



LOP.430.005.2020
Nr ewid. 205/2020/P/20/075/LOP

Informacja o wynikach kontroli

RESOCJALIZACJA
OSÓB POZBAWIONYCH WOLNOŚCI
POPRAZ AKTYWIZACJĘ ZAWODOWĄ

DELEGATURA W OPOLU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez aktywizację zawodową

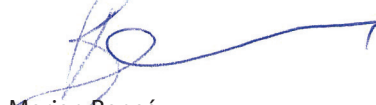
Dyrektor Delegatury NIK w Opolu



Iwona Zyman

Zatwierdzam

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 11.03.2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. WNIOSKI.....	19
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	20
5.1. Rozpoznanie potrzeb w celu prowadzenia działań na rzecz zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności w ramach projektu	20
5.2. Realizacja zadań przewidzianych w projekcie.....	22
5.3. Osiągnięcie zakładanych efektów projektu.....	43
6. ZAŁĄCZNIKI	49
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	49
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	56
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	64
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	65
6.5. Stanowiska Ministrów do informacji o wynikach kontroli	66
6.6. Opinie Prezesa NIK do stanowisk Ministrów	75

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

- PO WER 2014–2020** Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014–2020;
- projekt** projekt pn. *Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności* realizowany przez SW w ramach PO WER 2014–2020; głównym celem projektu był wzrost aktywności zawodowej i społecznej więźniów oraz zwiększenie ich zdolności do zatrudnienia poprzez organizację szkoleń zawodowych i zatrudnienie osadzonych; miał w założeniach stanowić uzupełnienie rządowego programu „Praca dla więźniów”;
- szkolenie** cykl szkoleniowo-aktywizacyjny złożony z dwóch modułów, tj. szkolenia miękkiego o charakterze aktywizacyjnym obejmujący m.in. zdolność racjonalnego gospodarowania czasem, autoprezentację, sztukę rozmowy i spokojnego argumentowania, sposoby poszukiwania pracy oraz kwalifikacyjnego kursu zawodowego (np. w zawodach ogólnobudowlanych, gastronomicznych, zagospodarowania terenów zielonych, szwacza, spawacza, operatora wózków widłowych itp.);
- zarządzenie 36/16** zarządzenie 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 PO WER 2014–2020; określające zasady bieżącej realizacji projektu, wymagania w zakresie umów szkoleniowych, procedury kontroli finansowej, zasady współpracy pomiędzy Okręgowymi Inspektoratami Służby Więziennej a Zakładami Karnymi;
- IP** Instytucja Pośrednicząca, której funkcję w ramach projektu pełnił Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, aktualnie Minister Rodziny i Polityki Społecznej;
- SW** Służba Więzienna; umundurowana i uzbrojona formacja podległa Ministrowi Sprawiedliwości, posiadającą własną strukturę organizacyjną; do podstawowych zadań Służby Więziennej należy m.in. prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, przede wszystkim przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, nauczania, zajęć kulturalno-oświatowych, zajęć z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz specjalistycznych oddziaływań terapeutycznych (art. 1 i art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej);
- CZSW** Centralny Zarząd Służby Więziennej (beneficjent w ramach projektu); jednostka organizacyjna SW;
- OISW** Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej; jednostka organizacyjna SW;
- ZK/AŚ** Zakład karny/areszt śledczy; jednostka organizacyjna SW;
- Osadzony** osoba tymczasowo aresztowana, skazana, ukarana, która jest ujęta w ewidencji zakładu karnego lub aresztu śledczego;
- klauzula społeczna** przewidziane w ustawie Pzp rozwiązania prawne umożliwiające zamawiającemu uwzględnienie celów społecznych w zamówieniu publicznym przy jednoczesnym ograniczeniu konkurencji przy ich udzielaniu;
- ustawa o NIK** ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200);
- ustawa o SW** ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2020 r. poz. 848, ze zm.);
- kkw** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53);
- ustawa Pzp** ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy finansowane ze środków publicznych działania dotyczące resocjalizacji osób pozbawionych wolności poprzez aktywizację zawodową zapewniły osiągnięcie założonych celów?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy działania podejmowane na rzecz zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności w ramach projektu wynikały z rzetelnie rozpoznanych potrzeb?
2. Czy zadania przewidziane w projekcie zostały prawidłowo zrealizowane oraz rozliczone?
3. Czy osiągnęte były zakładane efekty projektu?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą zostały objęte 24 jednostki, w tym Centralny Zarząd Służby Więziennej, sześć Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej (w Bydgoszczy, Katowicach, Lublinie, Opolu, Szczecinie i Wrocławiu) oraz 17 zakładów karnych

Okres objęty kontrolą

Lata 2016–2020 (I kwartał) z uwzględnieniem wcześniejszej dokumentacji dotyczącej okresu objętego kontrolą

Jednym z najistotniejszych elementów resocjalizacji jest praca, która pozwala ukształtować poczucie odpowiedzialności, a także zdobyć nowe umiejętności, które mogą okazać się przydatne po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności. Działania w zakresie aktywizacji zawodowej osadzonych polegają na stwarzaniu warunków zatrudnienia takich osób oraz organizacji szkoleń. Umożliwienie wykonywania pracy ma na celu wzbudzenie w osadzonym woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądanych postaw, poczucia odpowiedzialności i tym samym powstrzymania się od powrotu do przestępstwa.

Najwyższa Izba Kontroli, dostrzegając istotę problematyki aktywizacji zawodowej osadzonych, objęła kontrolą organizację szkoleń zawodowych związanych z realizacją projektu *Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności*. Projekt ten realizowany był przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej w ramach PO WER 2014–2020 poprzez współfinansowanie cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych dla osadzonych na podstawie porozumienia z 12 lipca 2016 r. zawartego pomiędzy Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Instytucją Pośredniczącą), a Centralnym Zarządem Służby Więziennej (Beneficjentem).

Głównym celem projektu był wzrost aktywności zawodowej i społecznej osadzonych oraz zwiększenie ich zdolności do zatrudnienia po opuszczeniu jednostki penitencjarnej. Nabycie przez osadzonych nowych umiejętności zawodowych miało przyczynić się do wzrostu ich szans na wyjście z obszaru szczególnie zagrożonego wykluczeniem społecznym i spowodować płynne oraz aktywne odnalezienie się na rynku pracy. Projekt zakładał, iż do końca 2020 r. zostanie przeprowadzonych blisko **4 tys. cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych**, w wyniku których zostanie przeszkolonych ponad **46 tys. osadzonych** w ramach zawodów, które pozwolą na ich zatrudnienie zarówno w trakcie odbywania kary, jak i po opuszczeniu jednostki penitencjarnej. Projekt ten przewidywał również **zatrudnienie co najmniej 56% absolwentów szkoleń** w dowolnej formie prawnej przez nielimitowany okres czasu (odpłatnie na rzecz kontrahentów zewnętrznych, jak również nieodpłatnie, np. na rzecz jednostek organizacyjnych Służby Więziennej lub jednostek samorządu terytorialnego).

Zadaniem Centralnego Zarządu Służby Więziennej było zarządzanie systemowe projektem obejmujące czynności planistyczne, administracyjno-organizacyjne, rozliczające, sprawozdawcze oraz nadzorcze. Okręgowe Inspektoraty Służby Więziennej według właściwości miejscowej były odpowiedzialne, w szczególności, za przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na zakup usług szkoleniowych, rozliczenie finansowe zrealizowanych szkoleń oraz pełnienie nadzoru nad podległymi zakładami karnymi w zakresie realizacji projektu. Zadaniem jednostek penitencjarnych była identyfikacja potrzeb zawodowych osadzonych i lokalnego rynku pracy oraz rzeczowa realizacja projektu obejmująca rekrutację uczestników, promocję projektu wśród osadzonych, nadzór nad przeprowadzeniem szkoleń oraz zatrudnienie absolwentów szkoleń.

WPROWADZENIE

Łączna kwota wydatków kwalifikowalnych (całkowita wartość projektu) wynosiła **129,3 mln zł**, w tym 109 mln zł (84,28% wydatków) stanowiło dofinansowanie ze źródeł europejskich, a 20,3 mln zł (15,72%) – współfinansowanie krajowe. Na realizację **usług szkoleniowych** przewidziano łącznie **105,4 mln zł**, co stanowiło **81%** wydatków kwalifikowalnych. Przy udzielaniu zamówień publicznych na usługi szkoleniowe stosowano klauzulę społeczną określoną w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp.

Pozostałą kwotę wydatków przeznaczono na wynagrodzenie koordynatorów projektu w ramach kosztów pośrednich (10%) oraz na zakup sprzętu i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia szkoleń.

2. OCENA OGÓLNA

Służba Więzienna w ramach oddziaływań resocjalizacyjnych wobec osadzonych realizowała projekt *Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności*. Obejmował on kompleksowe działania szkoleniowe, których przeprowadzenie przyczyniło się do wzrostu aktywności pracowniczej i społecznej więźniów oraz zwiększenia ich zdolności do zatrudnienia.

Pomimo że praca osadzonych po zakończeniu szkoleń była istotnym elementem projektu, jego założenia nie przewidywały mechanizmów zapewniających utrwalenie przez zatrudnione osoby zdobytych umiejętności zawodowych. W konsekwencji większość uczestników projektu wykonywało nieodpłatne prace porządkowe i pomocnicze na rzecz zakładów karnych. W wielu przypadkach prace te pozostawały bez związku z przedmiotem ukończonego szkolenia i wykonywane były przez krótkie okresy. Ograniczało to skuteczność przygotowania osób pozbawionych wolności do wejścia na rynek pracy po opuszczeniu jednostki penitencjarnej.

W celu zwiększenia zdolności osadzonych do zatrudnienia tematyka szkoleń zawodowych dostosowana była do rzetelnie rozpoznanych potrzeb rynku pracy oraz oczekiwań osób pozbawionych wolności. W głównej mierze szkolenia te umożliwiały uzyskanie kwalifikacji w zawodach ogólnobudowlanych, co wynikało zarówno z analiz prowadzonych w zakładach karnych, jak też z informacji pozyskiwanych od podmiotów zewnętrznych.

Podejmowane przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej działania zapewniły realizację przyjętego planu. Do końca 2019 r. zorganizowano ponad 3,2 tys. cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych. Uczestniczyło w nich 39 160 osadzonych, z których ponad 70% objętych zostało zatrudnieniem. Umożliwiło to wykazanie przez Centralny Zarząd Służby Więziennej osiągnięcie założonych w projekcie wartości wskaźników.

Jednakże w jednostkach objętych kontrolą, przekroczenie wymaganego poziomu wskaźnika dotyczącego zatrudnienia wynikało ze skierowania większości osadzonych do nieodpłatnej pracy w zakładzie karnym. Tylko co czwarty uczestnik projektu pracował odpłatnie na rzecz przywieziennych zakładów pracy lub lokalnych przedsiębiorców. Skierowanie osadzonych do nieodpłatnej pracy, pomimo że odpowiadało założeniom projektu, budzi jednak wątpliwości, co do możliwości uznania ich za osoby pracujące zgodnie z definicją obowiązującą w PO WER 2014–2020. Jednocześnie zakres powierzanych osadzonym zadań obejmował wykonywanie prac pomocniczych i porządkowych. W wielu przypadkach prace te nie były zgodne z profilem ukończonego szkolenia zawodowego, co stanowiło naruszenie założeń projektu obowiązujących w pierwszych dwóch latach jego realizacji. W projekcie nie określono również minimalnego wymaganego okresu zatrudnienia, co w skrajnych przypadkach skutkowało zatrudnieniem osadzonych jedynie na kilka dni.

Postępowania o udzielenie zamówień dotyczących organizacji i przeprowadzenia szkoleń, przy zastosowaniu klauzuli społecznej nie przygotowywano rzetelnie. Decyzje o kierowaniu takich zamówień jedynie do podmiotów działających na rzecz integracji społeczno-zawodowej osób z grup społecznie marginalizowanych, nie zostały bowiem poprzedzone oceną społecznych skutków, kosztów i korzyści ograniczenia konkurencji. Zaniechano również wprowadzenia mechanizmów zapobiegających realizacji części zamówienia przez podmioty niespełniające warunków wynikających z klauzuli społecznej.

Zamówienia te udzielano wykonawcom spełniającym wymóg zatrudnienia co najmniej 30% osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych. Jednak, w zdecydowanej większości przypadków, podstawowe zadanie polegające na przeprowadzeniu szkoleń w zakładach karnych było wykonywane przez wyspecjalizowanych podwykonawców, wobec których wymaganie

Działania SW zapewniły wzrost aktywności pracowniczej osadzonych, jednak warunki zatrudnienia nie sprzyjały odnalezieniu się takich osób na rynku pracy po zakończeniu odbywania kary

OCENA OGÓLNA

takie nie zostało sformułowane. Wynagrodzenie tych podmiotów wynosiło do 20% wartości udzielanych zamówień. Pozostała część zadania polegająca na organizacji szkoleń i zapewnieniu niezbędnych materiałów wykonywana była przez wykonawcę spełniającego wymogi wynikające z klauzuli społecznej. Jednak w realizacji 11 objętych kontrolą zamówień na kwotę 14,6 mln zł, wykonawca zapewnił łączny udział jedynie 10 osób z grup społecznie marginalizowanych. Tym samym wydatkowanie środków finansowych w ramach projektu nie przyczyniło się istotnie do integracji społeczno-zawodowej osób z grup społecznie marginalizowanych. Podważa to celowość zastosowania klauzuli społecznej oraz gospodarność poniesionych w taki sposób wydatków.

Na realizację projektu do końca I kwartału 2020 r. Służba Więzienna wydatkowała 94,3 mln zł, tj. 78,5% zaplanowanych środków. Objęta kontrolą dokumentacja źródłowa projektu zawierała dane niezbędne do sporządzenia wniosków o płatność. Nadzór jednostek organizacyjnych SW nad przeprowadzeniem cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych nie był jednak w pełni rzetelny. Wystąpiły bowiem m.in. rozbieżności pomiędzy dokumentacją potwierdzającą realizację szkoleń, a dokumentacją wewnętrzną zakładów karnych, zarówno w zakresie odnoszącym się do czasu trwania szkoleń, jak i obecności wykładowców i osadzonych. W przypadku czterech szkoleń rozbieżności te były podstawą zakwestionowania prawidłowości wypłaty wynagrodzenia wykonawcy na kwotę 28,4 tys. zł.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

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 kary pozbawienia wolności*

Jednostki organizacyjne SW podejmowały działania na rzecz identyfikacji potrzeb zawodowych osadzonych w celu opracowania tematyki szkoleń. Działania te podejmowane były we współpracy z pracodawcami oraz lokalnymi instytucjami rynku pracy.

Przy współpracy jednostek organizacyjnych SW z lokalnymi pracodawcami dostosowano tematykę szkoleń do zawodowych potrzeb osadzonych

1. **Dyrektorzy ZK** przekazywali corocznie dyrektorom OISW propozycje tematów szkoleń do zrealizowania w następnym roku kalendarzowym. Działania te poprzedzone były analizą ogólnodostępnych opracowań powiatowych urzędów pracy (np. barometr zawodów) oraz informacji pozyskanych od podmiotów współpracujących z ZK w zakresie zatrudniania osadzonych. Źródłem informacji o potrzebach zawodowych osadzonych były natomiast rozmowy prowadzone z nimi przez wychowawców, poprzedzone akcją informacyjną o możliwościach uczestnictwa w projekcie. [str. 21]

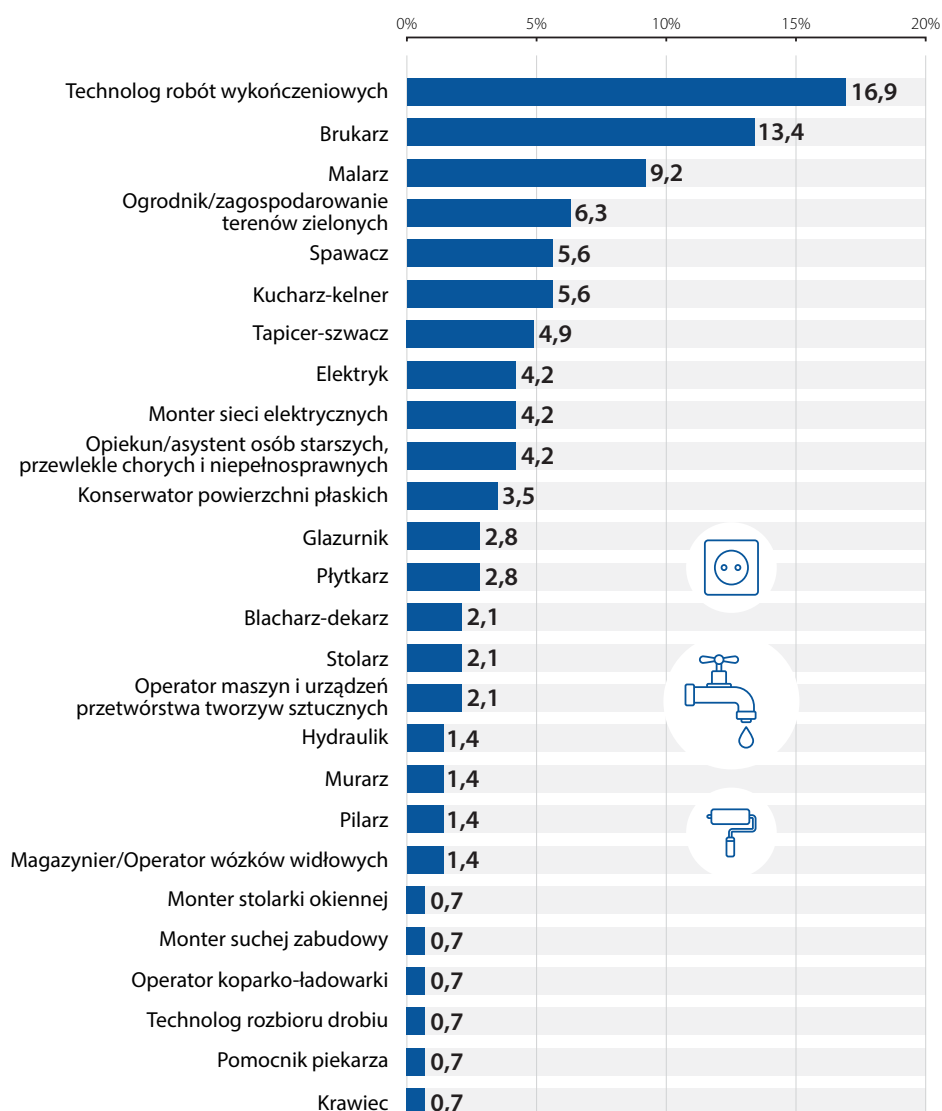
2. **Dyrektorzy OISW** współorganizowali spotkania z przedstawicielami instytucji rynku pracy oraz pracodawców zatrudniających osadzonych lub zainteresowanych takim działaniem w przyszłości. W początkowym etapie realizacji projektu (w 2016 r.) spotkania organizowane były na terenie podległych ZK. W 2018 r. spotkania odbywały się w siedzibie Urzędów Wojewódzkich w ramach organizowanych przez IP konferencji *Bliżej Funduszy Europejskich*, w których uczestniczyli m.in. przedstawiciele **OISW w Katowicach, Lublinie i Opolu**. Na każdym z tych spotkań prezentowano m.in. założenia projektu oraz doświadczenia i korzyści związane z zatrudnianiem osadzonych. [str. 20–21]

3. **Każdy** z tematów szkoleń zgłoszonych przez dyrektorów ZK ujęty był w katalogu zawodów wskazanym w dokumencie *Koncepcja implementacji Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja i Rozwój w działalności resocjalizacyjnej Służby Więziennej* opracowanym przez CZSW. Spośród **142 szkoleń objętych kontrolą NIK**, najwięcej (**55,6%**) dotyczyło zawodów **ogólnobudowlanych** (79), w tym technologa wykończenia wnętrz (24), brukarza (19) oraz malarza (13), a w dalszej kolejności: ogrodnika (9), spawacza, kucharza (8), tapicera (7), elektryka lub monter sieci elektrycznych (6) oraz opiekuna osób starszych, przewlekle chorych i niepełnosprawnych (6). [str. 22]

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 1

Kursy zawodowe realizowane w zakładach karnych objętych kontrolą NIK



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Realizacja zadań przewidzianych w projekcie *Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności*

Jednostki organizacyjne SW zapewniły potencjał kadrowy konieczny do realizacji projektu. Tylko w jednej jednostce nie powołano zespołu koordynującego postęp i realizację projektu, a w niektórych skład takiego zespołu nie był kompletny.

Potencjał kadrowy jednostek organizacyjnych SW umożliwił realizację zadań projektu

1. W strukturze organizacyjnej CZSW wyodrębniono Zespół ds. Funduszy Europejskich, jako komórkę merytoryczną właściwą m.in. do pozyskiwania środków finansowych pochodzących ze źródeł zagranicznych oraz kontroli prawidłowości wykonania projektów realizowanych przez jednostki organizacyjne SW. [str. 22–23]

2. Zgodnie z założeniami projektu dyrektorzy **OISW** oraz **ZK** zobowiązani byli do powołania zespołu koordynującego postęp i realizację projektu złożonego z funkcjonariuszy i pracowników z działów służby: ochronnej, penitencjarnej, finansowej, kwatermistrzowskiej, służby zdrowia oraz osób odpowiedzialnych bezpośrednio za zarządzanie projektem (koordynatorzy). W OISW w **Szczecinie** nie powołano takiego zespołu, przy czym w różnych okresach czasu zatrudniono łącznie trzech koordynatorów projektu. W OISW w **Bydgoszczy** w skład zespołu nie powołano przedstawicieli działów służby zdrowia oraz penitencjarnego, a jedynie dwóch członków siedmioosobowego zespołu w zakresach czynności miało określone zadania związane z realizacją projektu. Brak przypisania w zakresach obowiązków takich zadań członkom zespołów wystąpił również w OISW w **Katowicach** oraz we **Wrocławiu**, w którym dodatkowo koordynatorzy projektu nie zostali włączeni w skład zespołu. [str. 24–25]

3. Liczba koordynatorów regionalnych w **każdym** objętym kontrolą **OISW** wynosiła **od dwóch do czterech osób**, co było zgodne z założeniami projektu. Osoby te wykonywały wyłącznie zadania związane z realizacją projektu oraz posiadały doświadczenie w rozliczaniu projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł innych niż krajowe. Wynagrodzenie (ryczałtowe koszty pośrednie) tych osób **nie przekraczało 10% wydatków bezpośrednich** związanych z realizacją usług szkoleniowych. [str. 25]

4. W **każdym ZK** powołano zespół koordynujący postęp i realizację projektu. W przypadku jednostek penitencjarnych zlokalizowanych w **Gruźdźdu, Włocławku, Sierakowie Śląskim, Potulicach, Zamościu** oraz **Kłodzku** do składu takiego zespołu nie powołano jednak przedstawiciela działu służby zdrowia, finansowego lub ochrony. [str. 25]

Rekrutacja uczestników szkoleń prowadzona była prawidłowo.

1. **Wszyscy** osadzeni zostali zakwalifikowani do uczestnictwa w szkoleniach objętych próbą kontrolną NIK na podstawie **pozytywnej opinii komisji penitencjarnej**, co było zgodne z art. 76 § 1 pkt 5 kkw. [str. 25–26]

2. Decyzja o włączeniu osadzonego do projektu poprzedzona była analizą spełnienia kryteriów określonych we wniosku o dofinansowanie, tj. nieodległego terminu końca odbywania kary pozbawienia wolności (nie więcej niż dwa lata lub nie więcej niż dwa lata do nabycia uprawnień pozwalających do ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie z pozostałej części kary) oraz wyrażenia chęci nabycia, podniesienia bądź zmiany posiadanych kwalifikacji zawodowych przez osadzonych. [str. 25–26]

Wyboru organizatorów szkoleń dla osadzonych dokonano na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych, przy zastosowaniu klauzuli społecznej. Jednak brak rzetelnego przygotowania postępowań o udzielenie takich zamówień powodował, że ze strony wykonawcy w ich realizacji udział brały nieliczne osoby z grup społecznie marginalizowanych. Główne natomiast zadanie polegające na przeprowadzeniu szkoleń wykonywał podwykonawca, którego działalność nie obejmowała aktywizacji społeczno-zawodowej osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych. Zdaniem NIK stwarzało to ryzyko braku osiągnięcia oczekiwanych efektów zastosowania klauzuli społecznej.

Każdy osadzony spełniał wymagania uczestnictwa w projekcie

Sposób wyboru organizatorów szkoleń nie zapewniał osiągnięcia oczekiwanych efektów społecznych

1. Zgodnie z założeniami projektu średni koszt szkolenia trwającego kilkanaście dni oszacowano na kwotę 28 115,78 zł (tj. 2343 zł na uczestnika)¹.

OISW przeprowadzały postępowania o udzielenie zamówień publicznych na zakup usług zorganizowania i przeprowadzenia szkoleń dla osadzonych przy zastosowaniu **klauzuli społecznej określonej w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp**. Takie działania było konsekwencją realizacji pisemnych poleceń Dyrektora Generalnego SW, który wielokrotnie wskazywał na konieczność uwzględnienia tej regulacji w prowadzonych postępowaniach. Polecenie te nie były jednak poprzedzone oceną społecznych skutków, kosztów i korzyści płynących z zastosowania klauzuli społecznej. Tym samym zamówienia udzielane były wyłącznie przywieziennym zakładom pracy, czyli Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej Pomerania w Koszalinie, Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej Mazovia w Warszawie² lub konsorcjum tych dwóch podmiotów, a od 2018 r. tylko IGB Mazovia. Podmioty te spełniały warunek zatrudnienia osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych na poziomie nie mniejszym niż 30%. W rzeczywistości jednak główny przedmiot tych zamówień (specjalistyczne szkolenia zawodowe) realizowany był przez lub z udziałem podwykonawców (np. **71 z 74** oraz **55 z 71** szkoleń w ramach jednego zamówienia przeprowadzonego odpowiednio przez OISW w **Opolu** oraz we **Wrocławiu**), od których nie wymagano już zatrudnienia osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych na poziomie nie mniejszym niż 30%. W konsekwencji **żaden z podwykonawców nie zatrudniał** takich osób. Próba kontrolną objęto łącznie 11 postępowań, w wyniku których zawarto umowy z wykonawcą szkoleń o wartości 14 563 tys. zł. W realizacji tych zamówień uczestniczyło łącznie jedynie **10 pracowników** IGB Mazovia należących do grup społecznie marginalizowanych, przy czym osoby te wykonywały prace porządkowe, transportowe i pomagały przy pakowaniu paczek.

Stwierdzony w ramach kontroli brak rzetelnego przygotowania przez OISW postępowań o udzielenie zamówień dotyczących organizacji i przeprowadzenia szkoleń, polegający na niepodjęciu działań w celu zapewniających większe zaangażowanie osób z grup społecznie marginalizowanych w ich realizację, stwarzał ryzyko nieosiągnięcia oczekiwanych efektów zastosowania klauzuli społecznej. Wydatkowanie środków finansowych w ramach projektu nie przyczyniło się bowiem istotnie do integracji społeczno-zawodowej osób z grup społecznie marginalizowanych, pomimo tego, że zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o SW do podstawowych zadań Służby Więziennej należy prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, przede wszystkim przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych. Zastosowanie klauzul społecznych skutkuje też ograniczeniem konkurencji w dostępie

¹ Z analizy ogólnodostępnych informacji wynika, że cena za jeden semestr studiów podyplomowych w zakresie budownictwa czy architektury krajobrazu, których zakres tematyczny znacznie przewyższał poziomem zaawansowania przedmiot najczęściej realizowanych szkoleń, kształtowała się na zbliżonym poziomie. Analiza budowlanych kursów zawodowych tożsamych przedmiotowo do zrealizowanych szkoleń wskazuje natomiast, że ich rynkowa wartość jest niższa niż założona w projekcie <https://kursy.kwalifikacjeczawodowe.info/>.

² Dalej: IGB Mazovia.

do zamówień, a tym samym niejednokrotnie wpływa na wysokość wynagrodzenia wskazywanego w ofertach wykonawców. Przykładowo w postępowaniu przeprowadzonym w 2016 r. przez **OISW w Katowicach** wydatkowano na taki cel kwotę wyższą o co najmniej 23,2% (tj. o 5220 zł) od najwyższego wynagrodzenia zawartego w ofercie złożonej przez podmiot, który nie spełniał warunków dotyczących integracji społecznej i zawodowej osób pozbawionych wolności³. [str. 26–31]

2. **Wynagrodzenie** podwykonawców **nie przekraczało 20%** wartości umów zawartych przez OISW z IGB Mazovia w ramach objętych próbą kontrolną NIK postępowań o udzielenie zamówień publicznych⁴. Najmniejszy udział takiego wynagrodzenia w wartości umów (8,8%, tj. 153,7 tys. zł z 1750,9 tys. zł) wystąpił w OISW w **Lublinie**, największy (18,7%, tj. 380,5 tys. zł z 2031,8 tys. zł oraz 18%, tj. 588,5 tys. zł z 3268,1 tys. zł) odpowiednio w OISW w **Opolu i Katowicach**. W pozostałych OISW (w **Bydgoszczy i Wrocławiu**) kształtował się on na poziomie od 12% do 13%. Zgodnie z zapisami tych umów wykonawca na zakup materiałów dydaktycznych i szkoleniowych mógł przeznaczyć nie więcej niż 40% wynagrodzenia. Powyższe oznacza, że główni wykonawcy za wykonanie zadania polegającego na organizacji cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych, po dokonaniu zakupu niezbędnych materiałów, otrzymywali wynagrodzenie co najmniej 40% wartości udzielanych przez OISW zamówień. [str. 28–29]

W ramach realizacji projektu nie wprowadzono skutecznych mechanizmów kontrolnych zapewniających zgodność dokumentacji przeprowadzonych szkoleń z dokumentacją wewnętrzną zakładów karnych w zakresie odnoszącym się do uczestnictwa osadzonych lub wykładowców na takich zajęciach w wymaganym zakresie czasowym. Ujawnione rozbieżności wskazują, że część szkoleń została zrealizowana w niepełnym wymiarze czasu, co skutkowało zawyżeniem wynagrodzenia wypłaconego wykonawcy.

1. W **dziewięciu** spośród **17** zakładów karnych zapisy prowadzone w wewnętrznej dokumentacji tych jednostek (książkach ruchu osób i pojazdów, oddziałowych książkach ruchu osadzonych) w zakresie ruchu po terenie ZK: osadzonych (w **Opolu Lubelskim, Strzelcach Opolskich**), wykładowców (w **Raciborzu, Gorzowie Wielkopolskim, Nowogardzie**) lub zarówno osadzonych i wykładowców (w **Zamościu, Kluczborku, Głogowie, Kłodzku**) nie były spójne z zapisami list obecności. Tym samym nie potwierdzały uczestnictwa tych osób w szkoleniach w poszczególnych dniach lub godzinach przewidzianych w harmonogramie. Zgodnie z obowiązkami wynikającymi z § 102 ust. 1 pkt 2, § 103 ust. 1 oraz § 113 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2016 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej⁵ zakład powinien prowadzić książki ruchu osób i pojazdów oraz oddzia-

W co czwartym szkoleniu wykładowcy nie uczestniczyli w wymaganym w harmonogramie wymiarze czasowym

Nadzór nad realizacją szkoleń nie był w pełni skuteczny

³ Oferta Konsorcjum przywieziennych zakładów pracy: 22 500 zł, pozostałe kwoty ofertowe: 14 868 zł, 17 162,4 zł i 17 280 zł; Oferta Konsorcjum 22 500 zł – najdroższa pozostała oferta 17 280 zł = 5220 zł.

⁴ Badaniem kontrolnym objęto 11 postępowań o łącznej wartości 14 563,5 tys. zł.

⁵ Dz. U. poz. 1804.

łowe książki ruchu osadzonych w sposób odzwierciedlający stan faktyczny. W pozostałych ośmiu ZK zapisy w dokumentacji wewnętrznej odzwierciedlały uczestnictwo osadzonych i wykładowców w zajęciach, które odbyły się zgodnie z harmonogramem. [str. 31–40]

2. Rozbieżności pomiędzy zapisami książek ruchu osób i pojazdów a listami obecności wykładowców wystąpiły w przypadku **24,6% szkoleń** objętych kontrolą NIK (w 35 spośród 142). Zakres czasowy nieobecności wykładowców na szkoleniach był zróżnicowany i wynosił od kilkunastu minut do kilku godzin w ciągu doby, tj. **od 7% do 38%** przewidzianych zajęć w poszczególnej **części szkolenia** (praktyka, teoria, aktywizacja zawodowa, BHP połączone z udzielaniem pierwszej pomocy) oraz **od 13,5% do 34,6%** w przypadku całego szkolenia. Przykładowo czas trwania czterech szkoleń w **ZK w Raciborzu** był krótszy od wymaganego (wynoszącego 120 godzin zegarowych) od 16 godzin i 20 minut do 41 godzin i 50 minut, co skutkowało dokonaniem przez **OISW w Katowicach** płatności wynagrodzenia na rzecz wykonawcy tych szkoleń w kwocie **wyższej o 28,4 tys. zł** od kwoty wynikającej z rozliczenia kursu w sposób przewidziany w zawartej umowie. Również wyniki kontroli NIK przeprowadzonych w ZK w **Nowogardzie** oraz ZK w **Gorzowie Wielkopolskim** wskazały, że wykładowcy nie zrealizowali wszystkich godzin dydaktycznych zajęć teoretycznych i praktycznych co najmniej w 12 szkoleniach. Jakkolwiek zarządzenie 36/16 Dyrektora Generalnego SW zobowiązywało dyrektorów ZK m.in. do umożliwienia zrealizowania umów zawartych w ramach projektu, w tym umów na przeprowadzenie szkoleń na terenie zakładów karnych, to jednak dyrektorzy ZK **nie zostali zobowiązani do weryfikacji zgodności dokumentacji szkoleniowej z dokumentacją wewnętrzną zakładu karnego**. W konsekwencji pomimo nałożonego na dyrektorów ZK obowiązku informowania dyrektorów OISW o wszelkich utrudnieniach i opóźnieniach w realizacji ww. umów, rozbieżności w tym zakresie nie były identyfikowane w ZK, i w konsekwencji nie były zgłaszane do OISW. [str. 34–40]

3. W **OISW we Wrocławiu** nie egzekwowano od wykonawcy realizowanych w latach 2017–2019 umów szkoleniowych obowiązków związanych z uzyskiwaniem zgody zamawiającego na powierzenie podwykonawcom realizacji całości lub części zamówienia. Ponadto w zawartych z wykonawcami umowach szkoleniowych OISW we Wrocławiu nie przewidział kar umownych w zakresie niewywiązywania się z obowiązku uzyskiwania zgody zamawiającego na powierzenie podwykonawcom realizacji całości lub części zamówienia. W Inspektoracie nie wyegzekwowano również obowiązku przedkładania list wykładowców wraz z dokumentami o ich kwalifikacjach w stosunku do części szkoleń realizowanych w latach 2018–2019, pomimo że zgodnie z umową taki obowiązek na wykonawcy ciążył. [str. 30]

Współpraca pomiędzy jednostkami organizacyjnymi SW umożliwiła terminowe rozliczenie projektu. Wszystkie OISW sporządzały wymagane zestawienia i przekazywały do CZSW dokumentację potwierdzającą przeprowadzenie szkoleń.

Dokumentacja z przeprowadzonych szkoleń umożliwiła rozliczenie projektu

1. W okresie objętym kontrolą **CZSW** przedłożył do IP 20 wniosków o płatność zgodnie z przyjętym harmonogramem płatności. Na podstawie badania próby kontrolnej NIK stwierdzono, że Beneficjent posia-

dał dokumentację potwierdzającą przeprowadzenie poszczególnych szkoleń, a przedstawione wydatki były integralnie związane z realizacją projektu. [str. 40–41]

2. Dokumentacja potwierdzająca zrealizowanie szkoleń objętych kontrolą NIK (np. protokoły odbioru usługi, faktury) otrzymana od wykonawcy, a następnie przekazywana przez **każdy OISW** do CZSW (**raz na kwartał**) zawierała wszystkie informacje niezbędne do sporządzenia wniosków o płatność. Dowody księgowe zostały opisane przez OISW zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia 36/16 Dyrektora Generalnego SW, a protokoły odbioru usługi zawierały dane wymagane przez § 8 ust. 2 tego zarządzenia. OISW przekazywały również zestawienia wydatków pośrednich zgodnie ze wzorem, stanowiącym załącznik nr 2 do ww. zarządzenia. Kwoty ujmowane przez OISW w załącznikach finansowych do wniosków o płatność, wynikały z wystawionych faktur przez wykonawców szkoleń. Tym samym dokumenty przekazane do CZSW potwierdzały kwalifikowalność wydatków wskazanych do ujęcia we wnioskach o płatność. [str. 41–43]

Osiągnięcie zakładanych efektów projektu *Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności*

Pomimo opóźnień na początkowym etapie realizacji projektu, na rok przed jego zakończeniem osiągnięto założone wartości wskaźników produktu. CZSW wykazał również przekroczenie zakładanego poziomu wskaźnika rezultatu, dotyczącego zatrudnienia uczestników projektu. Wynikało to jednak głównie z zatrudnienia ponad 70% takich osób w ramach nieodpłatnych prac pomocniczych i porządkowych w ZK. Niejednokrotnie wykonywane prace nie były zgodne z profilem ukończonego szkolenia zawodowego, a czas takiego zatrudnienia w skrajnych przypadkach wynosił kilka dni. Poza wątpliwościami dotyczącymi zasadności uznawania osób kierowanych do wykonywania nieodpłatnych prac porządkowych lub pomocniczych za osoby pracujące zgodnie z definicją obowiązującą w ramach PO WER 2014–2020, okoliczności te stwarzają istotne ryzyko braku osiągnięcia zakładanego efektu projektu, tj. odnalezienia się osób opuszczających jednostki penitencjarne na rynku pracy.

1. We wniosku o dofinansowanie założono, że osiągnięcie celów projektu będzie możliwe dzięki realizacji tzw. „**kamieni milowych**” (**wskaźników produktu**) mierzonych **liczbą przeszkolonych osadzonych** oraz **zrealizowanych szkoleń**. Na koniec każdego roku (w ujęciu narastającym) stopień realizacji tych założeń projektu wynosił odpowiednio: 45,7% oraz 48,2% w 2016 r., po 80,1% w 2017 r., po 91,5% w 2018 r. oraz **100,1%** i **100,3%** w **2019 r.** (przeszkolonych zostało 39 160 osadzonych z założonych 39 108 oraz zrealizowano 3269 szkoleń z założonych 3259). [str. 44]

2. W projekcie jako jedyny wskaźnik **rezultatu bezpośredniego** przyjęto *Liczbę więźniów oraz byłych więźniów pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)*. Na **koniec 2019 r.** CZSW wykazał realizację tego wskaźnika na poziomie **109,1%**, tj. zatrudnienie

Przyjęte w projekcie wskaźniki zostały osiągnięte

uzyskało 28 171 osadzonych, przy założonym poziomie 25 832⁶. Poziom realizacji tego wskaźnika do 31 marca 2020 r. w przypadku OISW objętych kontrolą NIK był **wyższy** od przyjętego do osiągnięcia i wyniósł **od 65,6% do 71,1%** osadzonych objętych wsparciem projektu.

Wykazywane w ramach tego wskaźnika osoby były zatrudnione zarówno na podstawie skierowania do pracy nieodpłatnej (art. 123a kkw), jak też zatrudnione w formie odpłatnej (art. 123 kkw). Wynikało to z przyjętych we wniosku o dofinansowanie założeń. Obowiązująca w ramach PO WER 2014–2020 definicja osoby pracującej we wskaźniku *Liczba osób pracujących objętych wsparciem w programie (łącznie z pracującymi na własny rachunek)*⁷, wskazuje na ekwiwalentny charakter pracy. Osoby skierowane do nieodpłatnej pracy nie otrzymywały bowiem wynagrodzenia, lecz mogły np. czerpać korzyści wskazane w art. 124 § 3 kkw. Dlatego też wątpliwości może budzić to, czy zatrudnienie osób w takiej formie, umożliwi uznanie ich, jako pracujących w myśl tej definicji. [str. 44–45]

3. Postęp realizacji budżetu projektu, w przypadku środków przeznaczonych na finansowanie szkoleń, według stanu na 31 grudnia danego roku, wyniósł: w 2016 r. – 46,4% (6566,2 tys. zł w odniesieniu do planowanych 14 157,5 tys. zł), w 2017 r. – 89,7% (23 476,7 tys. zł; 26 164,5 tys. zł), w 2018 r. – 102,3% (26 766,8 tys. zł; 26 164,7 tys. zł), w 2019 r. – 115% (29 943,5 tys. zł; 26 040,4 tys. zł), a w I kwartale 2020 r. – 3,6% (558,6 tys. zł; 15 549,9 tys. zł). Przy uwzględnieniu środków przeznaczonych na finansowanie zakupu materiałów dydaktycznych i sprzętu niezbędnego do szkolenia więźniów na koniec I kwartału 2020 r. na realizację projektu poniesiono wydatki w łącznej kwocie 94 331,5 tys. zł, co stanowiło 78,5% wartości planowanej (120 227,1 tys. zł). [str. 43–44]

Najwięcej osadzonych pracowało nieodpłatnie na rzecz jednostki penitencjarnej

4. We wszystkich zakładach karnych osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali **skierowani do zatrudnienia**.

Spośród 1536 osadzonych, którzy ukończyli szkolenia objęte próbą kontrolną NIK, 1228 (**80%**) zostało skierowanych do zatrudnienia. Jedynie w przypadku ZK w **Zabrzu** po otrzymaniu wsparcia w programie mniej niż połowa (**42,2%**) absolwentów takich zajęć pracowała. W pozostałych ZK wskaźnik zatrudnienia takich osób kształtował się na poziomie **od 61,4% do 98,9%** i był wyższy od założonego w projekcie (56%). Charakter zatrudnienia w większości przypadków (**ponad 70%**) był **nieodpłatny**, a jedynie nie więcej niż **28%** osadzonych otrzymywało **wynagrodzenie** z tytułu zatrudnienia. Również w przeważającej części pracodawcą dla osadzonych była **jednostka penitencjarna (75%)**. Co czwarty (24%) osadzony natomiast pracował na rzecz przywieźniennego zakładu pracy lub lokalnego przedsiębiorcy. **Każdy** z uczestników szkoleń otrzymał certyfikaty i zaświadczenia potwierdzające uzyskane kwalifikacje. Dokumenty te nie zawierały informacji o tym, że zostały uzyskane w czasie wykonywania kary pozbawienia wolności. [str. 45–46]

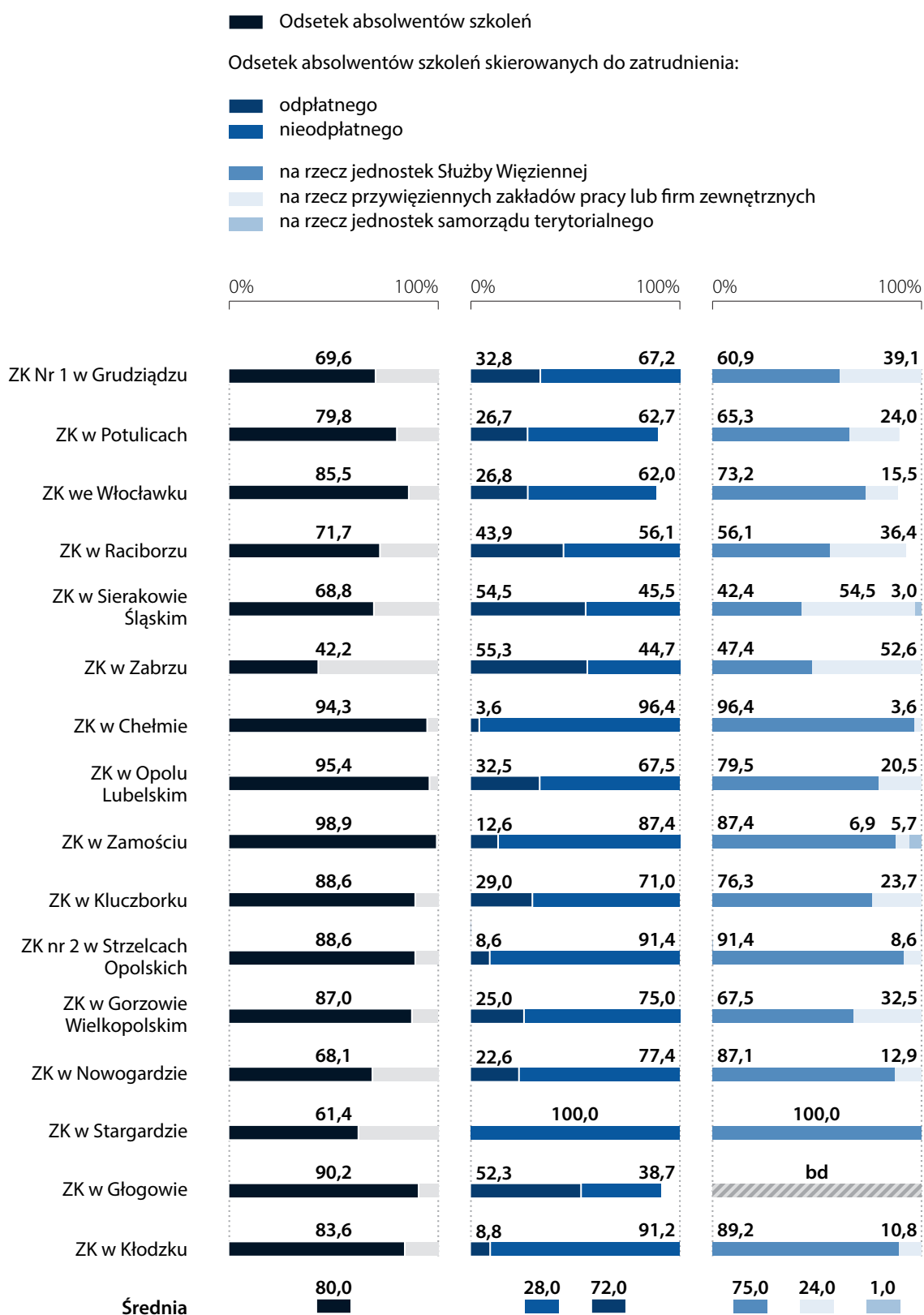
⁶ Co stanowiło 56% osób, które ukończyły szkolenie.

⁷ *Pracujący to osoby w wieku 15 lat i więcej, które wykonują pracę, za którą otrzymują wynagrodzenie, z której czerpią zyski lub korzyści rodzinne lub osoby posiadające zatrudnienie lub własną działalność, które jednak chwilowo nie pracowały ze względu na np. chorobę, urlop, spór pracowniczy czy kształcenie się lub szkolenie (...)*. Dostępnej na stronie: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/1963/Zalacznik_2b.pdf.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 2

Struktura zatrudnienia uczestników szkoleń objętych kontrolą NIK



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

5. **Każdy** osadzony pracujący **nieodpłatnie** zatrudniony był w wymiarze **nieprzekraczającym 90 godzin miesięcznie**, co było zgodne z art. 123a § 1 kkw. Wymiar czasu zatrudnienia odpłatnego dostosowany był do potrzeb pracodawcy i kształtował się na poziomie od 1/2 do pełnego etatu. Z uwagi na brak wymagań w projekcie dotyczących czasu zatrudnienia, okres ten był zróżnicowany i wynosił od **jednego/kilku dni do ponad 12 miesięcy**. **Żaden** z osadzonych nie był zatrudniony jednocześnie u więcej niż jednego pracodawcy. [str. 46–47]

6. W okresie objętym kontrolą, co piąty osadzony (268 spośród 1228) zatrudniony był **niezgodnie z profilem** tematycznym ukończonego szkolenia. Takie przypadki **nie wystąpiły** w ZK w **Sierakowie Śląskim, Strzelcach Opolskich, Nowogardzie i Stargardzie**. Obowiązek zatrudnienia profilowego zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego SW został **zniesiony 1 października 2018 r.**⁸ [str. 48]

7. Założenia projektu **nie przewidywały monitorowania** losów zawodowych jego uczestników po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności. W konsekwencji kontrolowane jednostki **nie dysponowały informacjami** o zatrudnieniu takich osób po opuszczeniu jednostek penitencjarnych. [str. 47]

⁸ Do dnia 30 września 2018 r. niezgodnie z profilem szkolenia zatrudnionych było 238 osób.

4. WNIOSKI

1. NIK wnioskuje o dokonanie weryfikacji osiągnięcia zakładanego poziomu wskaźnika *Liczba więźniów oraz byłych więźniów pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)* przez beneficjenta projektu.

Ustalenia kontroli wskazują, że ponad 70% uczestników projektu zostało zatrudnionych nieodpłatnie na podstawie skierowania do pracy na zasadach określonych w art. 123a § 1 kkw. Taki sposób zatrudnienia, w ramach realizacji obowiązku pracy wynikającego z art. 116 § 1 pkt 4 kkw, przewidziany został we wniosku o dofinansowanie. Obowiązująca w ramach PO WER 2014–2020 definicja osoby pracującej⁹, wskazuje jednak na ekwiwalentność pracy. Dlatego też zatrudnienie uczestników projektu, na podstawie skierowania do pracy, za którą nie otrzymywali wynagrodzenia, w świetle tej definicji budzi wątpliwości NIK, co do możliwości wykazywania ww. osób, jako rezultat bezpośredni realizacji projektu.

2. NIK wnioskuje o weryfikację prawidłowości rozliczenia wydatków związanych z realizacją umów zawieranych przez OISW dotyczących organizacji i przeprowadzenia szkoleń, pod kątem ewentualnego określenia kwoty dofinansowania UE odpowiadającej wartości wydatków poniesionych nieprawidłowo (korekty finansowej), a następnie jej odzyskania.

W trakcie kontroli stwierdzone zostały rozbieżności pomiędzy dokumentacją potwierdzającą realizację szkoleń, a dokumentacją wewnętrzną zakładów karnych¹⁰, zarówno w zakresie odnoszącym się do czasu trwania szkoleń, jak też obecności wykładowców i osadzonych. W niektórych przypadkach podważały one zasadność wypłaty wynagrodzenia wykonawcom w pełnej wysokości wynikającej z zawartych umów.

NIK wnioskuje o przeprowadzenie kompleksowej weryfikacji zasadności zastosowania klauzuli społecznej przy udzielaniu zamówień publicznych dotyczących organizacji i przeprowadzenia szkoleń dla osób pozbawionych wolności.

W trakcie kontroli stwierdzono niewielkie zaangażowanie osób z grup społecznie marginalizowanych w realizację takich zamówień. Stwarzało to ryzyko braku osiągnięcia oczekiwanych efektów zastosowania klauzuli społecznej. Dlatego też, weryfikacja powinna dotyczyć tego, czy podejmowane dotychczas działania były konieczne i niezbędne do osiągnięcia założonych celów społecznych, zgodnie z zasadą proporcjonalności. Analizą powinna być objęta również zasadność kierowania takich zamówień do wyspecjalizowanych wykonawców, a nie jak dotychczas, do podmiotów działających na rzecz integracji społeczno-zawodowej osób z grup społecznie marginalizowanych.

Wniosek
do Ministra Rodziny
i Polityki Społecznej

Wniosek
do Dyrektora
Generalnego Służby
Więziennej

⁹ Pracujący to osoby w wieku 15 lat i więcej, które wykonują pracę, za którą otrzymują wynagrodzenie, z której czerpią zyski lub korzyści rodzinne lub osoby posiadające zatrudnienie lub własną działalność, które jednak chwilowo nie pracowały ze względu na np. chorobę, urlop, spór pracowniczy czy kształcenie się lub szkolenie.

¹⁰ Obrazującą ruch osadzonych oraz wejścia/wyjścia osób trzecich na teren zakładu karnego.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli jednostki organizacyjne SW podejmowały wymagane postanowieniami wniosku o dofinansowanie projektu działania mające na celu opracowanie tematyki cykli szkoleniowych. W szczególności identyfikowano aktualne potrzeby lokalnego rynku pracy i osadzonych, a w niektórych przypadkach zapotrzebowanie na dane szkolenie wynikało bezpośrednio ze współpracy zakładów karnych z przedsiębiorcami. Ponadto przedstawiciele OISW aktywnie uczestniczyli w zorganizowanych przez IP konferencjach *Blżej Funduszy Europejskich* oraz współorganizowali spotkania z przedstawicielami pracodawców, jednostek samorządu terytorialnego oraz instytucji rynku pracy. Na spotkaniach tych prezentowano m.in. założenia projektu oraz doświadczenia pracodawców związane z zatrudnianiem osób osadzonych.

Okręgowe Inspektoraty Służby Więziennej

Aktywna współpraca pomiędzy jednostkami organizacyjnymi SW oraz lokalnymi przedsiębiorcami umożliwiła opracowanie tematyki szkoleń

1. Dyrektor **każdego OISW** corocznie przed przystąpieniem do udzielenia zamówienia publicznego **zwracał się do podległych zakładów karnych** o wskazanie rodzajów cykli szkoleniowych planowanych do realizacji w latach 2016–2020. Jednocześnie w prowadzonej korespondencji podkreślano, że wybór przedmiotu cyklu szkoleniowego powinien uwzględniać: a/ potrzeby regionalnych rynków pracy, b/ potrzeby poszczególnych jednostek penitencjarnych uczestniczących w projekcie w zakresie zatrudnienia osadzonych, c/ potrzeby przedsiębiorców oraz instytucji gospodarki budżetowej a także d/ realizację priorytetowych profili zawodowych, wskazanych również w przekazanej podległym zakładom karnym *Koncepcji implementacji*.

2. Dyrektor OISW **w Opolu** w ramach zorganizowanej przez IP 17 maja 2018 r. w Urzędzie Wojewódzkim w Opolu **konferencji *Blżej Funduszy Europejskich*** odpowiedzialny był za opracowanie jednego z jej modułów, tj. prezentację projektu w ramach Działania 2.7 *Zwiększenie szans na zatrudnienie osób szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym* PO WER 2014–2020. Podczas konferencji przedstawiono prezentację ukazującą założenia i zasady wdrażania projektu, a jednym z prelegentów (poza przedstawicielami zakładów karnych) był przedstawiciel pracodawcy współpracujący z ZK w **Sierakowie Śląskim**, którego wystąpienie wskazywało na pozytywne aspekty płynące z zatrudnienia osadzonych, w tym po ukończonych cyklach szkoleniowych w ramach projektu. Przedstawiciele OISW w **Katowicach** oraz **Lublinie** również uczestniczyli w takich konferencjach organizowanych przez IP w siedzibach Urzędów Wojewódzkich.

3. Dyrektorzy OISW podejmowali również **inne działania** mające na celu podjęcie współpracy z podmiotami aktualnie zatrudniających osadzonych lub zainteresowanych takim działaniem w przyszłości. Przykładowo Dyrektor OISW **w Wrocławiu** nawiązał współpracę m.in. z Zachodnią Instytucją Gospodarki Budżetowej PIAST, Dolnośląskim

Wojewódzkim Urzędem Pracy, Wydziałem Polityki Społecznej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, Prezesem Dolnośląskiej Izby Gospodarczej, Prezesem Dolnośląskiego Zakładu Doskonalenia Zawodowego oraz Powiatowym Urzędem Pracy we Wrocławiu. Prowadził także szeroką kampanię informacyjną i promocyjną na rzecz aktywizacji zawodowej więźniów, w szczególności rozpowszechniał koncepcję i zasady realizowanych w ramach projektu szkoleń, jako tych, które mogą być dedykowane pod potrzeby przedsiębiorców współpracujących z jednostkami organizacyjnymi SW w zakresie zatrudniania osób pozbawionych wolności. Dyrektor OISW w **Bydgoszczy** corocznie opracowywał „*Analizy lokalnego rynku pracy pod kątem wyboru kursów zawodowych do realizacji w ramach cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych przez jednostki podległe*” oraz zorganizował w grudniu 2016 r. na terenie ZK w Fordonie konferencję z udziałem pracodawców oraz przedstawicieli rynku pracy. Podobne spotkania zorganizowano w 2016 r. w: siedzibie OISW w Katowicach, ZK w Zamościu, Areszcie Śledczym w Opolu Oddział Zewnętrzny w Turawie, ZK nr 1 w Strzelcach Opolskich.

Zakłady Karne

1. Dyrektorzy **każdego ZK** corocznie sporządzali, a następnie przekazywali dyrektorom OISW **plany szkoleń** do zrealizowania w następnym roku kalendarzowym. Przed opracowaniem takich planów w każdym ZK wychowawcy penitencjarni przeprowadzali rozmowy z osadzonymi oraz analizowali ich deficyty w wykształceniu oraz kwalifikacjach zawodowych. Działania takie, poza identyfikacją potrzeb szkoleniowych, miały na celu również wytypowanie w pierwszej kolejności uczestników projektu posiadających znaczne braki w wykształceniu lub dłuższą przerwę w wykonywaniu wyuczonego zawodu.

2. W celu identyfikacji potrzeb szkoleniowych wielokrotnie **wykorzystywano** również ogólnodostępne opracowania (np. **barometr zawodów deficytowych**) wojewódzkich lub powiatowych urzędów pracy (np. w Grudziądzu, Chełmie, Opolu Lubelskim, Lublinie, Kluczborku, Strzelcach Opolskich, Gorzowie Wielkopolskim, Stargardzie, Głogowie, Kłodzku). Osadzonym w ZK w **Chełmie** umożliwiono również spotkania z doradcami zawodowymi z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie, które w latach 2016–2020 odbywały się regularnie. Doradcy zawodowi udzielali informacji o dostępności pracy w zawodach deficytowych oraz umożliwiali osadzonym skorzystanie z badań.

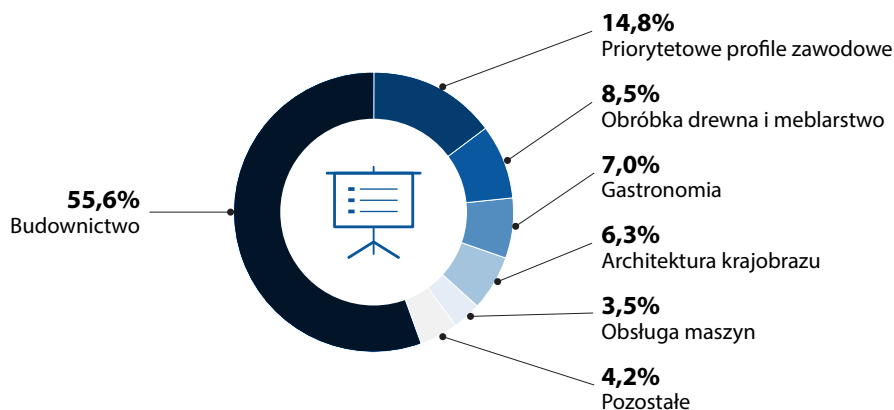
3. Dyrektorzy ZK podejmowali również **współpracę** z podmiotami dotychczas zatrudniającymi osadzonych. Działania takie miały na celu umożliwienie zatrudnienia osadzonych w tych podmiotach zgodnie z profilem ukończonego szkolenia. Przykładem takiej współpracy było zgłoszenie zapotrzebowania na przeprowadzenie cykli szkoleniowych w zawodzie operatora maszyn i urządzeń do przetwórstwa tworzyw sztucznych (ZK w **Sierakowie Śląskim** podejmującego współpracę z Gekoplast w Krupskim Młynie) oraz operatora wózków jezdniowych z napędem silnikowym (ZK w **Kluczborku** podejmującego współpracę m.in. z Athletic sp. z o. o.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

4. **Każdy** z tematów szkoleń zgłoszony przez zakłady karne ujęty był również w katalogu zawodów wskazanym w *Koncepcji implementacji*. Spośród 142 szkoleń objętych kontrolą NIK, najwięcej dotyczyło zawodów ogólnobudowlanych (79), priorytetowych profili zawodowych (21), obróbki drewna i meblarstwa (12), gastronomii (10) oraz architektury krajobrazu (9).

Infografika nr 3

Kategorie szkoleń realizowanych w zakładach karnych objętych kontrolą NIK zgodnie z klasyfikacją *Koncepcji implementacji*



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

5.2. Realizacja zadań przewidzianych w projekcie

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli prawidłowe działania polegające na zapewnieniu potencjału kadrowo-organizacyjnego jednostek organizacyjnych SW, rekrutacji uczestników szkoleń oraz wzajemnym przekazywaniu dokumentacji niezbędnej do sporządzenia wniosków o płatność, umożliwiły zrealizowanie zakresu rzeczowego projektu i jego terminowe rozliczenie. Zastrzeżenia NIK budzi jednak sposób wyboru organizatorów szkoleń oraz pełnienia nadzoru nad ich realizacją w zakresie zapewnienia obecności zarówno osadzonych, jak i wykładowców w pełnym wymiarze czasu przewidzianym w harmonogramach takich zajęć.

Zapewnienie potencjału kadrowo-organizacyjnego

1. W strukturze organizacyjnej¹¹ CZSW wyodrębniono **Zespół ds. Funduszy Europejskich** w Biurze Penitencjarnym, jako komórkę merytoryczną właściwą m.in. do pozyskiwania środków finansowych pochodzących ze źródeł zagranicznych, sporządzania zestawień określających zaangażowanie jednostek organizacyjnych w realizację programów zagranicznych oraz kontroli prawidłowości wykonania projektów zagranicznych realizowanych przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej. W początkowej fazie realizacji projektu m.in. kontrola formalno-rachunkowa kopii dowodów księgowych dokumentujących kwalifikowalność wydatków poniesio-

¹¹ Wprowadzonej zarządzeniem Nr 32/15 Dyrektora Generalnego SW z 2 lipca 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej, zmienionej zarządzeniem Nr 24/17 z 5 kwietnia 2017 r.

nych przez podległe jednostki oraz sporządzanie zbiorczych wniosków o płatność, wykonywane były przez Zespół Rozliczeń Projektów Realizowanych z Funduszy Europejskich w Biurze Budżetu. Zarządzeniem Nr 24/17 Dyrektora Generalnego SW w kwietniu 2017 r. zlikwidowany został Zespół Rozliczeń, a całość zadań związanych z funduszami europejskimi została przekazana do Zespołu ds. Funduszy Europejskich Biura Penitencjarnego. Miało to na celu usprawnienie działań związanych z realizacją projektu. W ww. zarządzeniu wskazano też, że Biuro Budżetu nadal będzie prowadziło ewidencję księgową i sprawozdawczość.

2. W realizację projektu w **CZSW** zaangażowanych zostało 11 osób, z których **dwie osoby** zatrudniono w ramach środków projektu. Zakres i wymiar zadań powierzonych tym pracownikom dotyczył **wyłącznie zadań związanych z realizacją projektu**, w tym: a/ bieżącej realizacji działań podejmowanych w ramach projektu, b/ współpracy z jednostkami organizacyjnymi więziennictwa oraz świadczenia im pomocy merytorycznej w sprawach związanych z projektem. Łączne zaangażowanie tych pracowników nie przekraczało maksymalnego wymiaru godzin określonego w *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków*¹², tj. 276 h miesięcznie. Umowy o pracę zawarte z ww. osobami zawierały informację o zatrudnieniu w ramach projektu oraz o finansowaniu ich wynagrodzenia ze środków PO WER 2014–2020. Umowy te zostały również oznaczone logotypem programu operacyjnego oraz znakiem Unii Europejskiej z nazwą funduszu.

3. **Dyrektor Generalny SW w zarządzeniu Nr 36/16** określił m.in. zasady bieżącej realizacji projektu, zatrudniania personelu, ogólne zasady zawierania umów w projekcie, wymagania dodatkowe w zakresie umów szkoleniowych, zasady potwierdzania uczestnictwa beneficjentów ostatecznych w szkoleniach oraz procedury kontroli finansowej. W zarządzeniu tym określono także zasady współpracy między Okręgowymi Inspektoratami Służby Więziennej a Zakładami Karnymi przy realizacji umów na dostawy towarów oraz na usługi, jak również sposób sporządzania informacji finansowych. Do zarządzenia załączono wzór opisu dowodu księgowego.

4. **Zastępca Dyrektora Generalnego SW** 23 sierpnia 2016 r. skierował do Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej pismo, w którym polecił **niezwłoczne rozpoczęcie realizacji działań projektowych**, w tym rozpoczęcie zakupu usług szkoleniowych dla skazanych. W powyższym piśmie podkreślono również konieczność przestrzegania przepisów zawartych w ustawie Pzp oraz **uwzględnienia klauzuli społecznej przewidzianej w art. 22 ust. 2 pkt 3** tej ustawy. W nawiązaniu do ww. pisma do Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej przesłana została również **Konceptcja implementacji Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój w działalność resocjalizacyjną Służby Więziennej**, w treści której m.in.

¹² Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020, dostępne na stronie internetowej <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-kwalifikowalnosci-wydatkow-w-ramach-europejskiego-funduszu-rozwoju-regionalnego-europejskiego-funduszu-spolecznego-oraz-funduszu-spojnosci-na-lata-2014-2020/>.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wskazano cele projektu i jego zakładane efekty, wymieniono rodzaje szkoleń przeznaczonych dla osadzonych oraz przedstawiono harmonogram wdrożenia projektu w 2016 r.

Potencjał kadrowy jednostek organizacyjnych SW gwarantowała realizację zadań projektu

5. Zgodnie z pkt 4.3 (*Potencjał wnioskodawcy i partnerów*) oraz 4.5 (*Sposób zarządzania projektem*) wniosku o dofinansowanie projektu, na poziomie regionalnym odpowiedzialnym za realizację projektu był Dyrektor OISW/ZK, który w ramach swoich kompetencji zobowiązany był do powołania zespołu koordynującego postęp i realizację projektu. W jego skład mieli wchodzić funkcjonariusze i pracownicy jednostek organizacyjnych SW z działów służb: ochronnej, penitencjarnej, finansowej, kwatermistrzowskiej, służby zdrowia oraz osób odpowiadających bezpośrednio na zarządzanie projektem (koordynatorzy wyłącznie na poziomie OISW).

Dyrektor OISW w **Szczecinie** nie powołał takiego zespołu wyjaśniając, że (...) *do obsługi i koordynowania wszelkich działań projektowych zatrudniono pełnoetatowych pracowników cywilnych (...) Szeroki zakres obowiązków wynikających z zajmowanego stanowiska, a związanych ściśle z koordynowaniem wszystkich działań w ramach realizacji projektu wyczerpał konieczność rozdzielania tych obowiązków na funkcjonariuszy innych działów OISW w Szczecinie. Jednocześnie należy nadmienić, że funkcjonariusze w sprawach zawiłych, spornych lub nieoczywistych służyli merytorycznym wsparciem i wiedzą wynikającą z doświadczenia w służbie (...).*

Dyrektor OISW w **Bydgoszczy** do składu zespołu **nie powołał** funkcjonariuszy z: działu służby zdrowia (do 1 października 2020 r.) oraz penitencjarnego (w okresie od 11 listopada 2018 r. do 18 czerwca 2019 r.). W jego ocenie taka okoliczność nie wpływała negatywnie na funkcjonowanie zespołu. Spośród siedmioosobowego składu zespołu jedynie w przypadku dwóch członków w zakresach ich czynności określono zadania związane z uczestnictwem w zespole. Jak wyjaśniono pozostali członkowie zespołu realizowali zadania związane z projektem w ramach pełnionej służby, nie byli odrębnie rozliczani z wykonywanych zadań i nie przysługiwało im dodatkowe wynagrodzenie z tego tytułu oraz, że nie ma konieczności dodatkowego ujmowania wykonywanych w ramach zespołów zadań w zakresach czynności funkcjonariuszy.

Analogiczna sytuacja wystąpiła jeszcze w dwóch OISW. W przypadku OISW w **Katowicach** powołani członkowie zespołu do koordynowania na poziomie regionalnym postępu i realizacji projektu nie posiadali w swych zakresach czynności zapisów o przynależności do zespołu oraz o realizowanych w ramach projektu zadaniach. W OISW we **Wrocławiu** zadania i zakres odpowiedzialności członków, powołanego zarządzeniem nr 30/2016 Dyrektora OISW z 20 kwietnia 2016 r., zespołu koordynującego realizację projektu nie zostały określony w formie pisemnej, w tym w indywidualnych zakresach obowiązków. W jednostce tej pracownicy cywilni zatrudniani w okresie od 3 października 2016 r. do 31 maja 2020 r. na trzech stanowiskach utworzonych do obsługi projektu nie zostali włączeni do składu powołanego przez Dyrektora OISW we Wrocławiu 20 kwietnia 2016 r. zespołu odpowiedzialnego za koordynację działań związanych z jego realizacją. Było to niezgodne również ze stanowiskiem Dyrektora Generalnego SW

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wyrażonym w piśmie z 18 kwietnia 2016 r., zgodnie z którym skład osobowy zespołu winien być poszerzony o pracowników, którzy zostaną zatrudnieni w ramach realizacji Projektu.

Dyrektor **każdego ZK powołał zespół** koordynujący postęp i realizację projektu. Brak przedstawicieli działu służby zdrowia w jego składzie wystąpił w sześciu jednostkach penitencjarnych, tj. w **Grudziądzu, Potulicach, Włocławku, Sierakowie Śląskim, Zamościu** oraz **Kłodzku**, a dodatkowo przedstawicieli działu finansowego (ZK w **Potulicach i Zamościu**), i działu ochronny (ZK w **Kłodzku**). W przypadku ZK w **Zamościu** wyjaśniono, że w skład zespołu powołano przedstawicieli określonych działów merytorycznych, najistotniejszych dla realizacji projektu, zapewniali oni wystarczającą i poprawną realizację działań projektowych i nie było potrzeby angażowania dodatkowych osób (np. z poziomu działu finansów, czy służby zdrowia).

6. W **każdym OISW zatrudniono koordynatorów** projektu (w liczbie od dwóch do czterech), posiadających doświadczenie w rozliczaniu projektów współfinansowanych ze środków finansowych pochodzących ze źródeł innych niż krajowe, co było zgodne z założeniami wniosku o dofinansowanie projektu. Również zgodnie z założeniami projektu (§ 5 ust. 1 porozumienia o dofinansowanie projektu) **wynagrodzenie** tych osób **nie przekraczało 10%** poniesionych, udokumentowanych i zatwierdzonych wydatków bezpośrednich związanych z realizacją usług szkoleniowych. Przykładowo w OISW w **Opolu** na koniec każdego roku, w latach 2016–2019, łączne wynagrodzenie stanowiło od 2,9% do 7,1%, a w całym okresie objętym kontrolą stanowiło 6,6% wydatków bezpośrednich. Wynagrodzenie (łącznie z pochodnymi) dwóch koordynatorów regionalnych zatrudnionych w OISW w **Lublinie** wyniosło 416,2 tys. zł, co stanowiło 8,1% kosztów bezpośrednich poniesionych w kwocie 5167,1 tys. zł.

Koordynatorzy projektu wynagradzani byli zgodnie z przyjętymi założeniami

Rekrutacja uczestników szkoleń

1. Przed rozpoczęciem rekrutacji uczestników szkoleń w **każdym ZK**, stosownie do wymogów wniosku o dofinansowanie projektu, zapewniono osadzonym **dostęp do informacji** o możliwości udziału w szkoleniach. Akcja informacyjna prowadzona była poprzez ogłaszanie komunikatów przez radiowęzeł oraz ich wywieszanie na tablicach ogłoszeń w blokach mieszkalnych, jak również za pośrednictwem wychowawców penitencjarnych podczas rozmów prowadzonych z osadzonymi.

Rekrutacja, poprzedzona akcją promującą projekt, w przypadku każdego z uczestników prowadzona była prawidłowo

2. **Rekrutacja każdego** spośród 1536 uczestników szkoleń objętych próbą kontrolną NIK przeprowadzana była zgodnie z art. 76 § 1 pkt 5 kkw oraz § 13 i § 29 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie sposobu i trybu prowadzenia nauczania w zakładach karnych i aresztach śledczych¹³. W szczególności wszyscy osadzeni:

- **spełniali warunki kwalifikujące** do udziału w projekcie, tj. posiadali nieodległy termin końca odbywania kary pozbawienia wolności (nie więcej niż 2 lata) lub nie więcej niż 2 lata do nabycia formalnych uprawnień

¹³ Dz. U. poz. 2004.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

do ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie z pozostałej części kary oraz wykazywali chęć nabycia lub podniesienia kwalifikacji zawodowych;

- zostali zakwalifikowani do nauczania kursowego przez Komisję Penitencjarną działającą w ZK; podejmując takie decyzje, komisja uwzględniła indywidualne programy oddziaływania opracowane/ustalone dla poszczególnych osadzonych/uczestników szkolenia;
- uzyskali zaświadczenie lekarza medycyny pracy o braku przeciwwskazań zdrowotnych do udziału w szkoleniu zawodowym;
- złożyli wymagane oświadczenia uczestnika projektu.

3. Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie poszczególne grupy szkoleniowe liczyły **do 12 uczestników**. W każdym ZK utworzono również listę rezerwową uczestników danego szkolenia, z wyjątkiem ZK w **Kłodzku**. W jednostce tej bowiem w przypadku jednego szkolenia nie sporządzono takiej listy, a w przypadku trzech kursów lista rezerwowa zawierała dane tylko jednego osadzonego (przy wymogu podania danych co najmniej dwóch osadzonych). Ponadto typując osadzonych do udziału w projekcie nie sporządzano pisemnych ocen spełniania przez nich wymogów formalnych i proceduralnych, o których mowa w pkt 3.2. wniosku o dofinansowanie. Dyrektor ZK wyjaśnił, że *brak pisemnych ocen spełniania przez osadzonych wymogów formalnych i proceduralnych do udziału w projekcie wynikał z praktyki wypracowanej w ZK. (...) Wychowawca każdorazowo osobiście uczestniczył w posiedzeniu Komisji Penitencjarnej, na którym przedstawiał – w formie ustnej – analizę postawy osadzonego, czynniki przemawiające do zakwalifikowania osadzonego do udziału w projekcie oraz informację o spełnianiu przez niego wymaganych warunków. Komisja Penitencjarna, dysponując na posiedzeniu aktami osobowymi osadzonego, kolejny raz weryfikowała spełnianie tych warunków przed podjęciem decyzji kwalifikującej do udziału w projekcie.*

Analogiczna sytuacja (brak pisemnych ocen) wystąpiła również w ZK w **Głogowie** oraz **Zarębie**.

Wybór organizatorów szkoleń dla osadzonych

Przy wyborze organizatorów szkoleń wykorzystano klauzulę społeczną

1. OISW przeprowadzały postępowania o udzielenie zamówień publicznych na zakup usług zorganizowania cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych składających się z kursów zawodowych oraz szkoleń kompetencyjnych dla osadzonych przy zastosowaniu **klauzuli społecznej określonej w art. 22 ust. 2 pkt 3** ustawy Pzp. Takie działanie było konsekwencją realizacji poleceń Dyrektora Generalnego SW, który wielokrotnie¹⁴ wskazywał na konieczność uwzględnienia tej regulacji w prowadzonych postępowaniach. W okresie objętym kontrolą NIK, OISW przeprowadziły 43 postępowania, w wyniku których zawarto umowy z wykonawcami o łącznej wartości 43 141,5 tys. zł, przy czym badaniem kontrolnym objęto 11 postępowań o łącznej wartości **14 563,5 tys. zł** (co stanowiło 33,8% wartości

¹⁴ Przykładowo przy pismach nr: BP(e)-073-1/16/221 z 23 sierpnia 2016 r., BP-E.81.20.2017.MN.109 z 28 lutego 2017 r., BP-E.81.29.2017.MN.137 z 17 marca 2017 r., BP-E.80.1.2018.CB z 12 stycznia 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wszystkich umów zawartych z wykonawcami szkoleń oraz **13,1% wartości¹⁵ kosztów bezpośrednich przewidzianych w projekcie** na realizację cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych).

2. **Każde** z tych postępowań zostało przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy Pzp. W szczególności: a/ postępowania przeprowadzały komisje przetargowe powołane przez Dyrektorów OISW, a wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniu złożyły oświadczenia wymagane zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp; b/ przedmiot zamówienia określono zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 29 ustawy Pzp, c/ specyfikacje istotnych warunków zamówienia spełniały wymogi określone w art. 36 ustawy Pzp; d/ ogłoszenia o zamówieniu zawierały informacje wymagane przez przepis art. 41 ustawy Pzp i zostały terminowo zamieszczone w sposób określony w art. 11 i w art. 40 tej ustawy, tj. w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Służby Więziennej, w bazie konkurencyjności funduszy europejskich oraz przekazane Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej; e/ wymagano złożenia wraz z ofertą oświadczeń o niepodleganiu wykluczeniu oraz spełnieniu warunków udziału w postępowaniu w formie Jednolitego Europejskiego Dokumentu Zamówienia (JEDZ) zgodnie z art. 25a ust. 2 ustawy Pzp; f/ wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ stosownie do wymogów z art. 91 ustawy Pzp; g/ umowy dotyczące świadczenia zorganizowania i przeprowadzenia cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych zawierano z wykonawcami zgodnie z art. 94 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy Pzp.

3. W ramach postępowań w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia wskazywano, że o udzielnie zamówienia mogły ubiegać się **wyłącznie** zakłady pracy chronionej oraz inni wykonawcy, których działalność lub działalność ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek obejmowała społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych, tj. pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych, o których mowa w kkw. Minimalny poziom wskaźnika zatrudnienia ww. osób miał być **nie mniejszy niż 30%** osób zatrudnionych przez zakład pracy chronionej lub wykonawców albo ich jednostki.

Jednak pomimo zastosowania procedury klauzuli społecznej przewidzianej w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp, ograniczającej krąg potencjalnych wykonawców do podmiotów, których działalność obejmowała społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych, w żadnym OISW nie określono sposobu, w jaki wykonawca winien realizować taką integrację, jak również nie zapewniono żadnych skutecznych narzędzi do wpływu na ten proces. Tym samym w żadnym OISW **nie podjęto działań ograniczających ryzyko braku osiągnięcia oczekiwanych efektów** zastosowania tej procedury. Zaniechano bowiem wymagania spełnienia przez podwykonawców warunku zatrudnienia osób z grup społecznie marginalizowanych należących do przynajmniej jednej z kategorii wskazanych w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp na poziomie nie mniejszym niż 30%.

Postępowania o udzielenie prowadzone były w sposób przewidziany w z ustawie Pzp

Sposób wykorzystania klauzuli społecznej nie gwarantował osiągnięcia jej celu

¹⁵ 105 387,9 tys. zł.

Wprawdzie przepisy ustawy Pzp **nie wymuszały takiego obowiązku**, to jednak zamawiający nie określając takiego warunku dopuszczał do sytuacji, w której w skrajnym przypadku całość zamówienia mogła być faktycznie zrealizowana przez podmiot, który nie zatrudniał żadnej osoby z grup społecznie marginalizowanych. Tym samym zamawiający w rzeczywistości tracił kontrolę nad zamówieniem w taki sposób, że nie był w stanie wyegzekwować i zagwarantować realizacji przedmiotu zamówienia przez podmiot zatrudniający co najmniej 30% osób z grup społecznie marginalizowanych, pomimo tego, że taki cel przewidywało – poprzez zastosowanie klauzuli społecznej określonej w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp – udzielone zamówienie. W konsekwencji prowadziło to do niezgodnego z celem tej regulacji, wykonywania zamówienia przez takie podmioty, które nie działały na rzecz aktywizacji osób wykluczonych, pomimo istotnego ograniczenia konkurencji przy udzielaniu takich zamówień.

Szkolenia realizowane były przez podwykonawców niezatrudniających osób z grup społecznie marginalizowanych

4. Każde zamówienie udzielane było **wyłącznie** Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej Pomerania w Koszalinie, IGB Mazovia w Warszawie lub konsorcjum tych dwóch podmiotów (do 2018 r.) lub tylko IGB Mazovia (od 2018 r.¹⁶), czyli jednostkom utworzonym przez Ministra Sprawiedliwości. Z **informacji** uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od **IGB Mazovia** wynikało, że:

- liczba osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych uczestniczących w realizacji szkoleń w ramach projektu wynosiła od jednej do 10 osób¹⁷, przy czym osoby te wykonywały prace porządkowe oraz pomocnicze przy transporcie i pakowaniu paczek
- wykonawca nie weryfikował spełnienia przez podwykonawców warunków określonych w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp, gdyż zamawiający nie ustanowił takiego żądania w SIWZ, a wyłonienie podwykonawców odbywało się na podstawie rozeznania rynku;
- żaden z podwykonawców nie zatrudniał osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych.

Ponadto z uzyskanych informacji dotyczących **objętych próbą kontrolą NIK zamówień publicznych** wynikało, że IGB Mazovia:

- w ramach realizacji trzech¹⁸ zamówień zawarła z podwykonawcami usług szkoleniowych 146 umów o łącznej wartości 385,5 tys. zł, co stanowiło 12,0% wartości umów zawartych przez OISW (3222,2 tys. zł), przy czym wynagrodzenie podwykonawcy w przypadku pełnej realizacji cyklu szkoleniowego kształtowało się na poziomie od 18,3%¹⁹ do 21%²⁰ (OISW w **Bydgoszczy**);

¹⁶ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2018 r. w sprawie połączenia Mazowieckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej MAZOVIA, Bałtyckiej Instytucji Gospodarki Budżetowej BALTICA, Pomorskiej Instytucji Gospodarki Budżetowej POMERANIA, Podkarpackiej Instytucji Gospodarki Budżetowej CARPATIA i Zachodniej Instytucji Gospodarki Budżetowej PIAST (Dz. Urz. poz. 143).

¹⁷ Przykładowo w przypadku szkoleń realizowanych w wyniku zawartych umów z OISW w Szczecinie liczba takich osób wynosiła od jednej (czerwiec 2019 r.) do dwóch (w pozostałych miesiącach lat 2019–2020).

¹⁸ OI.POWER.2230.6.2018, OI.POWER.2230.2.2019 oraz OI.POWER.2230.3.2019.

¹⁹ W przypadku kursu „Nowoczesne technologie w budownictwie”.

²⁰ Cykl szkoleniowo-aktywizacyjny w zawodzie fryzjer.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zawarła z podwykonawcami: 97 umów na przeprowadzenie kursów dla osadzonych o łącznej wartości 588,5 tys. zł, co stanowiło 18% wartości umowy z zamawiającym (OISW w **Katowicach**) oraz 30 umów o łącznej wartości 153,7 tys. zł, co stanowiło 8,8% wartości umów zawartych przez Inspektorat, tj. 1750,9 tys. zł (OISW w **Lublinie**);
- w ramach realizacji zamówienia nr OI/P-POWER.2230.4.2018 zawarła z podwykonawcami usług szkoleniowych 71²¹ umów²² o łącznej wartości 380,5 tys. zł, co stanowiło 18,7% wartości umów zawartych przez OISW, tj. 2031,8 tys. zł (OISW w **Opolu**), przy czym wynagrodzenie podwykonawcy w przypadku pełnej realizacji cyklu szkoleniowego kształtowało się na poziomie od 16% do 20% w przypadku kursów: opiekun/asystent osób starszych, przewlekle chorych i niepełnosprawnych; technolog wykończenia wnętrza, brukarz oraz ogrodnika, od 21% do 27% w przypadku kursu: malarz, operator wózków jezdniowych, monter izolacji cieplnej lub elektrycznej oraz od 29% do 35% w przypadku kursu spawacza;
- w ZK w **Głogowie, Kłodzku i Zarębie** w całości przez podwykonawców zrealizowano jedno z 22 szkoleń przeprowadzonych w 2017 r. (4,5%), wszystkie 23 szkolenia w 2018 r., 26 z 27 szkoleń w 2019 r. (96,3%) oraz sześć szkoleń przeprowadzonych w I kw. 2020 r. (100%); ponadto 55 z łącznie 71 kursów zrealizowanych w ramach umowy nr 1/POWER/2019/WRO przeprowadzonych zostało w całości lub w części przez podwykonawców (77,5%), którzy nie zatrudniali osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych (OISW we **Wrocławiu**).

5. **Nadzór sprawowany przez CZSW nad OISW** w zakresie udzielania zamówień publicznych na przeprowadzenie i organizację cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych przy zastosowaniu klauzuli społecznej określonej w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp **nie był w pełni rzetelny**. Dyrektor Generalny SW, pomimo tego, że zalecił stosowanie przez OISW klauzul społecznych, co ograniczało konkurencyjność prowadzonych postępowań, nie wymagał wdrożenia skutecznych mechanizmów zapewniających osiągnięcie celu zastosowanej klauzuli (tj. aktywizacji społeczno-zawodowej osadzonych). Pomimo tego, że w przeważającej większości przypadków podmioty z którymi OISW zawierały umowy dotyczące przeprowadzenia i organizacji cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych zlecały podwykonawcom istotną część powierzonych im zadań, to takich podwykonawców nie obowiązywały wymogi działania na rzecz osób z ww. grup społecznie marginalizowanych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli głównym założeniem i celem stosowania w zamówieniach klauzul społecznych, jest zwiększanie efektywności wydatkowania środków publicznych poprzez osiągnięcie celów społecznych. Ich zastosowanie umożliwia wyrównywanie szans w dostępie do zamówień publicznych podmiotom i osobom pozostających

CZSW nie dokonał oceny społecznych skutków, kosztów i korzyści płynących z zastosowania klauzuli społecznej

²¹ W ramach zorganizowanych 74 cykli szkoleniowych.

²² Dotyczących prowadzenia cyklu szkoleniowego, tj.: szkolenia zawodowego wraz ze szkoleniem o charakterze aktywizacyjnym oraz pierwszą pomocą lub odrębne umowy w ramach poszczególnych części cyklu (szkolenie zawodowe, aktywizacyjne, pierwsza pomoc).

w gorszej sytuacji na rynku pracy, nie naruszając przy tym zasad równego traktowania podmiotów i uczciwej konkurencji. Uwzględnianie aspektów społecznych w zamówieniach publicznych pozwala łączyć zakupy towarów i usług, których musi dokonać zamawiający z zaspakajaniem konkretnych potrzeb osób z grup będących w trudnej sytuacji na rynku pracy (np. bezrobotni, niepełnosprawni, bezdomni, osadzeni). Stosując klauzulę społeczną, zamawiający wspierają cele społeczne takie jak zatrudnianie na podstawie umów o pracę oraz aktywizacja osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

6. OISW we Wrocławiu nie egzekwował od wykonawcy realizowanych w latach 2017–2019 umów szkoleniowych obowiązków związanych z uzyskiwaniem zgody zamawiającego na powierzenie podwykonawcom realizacji całości lub części zamówienia. Zgodnie z zawartymi umowami szkoleniowymi, wykonawca w celu zlecenia podwykonawcy wykonania części lub całości umowy miał obowiązek każdorazowo uzyskać pisemną zgodę zamawiającego oraz przekazać mu kopie umowy z podwykonawcą. W latach 2017–2020 wykonawca nie informował OISW o zleceniu szkoleń podwykonawcom. Pomimo tego zlecał ich wykonanie podwykonawcom. W szczególności w ZK w Głogowie, ZK w Kłodzku i ZK w Zarebie w całości przez podwykonawców zrealizowano jedno z 22 szkoleń przeprowadzonych w 2017 r. (co stanowiło 4,5%), wszystkie 23 szkolenia w 2018 r., 26 z 27 szkoleń w 2019 r. (96,3%) oraz sześć szkoleń przeprowadzonych w I kwartale 2020 r. (100%). Ponadto 55 z łącznie 71 kursów zrealizowanych w ramach umowy nr 1/POWER/2019/WRO z dnia 4 kwietnia 2019 r. przeprowadzonych zostało przez podwykonawców w całości lub w części (77,5%).

Zgodnie z postanowieniami umów szkoleniowych, wykonawcy szkoleń w ramach projektu zobowiązani byli również do przedkładania OISW, przed rozpoczęciem ich realizacji, listy wykładowców wraz z dokumentami o ich kwalifikacjach. Inspektorat nie wyegzekwował od wykonawców tego obowiązku w stosunku do części wykładowców realizujących szkolenia w latach 2018–2019.

7. W przypadku zamówień udzielanych przez OISW w Katowicach tylko w jednym postępowaniu z 2016 r. podmiot nieposiadający statusu zakładu pracy chronionej lub innego wykonawcy, którego działalność lub działalność ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek obejmowała społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych **złożył ofertę** na realizację całości zamówienia. W kolejnych dwóch postępowaniach z lat 2016–2017 podmioty takie złożyły oferty **jedynie na niewielkie części zamówienia**, a począwszy od 2018 r. składana była **wyłącznie jedna oferta** przez podmiot posiadający status innego wykonawcy, którego działalność lub działalność ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek obejmowała społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych. W postępowaniach z 2016 r. i 2017 r., w których oferty złożyły również inne aniżeli te podmioty, zastosowane przez OISW kryteria oceny ofert **skutkowały wyborem najdroższych ofert** złożonych przez podmiot posiadający ww. status.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zastosowanie przez OISW wyżej opisanego sposobu wyboru wykonawców szkoleń skutkowało wydatkowaniem w objętym próbą kontrolną postępowaniu środków finansowych w kwocie wyższej od rynkowej wartości zamawianych usług o **5220 zł** (postępowanie z 2016 r.: oferta Konsorcjum wykonawców, którego działalność lub działalność ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek obejmowała społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych: 22 500 zł, pozostałe kwoty ofertowe: 14 868 zł, 17 162,4 zł i 17 280 zł; – najdroższa pozostała oferta 17 280 zł = 5220 zł).

8. W przypadku OISW **we Wrocławiu** wartość szacunkowa zamówienia publicznego na wykonanie usługi szkoleniowej w ramach projektu w 2019 r.²³ (podstawowego) oszacowana została na kwotę 2 027 263 zł na podstawie wniosku o dofinansowanie projektu sporządzonego w 2015 r, podczas, gdy zamawiający dysponował aktualnym na czas przed wszczęciem postępowania rozeznanieniem rynkowym, z którego wynikała wartość niższa (1 874 689,16 zł). Było to niezgodne celem regulacji art. 35 ust. 1 ustawy Pzp, tj. zapewnienia aby wartość zamówienia publicznego odpowiadała jak najbardziej wartości rynkowej usługi.

9. Zgodnie z założeniami projektu koszt szkolenia trwającego **kilkanaście dni** przypadający na **jednego uczestnika** określono na poziomie **2343 zł**. Z analizy ogólnodostępnych informacji wynikało, że cena za **jeden semestr studiów podyplomowych** w zakresie budownictwa czy architektury krajobrazu, których zakres tematyczny znacznie przewyższał poziomem zaawansowania przedmiot najczęściej realizowanych szkoleń, kształtowała się na **podobnym poziomie**. Przykładowo semestr studiów podyplomowych: *Technologia BIM w projektowaniu i realizacji inwestycji budowlanych* na Politechnice Warszawskiej kosztuje blisko 3 tys. zł²⁴, *Budownictwo i bezpieczeństwo tunelowe* na Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie kosztuje 2,1 tys. zł²⁵, *Architektura Krajobrazu* na Politechnice Wrocławskiej kosztował od 2150 do 2750 zł²⁶. Ceny budowlanych kursów zawodowych²⁷ podobnych w zakresie przedmiotowym do zrealizowanych szkoleń były niższe niż kwoty wynikające z zawartych przez OISW umów. Przykładowo cena kursu *Technolog robót wykończeniowych* realizowanego w Świdnicy wynosiła 1840 zł, kursu brukarza realizowanego w Szczecinie kształtowała się na poziomie od 1300 do 1500 zł.

Nadzór nad realizacją szkoleń

1. W myśl § 102 ust. 1 pkt 2, § 103 ust. 1 oraz § 113 rozporządzenia w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, zakład karny powinien prowadzić oddziałowe książki ruchu osadzo-

Osadzeni nie uczestniczyli w części szkoleń w pełnym wymiarze czasu

²³ W przedmiocie zorganizowania i przeprowadzenia łącznie 71 szkoleń dla 852 osób odbywających karę pozbawiania wolności w 10 jednostkach penitencjarnych podległych Dyrektorowi OISW.

²⁴ <https://www.pw.edu.pl/Rekrutacja/Studia-podyplomowe-i-inne/Studia-podyplomowe-posiadajace-decyzje-JM-Rektora-na-uruchomienie/Wydzial-Budownictwa-Mechaniki-i-Petrochemii/Technologia-BIM-w-projektowaniu-i-realizacji-inwestycji-budowlanych>

²⁵ <https://www.agh.edu.pl/index.php?id=1373>

²⁶ <https://cku.pwr.edu.pl/studia-podyplomowe/kierunki-studiow/architektura-krajobrazu-15>

²⁷ Udostępnianych na stronie internetowej <https://kursy.kwalifikacjeczawodowe.info/>.

nych oraz książki ruchu osób i pojazdów w sposób odzwierciedlający stan faktyczny. Jednocześnie wykonawcy szkoleń zobowiązani byli do prowadzenia dokumentacji szkoleniowej obejmującej m.in. listy obecności i harmonogramy szkoleń.

Zarządzenie 36/16 Dyrektora Generalnego SW zobowiązywało dyrektorów ZK m.in. do umożliwienia zrealizowania umów zawartych w ramach projektu, w tym umów na przeprowadzenie szkoleń na terenie zakładów karnych. Dyrektorzy ZK nie zostali jednak zobowiązani do weryfikacji zgodności dokumentacji szkoleniowej z dokumentacją wewnętrzną zakładu karnego. Weryfikacja prowadzona była jedynie w ramach kontroli przeprowadzanych przez IP.

2. W trakcie kontroli NIK w **każdym ZK** badaniem kontrolnym objęto **frekwencję uczestników** szkoleń (osadzonych i wykładowców). W tym celu przeanalizowano zapisy prowadzonych w jednostkach penitencjarnych ewidencji ruchu osób i pojazdów oraz oddziałowych książek ruchu osadzonych i porównano je z zapisami list obecności osadzonych na zajęciach (potwierdzanymi również przez wykonawcę) oraz harmonogramów szkoleń. W wyniku tego badania stwierdzono brak **zgodności szkoleń z przyjętymi założeniami, co do czasu ich trwania** lub dokumentowania liczby osadzonych opuszczających oddział mieszkalny i obecnych na zajęciach.

3. W przypadku ZK nr 2 w **Strzelcach Opolskich** wpisy w oddziałowej książce ruchu osadzonych nie odzwierciedlały uczestnictwa poszczególnych **osadzonych** w zajęciach teoretycznych i praktycznych, a w szczególności:

- w siedmiu przypadkach dokumentacja szkoleniowa wskazywała na mniejszą liczbę osób uczestniczących w zajęciach, niż wskazywały to zapisy w oddziałowych książkach ruchu; uczestnictwo w zajęciach²⁸ w ramach jednego oddziału potwierdziło łącznie 56 osób; zapisy w oddziałowych książkach ruchu potwierdziły w tym samym czasie doprowadzenie na zajęcia łącznie 66 osób;
- dokumentacja szkoleniowa w sześciu przypadkach²⁹ wskazywała na większą liczbę osób uczestniczących w zajęciach (tj. łącznie o siedem osób), niż wskazywały to zapisy w oddziałowych książkach ruchu;
- wystąpiło 118 przypadków zaniechania umieszczenia w oddziałowych książkach ruchu wpisów o opuszczeniu celi w sytuacji, kiedy osadzeni uczestniczyli w zajęciach³⁰, czego potwierdzeniem były ich własnoręczne podpisy na listach obecności.

²⁸ Kurs Brukarz (II) w dniach 24 lipca 2017 r., 18 sierpnia 2017 r., 21 sierpnia 2017 r., 22 sierpnia 2017 r., 29 sierpnia 2017 r., 30 sierpnia 2017 r., 31 sierpnia 2017 r.

²⁹ Kurs Brukarz (II) 27 lipca 2017 r. i 3 sierpnia 2017 r., kurs Brukarz 9 czerwca 2018 r. i 11 czerwca 2018 r., kurs Brukarz (II) 27 lipca 2017 r. i 3 sierpnia 2017 r.

³⁰ Kurs Brukarz (I) w dniach 19 lipca 2017 r., 20 lipca 2017 r., 21 lipca 2017 r., 25 sierpnia 2017 r., 26 sierpnia 2017 r., 29 sierpnia 2017 r., 30 sierpnia 2017 r., 31 sierpnia 2017 r., 1 września 2017 r., kurs Brukarz (II) 1 września 2017 r., kurs Płytkarz - posadzkarz w dniach 11 marca 2019 r., 12 marca 2019 r., 22 marca 2019 r., 25 marca 2019 r., 26 marca 2019 r., kurs Opiekun osób starszych i przewlekle chorych w dniach 11 marca 2019 r., 12 marca 2019 r., 18 marca 2019 r., 20 marca 2019 r., 22 marca 2019 r., 25 marca 2019 r. oraz kurs Monter instalacji elektrycznej w dniach 28 lutego 2020 r. i 9 marca 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku ZK w **Kluczborku** pomimo, że osadzeni potwierdzili swój udział w szkoleniach własnoręcznym podpisem na liście obecności, to wpisy w oddziałowej książce ruchu osadzonych nie odzwierciedlały uczestnictwa poszczególnych osadzonych w zajęciach teoretycznych i praktycznych. Przykładowo:

- Cykl szkoleniowo-aktywizacyjny – Brukarz³¹:
 - 6, 7 i 9 grudnia 2016 r. cele: 424, 421, 420, 409 opuściło czterech osadzonych, wg listy obecności w tych dniach udział w zajęciach potwierdziło podpisem pięciu osadzonych z oddziału IV, w ewidencji brak odnotowania wyjścia osadzonego z celi nr 406.
- Cykl szkoleniowo-aktywizacyjny – Brukarz³²:
 - 1, 4 i 8 sierpnia 2017 r. cele: 501, 502, 505, 520, 522, 525 o godz. 8:00 opuściło dziewięciu osadzonych, wg listy obecności w tych dniach udział w zajęciach potwierdziło podpisem dziesięciu osadzonych oddziału V, w ewidencji brak odnotowania (również po przerwie) wyjścia osadzonego z celi nr 532.
- Cykl szkoleniowo-aktywizacyjny – Malarz³³:
 - 2 marca 2020 r. w ewidencji ruchu osadzonych nie odnotowano wyjścia z cel nr: 416, 417, 418 czterech osadzonych, którzy potwierdzili swoim podpisem obecność na zajęciach realizowanych w tym dniu,
 - 4 marca 2020 r. odnotowano wyjście z cel nr: 416, 417 i 418 pięciu osadzonych o godz. 9:05, natomiast ich powrót odnotowany został o godz. 9:15, ponadto w późniejszych porach osadzeni w tym dniu nie opuszczali swoich cel; osadzeni podpisali się na liście obecności na zajęciach, które zgodnie z harmonogramem trwały od godz. 9:00 do godz. 17:30,
 - 6 marca 2020 r. o godzinie 9:00, w ewidencji odnotowano wyjście i powrót na przerwę pięciu osadzonych z cel: 416, 417, 418 odpowiednio o godz. 9:10 i 12:30; w ewidencji nie odnotowano ponownego ich wyjścia na dalszą część zajęć kontynuowanych zgodnie z harmonogramem do godz. 17:30, pomimo że osadzeni potwierdzili swój udział w zajęciach na liście obecności.

W ZK w **Głogowie** zajęcia praktyczne w ramach czterech kursów odbywały się poza oddziałem mieszkalnym, przy czym w trzech kursach wykazywano w książce ruchu osadzonych inną liczbę osadzonych opuszczających oddział mieszkalny niż wskazywała liczba podpisów na liście obecności na zajęciach, tj. podczas realizacji szkolenia:

- nr 6/Wrocław/2019: 28 kwietnia oraz 15 i 16 maja 2019 r. opuściło oddział mieszkalny odpowiednio 11, 8 i 8 osadzonych, a listę obecności podpisało za każdym razem 12 osadzonych;
- nr 38/Wrocław/2018: 11, 15 i 17 września 2018 r. opuściło oddział mieszkalny odpowiednio 9, 11 i 12 osadzonych, natomiast listę obecności podpisało odpowiednio 12, 8 i 11 osadzonych;
- nr 66/Wrocław/2017: 6, 10 i 20 października 2017 r. opuściło oddział mieszkalny odpowiednio 10, 11 i 10 osadzonych, a listę obecności podpisało za każdym razem 12 osadzonych.

³¹ Od 22 listopada do 8 grudnia 2016 r.

³² Od 17 lipca do 10 sierpnia 2017 r.

³³ Od 25 lutego do 11 marca 2020 r.

W przypadku ZK w **Opolu Lubelskim, Zamościu i Kłodzku** skala rozbieżności zapisów książki ruchu osadzonych z listami obecności była mniejsza. Uczestnicy złożyli podpisy na listach obecności, a fakt opuszczenia przez nich oddziału i udania się na szkolenie nie został odnotowany w książkach ruchu osadzonych, w pięciu przypadkach w ZK w **Opolu Lubelskim** oraz w 13 przypadkach w ZK w **Zamościu**. Podobna skala wystąpiła w ZK w **Kłodzku**, w którym w jednym z badanych kursów³⁴ odbywającym się w całości na terenie oddziału mieszkalnego ZK (terapeutycznego) na łącznie 28 dni szkolenia wystąpiło 10 przypadków braku ewidencjonowania w książce ruchu osadzonych godzin wyjścia na szkolenie i powrotu osadzonych biorących udział w kursie³⁵.

Wykładowcy
nie uczestniczyli
w części szkoleń
w pełnym wymiarze
czasu

4. **Rozbieżności czasu pobytu wykładowców** na terenie ZK z harmonogramami zajęć i listami obecności wystąpiły w przypadku **35 szkoleń** spośród 142 objętych próbą kontrolną NIK i dotyczyły ZK w Głogowie (osiem szkoleń), Gorzowie Wielkopolskim i Nowogardzie (po sześć szkoleń), Raciborzu, Kluczborku i Kłodzku (po cztery szkolenia) oraz Zamościu (trzy szkolenia). Najmniejsza skala tych rozbieżności wystąpiła w ZK w Zamościu, Kłodzku, Głogowie i Kluczborku.

W ZK w **Zamościu** w pięciu przypadkach obecność wykładowców na terenie zakładu karnego nie została potwierdzona w książkach ruchu osób i pojazdów, tj. w ramach szkolenia: nowoczesne wykończenie wnętrza (03/LUB/2017– 27 czerwca 2017 r.), nowoczesne wykończenie wnętrza (02/LUB/2017 – 6 lipca 2017 r.) oraz spawacz MAG (4, 11 i 25 kwietnia 2019 r.). W ZK w **Kłodzku** w trakcie realizacji czterech szkoleń stwierdzono przypadki pobytu osób prowadzących zajęcia (instruktorów) na terenie jednostki penitencjarnej w czasie krótszym od założonego w harmonogramie na ich realizację, tj.:

- „Glazurnik” z 2016 r. – dwa przypadki, tj. 6 października i 5 grudnia 2016 r. w czasie krótszym, odpowiednio o: 1 godz. 55 min. i 56 min.;
- „Technolog robót wykończeniowych w budownictwie” z 2016 r. – dwa przypadki, tj. 7 października i 6 grudnia 2016 r. w czasie krótszym, kolejno o: 1 godz. 33 min i 45 min.;
- „Brukarz” z 2018 r. – pięć przypadków, tj. 3, 10–12 i 16 lipca 2018 r. w czasie krótszym, odpowiednio o: 45 min., 35 min., 35 min., 20 min. i 20 min.;
- „Opiekun osób starszych, przewlekle chorych i niepełnosprawnych” z 2020 r. – dwa przypadki, tj. 4 i 17 lutego 2020 r. w czasie krótszym, kolejno o: 40 min. i 1 godz. 55 min.

W ZK w **Głogowie** osoby odpowiedzialne za prowadzenie ośmiu szkoleń wchodziły i opuszczały teren Zakładu Karnego niezgodnie³⁶ z harmonogramem zajęć lub nie przebywały na terenie Zakładu Karnego w dniach, w których powinno być realizowane szkolenie, w szczególności osoba odpowiedzialna za prowadzenie szkolenia:

³⁴ Nr 15/Wrocław/2018 „Brukarz”.

³⁵ Tj. w dniach 18, 22, 26–27 i 30 czerwca, 5 i 9 lipca 2018 r. oraz wyjścia osadzonych na zajęcia po przerwie obiadowej i ich powrotu w dniach 19–21 lipca 2018 r.

³⁶ Więcej niż +/- 30 min.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nr 6/Wrocław/2019, przez dziewięć dni na 15 dni trwania kursu, wchodziła i opuszczała teren ZK niezgodnie z harmonogramem zajęć, tj. 28 i 30 kwietnia oraz 4, 7, 8, 11, 12, 15 i 16 maja 2019 r. powinna przebywać na terenie ZK w godz. 7:15–16:20, natomiast faktycznie przebywały odpowiednio: 8:01–14:28, 7:32–15:23, 7:37–12:03, 11:00–16:00, 8:05–19:00, 8:30–12:00, 8:05–12:00, 8:18–16:00 oraz 6:35–15:27;
- nr 1/Wrocław/2019, przez 14 dni na 20 dni trwania kursu, wchodziła i opuszczała teren ZK niezgodnie z harmonogramem zajęć, tj.: (1) 18, 19 i 26 kwietnia oraz 6 i 7 maja 2019 r. powinna przebywać na terenie ZK w godz. 15:35–18:00, natomiast faktycznie przebywała odpowiednio: 15:20–16:30, 15:20–15:55, 15:20–16:25, 15:20–16:00, 15:20–16:15; (2) 20, 27 i 28 kwietnia oraz 1, 4, i 5 maja 2019 r. powinna przebywać na terenie ZK w godz. 8:00–17:05, natomiast faktycznie przebywała odpowiednio: 8:27–10:20, 8:29–12:46, 7:59–13:00, 8:05–12:42, 7:51–12:54, 8:10–12:46; (3) 24 kwietnia i 2 maja 2019 r. powinna przebywać na terenie ZK w godz. 15:35–16:20 oraz 3 maja 2019 r. – w godz. 8:00–17:05, natomiast w tych dniach osoba ta nie przebywała na terenie ZK;
- nr 37/Wrocław/2018, przez trzy dni na 12 dni trwania kursu, wchodziła i opuszczała teren ZK niezgodnie z harmonogramem zajęć, tj. 15, 22 i 29 września 2018 r. powinna przebywać na terenie ZK w godz. 7:45–16:50, natomiast faktycznie przebywały odpowiednio: 7:58–15:41, 8:00–13:00 oraz 8:02–10:45;
- nr 38/Wrocław/2018, 23 i 30 września 2018 r. powinna na terenie Zakładu Karnego (oddział mieszkalny) prowadzić zajęcia aktywizacji zawodowej w godz. 7:30–15:45, natomiast faktycznie przebywała na terenie Zakładu Karnego odpowiednio: 7:53–12:54 oraz 8:15–10:00;
- nr 36/Wrocław/2017, przez cztery dni na 19 dni trwania kursu, wchodziła i opuszczała teren ZK niezgodnie z harmonogramem zajęć, tj. 6, 8, 23 i 24 czerwca 2017 r. powinna przebywać na terenie ZK w godz. 8:00–15:25, natomiast faktycznie przebywał odpowiednio: 7:55–10:45, 8:25–14:58, 8:30–14:58 oraz 8:25–10:53;
- nr 66/Wrocław/2017, przez 11 dni na 15 dni trwania kursu, wchodziła i opuszczała teren ZK niezgodnie z harmonogramem zajęć, tj. 23 i 30 września oraz 2, 4, 6, 7, 10, 12, 16, 20 i 21 października 2017 r. powinna przebywać na terenie ZK w godz. 8:00–17:05, natomiast faktycznie przebywała odpowiednio: 7:56–10:02, 8:05–10:10, 7:50–12:25, 6:52–8:19, 8:05–14:18, 14:21–16:00, 7:46–14:10, 7:52–15:15, 7:55–15:24, 7:52–13:13 oraz 7:42–12:01;
- Operator wózków widłowych (2016), przez jeden dzień na 16 dni trwania kursu, wchodziła i opuszczała teren ZK niezgodnie z harmonogramem zajęć, tj. 7 października 2016 r. powinna przebywać na terenie ZK w godz. 8:00–15:30, natomiast faktycznie przebywała 8:00–13:10;
- Technolog Robót Wykończeniowych (2016), przez 17 dni na 22 dni trwania kursu, wchodziła i opuszczała teren ZK niezgodnie z harmonogramem zajęć, tj.: (1) 14 października 2016 r. powinna przebywać na terenie ZK w godz. 15:30–18:30, natomiast faktycznie przebywała 8:45–12:55; (2) 7, 8, 9, 10, 15, 16, 17, 18, 21, 23, 25 i 28 listopada 2016 r. powinna przebywać na terenie ZK w godz. 9:00–15:30,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

natomiast faktycznie przebywała odpowiednio: 9:30–13:01, 9:24–13:10, 9:25–11:08, 9:12–12:49, 9:06–13:00, 9:04–12:50, 9:02–13:48, 9:00–12:34, 9:04–14:32, 9:16–13:45, 9:35–12:48 i 9:06–13:09; (3) 29 i 30 listopada 2016 r. powinna przebywać na terenie ZK w godz. 9:00–16:15, natomiast faktycznie przebywała odpowiednio: 9:30–13:08 i 9:11–12:57; (4) 2 grudnia 2016 r. powinna przebywać na terenie ZK w godz. 14:00–16:15, natomiast faktycznie przebywała 9:21–10:35; (5) 5 grudnia 2016 r. powinna przebywać na terenie ZK w godz. 8:00–12:30, natomiast w tym dniu osoba ta nie przebywała na terenie ZK.

W ZK w **Kluczborku** wpisy w książce ruchu osób i pojazdów nie odzwierciedlały obecności poszczególnych wykładowców w czterech szkoleniach na terenie Zakładu, tj.:

- szkolenie Spawacz³⁷, 12 grudnia 2016 r., zajęcia trwały od godz. 8:00 do godz. 16:00, wg ewidencji wykładowca wszedł do Zakładu o 13:53, wyszedł o 17:05, w związku z powyższym nie można potwierdzić czy wykładowca przebywał w tym dniu na terenie Zakładu w godzinach od 8:00 do 13:53;
- szkolenie Spawacz³⁸, zgodnie z harmonogramem zajęcia zaplanowane były od godz. 8:00 do godz. 17:00, w dniach:
 - 11 sierpnia 2017 r., wykładowca wszedł o 7:45, wyszedł o 8:23 oraz później wejście o 13:45, wyjście 17:50, brak informacji o przebywaniu na terenie Zakładu wykładowcy w godz. od 8:23 do 13:45,
 - 30 sierpnia, 6, 14, 26 września 2017 r., wejście od 7:50 do 7:56, wyjście od 13:00 do 13:02, brak informacji o przebywaniu wykładowcy na terenie ZK po godzinie 13:02;
- szkolenie Murarz³⁹, 13 lipca 2018 r., zajęcia trwały od godz. 8:00 do godz. 16:00, wg ewidencji wykładowca wszedł do Zakładu o 7:46, wyszedł o 12:00, w związku z powyższym nie można potwierdzić czy wykładowca przebywał w tym dniu na terenie Zakładu w godzinach od 12:00 do 16:00;
- szkolenie Opiekun osób starszych, przewlekle chorych i niepełnosprawnych⁴⁰, 6 marca 2019 r. zajęcia trwały od godz. 8:00 do godz. 16:30, wg ewidencji wykładowca wszedł do Zakładu o 8:03, wyszedł o 13:01, w związku z powyższym nie można potwierdzić czy wykładowca przebywał w tym dniu na terenie Zakładu w godzinach od 13:01 do 16:30.

Największa skala rozbieżności wystąpiła w ZK w **Gorzowie Wielkopolskim, Nowogardzie** oraz **Raciborzu**.

W ZK w **Gorzowie Wielkopolskim** wykładowcy nie zrealizowali wszystkich godzin dydaktycznych zajęć w przypadku sześciu szkoleń, tj.:

- murarz-tylnik (w okresie od 27 października do 10 grudnia 2016): zajęcia z teorii⁴¹ zamiast 22,5 godzin zegarowych trwały łącznie

³⁷ Od 21 listopada do 16 grudnia 2016 r.

³⁸ Od 25 lipca do 28 września 2017 r.

³⁹ Od 11 do 26 lipca 2018 r.

⁴⁰ Od 4 do 19 marca 2019 r.

⁴¹ Według harmonogramu 30 godzin dydaktycznych (tj. 30 x 45 minut = 1350; 1350 / 60 = 22,5 godzin zegarowych).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 18 godzin⁴², co stanowiło ok. 80% wymaganego czasu pracy; zajęcia z praktyki⁴³ zamiast 75 godzin zegarowych trwały łącznie 37 godzin 42 minuty (50%); ponadto wykładowca prowadzący praktykę w ostatnim dniu kursu miał przeprowadzić 4 godziny dydaktyczne zajęć, a następnie egzamin, tymczasem przebywał tego dnia (10 grudnia 2016 r.) na terenie Zakładu w godzinach 10:00–10:35 (35 minut);
- kucharz (w okresie od 1 do 21 czerwca 2017 r.): zajęcia z teorii⁴⁴ zamiast 24 godzin zegarowych trwały łącznie 19 godzin 58 minut, co stanowiło ok. 83% wymaganego czasu pracy; zajęcia z praktyki⁴⁵ zamiast 24 godzin zegarowych trwały łącznie 15 godzin 01 minut (79%); zajęcia z aktywizacji zawodowej⁴⁶ zamiast 15 godzin zegarowych trwały łącznie 12 godzin 04 minuty (80%);
 - konserwator powierzchni płaskich (w okresie od 16 kwietnia do 7 maja 2018 r.): zajęcia z teorii⁴⁷ zamiast 15 godzin zegarowych trwały łącznie 10 godzin 27 minut, co stanowiło ok. 70% wymaganego czasu pracy; zajęcia z praktyki⁴⁸ zamiast 31,5 godzin zegarowych trwały łącznie 19 godzin 40 minut (62%); ponadto wykładowca prowadzący praktykę w ostatnim dniu kursu miał przeprowadzić 4 godziny dydaktyczne zajęć, a następnie egzamin, tymczasem przebywał tego dnia (30 kwietnia 2018 r.) na terenie Zakładu w godzinach 8:45–9:30 (45 minut);
 - monter sieci elektrycznych (w okresie od 21 maja do 15 czerwca 2018 r.): zajęcia z pierwszej pomocy przedmedycznej⁴⁹ zamiast 4,5 godzin zegarowych trwały łącznie 3 godzin 45 minut, co stanowiło ok. 83% wymaganego czasu pracy; zajęcia z praktyki⁵⁰ zamiast 39 godzin zegarowych trwały ok. 29 godzin 35 minut (76%);
 - pomocnik kucharza (w okresie od 21 marca do 15 kwietnia 2019 r.): zajęcia z aktywizacji zawodowej⁵¹ zamiast 15 godzin zegarowych trwały łącznie 12 godzin 59 minut, co stanowiło ok. 87% wymaganego czasu pracy; ponadto 12 kwietnia 2019 r. brak wpisu w ewidencji na bramie wejściowej wskazuje na niezrealizowanie zajęć z aktywizacji zawodowej

⁴² Liczba przepracowanych godzin zegarowych zajęć została obliczona biorąc pod uwagę godzinę wejścia i wyjścia wykładowcy z terenu Zakładu, ustalonej na podstawie pisemnej ewidencji prowadzonej na bramie wejściowej do jednostki. Przy obliczeniach przyjęto zasadę prowadzenia zajęć „non stop”, od wejścia do jednostki przez bramę główną do czasu jej opuszczenia, bez uwzględniania ewentualnych przerw przewidzianych w harmonogramie po każdej godzinie lekcyjnej. Dla celów obliczeń pominięto też czas potrzebny wykładowcy na przejście od bramy głównej jednostki do miejsca prowadzenia zajęć oraz czas powrotu do bramy.

⁴³ Według harmonogramu 100 godzin dydaktycznych (75 godzin zegarowych).

⁴⁴ Według harmonogramu 32 godziny dydaktyczne (24 godziny zegarowe).

⁴⁵ Według harmonogramu 32 godziny dydaktyczne (24 godziny zegarowe).

⁴⁶ Według harmonogramu 20 godzin dydaktycznych (15 godzin zegarowych).

⁴⁷ Według harmonogramu 20 godzin dydaktycznych (15 godzin zegarowych).

⁴⁸ Według harmonogramu 42 godziny dydaktyczne (31,5 godzin zegarowych).

⁴⁹ Według harmonogramu 6 godzin dydaktycznych (4,5 godziny zegarowe).

⁵⁰ Według harmonogramu 60 godzin dydaktycznych (45 godzin zegarowych). W dniu 6 czerwca 2018 r. – brak zapisu w ewidencji godziny wyjścia; do obliczeń nie włączono 8 godzin dydaktycznych z tego dnia (60 – 8 = 52 godziny lekcyjne, tj. 39 godzin zegarowych).

⁵¹ Według harmonogramu 20 godzin dydaktycznych (15 godzin zegarowych).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w tym dniu; zajęcia z praktyki⁵² zamiast 54 godzin zegarowych trwały ok. 39 godzin 49 minut (74%), a 29 marca 2019 r. brak wpisu w ewidencji na bramie wejściowej wskazuje na niezrealizowanie zajęć w tym dniu;
- monter sieci elektrycznych (w okresie od 8 kwietnia do 14 maja 2019 r.): zajęcia z praktyki⁵³ zamiast 45 godzin zegarowych trwały ok. 33 godzin 23 minut, co stanowiło 74% wymaganego czasu pracy; ponadto 30 kwietnia 2019 r. brak wpisu w ewidencji na bramie wejściowej wskazuje na niezrealizowanie zajęć w tym dniu.

W ZK w **Nowogardzie** wykładowcy nie zrealizowali wszystkich godzin dydaktycznych zajęć w przypadku sześciu szkoleń, tj.:

- tapicer (realizowanego od 26 października do 30 listopada 2016 r.) wykładowca prowadzący zajęcia:
 - teorii BHP, przebywał w jednostce 125 minut, co dawało maksymalnie 2 godziny i 35 minut zajęć lekcyjnych zamiast czterech godzin, tj. 75% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie;
 - aktywizacji zawodowej, przebywał w jednostce (w dniach prowadzenia zajęć) 810 minut, co dawało maksymalnie 18 godzin zajęć lekcyjnych, zamiast 20 godzin, tj. 90% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie;
 - praktyczne, w ostatnim dniu zajęć (30 listopada 2016 r.) przebywał w jednostce 60 minut, co dawało maksymalnie 1 godzinę i 15 minut zajęć lekcyjnych, zamiast dwóch godzin; ponadto egzamin miał być przeprowadzony dopiero po zakończeniu zajęć praktycznych; łączne zaniżenie wyniosło około 1 godz. lekcyjnej, tj. 1% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie (zaplanowano 100 godz.);
 - teoretyczne z pierwszej pomocy 295 minut, co dawało maksymalnie 6 godzin i 25 minut zajęć lekcyjnych, zamiast siedmiu godzin, tj. 86% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie;
- kelner (od 10 do 26 lipca 2017 r.), wykładowca prowadzący zajęcia:
 - teoretyczne, przebywał w jednostce (w dniach prowadzenia zajęć) łącznie 1008 minut, co dawało maksymalnie 21 godzin zajęć lekcyjnych zamiast 24, tj. 87,5% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie;
 - praktyczne, przebywał w jednostce (w dniach prowadzenia zajęć) łącznie 788 minut, co dawało maksymalnie 17 godzin zajęć lekcyjnych zamiast 24, tj. 70,8% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie;
- pomocniczy robotnik konserwacji terenów zielonych (od 12 czerwca do 6 lipca 2017 r.), wykładowca prowadzący zajęcia:
 - teorii BHP, przebywał w jednostce 125 minut, co dawało maksymalnie 2 godziny i 35 minut zajęć lekcyjnych zamiast czterech godzin, tj. 75% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie;
 - aktywizacji zawodowej, przebywał w jednostce 835 minut, co dawało maksymalnie 18 godzin zajęć lekcyjnych, zamiast 20 godzin, tj. 90% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie;

⁵² Według harmonogramu 80 godzin dydaktycznych (60 godzin zegarowych). W dniu 2 kwietnia 2019 r. – brak zapisu w ewidencji godziny wyjścia; do obliczeń nie włączono 8 godzin dydaktycznych z tego dnia (80 – 8 = 72 godziny lekcyjne, tj. 54 godziny zegarowe).

⁵³ Według harmonogramu 60 godzin dydaktycznych (45 godzin zegarowych).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- praktyczne, przebywał w jednostce (w dniach prowadzenia zajęć) łącznie 1 575 minut, co dawało maksymalnie 35 godzin zajęć lekcyjnych zamiast 40, tj. 87,5% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie;
- konserwator powierzchni płaskich (od 16 kwietnia do 15 maja 2018 r.) wykładowca prowadzący zajęcia:
 - teorii BHP, przebywał w jednostce 145 minut, co dawało maksymalnie 3 godziny i 10 minut zajęć lekcyjnych zamiast czterech godzin, tj. 75% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie;
 - aktywizacji zawodowej, przebywał w jednostce 720 minut, co dawało maksymalnie 16 godzin zajęć lekcyjnych, zamiast 20, tj. 80% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie;
 - teoretyczne, przebywał w jednostce (w dniach prowadzenia zajęć) łącznie 730 minut, co dawało maksymalnie 16 godzin zajęć lekcyjnych zamiast 20, tj. 80% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie;
 - praktyczne, przebywał w jednostce (w dniach prowadzenia zajęć) łącznie 1485 minut, co dawało maksymalnie 33 godziny zajęć lekcyjnych zamiast 42, tj. 78,6% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie; przy obliczeniach nie uwzględniono zajęć z 4 maja 2018 r. z uwagi na niewpisanie w tym dniu godziny opuszczenia ZK przez wykładowcę;
- konserwator powierzchni płaskich (od 14 maja do 6 czerwca 2018 r.) wykładowca prowadzący zajęcia:
 - aktywizacji zawodowej, przebywał w jednostce (w dniach prowadzenia zajęć) 675 minut, co dawało maksymalnie 15 godzin zajęć lekcyjnych, zamiast 20, tj. 75% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie;
 - teoretyczne, przebywał w jednostce (w dniach prowadzenia zajęć) łącznie 765 minut, co dawało maksymalnie 17 godzin zajęć lekcyjnych zamiast 20, tj. 80% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie;
 - praktyczne, przebywał w jednostce (w dniach prowadzenia zajęć) łącznie 1 800 minut, co dawało maksymalnie 40 godzin zajęć lekcyjnych zamiast 42, tj. 95% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie;
- brukarz (od 20 marca do 16 kwietnia 2019 r.) wykładowca prowadzący zajęcia:
 - aktywizacji zawodowej, przebywał w jednostce 720 minut, co dawało maksymalnie 16 godzin zajęć lekcyjnych, zamiast 20, tj. 80% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie;
 - praktyczne, przebywał w jednostce (w dniach prowadzenia zajęć) łącznie 3420 minut, co dawało maksymalnie 76 godzin zajęć lekcyjnych zamiast 80, tj. 95% czasu zajęć przewidzianego w harmonogramie.

W ZK w **Raciborzu** w przypadku czterech szkoleń⁵⁴ czas ich trwania wynosił 90,15 h, 79,05 h, 78,10 h, 103,40 h i był krótszy od wymaganego (wynoszącego 160 godzin lekcyjnych, tj. 120 godzin zegarowych) o odpowiednio

⁵⁴ Dotyczy kursów: „Brukarz wraz z cyklem zajęć z aktywizacji zawodowej i pierwszej pomocy przedmedycznej” zorganizowanego od 3 października do 2 listopada 2016 r., „Technolog robót wykończeniowych wraz z cyklem zajęć z aktywizacji zawodowej i pierwszej pomocy przedmedycznej” zorganizowanego od 3 listopada do 7 grudnia 2016 r., „Krawiec z cyklem zajęć z aktywizacji zawodowej i pierwszej pomocy przedmedycznej” zorganizowanego od 30 maja do 27 czerwca 2017 r. oraz „Tynkarz-posadzkarz z cyklem zajęć z aktywizacji zawodowej i pierwszej pomocy przedmedycznej” zorganizowanego od 17 sierpnia do 14 września 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

29,45 h (tj. o 24,5%), 40,55 h (33,8%), 41,5 h (34,6%) i 16,2 h (13,5%). Potwierdzenie przez ZK prawidłowości realizacji tych szkoleń stanowiło podstawę dokonania płatności przez OISW w Katowicach na rzecz wykonawcy wynagrodzenia w wysokości o **28 424,78 zł wyższej** od kwoty wynikającej z rozliczenia kursu w sposób przewidziany w umowie zawartej tytułem przeprowadzenia szkolenia.

Nadzór nad realizacją szkoleń nie był w pełni skuteczny

5. W **każdym zakładzie karnym**, w którym stwierdzono powyższe rozbieżności, wykonawca szkolenia potwierdzał jego prawidłową realizację. Z uwagi na brak nałożenia na dyrektorów ZK obowiązków weryfikacji zgodności dokumentacji szkoleniowej z dokumentacją wewnętrzną zakładu karnego, dyrektorzy jednostek penitencjarnych nie informowali na bieżąco przełożonych o wystąpieniu istotnych problemów w realizacji projektu, w tym w szczególności mogących skutkować wystąpieniem wydatków niekwalifikowalnych oraz zagrożeniem nieosiągnięcia założonych w projekcie rezultatów (§ 3 pkt 2 oraz § 18 pkt 2 zarządzenia 36/16).

6. OISW w **Szczecinie** ramach nadzoru, **nie wyegzekwował od zakładów karnych sprawowania rzetelnej kontroli nad realizacją szkoleń**. Wyniki kontroli NIK przeprowadzonych w ZK Nowogard oraz ZK Gorzów Wielkopolski wskazały, że wykładowcy nie zrealizowali części godzin dydaktycznych zajęć teoretycznych i praktycznych co najmniej w 12 szkoleniach. W zakładach karnych stwierdzono liczne przypadki prowadzenia zajęć i przebywania wykładowców na terenie jednostek krócej, niż wynikało to z zatwierdzonego harmonogramu szkolenia. Ponadto na listach obecności wykładowcy poświadczali podpisem swoją obecność na terenie ZK w dniach, w których w ewidencji wejść i wyjść w ogóle nie było wpisów nazwisk wykładowców, którzy powinni prowadzić wówczas zajęcia. OISW nie wykorzystywał własnych uprawnień do kontroli w ramach pełnienia nadzoru nad jednostkami SW. Z powodu zaniechań przez OISW i jednostki podległe weryfikacji czasu pracy wykładowców, mogło dojść do sytuacji **wypłacenia przez OISW wynagrodzeń w kwotach wyższych** niż wynikałoby to z rozliczenia kursów w sposób przewidziany w umowach szkoleniowych.

Rozliczenie szkoleń przez jednostki organizacyjne SW

Dokumentacja szkoleniowa stanowiła podstawę do sporządzania wniosków o płatność

1. W harmonogramie płatności, stanowiącym załącznik nr 4 do porozumienia o dofinansowanie projektu, przyjęte zostały **kwartalne okresy rozliczeniowe**. Beneficjent zobowiązany był do przekazywania IP wniosków o płatność zgodnie z harmonogramem płatności, w terminie do 15 dni roboczych od zakończenia okresu rozliczeniowego. W okresie objętym kontrolą, **CZSW** przedłożył 20 wniosków o płatność, z których cztery zostały złożone na wniosek Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁵⁵. Wnioski o płatność były przedkładane do IP **zgodnie z przyjętym harmonogramem** płatności, z zachowaniem terminu wskazanego w Porozumieniu. Wraz z 16 wnioskami o płatność CZSW przekazywał IP informacje o uczestnikach projektu, zgodnie z zakresem określonym w załączniku nr 5 do Porozumienia.

⁵⁵ Wnioski te dotyczyły okresów od miesiąca do dwóch, nie załączono do nich formularzy zawierających dane uczestników projektu.

2. Na podstawie badania próby⁵⁶ stwierdzono, że Beneficjent **posiadał dokumentację potwierdzającą przeprowadzenie poszczególnych szkoleń**, w tym: a/ umowy na przeprowadzenie cykli aktywizacyjno-szkoleniowych, b/ protokoły z wykonania usług szkoleniowych, c/ kopie wydanych certyfikatów potwierdzających ukończenie cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych, d/ zaświadczenia o ukończeniu kursów, e/ listy obecności na zajęciach, a także f/ oświadczenia uczestników Projektu. Dokumenty księgowo objęte próbą były prawidłowe pod względem rachunkowym, a kwota wydatków zadeklarowana we wniosku o płatność była zgodna z wartością dokumentów księgowych. Dokumentacja źródłowa, dołączona do wniosku o płatność, była spójna z danymi zawartymi we wniosku, a przedstawione wydatki były integralnie związane z realizacją Projektu. Dowody księgowo dołączone do wniosków o płatność zostały opisane zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia w sprawie zasad realizacji Projektu. W opisie dowodów księgowych wyodrębniono m.in. kategorię wydatku, numer i nazwę zadania, kwotę wydatku w podziale na źródła finansowania oraz pozycje budżetu zadaniowego. W CZSW prowadzono wyodrębnioną ewidencję wydatków dotyczącą realizowanego Projektu, wykorzystując w tym zakresie System Finansowo-Księgowy ZIPEN.

3. W OISW w **Bydgoszczy** kontrolą objęto dokumenty dotyczące realizacji 23 szkoleń realizowanych w ZK w Potulicach, Włocławku oraz w Grudziądzu. Stwierdzono, że dokumentacja źródłowa potwierdzająca zrealizowanie szkoleń była spójna z danymi przekazanymi do CZSW, kompletna i zawierała wszystkie wymagane informacje tj. m.in.: grafiki i harmonogramy szkoleń, listy obecności, rejestry wydanych zaświadczeń i certyfikatów potwierdzających ukończenie szkoleń przez osadzonych, a także potwierdzenia ich kwalifikacji do uczestnictwa w projekcie. Kwoty ujmowane przez OISW w załącznikach finansowych do wniosków o płatność, które były przesyłane do CZSW, wynikały z wystawionych faktur przez wykonawców kursów i były zgodne z podpisanymi umowami. OISW co miesiąc przekazywał zestawienia wydatków pośrednich na wzorze stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia 36/16, a także co kwartał przekazywał pozostałe dokumenty związane z wydatkami bezpośrednimi i niezbędnymi do sporządzenia wniosków o płatność.

4. Dokumentacja z przeprowadzonych szkoleń w przypadku OISW w **Katowicach** umożliwiała weryfikację kwalifikowalności wydatków poniesionych przez jednostki penitencjarne i stanowiła podstawę do sporządzenia przez CZSW wniosków o płatność, zgodnie z wymaganiami wynikającymi z porozumienia o dofinansowanie projektu. Dokumentacja ta zawierała m.in.: harmonogram szkolenia; protokoły z egzaminu; rejestr wydanych zaświadczeń o ukończeniu szkolenia; dziennik zajęć; program nauczania; listę uczestników; listę obecności; pokwitowanie odbioru środków czystości; oświadczenie uczestników cyklu o zapoznaniu się z zagrożeniami występującymi podczas trwania zajęć (szkolenie BHP); pokwitowanie odbioru odzieży roboczej i środków ochrony indywidualnej; pokwitowanie odbioru materiałów piśmienniczych i dydaktycznych; kopię polisy ubezpieczenia NNW.

⁵⁶ Do próby wybrano po dwa wydatki o najwyższej wartości z każdego OISW objętego kontrolą wykazane we wniosku o płatność za okres od 1 listopada do 31 grudnia 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Płatność za przeprowadzone cykle szkoleniowe realizowana była w oparciu o protokół odbioru usługi, który zawierał informacje wskazane w § 8 ust. 2 zarządzenia 36/16, tj.: potwierdzenie odbioru usługi szkoleniowej; listę osób, które ukończyły kurs oraz liczbę osób, które nie ukończyły kursu; listę obecności; wyliczenie wynagrodzenia dla wykonawcy usługi; harmonogram szkolenia; deklaracje uczestnictwa osadzonych w projekcie; oświadczenia uczestników projektu (dane osobowe); ankiety dotyczące sytuacji na rynku pracy uczestników projektu. Faktury za wykonane szkolenia opisywane były zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do ww. zarządzenia.

5. Badaniem kontrolnym w OISW w **Lublinie** objęto dokumentację 24 szkoleń przeprowadzonych w ZK w Chełmie, Opolu Lubelskim i Zamościu. Zgodnie z § 22 ust. 7 i 8 zarządzenia nr 36/16, OISW przekazywał elektronicznie do CZSW zestawienia poniesionych wydatków na 24 szkolenia (do ujęcia we wnioskach o płatność), do których załączano kopie dokumentów potwierdzających zrealizowane wydatki: protokoły oceny ofert złożonych w przetargu nieograniczonym (w latach 2016–2017), protokoły posiedzenia komisji przetargowej (w latach 2017–2019), protokoły otwarcia ofert (w latach 2018–2019), umowy organizacji szkolenia zawarte z wykonawcą, faktury VAT, opisy dowodów księgowych, protokoły odbioru usług, dowody zapłaty. Dokumenty przekazane do CZSW potwierdzały kwalifikowalność wydatków wskazanych przez Inspektorat do ujęcia we wnioskach o płatność.

6. Badaniem kontrolnym w zakresie rozliczenia finansowego z wykonawcą usług szkoleniowych w OISW w **Opolu** objęto dokumentację 26 cykli szkoleniowych zrealizowanych w ZK nr 2 w Strzelcach Opolskich, w Kluczborku oraz w Sierakowie Śląskim. W wyniku tego badania stwierdzono, że każdy: a/ dowód księgowy (faktura) potwierdzający dokonania wydatku w ramach projektu został opisany zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia 36/16, a w opisie dowodów księgowych wyodrębniono m.in. kategorię wydatku, numer i nazwę zadania, kwotę wydatku w podziale na źródła finansowania, pozycje budżetu zadaniowego; b/ protokół odbioru usługi zawierał informacje wymagane przez § 8 ust. 2 ww. zarządzenia, tj. nazwę zamawiającego i wykonawcy, termin przeprowadzenia szkolenia, liczbę zrealizowanych godzin szkoleniowych, liczbę beneficjentów ostatecznych uczestniczących w danym cyklu, datę zrealizowania przedmiotu zamówienia w całości oraz liczbę i rodzaj wydanych zaświadczeń o ukończeniu szkolenia. Opisy dokumentów księgowych były poprawne pod względem rachunkowym, kwota wydatków była zgodna z wartością dokumentów źródłowych (faktur), a przedstawione wydatki były integralnie związane z realizacją projektu.

7. Analiza dokumentacji przekazanej CZSW koniecznej do sporządzenia wniosków o płatność oraz dokumentacji potwierdzającej zrealizowanie cykli szkoleń przez jednostki podległe OISW w **Szczecinie** objęte kontrolą NIK wykazała, że: dokumenty były prawidłowe i poprawne pod względem formalnym i rachunkowym; wykazane wydatki były integralnie związane z realizacją projektu; jego zakres rzeczowy był realizowany zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie. Dokumenty do wniosków o płatność sporządzano na podstawie dokumentacji przedkładanej przez wykonawców

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

szkoleń po zakończonych szkoleniach. Dokumentację realizacji przedmiotu umowy stanowiły m.in. protokoły odbioru usługi, w którym zamawiający i wykonawca potwierdzali miejsce i termin przeprowadzenia szkolenia, liczbę godzin cyklu w podziale na kurs aktywizacji zawodowej i kurs przyuczający do zawodu (zajęcia teoretyczne i praktyczne), liczbę beneficjentów ostatecznych oraz liczbę wydanych uczestnikom szkoleń zaświadczeń i certyfikatów. Przedłożona przez wykonawców dokumentacja badanych szkoleń była kompletna i zawierała niezbędne dla sporządzenia wniosków o płatność informacje i dane. Dowody księgowy zostały opisane przez OISW zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia 36/16, a w opisie dowodów księgowych wyodrębniono m.in. kategorię wydatku, numer i nazwę zadania, kwotę wydatku w podziale na źródła finansowania, pozycje budżetu zadaniowego. Protokoły odbioru usługi zawierały informacje wymagane przez § 8 ust. 2 ww. zarządzenia.

8. Dokumentacja przedstawiona przez wykonawców potwierdzała zgodność realizacji i rozliczenia szkoleń z zawartą z OISW we **Wrocławiu** umową na ich przeprowadzenie. Fakt zakupu i dostarczenia materiałów i sprzętu niezbędnego do realizacji zaplanowanych w ramach kursów zajęć praktycznych nie był jednak potwierdzany przez wykonawców poprzez złożenie oświadczenia w formie zapisu w protokole odbioru usługi (2016 r.). Przeprowadzona przez OISW weryfikacja kwalifikowalności rozliczanych przez wykonawców kursów wydatków potwierdzona została w opisie faktur wystawianych za wykonaną na rzecz OISW usługę szkoleniową. Opis ten sporządzany był zgodnie ze wzorem załącznika nr 1 do zarządzenia 36/16. Wypłata wynagrodzenia dokonana została każdorazowo po złożeniu przez wykonawcę kompletu wymaganej dokumentacji, w wysokości zgodnej z przedstawionym przez wykonawcę i przyjętym przez OISW rozliczeniem (fakturą VAT). Rozliczone i zapłacone kursy były uwzględniane w składanych przez OISW do CZSW kwartalnych wnioskach o płatność.

5.3. Osiągnięcie zakładanych efektów projektu

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zrealizowanie wskaźników produktu umożliwiło zatrudnienie osadzonych. Jednak w zdecydowanej większości przypadków osadzeni pracowali nieodpłatnie na rzecz zakładów karnych, w których odbywali karę pozbawienia wolności. Zakres powierzanych zadań obejmował wykonywanie prac pomocniczych i porządkowych, co w wielu przypadkach nie było zgodne z profilem ukończonego szkolenia zawodowego. W projekcie nie określono również minimalnego wymaganego okresu zatrudnienia, co w skrajnych przypadkach skutkowało zatrudnieniem osadzonych jedynie na kilka dni.

Realizacja wskaźników projektu

1. Postęp realizacji budżetu projektu, według stanu na **31 grudnia danego roku**, w odniesieniu do wartości planowanych, wyniósł:
 - w przypadku środków przeznaczonych na finansowanie szkoleń:
 - w 2016 r. – 46,4% (6566,2 tys. zł w odniesieniu do planowanych 14 157,5 tys. zł), w 2017 r. – 89,7% (23 476,7 tys. zł; 26 164,5 tys. zł),

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w 2018 r. – 102,3% (26 766,8 tys. zł; 26 164,7 tys. zł), w 2019 r. – 115% (29 943,5 tys. zł; 26 040,4 tys. zł), a w I kwartale 2020 r. – 3,6% (558,6 tys. zł; 15 549,9 tys. zł);

- w przypadku środków przeznaczanych na finansowanie zakupu materiałów dydaktycznych i sprzętu niezbędnego do szkolenia więźniów⁵⁷: w 2017 r. – 73,9% (2994,9 tys. zł; 4050 tys. zł), w 2018 r. – 27,3% (1106,7 tys. zł; 4050 tys. zł) a w 2019 r. – 72,0% (2917,9 tys. zł; 4050 tys. zł).

Na koniec I kwartału 2020 r. na realizację projektu poniesiono wydatki w łącznej kwocie 94 331,5 tys. zł, co stanowiło 78,5% wartości planowanej (120 227,1 tys. zł).

Poziom wykonania planu finansowego Służby Więziennej w związku z realizowanym projektem, według stanu na 31 grudnia 2019 r., w odniesieniu do wartości planowanych, wyniósł⁵⁸ :

- w przypadku środków z budżetu środków europejskich, przeznaczonych na finansowanie realizacji szkoleń oraz zakup materiałów dydaktycznych i sprzętu niezbędnego do szkolenia więźniów o wartości do 3,5 tys. zł 82,1%, a w przypadku środków o wartości powyżej 3,5 tys. zł 98,7%;
- w przypadku środków z budżetu państwa wyniósł odpowiednio 82,4 i 98,7%.

Wskaźniki produktu i rezultatu zostały zrealizowane na koniec okresu objętego kontrolą NIK

2. We wniosku o dofinansowanie założono, że osiągnięcie celów projektu będzie możliwe dzięki realizacji tzw. „**kamieni milowych**” (**wskaźników produktu**) odzwierciedlających postęp projektu, mierzonych **liczbą przeszkolonych osób** oraz **liczbą zrealizowanych szkoleń** na koniec każdego roku realizacji projektu. Stan faktyczny realizacji projektu nie pokrywał się w pełni z zakładanymi we wniosku o dofinansowanie postęпами. Wystąpiły bowiem opóźnienia w osiągnięciu zakładanych wskaźników produktu. I tak (w ujęciu narastającym):

- do 31 grudnia 2016 r. przeszkolonych zostało 2926 osadzonych (tj. 45,75% z założonych 6396) oraz zrealizowano 257 szkoleń (tj. 48,22% z założonych 533);
- do 31 grudnia 2017 r. przeszkolonych zostało 13 993 osadzonych (tj. 80,14% z 17 460) oraz zrealizowano 1166 szkoleń (tj. 80,14% z 1455);
- do 31 grudnia 2018 r. przeszkolonych zostało 26 020 osadzonych (tj. 91,57% z 28 416) oraz zrealizowano 2167 szkoleń (tj. 91,51% z 2368);
- do 31 grudnia 2019 r. przeszkolonych zostało 39 160 osadzonych (tj. 100,13% z 39 108) oraz zrealizowano 3269 szkoleń (tj. 100,31% z 3259).

3. W projekcie jako **jedyny wskaźnik rezultatu** przyjęto **Liczbę więźniów oraz byłych więźniów pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)**. Docelowo, do końca realizacji projektu, wartość tego wskaźnika miała osiągnąć poziom **25 832 osób**, co stanowiło **56%** osadzonych otrzymujących wsparcie w projekcie. Na koniec 2016 r. wartość ta wynosiła 1516 osób, na koniec 2017 r. – 8843 osób, na koniec 2018 r. – 17 791 osób, a na koniec 2019 r. – 28 171 osób. Według

⁵⁷ W 2016 r. oraz I kwartale 2020 r. nie zaplanowano zakupu materiałów dydaktycznych i sprzętu na potrzeby szkolenia więźniów.

⁵⁸ Z uwzględnieniem blokady środków finansowych w latach 2016–2017 oraz w 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stanu na 31 marca 2020 r. wskazanym we wniosku o płatność, liczba pracujących więźniów lub byłych więźniów wyniosła 28 512 osób, tj. 110,37% zakładanej wartości docelowej.

Zgodnie z definicją we wskaźniku tym należy wykazać więźniów lub byłych więźniów uczestniczących w projekcie podczas odbywania kary pozbawienia wolności, którzy pracują po opuszczeniu projektu. Jako osobę pracującą należy rozumieć osobę w wieku 15 lat i więcej, która wykonuje pracę, za którą otrzymuje wynagrodzenie, z której czerpie zyski lub korzyści rodzinne lub osoby posiadające zatrudnienie lub własną działalność, które jednak chwilowo nie pracowały ze względu na np. chorobę, urlop, spór pracowniczy czy kształcenie się lub szkolenie. Przyjmując powyższą definicję osoba skierowana do nieodpłatnego zatrudnienia mogła być osobą pracującą po opuszczeniu programu, w przypadku gdy odnosiła z tego tytułu korzyści wskazane w art. 124 § 1 i § 3 kkw.

4. Na dzień 31 marca 2020 r. osiągnięto następujące wartości **wskaźnika rezultatu** w przypadku OISW objętych kontrolą NIK:

- 1494, co stanowiło 67,2% osadzonych objętych wsparciem w programie (OISW w Bydgoszczy);
- 2827 (68,5% w przypadku OISW w Katowicach)
- 1526 (71% w przypadku OISW w Lublinie);
- 1748 (71,1% w przypadku OISW w Opolu);
- 1485 (65,6% w przypadku OISW w Szczecinie);
- 2278 (67,4% w przypadku OISW we Wrocławiu).

Zatrudnianie uczestników szkoleń

1. W **każdym ZK** osadzonych kończących szkolenie **kierowano do zatrudnienia na zasadach** określonych przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych⁵⁹. Zasady odpłatnego i nieodpłatnego zatrudniania osadzonych przy pracach porządkowych i pomocniczych na rzecz zakładu karnego oraz kierowania do zatrudnienia na rzecz podmiotów zewnętrznych były dodatkowo określone z zarządzeniach w *sprawie organizacji zatrudnienia osadzonych* wydanych przez niektórych dyrektorów ZK objętych kontrolą NIK, tj. ZK w **Grudziądzu, Potulicach i Włocławku**.

2. Spośród 1 536 osadzonych kończących szkolenia, objętych próbą kontrolną NIK, 1 228 (80%) zostało skierowanych do zatrudnienia, przy czym 879 (71,2%) do **nieodpłatnego** oraz 323 (26,3%⁶⁰) do odpłatnego. Tylko w ZK w **Zabrzu** do zatrudnienia skierowano jedynie 38 spośród 90 osadzonych. **Dyrektor ZK w Zabrzu** wyjaśnił, że (...) *nieskierowanie wszystkich osadzonych do zatrudnienia wynikało z wielorakich przyczyn, w tym w szczególności powodem była ograniczona pula miejsc pracy odpłatnej dla osadzonych jaką dysponowały podmioty zewnętrzne, jak i Zakład. Nie wszyscy osadzeni byli również zainteresowani podjęciem zatrudnienia (...)*.

We wszystkich zakładach karnych przestrzegano zasad dotyczących kierowania osadzonych do zatrudnienia

Najwięcej absolwentów szkoleń świadczyło nieopłatnie pracę na rzecz ZK

⁵⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1887.

⁶⁰ Wystąpiły również przypadki zatrudnienia zarówno odpłatnego, jak i nieodpłatnego w różnym czasie (np. po ośmiu osadzonych w ZK w Potulicach i Włocławku).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pomimo tego, że osiągnięty w ww. ZK wskaźnik zatrudnienia wynosił jedynie 42,2% i był niższy niż poziom przyjęty dla całego projektu (56%), nie wpłynęło to negatywnie na realizację zobowiązań SW w tym zakresie wynikających z zawartego porozumienia o dofinansowanie projektu.

Realizacja tego wskaźnika na poziomie od **61,4% do 71,7%** wystąpiła w ZK w Stargardzie (61,4%), Nowogardzie (68,1%), Sierakowie Śląskim (68,8%), Grudziądzu (69,6%), Raciborzu (71,7%), a na poziomie wyższym od 79,8% w ZK w Potulicach, Włocławku, Chełmie, Opolu Lubelskim, Kluczborku, Strzelcach Opolskich, Gorzowie Wielkopolskim, Głogowie, Kłodzku, Zarębie (94%), Zamościu (98,9%). Dla 854 osadzonych zakładem pracy była jednostka penitencjarna, a dla 235 – przywieźnienny zakład pracy lub lokalny przedsiębiorca współpracujący z zakładem karnym. Każdy zatrudniony nieodpłatnie świadczył prace porządkowe oraz pomocnicze na rzecz zakładu karnego, w którym odbywał karę pozbawienia wolności w przypadku ZK w Raciborzu (37 osadzonych), Sierakowie Śląskim (28), Strzelcach Opolskich (85), Stargardzie (54).

Uzyskanie
zaświadczeń
i certyfikatów przez
uczestników szkoleń
gwarantowało
osiągnięcie wskaźnika
produktu

3. **Każdemu z osadzonych**, który ukończył szkolenie, tj. uczestniczył w zajęciach w wymaganym zakresie oraz uzyskał pozytywny wynik egzaminu końcowego, **wydane zostały zaświadczenia i certyfikaty** potwierdzające ukończenie szkolenia. Żaden z tych dokumentów nie zawierał informacji o tym, że został uzyskany w czasie wykonywania kary pozbawienia wolności. Każdy natomiast zawierał oznaczenie, że szkolenie było współfinansowane przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach PO WER 2014–2020. Powyższe przyczyniało się do realizacji trzeciego wskaźnika produktu projektu, tj. *Liczba wydanych certyfikatów potwierdzających otrzymane wsparcie w projekcie w ramach cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych*.

Wymiar czasu
i okresu zatrudnienia
dostosowany
był do potrzeb
pracodawcy

4. Wymiar nieodpłatnego zatrudnienia osadzonych na rzecz jednostek penitencjarnych **w każdym przypadku nie przekraczał 90 godzin miesięcznie**, co było zgodne z postanowieniami art. 123a § 1 kkw. W przypadku zatrudnienia odpłatnego na rzecz przywieźniennych zakładów pracy lub lokalnych przedsiębiorców wymiar ten był zróżnicowany w poszczególnych zakładach karnych objętych kontrolą NIK.

Przykłady

Spośród 36 osadzonych zatrudnionych w firmach produkcyjnych, 19 zostało zatrudnionych na pełen etat, a 17 na 7/8 etatu (**ZK w Sierakowie Śląskim**).

Spośród 27 osadzonych, 18 zostało zatrudnionych na pełen etat, a dziewięć w niepełnym wymiarze czasu (**ZK w Opolu Lubelskim**).

Spośród 58 osadzonych, 48 zostało zatrudnionych na pełen etat, a wymiar czasu pracy 10 osadzonych był równy lub mniejszy niż cztery godziny na dobę i przeciętnie 20 godzin w pięciodniowym tygodniu pracy (**ZK Głogów**).

Również **zróżnicowany był okres zatrudnienia** osadzonych, gdyż założenia projektu nie przewidywały szczegółowych wymagań w tym zakresie.

Przykłady

ZK w Grudziądzu : w 2016 r. od 6 do 199 dni (średnio ok. 79 dni), w 2017 r. – od 11 do 180 dni (średnio ok. 80 dni), w 2018 r. – od 10 do 176 dni (średnio ok. 71 dni), w 2019 r. – od 9 do 239 dni (średnio ok. 60 dni).

ZK w Opolu Lubelskim: od 3 do 30 dni (21 osadzonych – 25%), od 1 do 2 miesięcy (21 osadzonych), od 2 do 6 miesięcy (27 osadzonych – 33%), powyżej 6 miesięcy (14 osadzonych – 17%).

ZK w Zamościu spośród 87 uczestników szkoleń, sześciu zostało zatrudnionych nieodpłatnie u przedsiębiorców prywatnych, okres zatrudnienia wyniósł od czterech miesięcy do półtora roku, pięciu również nieodpłatnie w jednostkach samorządu terytorialnego (od 4 miesięcy do ponad 1,5 roku), pozostali (76 osadzonych) na terenie Zakładu, z czego 11 odpłatnie, a pozostali nieodpłatnie (okres zatrudnienia wyniósł: od 44 do 48 dni – trzy przypadki; od 2 do 3 miesięcy – 27 przypadków; od 3 miesięcy do 6 miesięcy – 17; od 6 miesięcy do 1 roku – 21; ponad 1 rok – 8 przypadków).

ZK w Kluczborku: w 2016 r. od jednego do 18 miesięcy, średnio dla dwóch szkoleń zatrudnienie trwało sześć miesięcy, w 2017 r. od 1 do 8 miesięcy (średnio 4), w 2018 r. od 7 dni do 5 miesięcy (3), w 2019 r. od 14 dni do 11 miesięcy (3) oraz w 2020 r. od 4 do 7 miesięcy (6).

ZK w Gorzowie Wielkopolskim: od 2 do 535 dni, z tego w kursach zakończonych: w 2016 r. od 10 do 459 dni; w 2017 r. od 4 do 210 dni; w 2018 r. od 2 do 535 dni; w 2019 r. od 15 do 408 dni; w 5 przypadkach zatrudnienie wynosiło poniżej 10 dni; w 11 przypadkach od 10 do 30 dni; w 15 przypadkach powyżej 30 dni do 60 dni; w pozostałych przypadkach powyżej 60 dni.

W **żadnym z ZK nie wystąpiły** przypadki zatrudnienia osadzonego jednocześnie u więcej niż jednego pracodawcy.

5. W **żadnym z ZK nie dysponowano informacjami** o zatrudnieniu uczestników projektu, po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności. Pozyskiwanie takich informacji nie przewidywały bowiem założenia projektu. Jak wyjaśnił Dyrektor ZK w **Gorzowie Wielkopolskim**: *Zakład Karny nie monitoruje losów zawodowych uczestników kursów szkoleniowych, którzy (...) opuścili Zakład Karny. Zgodnie z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi (...) Zakład jest zobowiązany wyłącznie do monitorowania stanu zatrudnienia absolwentów kursów w okresie 3 miesięcy po zakończeniu kursu i przekazywania tych informacji do OISW, ale obowiązek ten realizowano w stosunku do absolwentów przebywających nadal na terenie Zakładu.* Dyrektor ZK w **Nowogardzie** wyjaśnił: *brak jest przepisów prawa do monitorowania skazanych po opuszczeniu Zakładu Karnego. Po odbyciu kary są to osoby wolne. Jednostka nie posiada narzędzi do przeprowadzania takich analiz.* Według Dyrektora ZK w **Opolu Lubelskim** nie ma możliwości prawnych zobowiązujących uczestników projektu którzy zakończyli odbywanie kary pozbawienia wolności do udzielania informacji o swoich przyszłych losach, w tym dotyczących ścieżki zawodowej.

W ZK w **Kłodzku** na przykładzie próby kontrolnej 10 szkoleń ustalono, że zakład drogą pocztową skierował do 25 uczestników (w terminie do 4 miesięcy od zakończenia kary pozbawienia wolności) wnioski o wypełnienie ankiety dotyczącej ich sytuacji na rynku pracy. Żadna z tych osób nie udzieliła zwrotnej odpowiedzi.

Projekt
nie przewidywał
monitorowania
losów zawodowych
osadzonych
po zakończeniu
odbywania kary

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niejednokrotnie zatrudnienie osadzonego nie wymagało uzyskanych w ramach szkoleń kompetencji zawodowych

6. Zgodnie z założeniami projektu i zaleceniami Dyrektora Generalnego SW uczestnicy szkoleń powinni podejmować zatrudnienie odpowiadające kwalifikacjom zawodowym uzyskanym w ramach szkoleń. Obowiązek ten został zniesiony w przypadku osadzonych, którzy ukończyli szkolenie po 1 października 2018 r. W okresie obowiązywania tego wymagania **238 spośród 1228 osadzonych** zostało skierowanych do zatrudnienia niezgodnie z profilem szkolenia.

Przykłady

W ZK w **Chełmie** spośród 15 osadzonych, którzy ukończyli w 2016 r. dwa kursy „Nowoczesne wykończenie wnętrza”, dwóch nie skierowano do zatrudnienia w ogóle, natomiast 13 zatrudniono w charakterze roznoszących artykuły żywnościowe, bibliotekarza, pracownika radiowęzła, introligatora, pomoc kuchenną, fryzjera oraz sprzątających oddziały.

W ZK w **Potulicach** na 54 osadzonych, w ośmiu przypadkach (15%) zatrudnienie nie miało bezpośredniego związku z przedmiotem szkolenia (np. osoby, które ukończyły szkolenie hydraulika były zatrudniane jako pracownik gospodarczy lub wydający posiłki, a osoba po ukończonym kursie elektryka pracowała jako fryzjer).

Najczęstszymi **przyczynami zatrudnienia niezgodnie z profilem szkolenia** były: brak stanowisk pracy odpowiadających kierunkom szkoleń oraz względy wychowawcze.

Rozbieżności takich **nie stwierdzono** jedynie w ZK w **Sierakowie Śląskim, Strzelcach Opolskich, Nowogardzie i Stargardzie**.

Zatrudnianie osób odbywających karę pozbawienia wolności nie jest pozbawione zagrożeń i utrudnień

7. Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których zlokalizowane były objęte kontrolą ZK oraz od przedsiębiorców wynikało, że największymi i najczęstszymi zagrożeniami lub utrudnieniami związanymi z zatrudnianiem osadzonych są: brak możliwości pełnienia nadzoru nad taką osobą, problem z dowozem i wyżywieniem osób osadzonych w czasie wykonywania pracy, ostracyzm społeczny przy zatrudnianiu takich osób, ryzyko częstych rotacji pracowników, braku możliwości zatrudnienia w zmianowym czasie pracy, brak wykazywania motywacji do pracy w związku z dużymi potrąceniami na fundusze oraz składki społeczne, jak również na koszty zatrudnienia (badania lekarskie, przyuczenie do zawodu), podważanie zasadności wydawanych poleceń, zastraszanie pracowników, wszczynanie kłótni, niskie kwalifikacje osadzonych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy finansowane ze środków publicznych działania dotyczące resocjalizacji osób pozbawionych wolności poprzez aktywizację zawodową zapewniały osiągnięcie założonych celów?

Cel główny kontroli

1. Czy działania podejmowane na rzecz zwiększenia zdolności do zatrudnienia osób pozbawionych wolności w ramach projektu wynikały z rzetelnie rozpoznanych potrzeb?
2. Czy zadania przewidziane w projekcie zostały prawidłowo zrealizowane oraz rozliczone?
3. Czy osiągnięte były zakładane efekty projektu?

Cele szczegółowe

Kontrolą objęto Centralny Zarząd Służby Więziennej, sześć Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej (w Bydgoszczy, Katowicach, Lublinie, Opolu, Szczecinie i Wrocławiu) oraz 17 zakładów karnych

Zakres podmiotowy

W wymienionych jednostkach kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, przy uwzględnieniu kryteriów oceny określonych w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, celowości, gospodarności i rzetelności

Kryteria kontroli

Lata 2016–2020 (I kwartał) z uwzględnieniem wcześniejszej dokumentacji dotyczącej okresu objętego kontrolą

Okres objęty kontrolą

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 30 czerwca 2020 r. do 30 listopada 2020 r.

Okres przeprowadzenia kontroli

W toku kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK pozyskano informacje od jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów zatrudniających osadzonych w zakresie możliwości oraz przeszkód w zatrudnianiu osób pozbawionych wolności. Informacje pozwalające zwymiarować skalę usług szkoleniowych powierzonych podwykonawcom pozyskano od IGB Mazovia

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Kontrola P/20/075 podjęta została z inicjatywy własnej NIK. Wyniki kontroli przedstawiono w 24 wystąpieniach pokontrolnych. Do czterech wystąpień zgłoszone zostały zastrzeżenia, z których dwa do dnia sporządzenia informacji zostały uwzględnione w całości, a dziesięć w części.

Pozostałe informacje

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 27 wniosków pokontrolnych, z których dotychczas osiem zostało zrealizowanych, a trzy są w trakcie realizacji.

Stan realizacji wniosków

W przypadku zakładów karnych wnioski dotyczyły zapewnienia skutecznego nadzoru nad prowadzeniem oddziałowych ksiąg ruchu osadzonych oraz ksiąg ruchu osób i pojazdów, a w przypadku OISW zapewnienia rzetelnego nadzoru nad bieżącą realizacją projektu, w szczególności weryfikacji rozliczania poszczególnych cykli szkoleniowych.

ZAŁĄCZNIKI

Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 4918,5 tys. zł, z tego 4259,7 tys. zł stanowiły kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Bydgoszczy	płk Jacek Gościak
2.		Zakład Karny Nr 1 w Grudziądzu	ppłk Andrzej Gniot
3.		Zakład Karny w Potulicach	kpt. Dariusz Witkowski
4.		Zakład Karny we Włocławku	mjr Krzysztof Ziętara
5.	Delegatura NIK w Katowicach	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Katowicach	ppłk Łukasz Górny
6.		Zakład Karny w Raciborzu	por. Maciej Konior
7.		Zakład Karny w Sierakowie Śląskim	ppłk Janusz Zdobyłak
8.		Zakład Karny w Zabrze	ppłk Dorota Wyląg
9.	Delegatura NIK w Lublinie	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Lublinie	płk Dariusz Bernat
10.		Zakład Karny w Chełmie	mjr Andrzej Weremko
11.		Zakład Karny w Opolu Lubelskim	ppłk Cyprian Bas
12.		Zakład Karny w Zamościu	ppłk Jacek Zwierzchowski
13.	Delegatura NIK w Opolu	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Opolu	ppłk Leszek Czereba
14.		Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie	gen. Jacek Kitliński
15.		Zakład Karny w Kluczborku	ppłk Kajetan Zbączyński
16.		Zakład Karny Nr 2 w Strzelcach Opolskich	ppłk Jacek Bieszczad
17.	Delegatura NIK w Szczecinie	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Szczecinie	ppłk Arkadiusz Tomczak
18.		Zakład Karny w Gorzowie Wielkopolskim	kpt. Łukasz Kropidłowski
19.		Zakład Karny w Nowogardzie	ppłk Luiza Wilczyńska
20.		Zakład Karny w Stargardzie	ppłk Adam Ładniak
21.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej we Wrocławiu	płk Tomasz Raczyk
22.		Zakład Karny w Głogowie	ppłk Andrzej Zalewski
23.		Zakład Karny w Zarebie	kpt. Daniel Workun
24.		Zakład Karny w Kłodzku	ppłk Wiesław Zwiefka

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Bydgoszczy	w formie opisowej	<p>Podjęcie działań na rzecz rozpoznania potrzeb zawodowych osadzonych.</p> <p>Zapewnienie potencjału kadrowo koniecznego do realizacji zadań projektu.</p> <p>Terminowe przekazywanie CZSW dokumentacji szkoleniowej umożliwiającej rozliczenie projektu.</p>	<p>Założony cel udzielenia zamówień publicznych poprzez zastosowanie klauzuli społecznej nie przyczynił się w istotny sposób do aktywizacji społeczno-zawodowej osób z grup społecznie marginalizowanych.</p> <p>Skład zespołu do spraw realizacji i nadzoru działań w ramach projektu był niekompletny.</p>
2.	Zakład Karny Nr 1 w Grudziądzu	pozytywna	<p>Rozpoznanie potrzeb zawodowych oraz rekrutacja uczestników szkoleń.</p> <p>Osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali skierowani do zatrudnienia.</p> <p>Skuteczny nadzór nad realizacją szkoleń.</p> <p>Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.</p>	<p>Skład zespołu do spraw realizacji i nadzoru działań w ramach projektu był niekompletny.</p>
3.	Zakład Karny w Potulicach	pozytywna	<p>Rozpoznanie potrzeb zawodowych oraz rekrutacja uczestników szkoleń.</p> <p>Osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali skierowani do zatrudnienia.</p> <p>Skuteczny nadzór nad realizacją szkoleń.</p> <p>Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.</p>	<p>Skład zespołu do spraw realizacji i nadzoru działań w ramach projektu był niekompletny.</p> <p>Skierowanie osadzonych do zatrudnienia niezgodnie z profilem tematycznym ukończonego szkolenia.</p>
4.	Zakład Karny we Włocławku	pozytywna	<p>Rozpoznanie potrzeb zawodowych oraz rekrutacja uczestników szkoleń.</p> <p>Osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali skierowani do zatrudnienia.</p> <p>Skuteczny nadzór nad realizacją szkoleń.</p> <p>Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.</p>	<p>Skład zespołu do spraw realizacji i nadzoru działań w ramach projektu był niekompletny.</p> <p>Skierowanie osadzonych do zatrudnienia niezgodnie z profilem tematycznym ukończonego szkolenia.</p>
5.	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Katowicach	w formie opisowej	<p>Podjęcie działań na rzecz rozpoznania potrzeb zawodowych osadzonych.</p> <p>Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.</p> <p>Terminowe przekazywanie CZSW dokumentacji szkoleniowej umożliwiającej rozliczenie projektu.</p>	<p>Nierzetelne i niegospodarne udzielanie zamówień publicznych na realizację szkoleń zawodowych.</p> <p>OISW zastosował bowiem szczególny tryb udzielania zamówień publicznych (klauzula społeczna) wyłączający pełną weryfikację rynkową zamówień, nie zapewniwszy przy tym gwarancji realizacji warunków będących podstawą zastosowania tego trybu. W szczególności nie zapewniono realizacji procesu społecznej i zawodowej integracji osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych.</p>
6.	Zakład Karny w Raciborzu	w formie opisowej	<p>Rozpoznanie potrzeb zawodowych oraz rekrutacja uczestników szkoleń.</p> <p>Osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali skierowani do zatrudnienia.</p> <p>Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.</p>	<p>Brak zgodności przeprowadzonych szkoleń z przyjętymi założeniami w zakresie czasu ich trwania.</p> <p>Skierowanie osadzonych do zatrudnienia niezgodnie z profilem tematycznym ukończonego szkolenia.</p>

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Zakład Karny w Sierakowie Śląskim	pozytywna	Rozpoznanie potrzeb zawodowych oraz rekrutacja uczestników szkoleń. Osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali skierowani do zatrudnienia. Skuteczny nadzór nad realizacją szkoleń. Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.	Skład zespołu do spraw realizacji i nadzoru działań w ramach projektu był niekompletny.
8.	Zakład Karny w Zabrze	pozytywna	Rozpoznanie potrzeb zawodowych oraz rekrutacja uczestników szkoleń. Osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali skierowani do zatrudnienia. Skuteczny nadzór nad realizacją szkoleń. Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.	Skierowanie osadzonych do zatrudnienia niezgodnie z profilem tematycznym ukończonego szkolenia.
9.	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Lublinie	pozytywna	Podejmowanie działań na rzecz rozpoznania potrzeb zawodowych osadzonych. Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu. Terminowe przekazywanie CZSW dokumentacji szkoleniowej umożliwiającej rozliczenie projektu.	Założony cel udzielenia zamówień publicznych poprzez zastosowanie klauzuli społecznej nie przyczynił się w istotny sposób do aktywizacji społeczno-zawodowej osób z grup społecznie marginalizowanych.
10.	Zakład Karny w Chełmie	w formie opisowej	Rozpoznanie potrzeb zawodowych oraz rekrutacja uczestników szkoleń. Osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali skierowani do zatrudnienia. Skuteczny nadzór nad realizacją szkoleń. Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.	Skierowanie osadzonych do zatrudnienia niezgodnie z profilem tematycznym ukończonego szkolenia.
11.	Zakład Karny w Opolu Lubelskim	w formie opisowej	Rozpoznanie potrzeb zawodowych oraz rekrutacja uczestników szkoleń. Osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali skierowani do zatrudnienia. Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.	Wpisy w oddziałowych księzkach ruchu osadzonych nie potwierdzały ich uczestnictwa w szkoleniach. Skierowanie osadzonych do zatrudnienia niezgodnie z profilem tematycznym ukończonego szkolenia.
12.	Zakład Karny w Zamościu	w formie opisowej	Rozpoznanie potrzeb zawodowych oraz rekrutacja uczestników szkoleń. Osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali skierowani do zatrudnienia. Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.	Wpisy w oddziałowych księzkach ruchu osadzonych nie potwierdzały ich uczestnictwa w szkoleniach, a obecność wykładowców na terenie zakładu karnego nie została potwierdzona w księzkach ruchu osób i pojazdów Skierowanie osadzonych do zatrudnienia niezgodnie z profilem tematycznym ukończonego szkolenia.
13.	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Opolu	w formie opisowej	Podejmowanie działań na rzecz rozpoznania potrzeb zawodowych osadzonych. Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu. Terminowe przekazywanie CZSW dokumentacji szkoleniowej umożliwiającej rozliczenie projektu.	Założony cel udzielenia zamówień publicznych poprzez zastosowanie klauzuli społecznej nie przyczynił się w istotny sposób do aktywizacji społeczno-zawodowej osób z grup społecznie marginalizowanych.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
14.	Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie	w formie opisowej	Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu. Sporządzanie wniosków o płatność i terminowe przekazywanie ich do Instytucji Pośredniczącej. Osiągnięto założone wartości wskaźników produktu i rezultatu.	Nadzór sprawowany nad OISW w zakresie udzielania zamówień publicznych na przeprowadzenie i organizację cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych przy zastosowaniu klauzuli społecznej nie był w pełni rzetelny.
15.	Zakład Karny w Kluczborku	w formie opisowej	Rozpoznanie potrzeb zawodowych oraz rekrutacja uczestników szkoleń. Osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali skierowani do zatrudnienia. Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.	Wpisy w oddziałowych księzkach ruchu osadzonych nie potwierdzały ich uczestnictwa w szkoleniach, a obecność wykładowców na terenie zakładu karnego nie została potwierdzona w księzkach ruchu osób i pojazdów Skierowanie osadzonych do zatrudnienia niezgodnie z profilem tematycznym ukończonego szkolenia.
16.	Zakład Karny Nr 2 w Strzelcach Opolskich	pozytywna	Rozpoznanie potrzeb zawodowych oraz rekrutacja uczestników szkoleń. Osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali skierowani do zatrudnienia. Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.	Wpisy w oddziałowych księzkach ruchu osadzonych nie potwierdzały ich uczestnictwa w szkoleniach
17.	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Szczecinie	w formie opisowej	Podejmowanie działań na rzecz rozpoznania potrzeb zawodowych osadzonych. Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu. Terminowe przekazywanie CZSW dokumentacji szkoleniowej umożliwiającej rozliczenie projektu.	Brak zobowiązania dyrektorów podległych jednostek penitencjarnych do weryfikacji zgodności dokumentacji szkoleniowej z dokumentacją wewnętrzną zakładu karnego Brak powołania zespołu do spraw realizacji i nadzoru działań w ramach projektu.
18.	Zakład Karny w Gorzowie Wielkopolskim	w formie opisowej	Rozpoznanie potrzeb zawodowych oraz rekrutacja uczestników szkoleń. Osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali skierowani do zatrudnienia. Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.	Obecność wykładowców na terenie zakładu karnego nie została potwierdzona w księzkach ruchu osób i pojazdów
19.	Zakład Karny w Nowogardzie	w formie opisowej	Rozpoznanie potrzeb zawodowych oraz rekrutacja uczestników szkoleń. Osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali skierowani do zatrudnienia. Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.	Obecność wykładowców na terenie zakładu karnego nie została potwierdzona w księzkach ruchu osób i pojazdów
20.	Zakład Karny w Stargardzie	pozytywna	Rozpoznanie potrzeb zawodowych oraz rekrutacja uczestników szkoleń. Osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali skierowani do zatrudnienia. Skuteczny nadzór nad realizacją szkoleń. Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.	

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
21.	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej we Wrocławiu	w formie opisowej	<p>Podejmowanie działań na rzecz rozpoznania potrzeb zawodowych osadzonych.</p> <p>Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.</p> <p>Terminowe przekazywanie CZSW dokumentacji szkoleniowej umożliwiającej rozliczenie projektu.</p>	<p>Założony cel udzielenia zamówień publicznych poprzez zastosowanie klauzuli społecznej nie przyczynił się w istotny sposób do aktywizacji społeczno-zawodowej osób z grup społecznie marginalizowanych.</p> <p>OISW nie egzekwował od wykonawcy realizowanych w latach 2017–2019 umów szkoleniowych obowiązków związanych z uzyskaniem zgody zamawiającego na powierzenie podwykonawcom realizacji całości lub części zamówienia.</p> <p>OISW nie wyegzekwował od wykonawców obowiązku przedkładania listy wykładowców wraz z dokumentami o ich kwalifikacjach w stosunku do części szkoleń realizowanych w latach 2018–2019.</p> <p>Fakt zakupu i dostarczenia materiałów i sprzętu niezbędnego do realizacji szkoleń (zajęć praktycznych) w ramach projektu w latach 2018–2020 nie był potwierdzany przez ich wykonawców poprzez złożenie oświadczenia w formie zapisu w protokole odbioru usługi.</p> <p>Brak zachowania aktualności szacunkowej wartości zamówienia i powiązania jego wartości z oferowanymi cenami.</p> <p>Brak włączenia koordynatorów projektu do składu zespołu do spraw realizacji i nadzoru działań w ramach projektu oraz brak określenia w formie pisemnej zadań i odpowiedzialności członków tego zespołu.</p>
22.	Zakład Karny w Głogowie	w formie opisowej	<p>Rozpoznanie potrzeb zawodowych oraz rekrutacja uczestników szkoleń. Osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali skierowani do zatrudnienia. Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.</p>	<p>Wpisy w oddziałowych książkach ruchu osadzonych nie potwierdzały ich uczestnictwa w szkoleniach, a obecność wykładowców na terenie zakładu karnego nie została potwierdzona w książkach ruchu osób i pojazdów</p> <p>Skierowanie osadzonych do zatrudnienia niezgodnie z profilem tematycznym ukończonego szkolenia.</p> <p>Brak opracowania pisemnych ocen spełnienia przez osadzonych wymogów formalnych uczestnictwa w szkoleniach</p>

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
23.	Zakład Karny w Zarębie	pozytywna	Rozpoznanie potrzeb zawodowych oraz rekrutacja uczestników szkoleń. Osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali skierowani do zatrudnienia. Skuteczny nadzór nad realizacją szkoleń. Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.	Skierowanie osadzonych do zatrudnienia niezgodnie z profilem tematycznym ukończonego szkolenia. Brak opracowania pisemnych ocen spełnienia przez osadzonych wymogów formalnych uczestnictwa w szkoleniach
24.	Zakład Karny w Kłodzku	w formie opisowej	Rozpoznanie potrzeb zawodowych oraz rekrutacja uczestników szkoleń. Osadzeni po ukończeniu szkolenia zostali skierowani do zatrudnienia. Zapewnienie potencjału kadrowego koniecznego do realizacji zadań projektu.	Wpisy w oddziałowych książkach ruchu osadzonych nie potwierdzały ich uczestnictwa w szkoleniach, a obecność wykładowców na terenie zakładu karnego nie została potwierdzona w książkach ruchu osób i pojazdów Skierowanie osadzonych do zatrudnienia niezgodnie z profilem tematycznym ukończonego szkolenia. Skład zespołu do spraw realizacji i nadzoru działań w ramach projektu był niekompletny. Brak opracowania pisemnych ocen spełnienia przez osadzonych wymogów formalnych uczestnictwa w szkoleniach. Osadzonych kwalifikowano do udziału w projekcie bez sporządzenia listy osób rezerwowych (w przypadku jednego kursu) lub z niepełnymi (jednoosobowymi) listami rezerwowych (w przypadku trzech kursów). W przypadku czterech osadzonych skierowanych do zatrudnienia nieodpłatnego łączny czas cyklu szkoleniowo-aktywizacyjnego i ich zatrudnienia był krótszy niż dwa miesiące Jeden funkcjonariusz ZK przeprowadził zajęcia wraz z egzaminem dla uczestników kursu mimo że nie posiadał zgody Dyrektora ZK na prowadzenie w tym dniu zajęć zarobkowych poza służbą.

*) pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Charakterystyka
podmiotów
kontrolowanych

Służba Więzienna zgodnie z art. 1 i art. 2 ust. 1 ustawy o SW jest umundurowaną i uzbrojoną formacją podległą Ministrowi Sprawiedliwości, posiadającą własną strukturę organizacyjną, która realizuje na zasadach określonych w kkw zadania w zakresie wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności.

Do podstawowych **zadań Służby Więziennej** zgodnie z art. 2 ust. 2 powołanej ustawy należy:

- prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, przede wszystkim przez **organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych**, nauczania, zajęć kulturalno-oświatowych, zajęć z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz specjalistycznych oddziaływań terapeutycznych;
- wykonywanie tymczasowego aresztowania w sposób zabezpieczający prawidłowy tok postępowania karnego o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;
- zapewnienie osobom skazanym na karę pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowanym, a także osobom, wobec których są wykonywane kary pozbawienia wolności i środki przymusu skutkujące pozbawieniem wolności, przestrzegania ich praw, a zwłaszcza humanitarnych warunków bytowych, poszanowania godności, opieki zdrowotnej i religijnej;
- humanitarne traktowanie osób pozbawionych wolności;
- ochrona społeczeństwa przed sprawcami przestępstw lub przestępstw skarbowych osadzonymi w zakładach karnych i aresztach śledczych;
- zapewnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa;
- wykonywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności, jeżeli mają być wykonywane w zakładach karnych i aresztach śledczych i jeżeli wynikają z realizacji orzeczenia wydanego przez właściwy organ;
- współdziałanie z odpowiednimi formacjami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych.

Centralny Zarząd Służby Więziennej

CZSW jest aparatem wykonawczym Dyrektora Generalnego SW zgodnie z § 1 Statutu Centralnego Zarządu Służby Więziennej, stanowiącego załącznik do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej, wydanego na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy o SW. W ramach struktury CZSW zadania związane z realizacją projektu wykonują przede wszystkim dwie komórki organizacyjne, tj. Zespół ds. Funduszy Europejskich w Biurze Penitencjarnym oraz Zespół ds. Rozliczeń Projektów Realizowanych z Funduszy Europejskich w Biurze Budżetu.

Zadania wskazanych biur zostały określone w regulaminie organizacyjnym CZSW stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia nr 32/15 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej. W zarządzeniu nr 19/16 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 14 kwietnia 2016 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia i organizacji pracy penitencjarnej oraz zakresów czynności funkcjonariuszy i pracowników działów penitencjarnych i terapeutycznych oraz oddziałów penitencjarnych, wskazano m.in. na potrzebę organizacji kursów zawodowych dla skazanych opiekunów osób niepełnosprawnych, jako jedno z oddziaływań penitencjarnych wobec osób niepełnosprawnych (w § 55 ust. 2 pkt. 8).

Dyrektor Generalny SW jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy SW (art. 10 ust.2 ustawy o SW). Jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Dyrektor Generalny kieruje pracą CZSW (art. 10 ust. 1 ustawy o SW). Do zakresu działania Dyrektora Generalnego należy w szczególności (art. 11 ust. 1 ustawy o SW):

- ustalanie kierunków prowadzenia oddziaływań penitencjarnych i nadzór nad ich realizacją,
- udział w pracach nad projektem budżetu państwa w zakresie dotyczącym więziennictwa oraz opracowywanie planu dochodów i wydatków budżetowych więziennictwa w ramach kwot wynikających z ustawy budżetowej,
- nadzorowanie działalności OISW oraz sprawowanie nadzoru nad organizacją i realizowaniem zadań przez pozostałe jednostki organizacyjne,
- ustalanie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami majątkowymi i racjonalnego wykorzystywania środków finansowych przeznaczonych na działalność SW.

Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej

OISW kieruje Dyrektor Okręgowy SW (art. 12 ust.1 ustawy o SW), do którego zakresu działań, zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o SW, należy m.in.:

- koordynacja oddziaływań penitencjarnych prowadzonych w podległych jednostkach organizacyjnych i nadzór nad nimi,
- opracowywanie planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych dla okręgowego inspektoratu SW i podległych jednostek organizacyjnych,
- nadzorowanie działalności podległych zakładów karnych i aresztów śledczych oraz przywieziennych zakładów pracy funkcjonujących przy podległych jednostkach organizacyjnych,

Dyrektor Okręgowy SW jest przełożonym funkcjonariuszy pełniących służbę w podległych jednostkach organizacyjnych (art. 12 ust. 3 ustawy o SW).

W ramach realizacji swoich zadań dyrektor okręgowy może wydawać zarządzenia, instrukcje lub wytyczne⁶¹. Na podstawie przepisu art. 12 ust. 5 ustawy o SW, Minister Sprawiedliwości wydał zarządzenie z dnia 12 stycznia 2018 r. w sprawie siedzib, terytorialnego zasięgu i szczegóło-

⁶¹ Art. 12 ust. 4 ww. ustawy.

wego zakresu działania dyrektorów okręgowych Służby Więziennej oraz struktury organizacyjnej okręgowych inspektoratów Służby Więziennej⁶², które weszło w życie 1 kwietnia 2018 r. Zgodnie z § 2 tego zarządzenia, do zakresu działania Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej, oprócz zadań określonych w art. 12 ust. 2 ustawy o SW, należy m.in.:

- analizowanie celowości, zasadności i skuteczności stosowanych metod i środków oddziaływania penitencjarnego w podległych jednostkach organizacyjnych (pkt 1);
- kontrola przestrzegania w podległych jednostkach organizacyjnych praw osób pozbawionych wolności (pkt 2);
- planowanie i koordynowanie działalności inwestycyjnej na podległym obszarze działania (pkt 8);
- koordynowanie przedsięwzięć w zakresie wprowadzania i eksploatacji w podległych jednostkach organizacyjnych systemów informatycznych, łączności i zabezpieczeń elektronicznych oraz zadań w zakresie integracji tych systemów, określonych przez Dyrektora Generalnego SW (pkt 9);
- kontrola właściwego prowadzenia przez podległe jednostki organizacyjne wymaganej dokumentacji i sprawozdawczości (pkt 13);
- wykonywanie zadań organu wyższego stopnia w stosunku do podległych jednostek organizacyjnych w przypadkach określonych odrębnymi przepisami (pkt 14);
- współpraca z przywieziennymi zakładami pracy funkcjonującymi przy podległych jednostkach organizacyjnych (pkt 15);
- wykonywanie poleceń Dyrektora Generalnego SW oraz zapewnienie jednolitości kierowania służbą na podległym obszarze działania (pkt 16).

Zakłady Karne

Zakładem karnym kieruje jego dyrektor (art. 13 ust. 1 ustawy o SW). Do zakresu jego zadań, zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o SW należy m.in.: koordynacja oddziaływań penitencjarnych prowadzonych w podległej jednostce organizacyjnej i nadzór nad nimi oraz racjonalne wykorzystanie środków finansowych. Dyrektorzy zakładów karnych, zarządzający tzw. jednostkami podstawowymi, są najniższym szczeblem struktury organizacyjnej Służby Więziennej. Założenia projektu przewidują, że nabycie przez skazanych nowych umiejętności zawodowych dające możliwości wyjścia z obszaru szczególnego stopnia zagrożenia wykluczeniem społecznym umożliwi tym osobom płynne i dynamiczne odnalezienie się na rynku pracy po opuszczeniu jednostki penitencjarnej. Spowoduje też zmianę w ich postrzeganiu rynku pracy. Wybór szkoleń będzie dokonywany w oparciu o lokalne potrzeby rynku pracy oraz zainteresowanie skazanych mając na względzie równość szans kobiet, mężczyzn i osób niepełnosprawnych. W zakładach karnych fizycznie odbywają się cykle szkoleniowo-aktywizacyjne w ramach projektu, a także następuje skierowanie jego uczestników do zatrudnienia.

⁶² Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości poz. 102, ze zm. Poprzednio obowiązywało zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie siedzib, terytorialnego zasięgu i szczegółowego zakresu działania dyrektorów okręgowych Służby Więziennej oraz struktury organizacyjnej okręgowych inspektoratów Służby Więziennej (Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości Nr 8, poz. 116, ze zm.).

Zasady prowadzenia nauczania osób pozbawionych wolności określone zostały w przepisach kkw oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie sposobu i trybu prowadzenia nauczania w zakładach karnych i aresztach śledczych⁶³, które weszło w życie z dniem 27 grudnia 2016 r.

W zakładach karnych umożliwia się nauczanie w zakresie ponadpodstawowym i na kursach zawodowych, przy czym zawodowe szkolenie kursowe może być odpłatne w całości lub w części (art. 130 § 1 kkw). Pierwszeństwo w uzyskaniu możliwości objęcia nauczaniem w szkole ponadpodstawowej i na kursach zawodowych mają skazani, którzy nie mają wyuczonego zawodu albo po odbyciu kary nie będą mogli go wykonywać a także nie ukończyli 21 roku życia (§ 3). W uzasadnionych przypadkach za zgodą dyrektora skazany może na własny koszt kształcić się w szkołach poza obrębem zakładu karnego, przy czym dopuszczono możliwość poniesienia kosztów takiego kształcenia przez zakład karny ze względu na szczególne okoliczności (§ 5). Obligatoryjna jest również praca w warsztatach szkolnych oraz praktyczna nauka zawodu (która może być również połączona z pracą produkcyjną w przypadku, gdy program nauczania to zakłada), jeżeli wynikają one z programu nauczania (art. 132 kkw).

Zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu prowadzenia nauczania w zakładach karnych i aresztach śledczych w obu rodzajach tych jednostek prowadzi się nauczanie skazanych i tymczasowo aresztowanych w celu zapewnienia im możliwości: a/ uzyskania wykształcenia podstawowego i gimnazjalnego oraz b/ zdobycia wiedzy ogólnej i kwalifikacji zawodowych (przy czym zdobywanie kwalifikacji zawodowych może odbywać się w formie kursów lub kursów umiejętności zawodowych (nazywanych szkoleniami kursowymi) albo w formie kwalifikacyjnych kursów zawodowych). Nauczanie osadzonych prowadzone jest w szkołach i w centrach kształcenia ustawicznego prowadzonych przy zakładach karnych lub aresztach śledczych (zgodnie z § 3 ww. rozporządzenia), przy czym szkolenia kursowe (realizowane przez dyrektorów jednostek penitencjarnych, jako zadania zlecone) i kwalifikacyjne kursy zawodowe (realizowane przez dyrektorów jednostek penitencjarnych, jako zadania własne) mogą prowadzić albo centra kształcenia ustawicznego funkcjonujące przy jednostkach penitencjarnych albo zewnętrzne osoby prawne i fizyczne (zgodnie z § 4 rozporządzenia). Kwalifikacyjne kursy zawodowe są prowadzone przez centra kształcenia ustawicznego jako zadanie własne (§ 4 ust. 3 ww. rozporządzenia).

Rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu prowadzenia nauczania w zakładach karnych i aresztach śledczych w § 11 wskazuje, że organizację nauczania na kwalifikacyjnym kursie zawodowym określa się w arkuszu organizacji nauczania sporządzonym na każdy semestr a organizację zajęć kursowych – w arkuszu organizacji szkoleń kursowych na każdy rok kalendarzowy. Arkusze te są sporządzane przez dyrektorów zakładów karnych, przy czym Dyrektor Generalny SW zatwierdza arkusze organizacji nauczania.

⁶³ Dz. U. poz. 2004. Rozporządzenie to było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu prowadzenia nauczania w zakładach karnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1601).

**Zatrudnianie
skazanych**

Zasady zatrudniania skazanych zostały określone zarówno w przepisach kkw jak i w ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności⁶⁴. Zgodnie z zasadą wynikającą z art. 121 § 1 kkw, skazanemu zapewnia się – w miarę możliwości – świadczenie pracy, a do skazanych pracujących w zakresie nieuregulowanym w kkw, stosuje się przepisy prawa pracy. Zatrudnienie skazanego następuje albo na podstawie skierowania do pracy albo w ramach umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy o pracę nakładczą lub na innej podstawie prawnej (§ 2) przy czym na zatrudnienie wymagana jest zgoda dyrektora zakładu karnego, który określa również warunki tego zatrudnienia zapewniające prawidłowy przebieg odbywania kary pozbawienia wolności (§ 3). Cofnięcie zgody na zatrudnienie skazanego może wynikać albo z nieprzestrzegania przez skazanego lub podmiot go zatrudniający warunków zatrudnienia (§ 4) albo też z przyczyn związanych z funkcjonowaniem zakładu karnego, a zwłaszcza z jego bezpieczeństwem (§ 5). Zasadą jest stosowanie do pracujących przepisów prawa pracy (§ 8), w zakresie nieuregulowanym w kkw, przy czym przepisów prawa pracy (z wyjątkiem dotyczących czasu pracy oraz bezpieczeństwa i higieny pracy) nie stosuje się do zatrudnionych na podstawie skierowania (§ 9).

W rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych⁶⁵ określono m.in., że skazani mogą być zatrudnieni odpłatnie przy pracach porządkowych oraz pomocniczych na rzecz jednostek organizacyjnych SW, w przywieziennych zakładach pracy (§ 2 pkt 2) oraz u innych zewnętrznych przedsiębiorców (§ 2 pkt 3). Skierowania do zatrudnienia odpłatnego dokonuje dyrektor zakładu karnego w oparciu o (§ 3 pkt 1–3 ww. rozporządzenia): a/ aktualizowany corocznie wykaz stanowisk skazanych zatrudnionych odpłatnie przy pracach porządkowych oraz pomocniczych, sporządzany przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej; b/ umowę o zatrudnienie odpłatne skazanych w przypadku określonym w § 2 pkt 2 rozporządzenia; c/ umowę o zatrudnienie odpłatne skazanych lub porozumienie dotyczące warunków zatrudnienia skazanych na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło lub umowy o pracę nakładczą w przypadkach określonych w § 2 pkt 3 rozporządzenia.

Podstawą wyrażenia przez dyrektora zakładu karnego zgody na zatrudnienie skazanego na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło lub umowy o pracę nakładczą jest, zgodnie z § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia, pisemna akceptacja warunków zatrudnienia zarówno przez skazanego jak i przez zatrudniającego przy czym zgoda ta dotyczy zatrudnienia u konkretnego zatrudniającego i obowiązuje wyłącznie w okresie przebywania skazanego w zakładzie karnym, w którym została ona udzielona (ust. 2). Akceptacja ta stanowi również podstawę zawarcia porozumienia pomiędzy dyrektorem zakładu karnego a zatrudniającym w sprawie zatrudnienia (ust. 3).

⁶⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2151, ze zm.

⁶⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1887.

W § 12 rozporządzenia wskazano, że skazani mogą być zatrudnieni nieodpłatnie w przypadkach i na warunkach określonych w art. 123a § 1–3 kkw przy czym skierowanie do zatrudnienia nieodpłatnego następuje, zgodnie z § 13, w oparciu o: a/ wykaz stanowisk skazanych zatrudnionych nieodpłatnie przy pracach porządkowych oraz pomocniczych, sporządzany przez jednostki organizacyjne SW; b/ umowę o zatrudnienie nieodpłatne skazanych przy pracach na cele społeczne zawartą przez dyrektora zakładu karnego z podmiotem wyznaczonym przez właściwy organ gminy na podstawie art. 123a § 6 kkw.

W ustawie o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności wskazano, że ich zatrudnianie powinno mieć na celu przede wszystkim pozytywne oddziaływanie na postawy takich osób a osiąganie zysku powinno być podporządkowane resocjalizacji (art. 1 ust. 2). Dla tworzenia warunków do zatrudniania skazanych oraz prowadzenia działalności gospodarczej mogą być tworzone przy zakładach karnych przywieszienne zakłady pracy, prowadzone jako: a/ przedsiębiorstwa państwowe, b/ spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w których Skarb Państwa lub państwowa osoba prawna ma więcej niż 50% akcji lub udziałów, c/ instytucje gospodarki budżetowej (art. 3 ust. 1 i 2) przy czym osoby pozbawione wolności stanowią co najmniej 20% ogółu zatrudnionych w przywieszonym zakładzie pracy (art. 3 ust. 3).

Przywieszienne zakłady pracy są, zgodnie z art. 6 ust. 1, zwolnione: a/ z podatku dochodowego od osób prawnych (w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o tym podatku), b/ z niepodatkowych należności budżetowych, c/ z wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, d/ z opłat z tytułu użytkowania lub użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa pod warunkiem, że średnioroczne zatrudnienie osób pozbawionych wolności w przeliczeniu na pełne etaty w poprzednim roku podatkowym stanowiło co najmniej 50% ogółu zatrudnionych. W przypadku mniejszego średniorocznego zatrudnienia (wynoszącego co najmniej 20% ogółu zatrudnionych) zwolnienie przysługuje w mniejszej wysokości, uzależnionej od poziomu tego zatrudnienia (art. 6 ust. 2 ww. ustawy).

W art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp przewidziano dla zamawiającego możliwość zastrzeżenia w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się 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 kkw, mających trudności w integracji ze środowiskiem. W przypadku skorzystania z tej możliwości obowiązkiem zamawiającego wynikającym z ust. 2a jest określenie minimalnego procentowego wskaźnika zatrudnienia osób należących do jednej lub więcej kategorii, o których mowa w ust. 2, nie mniejszego niż 30% ogółu zatrudnionych przez zakłady pracy chronionej lub wykonawców albo ich jednostki, o których mowa w ust. 2.

**Klauzula społeczna
w ustawie Pzp dotycząca
osadzonych**

W art. 91 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych przewidziano, że zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia – kryteriami oceny ofert (zgodnie z ust. 2 pkt 2) są cena lub koszt albo cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności aspekty społeczne, w tym integracja zawodowa i społeczna osób, o których mowa w art. 22 ust. 2.

Nowe brzmienie klauzul społecznych w ustawie Prawo zamówień publicznych zostało nadane począwszy od 28 lipca 2016 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw⁶⁶, wdrażającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/18/WE⁶⁷ oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu, i usług pocztowych, uchylającą dyrektywę 2004/17/WE⁶⁸. W motywie 36 podjęcia dyrektywy 2014/24/UE wskazano, że zatrudnienie i praca stanowią kluczowe elementy gwarantujące wszystkim równe szanse i przyczyniające się do integracji społeczeństwa – istotną rolę mogą zaś odgrywać zakłady pracy chronionej lub inne formy społecznej działalności gospodarczej mających głównie na celu wspieranie społecznej i zawodowej integracji lub reintegracji osób znajdujących się m.in. w niekorzystnej sytuacji takich jak np. znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub w inny sposób społecznie marginalizowanych grup. Wskazano, że takie zakłady lub podmioty gospodarcze mogą nie być jednak w stanie uzyskać zamówień w zwykłych warunkach konkurencji a w związku z tym za właściwe uznano aby państwa członkowskie mogły zastrzegać, że prawo udziału w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych lub pewnych ich częściach mają jedynie takie zakłady lub podmioty gospodarcze, bądź też zastrzegać realizację zamówień dla programów zatrudnienia chronionego. Ponadto w motywie 99 wskazano m.in., że środki mające na celu wspieranie integracji społecznej osób defaworyzowanych lub członków słabszych grup społecznych wśród osób wyznaczonych do wykonania zamówienia mogą stanowić przedmiot kryteriów udzielenia zamówienia lub warunków realizacji zamówienia. Mając powyższe względy na uwadze, w art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE wskazano, że państwa członkowskie mogą zastrzec prawo udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego dla zakładów pracy chronionej oraz wykonawców, których głównym celem jest społeczna i zawodowa integracja osób niepełnosprawnych lub osób defaworyzowanych, lub mogą przewidzieć możliwość realizacji takich zamówień w ramach programów zatrudnienia chronionego, pod warunkiem że co najmniej 30% osób zatrudnionych przez te zakłady, przez tych wykonawców lub w ramach tych programów stanowią pracownicy niepełnosprawni lub pracownicy defaworyzowani.

⁶⁶ Dz. U. poz. 1020, ze zm.

⁶⁷ Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2004, str. 65, ze zm.

⁶⁸ Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2004, str. 243, ze zm.

W art. 94 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁶⁹, wchodzącej w życie od 1 stycznia 2021 r. zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych⁷⁰, również przewidziano możliwość zastrzeżenia przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy mający status zakładu pracy chronionej, spółdzielnie socjalne oraz inni wykonawcy, których głównym celem lub głównym celem działalności ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienie, jest społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych, w szczególności osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych, o których mowa w kkw, mających trudności w integracji ze środowiskiem pod warunkiem, że procentowy wskaźnik zatrudnienia osób należących do jednej lub więcej kategorii, o których mowa w pkt 1–10, jest nie mniejszy niż 30% osób zatrudnionych u wykonawcy albo w jego jednostce, która będzie realizowała zamówienie. Jednocześnie w ust. 2 przewidziano możliwość żądania przez zamawiającego: a/ dokumentów potwierdzających status wykonawcy jako zakładu pracy chronionej lub potwierdzających prowadzenie przez wykonawcę lub przez jego wyodrębnioną organizacyjnie jednostkę, która będzie realizowała zamówienie, działalności, której głównym celem jest społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych; b/ dokumentów potwierdzających procentowy wskaźnik zatrudnienia osób należących do jednej lub więcej kategorii, o których mowa w ust. 1, zatrudnionych przez zakłady pracy chronionej lub wykonawcę lub jego wyodrębnioną organizacyjnie jednostkę, która będzie realizowała zamówienie.

Ponadto w art. 242 ww. ustawy wskazano, że najkorzystniejsza oferta może zostać wybrana m.in. na podstawie kryteriów jakościowych oraz ceny lub kosztu (ust. 1) przy czym kryteriami jakościowymi mogą być np. kryteria odnoszące się do aspektów społecznych, w tym integracji zawodowej i społecznej osób, o których mowa w art. 94 ust. 1 (ust. 2 pkt 2).

Przepisy o zamówieniach publicznych obowiązujące od 1 stycznia 2021 r.

⁶⁹ Dz. U. poz. 2019, ze zm.

⁷⁰ Dz. U. poz. 2020, ze zm.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53).
3. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1887).
4. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2016 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej (Dz. U. poz. 1804).
5. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie sposobu i trybu prowadzenia nauczania w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz. U. poz. 2004).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. z 2017 r. poz. 2151, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2020 r. poz. 848, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
8. Minister Sprawiedliwości
9. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
12. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
13. Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
14. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
15. Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
16. Dyrektor Generalny Służby Więziennej

6.5. Stanowiska Ministrów do informacji o wynikach kontroli



Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Rozwoju,
Pracy i Technologii

Jarosław Gowin

Data: 12 kwietnia 2021
Znak sprawy: DKT-II.0810.8.2021

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli P/20/075: Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez aktywizację zawodową.

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z przekazaną¹ do Pani Marleny Małąg, Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, Informacją o wynikach ww. kontroli, która została następnie przesłana do Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*², przedstawiam stanowisko Instytucji Pośredniczącej (IP) do wyników tej kontroli.

Odnosząc się do sformułowanego na str. 19 wniosku o dokonanie weryfikacji poziomu osiągnięcia wskaźnika *Liczba więźniów oraz byłych więźniów pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)* uprzejmie informuję, że w opinii IP, Beneficjent prawidłowo wykazuje poziom osiągnięcia ww. wskaźnika.

Zgodnie z definicją wskaźników, wskazaną w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych POWER³, we wskaźniku *Liczba więźniów oraz byłych więźniów pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)* należy wykazać więźniów lub byłych więźniów uczestniczących w projekcie podczas odbywania kary pozbawienia wolności, którzy pracują po opuszczeniu programu. Definicja osób pracujących (łącznie z pracującymi na własny rachunek), zgodnie z definicją wskaźnika wspólnego - liczba osób pracujących po opuszczeniu programu - wskazuje, że podjęcie pracy należy rozumieć, jako zmianę statusu na rynku pracy po opuszczeniu programu, w stosunku do sytuacji w momencie przystąpienia do interwencji EFS (uczestnik bezrobotny lub bierny zawodowo w chwili wejścia do programu EFS). Wskaźnik mierzony jest do czterech tygodni od zakończenia przez uczestnika udziału w projekcie. Tym samym, we wskaźniku należy

¹ przy piśmie z 25 marca 2021 r., znak LOP.430.005.2020.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 i 2320.

³ SZOOP POWER – wersja obowiązująca dla realizowanego projektu z 30 grudnia 2020 r.

uwzględniać wszystkie osoby, które w okresie do czterech tygodni po zakończeniu udziału w projekcie podjęły zatrudnienie. W opinii IP istotne jest podjęcie samego zatrudnienia przez osobę osadzoną - bez względu na jego płatny lub nieodpłatny charakter. Należy zwrócić uwagę, że więźniowie są trudną grupą społeczną, często posiadającą braki w wykształceniu, w doświadczeniu zawodowym, bez nawyku pracy, mającą problemy w komunikacji z innymi ludźmi. Podjęcie aktywności zawodowej, nawet nieodpłatnej, pozwala lepiej przygotować więźniów do wejścia na rynek pracy po zakończeniu kary pozbawienia wolności, jak również jest ważnym środkiem resocjalizacyjnym w czasie pobytu w zakładzie karnym.

W zakresie zaś drugiego wniosku pokontrolnego, w tym stwierdzonych rozbieżności pomiędzy dokumentacją potwierdzającą realizację szkoleń, a dokumentacją wewnętrzną zakładów karnych, uprzejmie informuję, że IP wyjaśni wszystkie wątpliwości z Beneficjentem podczas procesu rozliczania projektu i kontroli.

Odnosząc się zaś do uwag Izby w zakresie stosowania w postępowaniach przetargowych na usługi szkolenia klauzuli społecznej art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy - PZP, IP informuje, że są one skierowane do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (DGSW), dlatego pełnej i rzeczowej odpowiedzi w tym zakresie może udzielić tylko DGSW jako nadzorujący zamawiających i posiadający pełną dokumentację postępowań o udzielenie zamówień publicznych będących przedmiotem kontroli NIK. Niemniej jednak, IP informuje, że stosowanie przedmiotowej klauzuli społecznej nie było wcześniej kwestionowane przez instytucje i organy kontrolne, w szczególności:

- Urząd Zamówień Publicznych (pismo z 7 marca 2017 r.);
- Instytucję Audytową (Izba Administracji Skarbowej w Warszawie) – audyt operacji przeprowadzony w 2019 r.

Z poważaniem
Jarosław Gowin

[podpisano elektronicznie]

**MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI**

BM-VI.0910.6.2021

Warszawa, 23 kwietnia 2021 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do uprawnienia wynikającego z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam poniżej stanowisko do Informacji o wynikach kontroli – *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez aktywizację zawodową (P/20/075)*.

Odnosząc się do tez stawianych przez Najwyższą Izbę Kontroli, w pierwszym rzędzie należy odnieść się do twierdzeń z zakresu mechanizmów zapewniających utrwalenie przez absolwentów zdobytych umiejętności. Należy wskazać, że zgodnie z założeniami projektu, określonymi w ramach stosownego wniosku o jego dofinansowanie, wskazano deficyty skazanych w zakresie tzw. nawyku nauki oraz nawyku pracy. Ponadto bezpośrednio wskazano na możliwość skierowania beneficjentów projektu do zatrudnienia zarówno na terenie jednostek penitencjarnych, jak i poza nimi – na rzecz samorządów lub podmiotów gospodarczych. Tym samym wskazuje to na fakt, że zatrudnienie absolwentów szkoleń zawodowych nie było wyłącznie ukierunkowane na ugruntowanie zdobytych umiejętności, ale służyło też m.in. ukształtowaniu właściwego nawyku pracy wśród skazanych, co determinowało także okres zatrudnienia. Ponadto w celu objęcia wsparciem jak najszerszej grupy beneficjentów dopuszczone zostało zatrudnianie na terenie i na potrzeby jednostek penitencjarnych. Mając także na uwadze specyfikę grupy beneficjentów projektu, należy wskazać, że praca świadczona przez skazanych zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie jest jednym z podstawowych elementów skutecznego procesu ich resocjalizacji.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

Następnie odnosząc się do przedstawionego zarzutu dotyczącego zespołów roboczych, służących realizacji zadań projektowych należy podkreślić, w ślad za ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli, że wskazane incydenty nie miały wpływu na przebieg realizacji procesu, a finalnie nie wpłynęły negatywnie na osiągnięcie zaplanowanych rezultatów i wskaźników. Nie mniej, Kierownictwo Służby Więziennej planuje przeprowadzenie weryfikacji okoliczności przedmiotowej sytuacji oraz podjęcie ewentualnych dalszych działań, stosownie do dokonanych ustaleń. W sposób tożsamy wyjaśnione zostaną kwestie dotyczące spraw technicznych m.in. prowadzenia dokumentacji służbowej związanej z ruchem osób na terenie jednostek penitencjarnych, czasem realizacji zajęć oraz udziałem w nich uczestników i wykładowców.

Należy również wspomnieć, że kontrolowane założenia projektowe poddane były wcześniejszym konsultacjom oraz zostały zaakceptowane zarówno przez Instytucję Pośredniczącą, jak i Instytucję Zarządzającą Programem Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój 2014 - 2020. Działania projektowe prowadzone przez Służbę Więzienną były także przedmiotem kontroli zewnętrznych instytucji nadrzędnych w tym m.in. organów Administracji Skarbowej, które nie zgłosiły zastrzeżeń w badanym obszarze. Mając na uwadze powyższe, działania Służby Więziennej były realizowane zgodnie z przyjętymi i obowiązującymi założeniami projektu, a także zgodnie z obowiązującym systemem prawnym i wytycznymi dotyczącymi realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014 - 2020.

W kwestii dotyczącej ustaleń związanych ze stosowaniem klauzuli społecznej określonej w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*² należy wskazać na to, że jedną z podstawowych zasad regulujących działalność organów państwowych jest wyrażona w art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* zasada praworządności, stosownie do której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Okręgowe Inspektoraty Służby Więziennej, działając w charakterze zamawiających przy udzielaniu zamówień związanych z realizacją projektu pn. „*Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności*”, były w tym zakresie związane przepisami prawa zamówień publicznych. Stwierdzić należy, że w omawianej sprawie podstawowe znaczenie mają art. 22 ust. 2 pkt 3 i ust. 2a oraz art. 36a ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 2019, z 2020 r. poz. 288, 875, 1492, 1517, 2275, 2320, z 2021 r. poz. 464.

Stosownie do art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się 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 wykonawczy*,³ mających trudności w integracji ze środowiskiem. Zgodnie zaś z art. 36a ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, wykonawca może powierzyć wykonanie części zamówienia podwykonawcy.

Dokonując interpretacji powyższych przepisów należy zauważyć, że w przepisach prawa zamówień publicznych ustawodawca nie wprowadził zastrzeżenia, stosownie do którego podwykonawca zamówienia uzyskanego przez wykonawcę z wykorzystaniem klauzuli społecznej, o której mowa w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, powinien również spełniać szczególne wymogi, np. w zakresie odpowiedniego poziomu zatrudnienia osób defaworyzowanych.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretanda*, stosownie do której dokonywać interpretacji prawa należy tylko wtedy, gdy w tekście prawnym występują niejasności, zamawiający, w charakterze których występowały Okręgowe Inspektoraty Służby Więziennej, nie dopuścili się naruszenia prawa zamówień publicznych podczas udzielania zamówień służących realizacji projektu pn. „*Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności*”.

Podkreślenia wymaga również fakt, że przepis art. 22 ust. 2 *Prawa zamówień publicznych* nie zobowiązuje wykonawcy do zatrudnienia osób defaworyzowanych bezpośrednio przy realizacji zamówienia – ustawodawca stwierdza wyłącznie, iż działalność wykonawcy ma obejmować społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych. Jediną wytyczną w tym zakresie dla zamawiającego jest przewidziany w art. 22 ust. 2a wymóg określenia minimalnego procentowego wskaźnika zatrudnienia osób należących do kategorii osób, o których mowa w ust. 2, na poziomie 30% osób zatrudnionych przez zakłady pracy chronionej lub wykonawców albo ich jednostki, o których mowa w ust. 2. W sposób bezsprzeczny wymóg ten należy jednak odnieść

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 53, 472.

wyłącznie do całościowego poziomu zatrudnienia w przedsiębiorstwie wykonawcy, a nie do pracowników rzeczywiście biorących udział w realizacji zamówienia. Prawdliwość tego założenia przyjętego przy realizacji projektu potwierdza m.in. stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych przedstawione w piśmie UZP/DP/026/241(3)/17/MO z dnia 7 marca 2017 r. opracowane w wyniku wniosku złożonego przez Instytucję Pośredniczącą.

W toku kontroli wskazano jedynie, że zalecenia dla Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej w zakresie stosowania klauzuli społecznej, zawartej w art. 22 ust. 2 pkt 3 *ustawy o zamówieniach publicznych*, nie były poszerzone o wymóg wdrożenia mechanizmów zapewniających osiągnięcie celu zastosowania tejże klauzuli.

Należy także wskazać, że w ramach czynności kontrolnych i wyjaśniających obejmujących realizację Projektu, prowadzonych przez instytucje nadrzędne, w tym m.in. Urząd Zamówień Publicznych, nie wskazano w żadnym przypadku nieprawidłowości w stosowaniu norm prawnych wynikających z art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* w postaci ograniczonego zastosowania przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej i nie objęcia tą przesłanką także ewentualnych podwykonawców. W ww. piśmie Urzędu Zamówień Publicznych wielokrotnie wskazane zostało stosowanie omawianej normy wyłącznie wobec wykonawców wyłonionych w procedurach zamówień publicznych, przy jednoczesnym braku wskazania konieczności skierowania tej normy do innych podmiotów realizujących zadania na rzecz właściwych wykonawców.

Ponadto zastosowanie omawianej normy także wobec innych podmiotów świadczących usługi na rzecz wykonawców biorących udział w realizacji Projektu mogło ograniczyć konkurencję, a także negatywnie wpłynąć na mechanizmy rynku usług oraz powiązania rynkowe pomiędzy podmiotami prowadzącymi swobodną działalność gospodarczą. Umożliwienie udziału podwykonawców w realizacji zamówienia publicznego przyczynia się do wzrostu liczby wykonawców ubiegających się o dane zamówienie oraz sprzyja większej konkurencyjności, gdyż pozwala na ubieganie się o zamówienie podmiotom, które samodzielnie nie byłyby w stanie wykonać całego zamówienia. Pozytywnym aspektem udziału podwykonawców (będących jednocześnie małymi lub średnimi przedsiębiorcami) w realizacji części zamówienia jest pozyskiwanie przez nich zleceń umożliwiających im utrzymanie się na rynku oraz nabycie kolejnego doświadczenia. Należy pamiętać, że wykonawca nadal jest podmiotem, który zawiera umowę i jest odpowiedzialny za działania podwykonawców, jak za własne. Zgodnie z art. 36ba ust. 4 cyt. ustawy, powierzenie

wykonania części zamówienia podwykonawcom nie zwalnia przecież wykonawcy z odpowiedzialności za należyte wykonanie tego zamówienia.

Reasumując należy wskazać, że zgodnie z przedstawionym stanowiskiem brak jest podstaw prawnych do rozszerzenia normy prawnej określonej przez prawodawcę w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* i objęcia nią także ewentualnych podwykonawców świadczących usługi na rzecz wykonawców wyłonionych w wyniku właściwie przeprowadzonych postępowań zamówień publicznych, co potwierdzili w ww. dokumencie kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli.

Ponadto należy wyjaśnić, że wskazywani w omawianym dokumencie wykonawcy, tj. instytucje gospodarki budżetowej, spełniali i nadal spełniają warunki właściwe dla podmiotów wskazanych w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*. Należy także wskazać, że ustawodawca określił kryterium dotyczące minimalnego procentowego wskaźnika zatrudnienia osób pozbawionych wolności na poziomie nie mniejszym niż 30% osób zatrudnionych przez wykonawcę, a nie jak może to wynikać z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli – zatrudnionych na potrzeby realizacji zamówienia objętego przedmiotowym zamówieniem publicznym. Poziom zatrudnienia skazanych w m. in. instytucjach gospodarki budżetowej jest weryfikowany i monitorowany przez Centralny Zarząd Służby Więziennej. Posiadane informacje wskazują, że w latach 2016 - 2020 instytucje gospodarki budżetowej spełniały kryterium dotyczące minimalnego procentowego wskaźnika zatrudnienia osób pozbawionych wolności na poziomie przekraczającym 30% osób zatrudnionych przez wykonawców, określone dla podmiotów mogących ubiegać się o realizację zamówienia publicznego z tzw. klauzulą społeczną określoną w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*.

Należy wskazać, że działania podjęte przez Służbę Więzienną, mające na celu oparcie procedur realizowanych zamówień na tzw. klauzuli społecznej, wpisują się w politykę państwa, w szczególności w założenia określone m.in.: Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, zaleceniami Rady Ministrów w sprawie uwzględniania klauzul społecznych i aspektów społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez jednostki administracji rządowej, Krajowym Planem Działań na Rzecz Zrównoważonych Zamówień Publicznych oraz Krajowym Programem Rozwoju Ekonomii Społecznej, a także wytycznymi dotyczącymi wydatkowania środków unijnych.

Ponadto, zastosowane rozwiązania są zgodne z wnioskami Najwyższej Izby Kontroli, które zostały przedstawione w dokumencie pn. „*Informacja o wynikach kontroli – Klauzule*

*społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną*⁴. Odnosząc się do wskazanego przez kontrolerów kontroli państwowej potencjalnego zawyżonego kosztu realizacji działań poprzez Wykonawców wyłonionych w naborze otwartym z zastosowaniem tzw. klauzuli społecznej należy wskazać, iż zamawiający zachowali zasadę konkurencyjności, ponieważ nie ograniczyli dostępu do realizacji zamówień dla szerokiego grona potencjalnych wykonawców, którzy spełniali wymogi określone w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* i zostali wyłonieni w sposób transparentny z zachowaniem m.in. wskazanej zasady. Do wykonawców należą decyzje w zakresie, m.in. zakresu zlecenia zadań podwykonawcom lub kosztów przeznaczonych na ten cel przez wykonawców.

Odnosząc się do wskazanego potencjalnego zawyżania wartości działań szkoleniowych należy także podkreślić, iż w ramach funkcjonującego w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 systemu monitoringu i kontroli SL2014 opartego na m. in. bieżącym przekazywaniu on-line do Instytucji Pośredniczącej kompletnej dokumentacji finansowej oraz przetargowej obrazującej cały przebieg procesu zamówienia publicznego, łącznie z dokumentem potwierdzającym dokonanie płatności za jego realizację, instytucje nadrzędne nie zgłosiły dotychczas żadnych zastrzeżeń zarówno co do trybu i formy wyłonienia wykonawców, jak i ewentualnego zawyżenia kosztów realizowanych działań projektowych.

Ponadto należy wskazać, że sytuacja związana z możliwym wzrostem kosztów realizacji zadań przy wykorzystaniu tzw. klauzul społecznych jest znana Najwyższej Izbie Kontroli, ponieważ w ww. dokumencie pn. *„Informacja o wynikach kontroli – Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną”* zostało wskazane, że *„(...) krótki okres funkcjonowania rozwiązań prawnych związanych ze stosowaniem klauzul społecznych nie pozwala, zdaniem NIK, na formułowanie jednoznacznych i kategorycznych wniosków odnośnie wzrostu kosztów realizacji zamówienia, w którym zastosowano klauzulę społeczną, choć należy zwrócić uwagę na zidentyfikowane w kontroli NIK przypadki wskazywania przez zamawiających na konieczność podwyższania środków na takie zamówienia. (...)”*, co pomimo wystąpienia przesłanek wskazujących na takie zagrożenie nie zostało zakwestionowane.

Mając na uwadze powyższe, w szczególności sposób stosowania przez Służbę Więzienną w ramach zamówień publicznych prowadzonych w projekcie tzw. klauzuli

⁴ KAP.430.017.2016.

społecznej oraz udział w tych procedurach instytucji gospodarki budżetowej, zrealizowane działania podejmowane były zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi oraz nie nastąpiło ich przekroczenie w żadnym zakresie.

Po dokładnej analizie ustaleń, wyników i wniosków Najwyższej Izby Kontroli, zawartych w Informacji o wynikach kontroli - *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez aktywizację zawodową*” należy pozytywnie ocenić realizację przez Służbę Więzienną przedmiotowego przedsięwzięcia.

Z poważaniem,

Z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości

Michał Woś

Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/

6.6. Opinie Prezesa NIK do stanowisk Ministrów



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

LOP.430.005.2020

Warszawa, 19 kwietnia 2021 r.

OPINIA
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii dotyczącego
informacji o wynikach kontroli *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności*
poprzez aktywizację zawodową (P/20/075)

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, przedstawiam opinię do stanowiska Pana Jarosława Gowina Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, wyrażonego w piśmie z 12 kwietnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli z satysfakcją przyjmuje złożoną przez Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii deklarację dotyczącą wyjaśnienia z Beneficjentem² wszelkich wątpliwości w zakresie prawidłowości rozliczenia wydatków związanych z realizacją umów zawieranych przez Okręgowe Inspektoraty Służby Więziennej dotyczących organizacji i przeprowadzenia szkoleń. Formułując ten wniosek Najwyższa Izba Kontroli miała bowiem na uwadze ustalenia kontroli, które wykazały rozbieżności pomiędzy dokumentacją potwierdzającą realizację szkoleń, a dokumentacją wewnętrzną zakładów karnych, zarówno w zakresie odnoszącym się do czasu trwania szkoleń, jak też obecności wykładowców i osadzonych.

Odnosząc się natomiast do przedstawionej opinii, zgodnie z którą Beneficjent prawidłowo wykazuje poziom osiągnięcia wskaźnika *Liczba więźniów oraz byłych więźniów pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)*, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przywołana w jej uzasadnieniu definicja wskaźnika *Liczba osób pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)*, w zakresie pojęcia osoby pracującej, odwołuje się do innej definicji określonej w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020. Okoliczność ta została jednak pominięta w tym stanowisku, pomimo tego, że ma istotne znaczenie dla prawidłowej realizacji pierwszego wniosku zawartego w Informacji o wynikach kontroli. Zgodnie bowiem z definicją wskaźnika *Liczba osób pracujących objętych wsparciem w programie (łącznie z pracującymi na własny rachunek)*, przez pracujących należy rozumieć *osoby w wieku 15 lat i więcej, które wykonują pracę, za którą otrzymują wynagrodzenie, z której czerpią zyski lub korzyści rodzinne lub osoby posiadające zatrudnienie lub własną działalność,*

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

² Tj. Centralnym Zarządem Służby Więziennej.

które jednak chwilowo nie pracowały ze względu np. na chorobę, urlop, spór pracowniczy czy kształcenie się lub szkolenie. W informacji o wynikach kontroli Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionowała tego, że większość uczestników projektu podjęła zatrudnienie, co odpowiadało założeniom projektu. Nadal jednak istnieją uzasadnione wątpliwości, co do możliwości uznania skierowanych do nieodpłatnego zatrudnienia, na zasadach wynikających 123a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny wykonawczy*³, za osoby pracujące w myśl przywołanej powyżej definicji.

W odniesieniu natomiast do kwestii zasadności skierowanego do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej wniosku dotyczącego stosowania klauzuli społecznej przy udzielaniu zamówień publicznych Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak kwestionowania m.in. przez Urząd Zamówień Publicznych stosowania takiej klauzuli był podnoszony już w trakcie prowadzenia kontroli. Zastrzeżenie Izby dotyczyło jedynie rzetelności przygotowania postępowań o udzielenie takich zamówień, a nie legalności ich prowadzenia. Stwierdzone w trakcie kontroli niewielkie zaangażowanie osób z grup społecznie marginalizowanych w realizację udzielanych w ramach projektu zamówień, wskazuje na wystąpienie istotnego ryzyka braku osiągnięcia oczekiwanych efektów społecznych, pomimo ograniczenia konkurencji w dostępie do takich zamówień. Dlatego też sformułowany w informacji o wynikach kontroli wniosek w tym zakresie, pozostaje aktualny.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś



³Dz. U. z 2021 r. poz. 53 ze zm.



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LOP.430.005.2020

Warszawa, 06 maja 2021 r.

OPINIA
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Sprawiedliwości dotyczącego informacji o wynikach kontroli
Resocjalizacja osób pozbawionych wolności
poprzez aktywizację zawodową (P/20/075)

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Sprawiedliwości wyrażonego w piśmie z 23 kwietnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli z satysfakcją przyjmuje złożoną przez Ministra Sprawiedliwości deklarację dotyczącą wyjaśnienia kwestii prowadzenia dokumentacji służbowej związanej z ruchem osób na terenie jednostek penitencjarnych, czasem realizacji zajęć oraz obecnością uczestników i wykładowców. Formułując ten wniosek Najwyższa Izba Kontroli miała na uwadze ustalenia kontroli, które wykazały rozbieżności pomiędzy dokumentacją potwierdzającą realizację szkoleń, a dokumentacją wewnętrzną zakładów karnych.

Odnosząc się do przedstawionej opinii, zgodnie z którą Służba Więzienna zatrudniając nieodpłatnie ponad 70% absolwentów szkoleń realizowała projekt zgodnie z obowiązującym systemem prawnym i wytycznymi dotyczącymi realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nie kwestionowała tego, że większość uczestników projektu podjęła nieodpłatne zatrudnienie, a praca jest jednym z podstawowych elementów procesu resocjalizacji. W informacji o wynikach kontroli wskazano jedynie, że w świetle definicji osoby pracującej², określonej w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych tego programu istnieją uzasadnione wątpliwości, co do możliwości uznania skierowanych do nieodpłatnego zatrudnienia, na zasadach wynikających z art. 123a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy³, za osoby pracujące.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

² Liczba osób pracujących objętych wsparciem w programie (łącznie z pracującymi na własny rachunek); przez pracujących należy rozumieć osoby w wieku 15 lat i więcej, które wykonują pracę, za którą otrzymują wynagrodzenie, z której czerpią zyski lub korzyści rodzinne lub osoby posiadające zatrudnienie lub własną działalność, które jednak chwilowo nie pracowały ze względu np. na chorobę, urlop, spór pracowniczy czy kształcenie się lub szkolenie.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 53, ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli, odnosząc się do opinii Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z którą zatrudnienie absolwentów szkoleń nie było wyłącznie ukierunkowane na ugruntowanie zdobytych umiejętności, ale miało służyć również m.in. ukształtowaniu właściwego nawyku pracy wskazuje, że jednym z celów projektu było płynne oraz aktywne odnalezienie się na rynku pracy osób opuszczających jednostki penitencjarne. W toku kontroli stwierdzono jednak, że w wielu przypadkach zatrudnienie pozostawało bez związku z przedmiotem ukończonego szkolenia i trwało przez krótkie okresy, a jedynie co czwarty uczestnik projektu pracował odpłatnie na rzecz przywieziennych zakładów pracy lub lokalnych przedsiębiorców. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, okoliczności te ograniczają skuteczność przygotowania takich osób do wejścia na rynek pracy w warunkach przebywania na wolności, a tym samym realizację jednego z celów projektu. Najwyższa Izba Kontroli przychyliła się do opinii Ministra Sprawiedliwości, że praca jest jednym z najistotniejszych elementów resocjalizacji, gdyż pozwala ukształtować poczucie odpowiedzialności, a także zdobyć nowe umiejętności, które mogą okazać się przydatne po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zarówno w wystąpieniach pokontrolnych, jak również w informacji o wynikach kontroli nie kwestionowano legalności udzielania zamówień publicznych z wykorzystaniem klauzuli społecznej, o której mowa w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴. Zastrzeżenia Izby dotyczyły natomiast braku rzetelnego przygotowania przez Okręgowe Inspektoraty Służby Więziennej postępowań o udzielenie zamówień dotyczących organizacji i przeprowadzenia szkoleń. Nie zostały bowiem podjęte działania zapewniające większe zaangażowanie osób z grup społecznie marginalizowanych w ich realizację, co stwarzało ryzyko nieosiągnięcia oczekiwanych efektów wynikających z zastosowania klauzuli społecznej. Ponownie należy podkreślić fakt, że wydatkowanie środków finansowych w ramach projektu nie przyczyniło się istotnie do integracji społeczno-zawodowej osób z grup społecznie marginalizowanych, pomimo tego, że zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej⁵ do podstawowych zadań tej służby należy prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, przede wszystkim przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych. Ustalenia niniejszej kontroli potwierdzają również dotychczasowe stanowisko Izby⁶, zgodnie z którym zastosowanie klauzul społecznych może mieć wpływ na wysokość wynagrodzenia wskazywanego w ofertach wykonawców, z uwagi na zawężenie kręgu podmiotów mogących ubiegać się o zamówienie. Dlatego też istotnym jest, aby przy udzielaniu zamówień publicznych przy zastosowaniu klauzuli społecznej, podejmować działania zmierzające do zapewnienia możliwie jak największego poziomu partycypacji osób z grup społecznie marginalizowanych. Przyczynić się one mogą do pełniejszej realizacji celu wprowadzenia do przepisów o zamówieniach publicznych takiej klauzuli, tj. integracji społecznej osób z różnych powodów uznanych za należące do grup wymagających pomocy w przystosowaniu do życia w społeczeństwie, poprzez ułatwienie tym osobom dostępu do rynku pracy.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Dalej: ustawa Pzp z 2004 r.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 848, ze zm.

⁶ Np. w Informacji o wynikach kontroli *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną* (KAP.430.017.2016).

ZAŁĄCZNIKI

Tym samym również i w tym przypadku z satysfakcją należy uznać działania podjęte przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w wyniku kontroli przeprowadzonej m.in. w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej. Polegały one na wprowadzeniu obowiązku każdorazowego informowania wykonawców o celu regulacji wynikającej z art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp z 2004 r.⁷, również w odniesieniu do podwykonawców. Zdaniem Izby powinny przyczynić się one do zwiększenia skali aktywizacji społeczno-zawodowej osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych w ramach zamówień publicznych udzielanych przez Służbę Więzienną.



PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

⁷ Obecnie art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2019, ze zm.).