie osiągnięto zaleconej przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w piśmie z dnia 21 października 2016 r. maksymalizacji ilości stanowisk pracy dla osadzonych.

Konstrukcja zawartych umów nie zapewniała również możliwości weryfikacji poziomu zatrudnienia osadzonych przy realizacji robót.

Dwie umowy (z 2017 i 2018 r.) zawarte przez Zakład Karny z wykonawcą inwestycji nie zawierały żadnych odniesień do konieczności zatrudniania przy realizacji inwestycji osób osadzonych. Nie realizowano zatem przywołanego polecenia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Zobowiązanie w tym zakresie wprowadzono tylko w przypadku trzeciej z opisanych inwestycji (z 2019 r.). Jednym z kryterium wyboru wykonawcy było w tym przypadku zagwarantowanie pracy dla co najmniej 10 osadzonych.

Zawarte w umowach z wykonawcą warunki nie odnosiły się do potrzeby zatrudnienia przez nich osób osadzonych. Jedynym działaniem związanym z zapewnieniem przez Wykonawcę lub podwykonawców udziału osób osadzonych, w tym zakresie było zgłaszanie (w ramach opiniowania projektów umów z podwykonawcami) zastrzeżeń, co do wysokości proponowanych kar umownych za brak zatrudnienia osadzonych.

Według wyjaśnień Dyrektora Zakładu Karnego:

- PEPEBE Włocławek posiadało status przywieziennego zakładu pracy, a jako takie to ono miało obowiązek podczas prowadzonej działalności gospodarczej realizacji powierzonego mu zadania z udziałem pozbawionych wolności;
- Zakład Karny miał zatem gwarancję realizacji zamówienia przez takie osoby;
- ze swojej strony Zakład Karny udostępnił osadzonych (stosownie do złożonego przez wykonawców zapotrzebowania), lecz nie posiadał uprawnień do ustalenia liczby osób, jakie przywiezienny zakład pracy powinien zatrudnić przy inwestycji;
- udzielając zamówienia Zakład Karny posiadał informację, że przywiezienne zakłady pracy spełniają wymóg zatrudnienia odpowiedniej liczby osób pozbawionych wolności;
- z oświadczenia PEPEBE Włocławek wynikało, że spełnia ono wszystkie warunki do udzielenia zamówienia, posiada odpowiedni potencjał techniczny oraz znajduje się w sytuacji ekonomicznej i finansowej gwarantującej wykonanie inwestycji;
- jednostki służby więziennej nie sprawowały nadzoru lub kontroli w zakresie poziomu zatrudnienia osób pozbawionych wolności przez podmioty uczestniczące w realizacji inwestycji – wynikało to z braku ustawowego upoważnienia, a nadzór nad działalnością przywiezionych zakładów pracy sprawuje Minister Sprawiedliwości oraz Dyrektor Generalny Służby Więziennej.

(akta kontroli str. 3-20, 99-478, 519-654)

2. Dyrektor Zakładu Karnego, mimo iż dysponował informacjami wskazującymi, że zamówienie będzie faktycznie realizowane przez podwykonawców, zaakceptował zlecenie przez PEPEBE Włocławek wykonania kolejnych prac budowlanych, podwykonawcom niebędącym podmiotami zobowiązanymi na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów do zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

Według wyjaśnień Dyrektora Zakładu Karnego, z uwagi na konieczność posiadania odpowiedniego zaplecza technicznego i wykwalifikowanej kadry, rzeczą normalną jest zlecenie przez wykonawcę poszczególnych prac podwykonawcom, a Zakład Karny nie ma wpływu na zakres prac zlecanych czy wykonywanych samodzielnie przez przywieźnienny zakład pracy, a skoro umowa o podwykonawstwo odpowiada przepisom, to brak jest podstaw do odmowy jej akceptacji.

(akta kontroli str. 18-20, 99-478, 519-654)

Trzy inwestycje budowlane zlecone w formie „zaprojektuj i wybuduj” na terenie Zakładu Karnego to:

- Budowa *hali stolarsko-tapicerskiej wraz z infrastrukturą towarzyszącą*. Umowę na budowę hali Zakład Karny zawarł w dniu 28 lutego 2017 r. z konsorcjum firm: PEPEBE Włocławek i PIGB POMERANIA w kwocie 19.950,0 tys. zł. Wartość zamówienia dla podwykonawcy wyniosła – 17.421,4 tys. zł (87%).
- *Budowa hali magazynowej wraz z częścią socjalną na działce nr 267/7 (...)*. Umowę na budowę hali Zakład Karny zawarł w dniu 26 czerwca 2018 r. z konsorcjum firm: PEPEBE Włocławek i PIGB POMERANIA w wysokości 15.479,9 tys. zł. Konsorcjum podzleciło wykonanie zadania na kwotę 14.233,9 tys. zł (92%).
- *Budowa pawilonu zakwaterowania osadzonych typu zamkniętego*. Umowę na budowę pawilonu Zakład Karny zawarł w dniu 23 maja 2019 r. z PEPEBE Włocławek. Umowna wartość zlecona do realizacji ww. przedsiębiorstwu – 18.298,8 tys. zł. PEPEBE Włocławek podzleciło wykonanie zadania łącznie trzem podwykonawcom na kwotę 17.176,6 tys. zł (93,8%).

We wszystkich podanych powyżej przypadkach przywieźnienny zakład pracy deklarował, że posiada wystarczające zasoby kadrowe i produkcyjne do wykonania inwestycji, a następnie (po zawarciu umowy z Zakładem Karnym) przedstawiał projekty umów zawierane z podwykonawcami (w zakresie prac budowlanych – temu samemu przedsiębiorcy nieposiadającemu statusu przywieźniennego zakładu pracy) w celu akceptacji przez Dyrektora Zakładu Karnego. W rezultacie niemal całość prac projektowych i robót budowlanych realizowali podwykonawcy.

Zakład Karny dysponował zatem wystarczającą wiedzą, że ten przywieźnienny zakład pracy (mimo składanych deklaracji) nie posiadał wystarczających zasobów i możliwości do zrealizowania kolejnego przedsięwzięcia i w praktyce występował, jako pośrednik przekazujący zlecenie innemu wykonawcy.

(akta kontroli str. 18-20, 99-478, 519-654)

Odnosząc się do wyjaśnień Dyrektora Zakładu Karnego oraz przywołanych powyżej ustaleń, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych* zasadą jest wydatkowanie środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonego celu. Wyłączenie stosowania przepisów regulujących zasady i tryb udzielania zamówień, określone w art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp, adresowane jest do wyraźnie sprecyzowanej grupy podmiotów i związane jest z realizacją konkretnie oznaczonego celu w postaci ułatwienia prowadzenia resocjalizacji skazanych poprzez pracę. Istnienie owej szczególnej relacji podmiotowej oraz ujęcie funkcjonalne wyłączenia powodują, że wynikające z tego przepisu ograniczenie określonej w art. 3 ust. 1 oraz art. 7 ust. 3 Pzp zasady powszechności zamówień publicznych należy traktować zawężająco. Również w wytycznych Dyrektora Generalnego Służby Więziennej wskazano na konieczność zatrudnienia więźniów w tych podmiotach, jak również polecono kierowanie zaproszeń do składania ofert

do przywieźniennych zakładów pracy, które realizują dane dostawy, usługi bądź roboty budowlane, związane z zatrudnieniem osadzonych.

(akta kontroli str. 656 -659)

IV. Uwagi i wniosek

Uwagi

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK formułuje następujące uwagi i wniosek: Rozważając zastosowanie wyłączenia z art. 4d ust.1 pkt 8 Pzp, zamawiający powinien przeanalizować także inne możliwości określone na gruncie prawa zamówień publicznych, pozwalające osiągnąć cele resocjalizacji skazanych poprzez pracę, przy zachowaniu wymogów powszechności i konkurencyjności postępowania. NIK zwraca w tym zakresie uwagę na instytucję tzw. klauzul społecznych, określonych w art. 22 ust. 2 pkt 3 Pzp. Ustawodawca dopuścił w tym przepisie możliwość zastrzeżenia przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą się ubiegać wyłącznie zakłady pracy chronionej oraz inni wykonawcy, których działalność, lub działalność ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienie, obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych, w szczególności osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych, o których mowa w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy²¹, mających trudności w integracji ze środowiskiem.

Wniosek

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań w celu opracowania i wdrożenia procedur, mających na celu stosowanie wyłączenia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 Pzp, które zapobiegłyby nadużywaniu zlecenia podwykonawstwa podmiotom zewnętrznym zamówień uzyskanych przez przywieźnienny zakład pracy, przy możliwie szerokim udziale osób pozbawionych wolności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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 Rzeszowie. 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.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, 9 czerwca 2020 r.

²¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 676 ze zm.

Kontroler
Kazimierz Ramocki
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Wiesław Motyka
Dyrektor

/-/