



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej
Ewa Polkowska

KAP.410.003.05.2016
P/16/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/004 – Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontroler</i>	Maciej Bukowski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/17/2016 z 1 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Główny Urząd Statystyczny w Warszawie
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Dominik Rozkrut, Prezes GUS od 8 czerwca 2016 r. Poprzednio, od 1 kwietnia do 7 czerwca 2016 r., obowiązki Prezesa GUS pełniła Halina Dmochowska. Prezesem GUS do 31 marca 2016 r. był Janusz Witkowski. (dowód: akta kontroli str. 1457)
<i>Zakres kontroli</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Działania GUS w zakresie promowania i upowszechniania stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.2. Realizacja przez GUS obowiązków w zakresie planowania realizacji i kontroli zamówień uwzględniających klauzule społeczne.3. Efekty stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2013 r. do 30 kwietnia 2016 r. <u>Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty i skrótowce oznaczają:</u> <ul style="list-style-type: none">• GUS, Zamawiający, Urząd – Główny Urząd Statystyczny• NIK – Najwyższa Izba Kontroli• KPRM – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów• UZP – Urząd Zamówień Publicznych• Dyrektor Generalna – Dyrektor Generalna GUS• Główna Księgowa – Główny Księgowy GUS• BA – Biuro Administracyjne• DFK – Departament Finansowo-Księgowy• BBI – Biuro Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji• WZP – Wydział Planowania i Zamówień Publicznych w Departamencie Finansowo-Księgowym• Pzp lub ustawa Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹• ustawa o NIK – ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²• Zalecenia RM – Zalecenia Rady Ministrów z 28 lipca 2015 r. w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.; w brzmieniu obowiązującym do 27 lipca 2016 r.

² Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

publicznych

- Zarządzenie nr 9/2014 – Zarządzenie Dyrektora Generalnego GUS nr 9 z 7 lutego 2014 r. w sprawie udzielenia zamówień publicznych³
- Zarządzenie nr 74/2014 – Zarządzenie Dyrektora Generalnego GUS nr 74 z 10 października 2014 r. w sprawie udzielenia zamówień publicznych⁴
- Zarządzenie nr 39/2015 – Zarządzenie Dyrektora Generalnego GUS nr 39 z 29 maja 2015 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych⁵
- SIWZ – Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
- Informacja - *Informacja o stosowaniu klauzul społecznych w 2015 r.*, składana do Prezesa UZP na podstawie Zalecenia RM
- zamówienia podprogowe – zamówienia, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro/30 000 euro⁶
- Wytyczne – wytyczne KPRM z 24 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia w roku 2013 klauzul społecznych do zamówień publicznych.

II. Ocena kontrolowanej działalności⁷

Ocena ogólna

W ocenie NIK, w GUS zapewniono warunki dla stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Podjęte już w 2013 r. działania na rzecz zwiększenia skali ich stosowania polegały w szczególności na rozpowszechnieniu wśród pracowników GUS informacji o Zaleceniach RM, zorganizowaniu szkoleń w tym zakresie oraz wdrożeniu regulacji dotyczących stosowania klauzul społecznych w udzielanych zamówieniach publicznych.

W efekcie zamówień realizowanych w okresie objętym kontrolą, wykonawcy zatrudnili cztery osoby z orzeczeniem o niepełnosprawności i trzy osoby mające status osoby bezrobotnej na podstawie umowy o pracę. Udział zamówień, w których zastosowano klauzule społeczne w zamówieniach udzielanych przez GUS rósł: z 10 % w 2013 r., 14% w 2015 r. i 60% w 2016 r. (do 30 kwietnia 2016 r.)⁸, z wyjątkiem 2014 r., w którym udział ten wyniósł 5%.

Kontrola NIK⁹ wykazała jednak nieprawidłowości, które polegały na:

- nieokreśleniu w SIWZ dwóch zamówień sposobu dokumentowania zatrudnienia pracowników¹⁰, oraz uprawnień Zamawiającego do kontroli spełnienia wymagań odnośnie liczby zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w trakcie realizacji zamówienia¹¹, co było niezgodne z art. 36 ust. 2 pkt 9 lit. b) i c) ustawy Pzp;
- niepodejmowaniu działań wobec wykonawców, którzy nie spełniali wymagań dotyczących klauzul społecznych, pomimo posiadania w okresie objętym kontrolą dokumentów umożliwiających takie działanie;

³ Obowiązujące od 7 lutego 2014 r.

⁴ Obowiązujące od 10 października 2014 r.

⁵ Obowiązujące od 29 maja 2015 r.

⁶ Po wejściu w życie 16 kwietnia 2014 r. ustawy z 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 423), na mocy znwolizowanego art. 4 pkt 8 Pzp podwyższono próg stosowania Pzp od wartości zamówienia wynoszącej 30 000 euro.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna, jednakże w niniejszej kontroli, w ocenie ogólnej i ocenach częściowych zastosowano opisową formę oceny kontrolowanej działalności.

⁸ Dotyczy umów zawartych w wyniku przetargów, bez zamówień podprogowych. Klauzule społeczne zastosowano w trzech z 29 postępowań przeprowadzonych w 2013 r. (10%), w dwóch z 43 przeprowadzonych w 2014 r. (5%), w pięciu z 35 przeprowadzonych w 2015 r. (14%) i w czterech z pięciu postępowań przeprowadzonych do 30 kwietnia 2016 r. (60%).

⁹ Badanie przeprowadzono na podstawie 10 umów zawartych w wyniku przetargów nieograniczonych oraz pięciu umów zawartych na podstawie zamówień podprogowych.

¹⁰ W postępowaniu nr 9/BA/PN/2014: Wykonanie usługi sprzątnięcia siedziby GUS oraz przyległego terenu zewnętrznego.

¹¹ W postępowaniu nr 40/BA/PN/2015: Wykonywanie usług cateringowych dla potrzeb spotkań organizowanych w siedzibie GUS.

- nieegzekwowaniu lub na nieskutecznym egzekwowaniu wykonania przez wykonawców obowiązków wynikających z ośmiu umów¹², w których zastosowano klauzulę społeczną; nierzetelnym sporządzeniu Informacji o stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w 2015 r. przekazanej Prezesowi UZP.

W trakcie kontroli NIK, GUS przekazał Prezesowi UZP skorygowaną Informację oraz zastosował sankcje wobec siedmiu wykonawców z powodu niewykonania obowiązków wynikających z ośmiu umów, w których zastosowano klauzule społeczne¹³. Naliczono kary umowne w łącznej kwocie 535 229,17 zł¹⁴ i wdrożono procedurę rozwiązania umowy z jednym wykonawcą.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki oraz działania podejmowane na rzecz zwiększenia skali stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

Opis stanu faktycznego

1.1. W związku z pismem Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania, skierowanym w grudniu 2012 r. do szefów i dyrektorów generalnych urzędów administracji publicznej, zachęcającym do stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, z upoważnienia ówczesnego Dyrektora Generalnego, Główna Księgowa zobowiązała dyrektorów komórek organizacyjnych Urzędu do rozważenia uwzględniania klauzul społecznych już na etapie planowania zamówień publicznych na rok 2013¹⁵.

Komórki organizacyjne przedstawiały plany zamówień publicznych oraz wskazywały zamówienia, w których zastosowanie klauzul społecznych było możliwe. Na podstawie Zarządzenia nr 39/2015 zobowiązano komórki organizacyjne do ujmowania we wnioskach o zatwierdzenie trybu zamówienia publicznego oraz wnioskach o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego propozycji zastosowania klauzuli społecznej, o której mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp lub do przedstawienia uzasadnienia, dlaczego zastosowanie klauzul społecznych nie było w danym przypadku możliwe.

W listopadzie 2015 r. Dyrektor Generalna wystosowała pismo do dyrektorów komórek organizacyjnych¹⁶ o obowiązku nadzorowania prawidłowości wykonywania umów w zakresie zamówień publicznych zarówno udzielanych w trybie Pzp, jak i zamówień, do których przepisy Pzp nie mają zastosowania. Podała, że obowiązek ten wynika z uprawnień kontrolnych określonych w postanowieniach umów zawierających klauzule społeczne. Korzystanie z tych uprawnień jest częścią należytego nadzoru nad wykonywaniem umów. Dyrektor Generalna zobowiązała dyrektorów do sprawdzania realizacji klauzul społecznych określonych w umowach na koniec każdego miesiąca w okresie trwania umowy, a w przypadku umów krótkookresowych - na koniec ich obowiązywania.

¹² Postępowania: Usługi opieki zdrowotnej w zakresie medycyny pracy (19/BA/PN/2013), Usługi sprzątnięcia siedziby GUS w Warszawie (43/BA/PN/2013), Usługi sprzątnięcia terenu zewnętrznego przyległego do GUS (47/BA/PN/2013), Usługi sprzątnięcia siedziby GUS w Warszawie (77/BA/PN/2013), Usługi sprzątnięcia siedziby GUS oraz przyległego terenu (9/BA/PN/2014), Usługi ochrony zewnętrznej i wewnętrznej obiektu GUS (39/1/BBI/PN/2015), Dostawa tuszy, tonerów i materiałów eksploatacyjnych do urządzeń wielofunkcyjnych, kserokopiarek, drukarek i faksów (15/2/BA/PN/2015). Zamówienie podprogowe: Usługa utrzymania i serwisowania kotłowni w ośrodku GUS „Goplana” w Świnoujściu (113/BA/2015).

¹³ Patrz przypis nr 9.

¹⁴ Wykonawcy zamówień przetargowych w kwocie 524 679,17 zł i zamówień podprogowych w kwocie 10 550 zł.

¹⁵ Pismo z 4 stycznia 2013 r., znak: DFK-04-290-3/2013.

¹⁶ Pismo z 12 listopada 2015 r. o symb. GUS-DFK04.270.4.2015.1.

Ponadto Dyrektor Generalna zaleciła doraźną kontrolę prawidłowości realizacji wymagań dotyczących klauzul społecznych, które ujęto w umowach¹⁷ (szczegółowy opis w pkt 2.6 wystąpienia pokontrolnego str. 12).

Akty wewnętrzne obowiązujące w GUS w 2013 r.¹⁸ nie zawierały przepisów dotyczących klauzul społecznych. W 2014 r. w załącznikach do Zarządzeń nr 9/2014 i 74/2014¹⁹ zawarto wymóg wskazywania na etapie tworzenia planów zamówień publicznych (w tym zamówień podprogowych) możliwości zastosowania klauzuli społecznej. Od 2015 r. również w formularzach wniosków o zatwierdzenie trybu zamówień publicznych i wniosków o wszczęcie postępowania o zamówienie publiczne (załączniki do Zarządzenia nr 39/2015)²⁰ wprowadzono wymóg oceny możliwości zastosowania klauzuli społecznej. W przypadku niezastosowania klauzuli należało podać uzasadnienie.

(dowód: akta kontroli str. 3-5, 7,8, 27-77, 194-269, 1047, 1175-1369, 1370-1449)

1.2. W okresie objętym kontrolą w przygotowanie dokumentacji przetargowej (do momentu podpisania umowy) zaangażowanych było 58 pracowników, co stanowiło 6,8% pracowników GUS²¹. W badanym okresie 36 pracowników²² z ogółu pracowników, zaangażowanych w przygotowywanie dokumentacji przetargowej (62%) uczestniczyło w siedmiu szkoleniach zewnętrznych dotyczących zamówień publicznych, w trakcie których omawiano problematykę związaną ze stosowaniem klauzul społecznych²³. Pracownicy WZP zorganizowali dwa szkolenia wewnętrzne dla pracowników GUS w zakresie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych²⁴.

GUS nie zgłaszał do UZP potrzeb przeprowadzenia szkoleń lub warsztatów w zakresie stosowania klauzul społecznych.

Przyczynami nieuczestniczenia w szkoleniach pozostałych 22 pracowników, jak podała Dyrektor Generalna, były liczne obowiązki pracowników kadry kierowniczej (pięć osób) oraz niezgłaszanie potrzeb szkoleniowych przez pracowników niższego szczebla GUS. Wśród pracowników, którzy nie odbyli szkolenia w zakresie klauzul społecznych, była m.in. podreferendarz niewłaściwie nadzorująca wykonanie czterech umów z klauzulami społecznymi oraz nadzorujący tę pracownicę Dyrektor BA (szczegółowy opis w pkt 3 ustalonych nieprawidłowości str. 13).

(dowód: akta kontroli str. 366-373, 408-411, 431-435, 455, 457,458, 473-476)

1.3. Odnośnie upowszechniania stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych Dyrektor Generalna podała m.in., że po otrzymaniu Wytocznych podjęto intensywne działania w zakresie upowszechniania stosowania klauzul. Pracownicy WZP udzielali konsultacji pracownikom merytorycznych departamentów i biur GUS, dotyczących zasad i zakresu stosowania klauzul społecznych. Ponadto Dyrektor

¹⁷ Dotyczy umów zawartych w 2015 r. i zawartych w latach ubiegłych, które obowiązywały w 2015 r.

¹⁸ W 2013 r. obowiązywały w GUS do 6 lutego 2014 r. zarządzenia Dyrektora Generalnego nr 50 z 30 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w GUS oraz nr 37 z 7 września 2011 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro.

¹⁹ W zarządzeniu nr 9/2014 r. były to załączniki nr 8, 9 i 10, w zarządzeniu nr 74/2014 r. były to załączniki nr 7, 8 i 9. W planach zamówień publicznych ujęto kolumnę „klauzule społeczne tak/nie”.

²⁰ W zarządzeniu nr 39/2015 r. były to załączniki nr 1, 2, 8, 9 i od 11 do 15.

²¹ Średnie zatrudnienie w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 marca 2016 r. liczone według stanów podawanych w sprawozdaniach Rb 70 (na ostatni dzień kwartału) wyniosło 856 osób.

²² W 2013 r. - 19 osób, w 2014 r. nie organizowano szkoleń, w 2015 r. - 47 osób i do 30 kwietnia 2016 r. - 14 osób. Suma uczestników szkoleń nie będzie tożsama z liczbą osób przeszkolonych, ponieważ niektórzy pracownicy uczestniczyli w więcej niż jednym szkoleniu.

²³ Np.: „Nowelizacja prawa zamówień publicznych” (szkolenie organizowane przez firmę zewnętrzną) i „Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych” (szkolenie organizowane przez KPRM).

²⁴ Szkolenia „Klauzule społeczne i środowiskowe w zamówieniach publicznych” i „Regulacje prawne i zasady udzielania zamówień publicznych z uwzględnieniem wewnętrznych procedur GUS”, na których prezentowano tematykę klauzul społecznych, wzięło udział 78 uczestników, w tym 22 pracowników zaangażowanych w przygotowanie dokumentacji przetargowej. Suma uczestników szkoleń nie będzie tożsama z liczbą osób przeszkolonych, ponieważ niektórzy pracownicy uczestniczyli w więcej niż jednym szkoleniu.

Generalna dodała, że do sekretariatów jednostek GUS przesyłano publikacje, interpretacje organów nadrzędnych, opracowania i inne materiały dotyczące klauzul społecznych.

Oprócz szkoleń wewnętrznych, zorganizowano dla pracowników spotkanie (21 października 2015 r.) prowadzone przez podmiot zewnętrzny pt.: „Zrównoważone zamówienia publiczne w Polsce – dlaczego skala ich stosowania jest tak mała i jak to zmienić?”. Omawiano na nim m.in. stosowanie klauzul społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 3, 4, 10-18, 366, 370, 373-375, 408, 411, 412, 455, 457, 458, 473-476)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, prowadzone w GUS działania polegające m.in. na wdrożeniu regulacji dotyczących stosowaniu klauzul społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych oraz przeszkolenie pracowników zaangażowanych w przygotowanie dokumentacji przetargowej w zakresie stosowania klauzul społecznych, wpłynęły na zwiększenie liczby zamówień, w których je zastosowano. Jako przykład dobrej praktyki należy wskazać zaangażowanie Wydziału Planowania i Zamówień Publicznych w przeprowadzanie szkoleń wewnętrznych w zakresie klauzul społecznych oraz udzielanie konsultacji w tym zakresie.

2. Realizacja przez GUS obowiązków w zakresie planowania realizacji i kontroli zamówień uwzględniających klauzule społeczne

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą za realizację poszczególnych zamówień publicznych odpowiadały w Urzędzie komórki wnioskujące²⁵ o przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Na podstawie zarządzeń w sprawie udzielania zamówień publicznych, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, komórki wnioskujące zobowiązano m.in. do: sporządzania i aktualizacji planów zamówień publicznych na dany rok, sporządzania opisu przedmiotu zamówienia, przeprowadzania analizy rynku dla danego przedmiotu zamówienia, oszacowania wartości zamówienia publicznego, przygotowywania projektów umów i wniosków o wszczęcie postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Do ich zadań należało również przygotowanie i przeprowadzenie postępowań podprogowych. WZP zobowiązano m.in. do: sporządzenia zbiorczego/rocznego planu zamówień publicznych, organizacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych, akceptowania projektów umów przygotowywanych przez komórki wnioskujące i opiniowania wniosków dotyczących trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W ww. zarządzeniach wskazano, że dyrektorzy komórek wnioskujących odpowiadali za realizację umów²⁶ oraz byli uprawnieni do składania wniosków do DFK o naliczenie kar umownych²⁷, jeżeli wykonawca nie wywiązywał się z postanowień umowy.

(dowód: akta kontroli str. 28-77, 1047, 1370-1448)

²⁵ Komórka wnioskują to komórka organizacyjna GUS odpowiedzialna za merytoryczną stronę przygotowania i realizacji zamówienia publicznego.

²⁶ Na podstawie § 14 ust. 1 Zarządzeń nr 9/2014, 74/2014 i 39/2015 (umowy podpisane w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych) oraz na podstawie § 6 ust. 19 Zarządzeń nr 9/2014 i 74/2014 oraz § 6 ust. 1 i ust. 20 Zarządzenia nr 39/2015 (zamówienia podprogowe).

²⁷ Na podstawie § 6 ust. 1 Zarządzenia Nr 20 Prezesa GUS z 21 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Głównego Urzędu Statystycznego (Dz.Urz. GUS z 2012 r., poz.61 ze zm.).

2.1. W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie na etapie planowania zamówień publicznych dokonywano oceny, które z zamówień publicznych mogą być udzielane z zastosowaniem klauzul społecznych. Kontrola NIK wykazała, że w 2013 r. oceny tej dokonywano, pomimo tego, że kwestia ta została uregulowana w przepisach wewnętrznych w 2014 r. (zarządzenia nr 9/2014 i 74/2014).

W latach 2013-2016, jak podała Dyrektor Generalna, w pierwszej kolejności stosowano klauzule społeczne w postępowaniach na usługi, które były rekomendowane przez KPRM i UZP m.in. edukacyjne i szkoleniowe, sprzątnięcia budynków, konserwatorskie i naprawcze, ochroniarskie, telekomunikacyjne i cateringowe. Stosując się do Wytucznych w 2013 r. Urząd zastosował klauzule społeczne w postępowaniach na świadczenie usług medycznych i usług sprzątnięcia. Sukcesywnie wprowadzał postanowienia o klauzulach społecznych do umów na rekomendowane przez KPRM przedmioty zamówień, po zakończeniu obowiązywania wcześniejszych umów, zawartych przed 24 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 209-214, 366, 367, 370, 375-379, 412-415, 455-457, 459, 493-495, 497, 502, 504-510)

2.2. Na mocy Zarządzenia nr 39/2015 analizę możliwości zastosowania klauzuli społecznej prowadzono również na etapie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²⁸.

Analiza pięciu wniosków dotyczących zamówień, w przypadku których nie zastosowano klauzul społecznych wykazała, że zawierały one uzasadnienie braku możliwości zastosowania klauzuli społecznej. Głównym powodem był: krótki czas realizacji zamówienia²⁹, specyfika zamówienia np. dostawa sprzętu komputerowego³⁰ oraz kwestia posiadania uprawnień specjalistycznych do przygotowania dokumentacji technicznej³¹.

(dowód: akta kontroli str. 1047)

2.3. W okresie objętym kontrolą, zastosowano klauzule społeczne w 13 postępowaniach przeprowadzonych na podstawie Pzp, zakończonych udzieleniem zamówienia, w tym: w trzech z 29 postępowań przeprowadzonych w 2013 r. (10%), w dwóch z 43 przeprowadzonych w 2014 r. (5%), w pięciu z 35 przeprowadzonych w 2015 r. (14%) i w trzech z pięciu postępowań przeprowadzonych do 30 kwietnia 2016 r. (60%).

Zamawiający stosował klauzule społeczne, określone w art. 29 ust. 4 pkt 1 Pzp (w dwunastu postępowaniach) oraz klauzulę, o której mowa w art. 29 ust. 4 pkt 3 Pzp (w jednym postępowaniu).

Wartość zamówień (brutto), w których zastosowano klauzule społeczne w stosunku do łącznej wartości zamówień udzielonych przez Zamawiającego wyniosła: 3,2% w 2013 r., 2,7% w 2014 r., 6,3% w 2015 r. 27% w 2016 r. (do 30 kwietnia)³². Natomiast wartość zamówień (brutto), w których zastosowano klauzule społeczne w stosunku do łącznej wartości zamówień udzielonych w wyniku postępowań prowadzonych na podstawie Pzp wyniosła: w 2013 r. – 3,4%, w 2014 r. – 2,9%, w 2015 r. – 7,1%

²⁸ W konkretnym zamówieniu analiza dokonywana była przez pracowników komórki, która przygotowywała wniosek o udzielenie zamówienia.

²⁹ Nr umów/zamówień 37/POPT/PN/2015, 23/SISP/2/PN/2015, 24/SISP/2/PN/2015.

³⁰ Nr umów/zamówień 30/POIG/PN/2015.

³¹ Nr umów/zamówień 22/BA/PN/2015.

³² Łączna wartość umów zawartych przez GUS (brutto) wyniosła: w 2013 r. 28 947,3 tys. zł (104 umowy), w 2014 r. 61 068,5 tys. zł (514 umów), w 2015 r. 43 920,6 tys. zł (452 umowy), w 2016 r. (do 30 kwietnia) 2 022,1 tys. zł (85 umów).

i w 2016 r. (do 30 kwietnia) – 43,9%³³.

(dowód: akta kontroli str. 10-25, 511-1050, 1077-1084)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zrezygnowano z klauzul społecznych w sześciu zaplanowanych postępowaniach³⁴ w trybie przetargu nieograniczonego.

Odnosnie przyczyn rezygnacji z klauzul społecznych w dwóch postępowaniach³⁵ z lat 2013-2014 Dyrektor Generalna nie podała przyczyn podjętej decyzji. W 2015 r. zrezygnowano z czterech postępowań zaplanowanych z klauzulą społeczną. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnej, rezygnacja spowodowana była m.in.: zbyt późnym (niż zakładano) rozpoczęciem procesu procedowania, co wpłynęło na skrócenie czasu realizacji zamówienia³⁶; modyfikacją SIWZ z powodu pytania wykonawcy³⁷ (szczegółowy opis w pkt 2.4. wystąpienia pokontrolnego str. 9); oraz charakterem zamówienia³⁸ obejmującego roboty budowlane, w wyniku wykonania których powstałe odpady należało segregować i utylizować, w związku z czym na etapie wszczęcia postępowania GUS zastąpił klauzulę społeczną klauzulą środowiskową.

W 2015 r. unieważniono pięć postępowań³⁹, w których zaplanowano zastosowanie klauzul społecznych. Unieważnienia postępowań nastąpiły, jak podała Dyrektor Generalna, z powodu m.in. niewpłynięcia żadnej oferty⁴⁰, wady uniemożliwiającej zawarcie umowy⁴¹ i niejednoznacznych postanowień SIWZ, które nie dotyczyły klauzul społecznych⁴². W żadnym z kontrolowanych unieważnionych postępowań, powodem unieważnienia nie były kwestie związane z zastosowaniem klauzul społecznych.

(dowód: akta kontroli str.366-492, 1047)

W latach 2015-2016 zastosowano klauzule społeczne w siedmiu zamówieniach podprogowych: w czterech z 251 zamówień udzielonych w 2015 r. (2%) i w trzech z 42 zamówień udzielonych do 30 kwietnia 2016 r. (7%), przy czym:

- w trzech⁴³ zastosowano klauzule, o której mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1 Pzp⁴⁴, podobnie w trzech⁴⁵ zamówieniach wymagano, aby wykonawca zatrudnił 30% pracowników na podstawie umowy o pracę,
- w jednym⁴⁶ zastosowano klauzulę, o której mowa w art. 29 ust.4 pkt 4 Pzp.

³³ Dotyczy umów zawartych w wyniku prowadzonych postępowań, przy czym zawarto: w 2013 r. 37 umów o wartości 27 508,3 tys. zł, w 2014 r. 46 umów o wartości 57 086,8 tys. zł, w 2015 r. 52 umowy o wartości 39 541,0 tys. zł i w 2016 r. (do 30 kwietnia) – sześć umów o wartości 1 245,0 tys. zł (brutto). Łączna wartość umów (brutto), w których zastosowano klauzule społeczne wyniosła 5 899 tys. zł, a w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio: 936,4 tys. zł, 1 627,3 tys. zł, 2 788,8 tys. zł i 546,5 tys. zł.

³⁴ 1. Na dostawę prasy, nr 78/BA/PN/2013; 2. Na dostawę materiałów eksploatacyjnych do drukarek, faksów nr 89/BA/PN/2013; 3. Na asystę ekspercką przy zarządzaniu projektem Portal Geostatystyczny – Faza II w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, nr 16/POIG/PN/2015; 4. Na szkolenia pracowników resortu statystyki publicznej w zakresie podnoszenia kompetencji, nr 17/2/BOK/PN/2015; 5. Na modernizację archiwum GUS wraz z dostawą regałów przesuwanych, nr 29/BA/PN/2015; 6. Na wykonanie i dostarczenie materiałów promocyjnych, nr 27/1/HU/DI/BS/PN/2015.

³⁵ Nr 78/BA/PN/2013 i 89/BA/PN/2013.

³⁶ Nr 16/POIG/PN/2015 i 27/1/HU/DI/BS/PN/2015.

³⁷ Nr 17/2/BOK/PN/2015.

³⁸ Nr 29/BA/PN/2015.

³⁹ 1. Na przygotowanie metodyczne oraz przeprowadzenie kursów języka angielskiego dla pracowników GUS w latach 2015-2018, nr 13/BOK/PN/2015; 2 i 3. Na wykonanie tłumaczeń pisemnych i ustnych oraz weryfikacja językowa i techniczno-merytoryczna (dwie części nr 33/1/DFK/PN/2015 i 33/2/DFK/PN/2015); 4. Na wykonanie i dostarczenie materiałów promocyjnych, nr 27/3/HU/DI/BS/PN/2015 (trzecia część postępowania); 5. Na usługi ochrony budynków GUS, nr 39/2/BBI/PN/2015 (druga część postępowania).

⁴⁰ Nr 27/3/HU/DI/BS/PN/2015 i 39/2/BBI/PN/2015.

⁴¹ Nr 33/1/DFK/PN/2015 i 33/2/DFK/PN/2015.

⁴² Nr 13/BOK/PN/2015.

⁴³ Nr 132/BA/2015, 113/BA/2015 i 123/BA.

⁴⁴ Wymagano, aby wykonawcy zatrudnili osoby niepełnosprawne i osobę bezrobotną.

⁴⁵ Nr 2/BA/2016, 8/BA/2016 i 11/BA/2016.

⁴⁶ Nr130/BA/2015.

Ponadto w dwóch zamówieniach⁴⁷ określono wymagania dotyczące zagwarantowania zatrudnionym pracownikom odpowiednich warunków pracy (tj. żądano od wykonawców przedstawienia regulaminu/instrukcji bhp). Naczelnik WPZ podała, że informację o innych rozwiązaniach, dotyczących zamówień prospołecznych, poza klauzulami społecznymi wskazanymi w art. 29 ust. 4 Pzp, pozyskała ze szkolenia i z Internetu.

Wartość (brutto) zamówień podprogowych, w których zastosowano klauzule społeczne w stosunku do łącznej wartości zamówień podprogowych wyniosła: w 2015 r. – 4,0% i w 2016 r. (do 30 kwietnia) – 21,1%⁴⁸. Natomiast wartość (brutto) zamówień podprogowych, w których zastosowano klauzule społeczne w stosunku do łącznej wartości zamówień udzielonych przez GUS wyniosła: 0,4% w 2015 r. i 8,1% w 2016 r. (do 30 kwietnia)⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. 10-25, 885-1050, 1077-1084)

W zamówieniach podprogowych zrezygnowano z zastosowania klauzuli społecznej w 2015 r. w jednym zamówieniu⁵⁰. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnej, powodem rezygnacji była obawa, że dodatkowe wymagania stawiane wykonawcom mogłyby negatywnie wpłynąć na zainteresowanie lokalnych, małych przedsiębiorców.

Natomiast w 2016 r. unieważniono jedno zamówienie⁵¹ zawierające klauzulę społeczną (wymagano, aby wykonawca zatrudnił 30% pracowników na podstawie umowy o pracę). Unieważnienie spowodowane było nieprecyzyjnymi nazwami produktów ujętymi w zapytaniach ofertowych. Zamówienie⁵² zostało powtórzone, wraz z ww. klauzulą.

(dowód: akta kontroli str. 366-492, 1047)

2.4. Szczegółowym badaniem NIK objęto 10 postępowań w trybie przetargu nieograniczonego⁵³, w których uwzględniono klauzule społeczne. W ich wyniku zawarto umowy o łącznej wartości 5 183,3 tys. zł brutto. W dziewięciu postępowaniach, w których zastosowano klauzulę określoną w art. 29 ust. 4 pkt 1 Pzp⁵⁴, łączna wartość umów brutto wyniosła 4 658,7 tys. zł. W postępowaniu, w którym zastosowano klauzulę określoną w art. 29 ust. 4 pkt 2 Pzp⁵⁵, wartość umowy brutto wyniosła 524,6 tys. zł.

Ponadto badaniem NIK objęto pięć umów zawartych w wyniku zamówień podprogowych⁵⁶ o łącznej wartości 211,8 tys. zł brutto, w przypadku których

⁴⁷ Nr 27/BA/2016 i 18/BA/2016 (trzy umowy).

⁴⁸ W wyniku zamówień podprogowych zawarto: w 2015 r. 400 umów o wartości 4 379,6 tys. zł. i w 2016 r. (do 30 kwietnia) – 79 umów o wartości 777,0 tys. zł (brutto). Łączna wartość umów (brutto), w których zastosowano klauzule społeczne wyniosła 340,9 tys. zł, a w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio: 176,8 tys. zł i 164,1 tys. zł.

⁴⁹ Łączna wartość umów zawartych przez GUS (brutto) wyniosła: w 2015 r. 43 920,6 tys. zł (452 umowy), w 2016 r. (do 30 kwietnia) 2 022,1 tys. zł (85 umów).

⁵⁰ Na sukcesywną usługę prania oraz prasowania bielizny wraz z transportem z i do ośrodka GUS „GOPLANA”, nr 43/BA/2015.

⁵¹ Na sukcesywny zakup wraz z dostawą odzieży roboczej dla pracowników GUS w 2016 r. i 2017 r., nr 5/BA/2016.

⁵² Nr 17/BA/2016.

⁵³ Dobór postępowań do badania dokonano metodą niestatystyczną, na podstawie osądu kontrolera, w szczególności mając na uwadze przedmiot zamówienia. Do badania wybrano postępowania: 1) Usługi opieki zdrowotnej w zakresie medycyny pracy (19/BA/PN/2013); 2) Usługi sprzątnięcia siedziby GUS w Warszawie (43/BA/PN/2013); 3) Usługi sprzątnięcia terenu zewnętrznego przyległego do GUS (47/BA/PN/2013); 4) Usługi sprzątnięcia siedziby GUS w Warszawie (77/BA/PN/2013); 5) Usługi sprzątnięcia siedziby GUS oraz przyległego terenu (9/BA/PN/2014); 6) Dostawa tuszy, tonerów i materiałów eksploatacyjnych do urządzeń wielofunkcyjnych, kserokopiarek, drukarek i faksów (15/2/BA/PN/2015); 7) Szkolenia dla pracowników resortu statystyki publicznej w zakresie podnoszenia kompetencji (17/1/BOK/PN/2015); 8) Przygotowanie metodyczne oraz prowadzenie kursów języka angielskiego dla pracowników GUS w latach 2015 – 2018 (18/BOK/PN/2015); 9) Usługi ochrony zewnętrznej i wewnętrznej obiektu GUS (39/1/BBI/PN/2015); 10) Usługi cateringowe dla potrzeb spotkań organizowanych w siedzibie GUS (40/BA/PN/2015).

⁵⁴ Klauzule społeczne ujęte w umowach dotyczyły wymogu zatrudnienia osób niepełnosprawnych i osób bezrobotnych.

⁵⁵ Klauzula społeczna ujęta w umowie dotyczyła utworzenia funduszu szkoleniowego.

⁵⁶ Dobór zamówień podprogowych do badania dokonano metodą niestatystyczną, na podstawie osądu kontrolera, w szczególności mając na uwadze przedmiot zamówienia. Do badania wybrano zamówienia: 1) Usługi konserwacji i napraw 14 szt. urządzeń dźwigowych oraz platform przy schodach w GUS (130/BA/2015); 2) Wykonanie usług

zastosowano klauzulę, o której mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1 Pzp⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 511-1039, 1047-1050)

We wnioskach o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (dotyczy również zamówień podprogowych) złożonych po wejściu w życie Zarządzenia nr 39/2015, ujmowano analizę możliwości zastosowania klauzul społecznych, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1 lit. a) i b). We wcześniejszych wnioskach nie ujmowano klauzul społecznych, ponieważ obowiązek ten wprowadzono zarządzeniem nr 39/2015.

Nie korzystano z odpłatnej pomocy podmiotów zewnętrznych przy ustalaniu wartości szacunkowej badanych zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 366, 368, 394, 1047-1050)

W dziesięciu SIWZ, w objętych kontrolą zamówieniach, Zamawiający zawarł opis klauzuli społecznej, sposób jej wykonania oraz sankcje z tytułu niespełniania wymagań dotyczących zastosowanej klauzuli społecznej oraz określił liczbę osób, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1 lit. a) i b) Pzp. Stosownie do art. 36 ust. 2 lit. b) i c) Pzp w ośmiu SIWZ określono sposób dokumentowania zatrudnienia wymaganych osób oraz uprawnienia Zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań ujętych w klauzulach społecznych. W pozostałych dwóch SIWZ nie zawarto takich postanowień (szczegółowo opis w pkt 1 nieprawidłowości wystąpienia pokontrolnego str. 13).

(dowód: akta kontroli str. 337, 339, 342, 353-360, 493, 494, 497, 499, 500, 1047-1050)

Wykonawcy zwrócili się do Zamawiającego o wyjaśnienie treści SIWZ w zakresie zaproponowanej klauzuli społecznej w przypadku pięciu zamówień⁵⁸. Pytania dotyczyły m.in. funkcji osób zatrudnionych w związku z zastosowaniem klauzuli określonej w art. 29 ust. 4 pkt 1 lit. a) i b) Pzp, przyczyn ich zatrudniania (na jakiej podstawie wykonawcy narzuca się obowiązek stosowania klauzul społecznych), okresu ich zatrudnienia (czy jest możliwość skrócenia okresu zatrudnienia), zasad wynagradzania osoby zatrudnionej na podstawie umowy o pracę (czy wykonawca musi zapewnić wynagrodzenie na poziomie najniższej krajowej), kar umownych (czy można usunąć je z umowy). Zamawiający udzielał wyjaśnień w terminach określonych w Pzp.

W trzech przypadkach Zamawiający zmienił SIWZ w zakresie klauzul społecznych. W jednym przypadku, na skutek pytania wykonawcy⁵⁹, Zamawiający zrezygnował z wymagania zatrudnienia co najmniej jednej osoby niepełnosprawnej⁶⁰. W dwóch pozostałych przypadkach, Zamawiający z własnej inicjatywy dokonał zmian, polegających na zastąpieniu wymagania zatrudnienia minimum dwóch osób bezrobotnych obowiązkiem zatrudnienia minimum jednej osoby niepełnosprawnej⁶¹

ochroniarskich w zakresie monitorowania systemu alarmowego zainstalowanego w ośrodku GOPLANA w Świnoujściu (132/BA/2015); 3) Usługa utrzymania i serwisowania kotłowni w ośrodku GUS „Goplana” w Świnoujściu (113/BA/2015); 4) Świadczenie usług niepow szechnych w obrocie krajowym i zagranicznym (123/BA) i 5) Zakup i montaż żaluzji w siedzibie GUS (8/BA/2016).

⁵⁷ Klauzule społeczne dotyczyły zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz osoby bezrobotnej.

⁵⁸ Nr: 19/BA/PN/2013, 9/BA/PN/2013, 15/2/BA/PN/2015, 17/1/BOK/PN/2015 i 18/BOK/PN/2015). Jedno pytanie do postępowania z 2013 r., cztery pytania do jednego z postępowań z 2014 r., sześć pytań do trzech postępowań z 2015 r.

⁵⁹ Pytanie wykonawcy: „Czy w przypadku, gdy w obu częściach wybrana zostanie oferta tego samego wykonawcy wystarczy zatrudnienie jednej osoby niepełnosprawnej? Część 2 to zaledwie dwa szkolenia, stąd pytanie o zasadność zatrudnienia oddzielnej osoby do tego samego działania”. GUS uznał argumenty wykonawcy i z uwagi na niską wartość części 2 i mały zakres szkoleń zrezygnował z klauzuli społecznej dokonując modyfikacji SIWZ.

⁶⁰ Zamawiający dla obu części postępowania 17/BOK/PN/2015 określił tą samą klauzulę społeczną tj. wymóg zatrudnienia, co najmniej jednej osoby niepełnosprawnej. GUS uznał argumenty wykonawcy i z uwagi na niską wartość części 2 i mały zakres szkoleń zrezygnował z klauzuli społecznej dokonując modyfikacji SIWZ, pozostawiając tą klauzulę w części 1 postępowania.

⁶¹ Postępowanie nr 15/BA/PN/2015.

oraz na zastąpieniu wymagania zatrudnienia co najmniej jednej osoby niepełnosprawnej obowiązkiem zatrudnienia, co najmniej jednej kobiety bezrobotnej w wieku 50+ w wymiarze co najmniej połowy pełnego wymiaru czasu pracy⁶². W tym ostatnim przypadku zmiana wynikała z niedopatrzenia Zamawiającego, który wymagał zatrudnienia osoby niepełnosprawnej do prowadzenia kursów językowych w Urzędzie, nie posiadając łazienek dostosowanych do ich potrzeb. Dyrektor Generalna podała m.in., że komórka wnioskująca (Biuro Organizacji i Kadr) nie miała wiedzy o niedostosowaniu łazienek w Urzędzie do potrzeb osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 337, 338, 342, 349, 350, 366, 367, 408, 418, 419, 1047-1076)

W przypadku trzech⁶³ z 10 badanych zamówień, we wzorach umów stanowiących załączniki do SIWZ i w konsekwencji w podpisanych umowach, określono sposób monitorowania realizacji klauzul społecznych, wymagając przedkładania informacji miesięcznych lub kwartalnych w zakresie wykonania obowiązków związanych z zastosowaniem klauzuli lub listy osób zatrudnionych do realizacji przedmiotu zamówienia.

We wszystkich zamówieniach podprogowych określono sposób monitorowania realizacji klauzul społecznych, wymagając od wykonawców przedkładania sprawozdań kwartalnych z realizacji zamówienia.

Ponadto Zamawiający zapewnił sobie w umowach uprawnienie do kontroli wykonania przez wykonawcę obowiązków wynikających z zastosowania klauzul społecznych na każdym etapie realizacji umowy⁶⁴ oraz uprawnienia do uzyskiwania, głównie poprzez przedłożenie na żądanie Zamawiającego, dokumentów potwierdzających, że przedmiot umowy jest wykonywany przez osoby, o których mowa w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 337, 339, 353-359, 493, 494, 499, 500, 568-602, 853-961, 1047-1050)

We wszystkich badanych umowach, zawartych po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego, określono sankcje z tytułu niespełnienia wymagań w zakresie prawidłowego stosowania danej klauzuli społecznej w związku z realizacją zamówienia, w tym: wypowiedzenie umowy⁶⁵, karę umowną określoną, jako iloczyn kwoty najniższego wynagrodzenia i liczby niezatrudnionych osób w każdym miesiącu, w którym stwierdzono obniżenie zatrudnienia⁶⁶, karę umowną w wysokości 2,0 tys. zł za miesiąc z tytułu niezatrudnienia wymaganych osób, karę umowną w wysokości 80 zł lub 100 zł za dzień niezatrudnienia wymaganej osoby, karę umowną w wysokości 100 zł brutto za każdy dzień niezatrudnienia wymaganej osoby⁶⁷.

W czterech umowach o zamówienia podprogowe określono sankcje z tytułu niespełnienia wymagań wynikających z zastosowanych klauzul społecznych: wypowiedzenie umowy⁶⁸, karę umowną w wysokości 50 zł brutto za każdy dzień

⁶² Postępowanie nr 18/BOK/PN/2015.

⁶³ Postępowania nr: 19/BA/PN/2013, 47/BA/PN/2013 i 40/BA/PN/2015.

⁶⁴ Zamawiający zapewnił sobie uprawnienia do kontroli realizacji klauzul społecznych, wymagając od wykonawców zapewnienia możliwości przeprowadzenia tych czynności (43/BA/PN/2013, 47/BA/PN/2013 77/BA/PN/2013), w wyniku której będzie sporządzony protokół (nr 19/BA/PN/2013). Jednakże Zamawiający nie określili miejsca wykonania czynności kontrolnych (np. siedziba wykonawcy).

⁶⁵ W umowach: nr 19/BA/PN/2013, 9/BA/PN/2014, 15/2/BA/PN/2015, 17/1/BOK/PN/2015 i 18/BOK/PN/2015. Występują przypadki, w których zamawiający w jednej umowie zawarły dwie sankcje np. w umowie (9/BA/PN/2014) zawarto kary umowne i prawo do rozwiązania umowy w przypadku zwłoki w zatrudnieniu z przyczyn zależnych od wykonawcy przekraczającej 30 dni, czy w umowie (18/BOK/PN/2015) zawarto kary umowne w wysokości 2,0 tys. zł za miesiąc, w którym z winy wykonawcy nie została zatrudniona osoba i prawo do rozwiązania umowy z winy wykonawcy.

⁶⁶ W umowach nr: 43/BA/PN/2013, 47/BA/PN/2013 i 77/BA/PN/2013.

⁶⁷ W umowach nr: 9/BA/PN/2014, 18/BOK/PN/2015, 39/1/BBI/PN/2015 i 40/BA/PN/2015.

⁶⁸ W umowie nr 130/BA/2015.

niezatrudnienia wymaganej osoby⁶⁹, karę umowną w wysokości 0,2% wynagrodzenia za niedostarczenie kwartalnego oświadczenia o realizacji klauzuli społecznej⁷⁰. W jednej umowie⁷¹ o zamówienie podprogowe nie określono sankcji z tytułu niespełnienia wymagań przez wykonawcę.

Badanie 10 zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego wykazało, że Zamawiający w trzech⁷² przypadkach otrzymywał od wykonawców wymaganą umową dokumentację niezbędną do monitorowania realizacji zastosowania klauzul społecznych. Z jej analizy wynika, że wymagania dotyczące zatrudnienia, wynikające z realizacji danej klauzuli społecznej, zostały przez wykonawców spełnione. W wyniku monitoringu w trakcie realizacji jednego zamówienia⁷³, GUS naliczył kary umowne w wysokości 1,0 tys. zł.

W jednym przypadku zamówień podprogowych⁷⁴, w sprawozdaniu kwartalnym wykonawca podał, że wszyscy pracownicy w firmie pracują na podstawie umowy o pracę (wymagano, 30% pracowników zatrudnionych było na podstawie umowy o pracę). W pozostałych czterech przypadkach, na skutek kontroli NIK, w GUS podjęto czynności sprawdzające poprawność danych ujętych w sprawozdaniach kwartalnych, w wyniku czego naliczono w jednym przypadku⁷⁵ karę umowną w wysokości 10,6 tys. zł.

Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej, zastosowanie klauzul społecznych w zamówieniach nie spowodowało dodatkowych nakładów po stronie GUS związanych z kontrolą, monitorowaniem i oceną realizacji zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 511-1018, 1047-1050)

2.5. W wymaganym terminie przekazano Prezesowi UZP Informację o stosowaniu klauzul społecznych w 2015 r. Za wyjątkiem pkt I Informacji (o liczbie/wartości postępowań w jednostce), dane w Informacji zostały wykazane poprawnie⁷⁶. Na skutek ustaleń NIK dokonano korekty Informacji (szczegółowy opis w pkt. 4 ustalonych nieprawidłowości str.16).

(dowód: akta kontroli str. 19-258, 269, 490, 491, 1160-1174)

2.6. Kontrole wewnętrzne przeprowadzane przez pracowników Wydziału Kontroli w badanym okresie w Urzędzie nie obejmowały stosowania klauzul społecznych⁷⁷. Naczelnik Wydziału Kontroli podała m.in., że na etapie planowania kontroli na lata 2013 - 2016 nie dostrzegano potrzeby/nie zaistniały okoliczności, które uzasadniałyby kontrolę zagadnień dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Zadania audytowe w badanym okresie również nie obejmowały kwestii stosowania klauzul społecznych⁷⁸. Audytor Wewnętrzny podała m.in., że kwestie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach nie zostały uwzględnione w badaniach za lata

⁶⁹ W umowach nr 113/BA/2015, 132/BA/2015.

⁷⁰ W umowie nr 8/BA/2016.

⁷¹ W umowie nr 123/BA.

⁷² Umowy nr: 17/1/BOK/PN/2015, 17/1/BOK/PN/2015, 40/BA/PN/2015.

⁷³ Umowa nr 40/BA/PN/2015.

⁷⁴ Umowa nr 8/BA/2015.

⁷⁵ Umowa nr 113/BA/2015.

⁷⁶ W punktach: nr II (Informacja o zastosowanych klauzulach społecznych), nr III (Informacje o unieważnionych postępowaniach) i nr IV (dodatkowe informacje). Informacja nie była korygowana w okresie objętym kontrolą.

⁷⁷ W latach 2013-2016 komórka kontroli wewnętrznej w GUS przeprowadzała dwie kontrole w zakresie zamówień publicznych (w 2015 r. i w 2016 r. „Zakupy towarów i usług, których wartość nie przekraczała 30 000 Euro”), ale nie kontrolowano kwestii stosowania klauzul społecznych.

⁷⁸ W badanym okresie w GUS przeprowadzono jeden audyt wewnętrzny w zakresie zamówień publicznych (pt. „Procedury i realizacja zamówień publicznych, do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych” w 2015 r.), ale nie obejmował kwestii stosowania klauzul społecznych.

2013 - 2016, z uwagi na fakt, że nie zostały one obarczone istotnym ryzykiem z powodu na fakultatywność stosowania tych klauzul.

(dowód: akta kontroli str. 78-193)

2.7. W związku z Zaleceniami RM, Dyrektor Generalna zaleciła doraźną kontrolę prawidłowości wykonywania obowiązków dotyczących klauzul społecznych, które zastosowano w umowach zawartych w 2015 r. oraz umowach zawartych we wcześniejszym okresie⁷⁹, z mocą obowiązywania w 2015 r. Kontrolę prowadzili pracownicy komórek wnioskujących (koordynatorzy umów). Poinformowali oni Dyrektora DFK i Dyrektora Generalną GUS⁸⁰ o jej wynikach, w tym m.in., że wykonawcy umów wykonali obowiązki wynikające z zastosowanych klauzul społecznych⁸¹. Kontrola NIK nie potwierdza, aby jeden z wykonawców⁸² wykonał obowiązki wynikające z zastosowanej klauzuli (szczegółowy opis w pkt 3 ustalonych nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 214-257)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch z 10 zbadanych SIWZ w opisie przedmiotu zamówienia nie określono wymagań związanych z zastosowaną klauzulą społeczną, tj.: opisu sposobu dokumentowania zatrudnienia osób⁸³, co było niezgodne art. 36 ust. 2 pkt 9 lit b Pzp oraz uprawnień Zamawiającego w zakresie kontroli spełnienia przez wykonawcę wymagań⁸⁴, co było niezgodne z art. 36 ust. 2 pkt 9 lit c Pzp. W wyjaśnieniach Dyrektor Generalna podała, że nieokreślenie wymaganych elementów w SIWZ wynikało z niezamierzonego działania i spowodowane były omyłką.

(dowód: akta kontroli str. 337, 339, 342, 353-360, 493, 494, 497, 499, 500, 1047)

2. W siedmiu⁸⁵ z 10 zbadanych umów, zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań w trybie przetargu nieograniczonego, nie określono sposobu monitorowania wykonania przez wykonawcę obowiązków wynikających z zastosowanej klauzuli społecznej, jak np. przedkładanie do 20 dnia miesiąca/kwartalnie informacji w zakresie realizacji klauzuli, co uregulowano w innych kontrolowanych umowach. Dyrektor Generalna podała m.in., że przez nieuwagę nie ujęto w umowach sposobu monitorowania realizacji klauzul społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 337, 339, 353-359, 493, 494, 499, 500, 511-521, 539-552, 653-658, 685-698, 741-765, 822-844, 1047-1050)

3. W przypadku ośmiu z 15 objętych analizą zamówień⁸⁶ stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nieegzekwowania przez Urząd lub nieskutecznego egzekwowania realizacji postanowień umownych.

3.1. W sześciu przypadkach⁸⁷ nie egzekwowano od wykonawców udokumentowania zatrudnienia pracowników i przedłożenia brakujących dokumentów, które były

⁷⁹ Pismo Dyrektora Generalnego do dyrektorów komórek organizacyjnych GUS z 4 stycznia 2013 r., znak: DFK-04-290-3/2013.

⁸⁰ Pismo z 22 lutego 2016 r. o symb. GUS-DFK04.271.17.2016.1.

⁸¹ W zamówieniach 17/BOK/PN/2015, 18/BOK/PN, 15/2/BA/PN/2015, 9/BA/PN/2014, 123/BA/2015 i 19/1/POIG/PN/2015.

⁸² Zamówienie nr 9/BA/PN/2014.

⁸³ Postępowanie 9/BA/PN/2014.

⁸⁴ Postępowanie 40/BA/PN/2015.

⁸⁵ Zamówienia o nr: 43/BA/PN/2013, 77/BA/PN/2013, 9/BA/PN/2014, 15/2/BA/PN/2015, 17/1/BOK/PN/2015, 18/BOK/PN/2015 i 39/1/BBI/PN/2015).

⁸⁶ W tym: 10 postępowań przetargowych i pięć zamówień podprogowych.

⁸⁷ Zamówienia o nr: 19/BA/PN/2013, 43/BA/PN/2013, 47/BA/PN/2013, 77/BA/PN/2013, 9/BA/PN/2014 i 39/1/BBI/PN/2015. Pięciu wykonawców, bo jeden z nich realizował dwie umowy z GUS, tj. 43/BA/PN/2013 i 77/BA/PN/2013.

wymagane na podstawie zawartej umowy (tj. skierowania z urzędu pracy osoby bezrobotnej, umowy o pracę z zatrudnioną osobą, oferty złożonej do urzędu pracy, listy bezrobotnych zatrudnionych w związku z realizacją wymagań dotyczących klauzuli społecznej, regulaminu funduszu szkoleniowego). Dyrektor Generalna podała, że główną przyczyną było mylne uznanie koordynatorów umów, że przedłożone dokumenty były wystarczające.

NIK zauważa, że w umowach jednoznacznie określono, które dokumenty, w jakich terminach wykonawcy powinni byli przedłożyć Zamawiającemu, aby udokumentować swoje starania w zakresie pozyskania wymaganych pracowników przez okres realizacji przedmiotu zamówienia i utrzymania ich zatrudnienia w tym okresie.

3.2. W ośmiu przypadkach⁸⁸ nie podejmowano działań wyjaśniających w okresie realizacji zamówień publicznych, mimo że wykonawcy przedłożyli dokumenty, z których wynikało, że nie realizują lub nienależycie realizują umowy z zastosowaniem klauzul społecznych, na:

- dostawę tonerów i materiałów eksploatacyjnych do urządzeń wielofunkcyjnych⁸⁹ - wykonawca przedłożył z ośmiodniowym opóźnieniem wymagane dokumenty wskazując, że zatrudnił wymaganą osobę na okres próbny na trzy miesiące, a umowa z GUS (§11 ust. 1, 2 i 3) wymagała, aby zatrudnienie trwało przez dwa lata;
- usługę sprzątnięcia zewnętrznego⁹⁰ - wykonawca poinformował GUS trzy miesiące po podpisaniu umowy, że nie zatrudnił wymaganej osoby, bo musiałby zwolnić inną dotychczas pracującą. Zadeklarował zatrudnienie wymaganej osoby w okresie zimowym przy „akcji zima”. Kontrola NIK wykazała, że wykonawca nie zatrudnił wymaganej osoby, co było niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 6 umowy;
- usługę ochrony⁹¹ - wykonawca przedłożył skierowanie z urzędu pracy⁹² i umowę z zatrudnioną osobą, którą zawarł blisko osiem miesięcy przed podpisaniem przedmiotowej umowy z GUS; co naruszało postanowienia §16 ust. 1 i 2 umowy;
- usługę sprzątnięcia terenu zewnętrznego GUS⁹³ - wykonawca zatrudnił dwie osoby z opóźnieniem sześciomiesięcznym i 18 miesięcznym, co było niezgodne z § 13 ust. 1 i 2 umowy;
- usługę sprzątnięcia terenu zewnętrznego GUS⁹⁴ oraz usługę sprzątnięcia budynku GUS⁹⁵ - wykonawcy pomimo zatrudnienia wymaganych osób nie przedłożyli skierowania z urzędu pracy, mimo że taki obowiązek wynikał z § 13 ust. 1 i oraz § 12 ust. 1 i 2 pkt 2 ww. umów z GUS;
- usługę sprzątnięcia budynku GUS⁹⁶ - pomimo, że wykonawca przedłożył ofertę pracy złożoną w Urzędzie Pracy, to nie przedłożył dokumentów świadczących o zatrudnieniu wymaganych osób oraz dokumentów, z których wynika brak możliwości zatrudnienia pracowników, co było niezgodne z § 11 ust. 1, 4 i 5 umowy;
- usługi opieki medycznej⁹⁷ - wykonawca nie przedłożył wymaganego (§ 5 ust. 1 i 2 umowy) regulaminu funduszu szkoleniowego i układu zbiorowego pracy zawierającego postanowienia o funduszu szkoleniowym, a mimo tego przez blisko rok świadczył usługi i wystąpił do GUS o aneksowanie umowy w zakresie wykreślenia klauzuli społecznej;

⁸⁸ Z tego: siedem przypadków dotyczy przetargowych zamówień publicznych i jeden przypadek zamówienia podprogowego.

⁸⁹ Nr 15/2/BA/PN/2015.

⁹⁰ Nr 47/BA/PN/2013.

⁹¹ Nr 39/1/BBI/PN/2015.

⁹² Skierowanie z urzędu pracy było wystawione blisko dziewięć miesięcy przed podpisaniem umowy z GUS.

⁹³ Nr 9/BA/PN/2015.

⁹⁴ Nr 9/BA/PN/2015.

⁹⁵ Nr 77/BA/PN/2014.

⁹⁶ Nr 43/BA/PN/2013.

⁹⁷ Nr 19/BA/PN/2013.

- usługi utrzymania i serwisowania kotłowni⁹⁸ - wykonawca podał w sprawozdaniu z realizacji zamówienia podprogowego, że nie zrealizował klauzuli społecznej z powodu niezatrudnienia osoby bezrobotnej⁹⁹ w I kwartale 2016 r. oraz jak wyjaśniła Dyrektor Generalna, również w II kwartale 2016 r., co było niezgodne z § 9 ust. 1 umowy.

Powyższe wskazuje, że działania GUS ograniczały się jedynie do zebrania od wykonawców dokumentów (w tym korespondencji e-mail), bez dokonywania analizy ich treści, o czym świadczy brak działań w przypadkach stwierdzenia niewywiązywania się lub nienależytego wywiązywania się wykonawców z obowiązków dotyczących klauzul społecznych.

Dyrektor Generalna wyjaśniła m.in, że koordynatorzy umów nie dopełniali obowiązków i błędnie interpretowali przekazane informacje przez wykonawców, które traktowali za wystarczające.

Dopiero na skutek kontroli NIK koordynatorzy umów skorzystali z uprawnień wynikających z postanowień tych umów i podjęli działania, w wyniku których Urząd, w trakcie kontroli NIK, zastosował sankcje wobec wykonawców: naliczył kary umowne do jednej umowy z zamówienia podprogowego w wysokości 10 550 zł¹⁰⁰ i siedmiu umów z sześcioma wykonawcami wyłonionymi w przetargach nieograniczonych w łącznej wysokości 524 679,17 zł¹⁰¹, ponadto wdrożył procedurę rozwiązania umowy z jednym wykonawcą¹⁰².

Zdaniem NIK, skala i wielkość kar umownych byłaby niższa, gdyby koordynatorzy umów na bieżąco monitorowali realizację wymagań dotyczących klauzul społecznych, korzystali z uprawnień kontrolnych (kontrolowaliby realizację klauzul) i sprawdzających (żądaliby wymaganych umowami dokumentów) oraz analizowali złożone przez wykonawców dokumenty z należytą starannością. Kary umowne naliczono ze znacznym opóźnieniem, które wynosiło od siedmiu miesięcy do blisko trzech lat od daty zawarcia umów z wykonawcami.

(dowód: akta kontroli str. 270-277, 288-305, 337-679, 822-852, 1047-1050, 1458-1470)

4. W Informacji o stosowaniu klauzul społecznych w 2015 r. przekazanej Prezesowi UZP, GUS niepoprawnie wykazał (w pkt I, który dotyczył liczby/wartości postępowań w jednostce) wartości kwotowe i procentowe postępowań przetargowych, w których zastosowano klauzule społeczne, zawyżając o 57 327,65 zł netto wartości zakończonych postępowań z klauzulą społeczną (przyjęto netto 2 423 413,21 zł, tj. 7,47%, a należało wykazać netto 2 366 085,56 zł, tj. 7,30%). Zastępująca Dyrektor Generalną GUS podała, że przyczyną błędnie wykazanych wartości w pkt I Informacji były omyłki. Do obliczeń wartości postępowań z klauzulą społeczną przyjęto błędną wartość umowy nr 39/1/BBI/PN/2016 na usługi ochrony budynku GUS. W trakcie kontroli NIK, GUS przesłał korektę ww. informacji do UZP¹⁰³.

Niepoprawne wykazanie danych w pkt I Informacji świadczy o nienależytej staranności przy sporządzeniu i weryfikacji dokumentu sprawozdawczego.

(dowód: akta kontroli str. 19-258, 269, 490, 491, 1160-1174, 1450-1451)

⁹⁸ Nr 113/BA/2015.

⁹⁹ Wykonawca podał to w sprawozdaniu kwartalnym (z 29 marca 2016 r.) wskazując, że od 1 stycznia 2016 r. nie zatrudnił osoby wymaganej klauzulą społeczną. Kolejne sprawozdanie z 29 czerwca 2016 r. również zawierało informację o niezatrudnieniu wymaganej osoby.

¹⁰⁰ Nr 113/BA/2015.

¹⁰¹ Zamówienia o nr: 19/BA/PN/2013, 43/BA/PN/2013, 47/BA/PN/2013, 77/BA/PN/2013, 9/BA/PN/2014, 15/2/BA/PN/2015, 39/1/BBI/PN/2015.

¹⁰² Z pisma z 13 września 2016 r. Dyrektor Generalnej GUS wynika m.in., że zostanie rozwiązana umowa 15/2/BA/PN/2015 i zostanie naliczona kara umowna w wysokości 20% wynagrodzenia za przedmiot umowy tj. 302 428,87 zł.

¹⁰³ Pismo z 2 września 2016 r. o symb. GUS-DFK04.271.76.2016.1.

1. NIK zwraca uwagę, że dwóch kolejnych wykonawców świadczących dla GUS usługi o podobnym charakterze zatrudniło do pracy tego samego pracownika, bez pośrednictwa urzędu pracy, do czego zobowiązywały wykonawców postanowienia podpisanych umów¹⁰⁴. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że przy realizacji ww. zamówień nie zatrudniono nowego pracownika (bezrobotnego skierowanego przez urząd pracy). Pierwszy wykonawca zmienił jedynie formę zatrudnienia, tj. umowę o dzieło zastąpił umową o pracę. Kolejny wykonawca, który wygrał postępowanie przetargowe na usługi sprzątnięcia w GUS, zatrudnił tę samą osobę.

(dowód: akta kontroli str. 270-287, 539-567, 603-652, 1047-1049)

2. NIK zwraca uwagę, że kontrola doraźna prowadzona przez pracowników komórek wnioskujących GUS, którzy byli odpowiedzialni za realizację umów z wykonawcami nie przyniosła oczekiwanych rezultatów i była w ocenie NIK działaniem niewystarczającym, gdyż w jednym przypadku, mimo iż wykonawca nie realizował klauzuli społecznej, w kontroli uznano, że była ona realizowana.

3. NIK zauważa potrzebę zintensyfikowania nadzoru nad udzielaniem zamówień publicznych w Urzędzie, w celu zminimalizowania ryzyka wystąpienia potencjalnych uchybień w zakresie klauzul społecznych zarówno na etapie postępowania o udzielenie zamówienia, jak i na etapie realizacji umów.

4. NIK zwraca uwagę, że w umowach o zamówienia podprogowe GUS zobowiązał wykonawców do składania sprawozdań/informacji z realizacji klauzul społecznych. Jednakże w umowach nie określono, jakie dane należy w nich uwzględnić. NIK stwierdziła, że w trzech przypadkach sprawozdania te zawierały nieprecyzyjne dane¹⁰⁵, uniemożliwiające lub utrudniające ich weryfikację pod kątem spełnienia przez wykonawcę obowiązków dotyczących klauzul społecznych. W wyjaśnieniach Dyrektor Generalna podała m.in., że sprawozdania kwartalne przedkładane przez wykonawców uznawane były przez Zamawiającego za wystarczające, bo wykonawcy zobowiązali się w umowach do zatrudnienia wymaganych osób. Zdaniem NIK, sprawozdania kwartalne z realizacji klauzul społecznych powinny umożliwić ustalenie liczby osób zatrudnionych przez wykonawcę oraz okres ich zatrudnienia, z uwzględnieniem daty rozpoczęcia zatrudnienia. Dane te powinny być wymagane, gdyż w umowach z wykonawcami nie wymagano przedłożenia dokumentów potwierdzających zatrudnienie.

(dowód: akta kontroli str. 288-305, 337, 340-342, 363-365, 493-497, 500-502, 1050, 1460-1470)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Dyrektor Generalna podjęła działania na poziomie zarządczym celem realizacji Wytucznych i Zaleceń RM. W całym okresie objętym kontrolą, dokonywano w Urzędzie analizy możliwości zastosowania klauzul społecznych. W ośmiu na dziesięć zbadanych dokumentacji przetargowych określano wymagania związane

¹⁰⁴ Pierwszy z wykonawców w 2014 r. świadczył usługi sprzątnięcia siedziby GUS (77/BA/PN/2013) i w terminie ujętym w umowie z GUS zatrudnił pracownika utrzymania czystości. Drugi wykonawca, z którym zawarto umowę od 1 sierpnia 2014 r. do 30 sierpnia 2017 r. na usługi sprzątnięcia terenów zewnętrznych (9/BA/PN/2014) zatrudnił tego samego pracownika 21 stycznia 2015 r. na stanowisku pracownika fizycznego, z blisko sześciomiesięcznym opóźnieniem.

¹⁰⁵ Wykonawca umowy (123/BA/2015) w oświadczeniu podał, że: „w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2016 r. (w firmie) jest zatrudniona osoba, która posiada lekki stopień niepełnosprawności...”. Treść ta nie pozwala ustalić osoby zatrudnionej (z imienia i nazwiska) oraz momentu jej zatrudnienia (czy zatrudniono ją przed zawarciem umowy, czy w związku z jej realizacją). Wykonawca umowy (130/BA/2015) oświadczył, że: „zatrudnia pracownika na stanowisku pomocnika konserwatora urządzeń dźwigowych na podstawie umowy o pracę na czas określony, który dotychczas był zarejestrowany, jako bezrobotny”. Treść ta nie pozwala zweryfikować: okresu, za jaki jest składane oświadczenie, osoby która została zatrudniona (z imienia i nazwiska), momentu zatrudnienia (od kiedy zatrudniono, czy nie nastąpiło to przed zawarciem umowy, lub np. 30 marca 2016 r.). Brak daty dziennej zatrudnienia, uniemożliwia zastosowanie przepisów umowy o ewentualnych sankcjach. W oświadczeniu wykonawca (132/BA/2015) podał, że: „...zgodnie z umową ... w ramach realizowanego zadania zatrudniał w I kwartale 2016 r. 1 osobę niepełnosprawną...”. Treść ta nie pozwala zweryfikować: osoby zatrudnionej (czy była to ta sama osoba, bo nie podano imienia i nazwiska), momentu zatrudnienia (bo mogło to nastąpić od 2 stycznia 2016 r. do 31 marca 2016 r. lub od 31 marca 2016). Brak dat dziennych, uniemożliwia zastosowanie przepisów umowy o ewentualnych karach umownych.

z zastosowaną klauzulą społeczną. NIK, jako nieprawidłowe ocenia działania GUS w trakcie realizacji umów, gdyż mimo, że w umowach tych zapewnił sobie uprawnienia do sprawdzania i kontroli klauzul społecznych w udzielanych zamówieniach oraz przewidział sankcje za ich nierealizowanie, nie korzystał z tych uprawnień. Dopiero w wyniku kontroli NIK wykonawcom, którzy nie wywiązali się z postanowień umowy w zakresie realizacji klauzul społecznych, Zamawiający naliczył kary umowne

Informacja o zastosowanych klauzulach społecznych w zamówieniach publicznych GUS w 2015 r. została przekazana do Prezesa UZP w terminie, jednakże podano w niej dane niezgodne ze stanem faktycznym, co świadczyło nie nierzetelnym jej przygotowaniu.

3. Efekty stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

Opis stanu faktycznego

3.1. Ustalono, że zakładane cele społeczne osiągnięto w przypadku czterech z 10 objętych badaniem umów zawartych w wyniku postępowań przeprowadzonych w trybach Pzp, tj. zatrudniono dwie osoby niepełnosprawne i dwie osoby bezrobotne, które skierowano z urzędu pracy¹⁰⁶. Nie osiągnięto zakładanego celu społecznego w postaci zatrudnienia ośmiu osób bezrobotnych skierowanych z urzędu pracy w przypadku pięciu umów¹⁰⁷, gdyż wykonawcy tych umów nie wywiązali się z postanowień umownych. Jeden z wykonawców nie utworzył, przewidzianego umową funduszu szkoleniowego¹⁰⁸.

W przypadku pozostałych trzech postępowań, które nie były objęte szczegółowym badaniem, Zamawiający wymagał od wykonawców zatrudnienia trzech osób bezrobotnych i jednej osoby niepełnosprawnej¹⁰⁹.

Zakładane cele społeczne osiągnięto w przypadku czterech z pięciu objętych badaniem zamówień podprogowych, tj. zatrudniono dwie osoby niepełnosprawne i jedną osobę bezrobotną¹¹⁰. Jeden z wykonawców, zatrudniał w firmie 30% pracowników na podstawie umowy o pracę¹¹¹, zgodnie z wymaganiami Zamawiającego. Nie osiągnięto zakładanego celu społecznego związanego z zatrudnieniem jednej osoby bezrobotnej¹¹², gdyż wykonawca umowy nie wywiązał się z jej postanowień.

W przypadku pozostałych czterech zamówień podprogowych, które nie były objęte szczegółowym badaniem, Zamawiający wymagał od wykonawców, aby 30% osób zatrudniali na umowę o pracę (w dwóch zamówieniach) oraz aby wykonawcy przedłożyli instrukcję bhp przed realizacją zamówienia (w dwóch zamówieniach)¹¹³.

(dowód: akta kontroli str. 3-5, 9-25, 366,368-370, 407, 487-491, 511-1050)

¹⁰⁶ Dwie osoby niepełnosprawne w wymiarze dwóch etatów (umowy nr 15/2/BA/PN/2015, 17/1/BOK/PN/2015) oraz dwie osoby mających status osoby bezrobotnej w wymiarze półtora etatu (umowy nr 18/BOK/PN/2015, 40/BA/PN/2015).

¹⁰⁷ Wykonawcy nie zatrudnili ośmiu osób bezrobotnych w wymiarze 3,5 etatu (77/BA/PN/, 9/BA/PN/2014, 39/1/BBI/PN/2015, wymiaru zatrudnienia nie podano w zamówieniach: 43/BA/PN/2013, 47/BA/PN/2013).

¹⁰⁸ Dotyczy to postępowania 19/BA/PN/2013.

¹⁰⁹ W trzech postępowaniach, których NIK nie kontrolował, Zamawiający zobowiązał wykonawców do zatrudnienia trzech osób bezrobotnych w wymiarze dwóch etatów (4/1/BA/PN/2016, 4/2/BA/PN/2016, nie określono wymiaru zatrudnienia 19/1/POIG/PN/2015) oraz jedną osobę niepełnosprawną w wymiarze jednego etatu (42/1/DFK/PN/2015).

¹¹⁰ Dwie osoby niepełnosprawne (w przypadku umowy nr 132/BA/2015 określono wymiar pełnego etatu, a w przypadku umowy nr 123/BA/2015 nie określono wymiaru zatrudnienia) oraz jedną osobę bezrobotną w wymiarze jednego etatu (umowa nr 130/BA/2015).

¹¹¹ Umowa nr 8/BA/2016.

¹¹² Wykonawca nie zatrudnił jednej osoby bezrobotnej w wymiarze jednego etatu (113/BA/2015).

¹¹³ Zamawiający wymagał w dwóch zamówieniach zatrudnienia 30% osób zatrudnionych w firmie na umowę o pracę (11/BA/2016, 2/BA/2016) oraz w dwóch zamówieniach wymagał od wykonawcy przedłożenia regulaminu bezpieczeństwa i higieny pracy dla osób przez niego zatrudnionych sprząających w ośrodku GUS Goplana (18/3/2016, 18/2/2016).

3.2. NIK, w wyniku analizy dokumentacji trzech zamówień publicznych, zrealizowanych przez GUS, w których zastosowano klauzule społeczne z zamówieniami dotyczącymi usług tego samego typu, w których nie uwzględniono klauzul¹¹⁴ ustaliła, że we wszystkich zamówieniach kryterium oceny ofert była cena, a liczba składanych ofert w przypadku zamówień, w których zastosowano klauzulę społeczną była niższa, niż w przypadku zamówień, w których takiej klauzuli nie zastosowano.

(dowód: akta kontroli str. 21-25, 408, 413-415, 1047)

3.3. Pozytywne strony klauzul społecznych, w opinii Dyrektora Generalnej, to niewątpliwie aspekt społeczny. Stosowanie klauzul społecznych służy zatrudnieniu osób mających trudności w znalezieniu pracy, w konsekwencji przyczynia się do integracji zawodowej i społecznej tych osób. Dyrektora Generalna podała, że brak realizacji lub opóźnienia w realizacji klauzul społecznych przez wykonawców oraz opóźnienia w dostarczaniu przez nich wymaganej dokumentacji stanowią problemy w stosowaniu klauzul społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 366, 368, 370, 407, 428-430, 493, 495, 497)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Zastosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych ma wspierać realizację celów społecznych (polityk społecznych), tj. m.in. ma za zadanie wsparcie integracji osób mających problemy społeczno – zawodowe. Klauzule społeczne stosowano w Urzędzie zarówno w zamówieniach przeprowadzanych w trybach Pzp, jak również w zamówieniach podprogowych. NIK zauważa, jako pozytywny efekt działań GUS w zakresie zastosowania klauzul społecznych, zatrudnienie czterech osób niepełnosprawnych, trzech osób bezrobotnych, które wykonywały swoje zadania na podstawie umowy o pracę. Nie osiągnięto jednakże wszystkich zakładanych efektów społecznych (tj. nie zatrudniono dziewięciu osób bezrobotnych i nie utworzono funduszu szkoleniowego), gdyż wykonawcy nie wywiązywali się z postanowień, dotyczących klauzul społecznych zawartych w podpisanych z GUS umowach.

¹¹⁴ Porównano trzy zamówienia o podobnym charakterze (z klauzulą społeczną i bez), tj. umowy nr 9/BA/PN/2014 i 53/DAB/PN/2011 na usługi sprzątnięcia siedziby GUS, umowy nr 37/BA/PN/2014 i 19/BA/PN/2013 n usługi medyczne oraz umowy 39/1/BBI/PN/2015 i 56/BAK/PN/2012 na usługi na ochrony.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

- 1) wzmocnienie przez Dyrektora Generalną i dyrektorów komórek organizacyjnych nadzoru nad realizacją przez wykonawców postanowień dotyczących klauzul społecznych;
- 2) opracowywanie SIWZ, w których przewiduje się zastosowanie klauzul społecznych, zgodnie z wymogami określonymi w Pzp;
- 3) wyegzekwowanie od wykonawców kar umownych naliczonych z tytułu niezrealizowania postanowień umów dotyczących klauzul społecznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia października 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Ewa Polkowska

.....
Podpis