



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.010.02.2016

P/16/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Delegatura w Gdańsku
<i>Kontroler</i>	Mariusz Syrek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/39/2016 z 9 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta w Starogardzie Gdańskim, ul. Gdańska 6, 83-200 Starogard Gdański (dalej: „Urząd”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Janusz Stankowiak, Prezydent Miasta Starogard Gdański (dalej: „Prezydent”). (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie realizacji klauzul społecznych w zamówieniu publicznym na realizację usług pocztowych udzielonym Poczcie Polskiej S.A. (dalej: „Wykonawca”).

W okresie objętym kontrolą¹ przeprowadzono w Urzędzie jedno ww. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w którym zastosowano klauzulę społeczną, określoną w art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych² (dalej: „Prawo zamówień publicznych”), która stanowi, że zamawiający może określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, dotyczące zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia na roboty budowlane lub usługi, jeżeli jest to uzasadnione przedmiotem lub charakterem tych czynności.

Urząd prawidłowo przygotował specyfikację istotnych warunków zamówienia (dalej: „SIWZ”), wskazując w szczególności na uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań dotyczących zatrudnienia pracowników oraz sankcje z tytułu niespełnienia tych wymagań.

III. Wyniki kontroli

1. Działania Urzędu w zakresie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

Opis stanu faktycznego 1.1. W dokumentach strategicznych Urzędu (uchwały Rady Miasta Starogard Gdański, zarządzenia Prezydenta Miasta) brak było zapisów odnoszących się do stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 131, 133)

1.2. W okresie objętym kontrolą w przygotowywanie dokumentacji dotyczącej zamówień publicznych było zaangażowanych łącznie 37 osób. Jedną z tych osób

¹ Od 1 stycznia 2013 r. do 30 kwietnia 2016 r.

² Dz.U. z 2015 r. poz. 2164.

uczestniczyła w szkoleniu³, którego przedmiotem była m.in. rola zamówień publicznych uwzględniających cele społeczne oraz podstawy prawne stosowania klauzul i ich zastosowanie w praktyce. Decyzję o skierowaniu pracownika na wymienione szkolenie podjął Sekretarz Miasta.

Pracownicy Urzędu nie zgłaszali swoim przełożonym potrzeb szkoleniowych w zakresie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 5-23, 157-161, 227, 229, 230)

1.3. Prezydent wyjaśnił, że jedynym działaniem Urzędu mającym na celu ocenę możliwości stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, było przeprowadzenie w 2015 r. pilotażowego zamówienia na wykonywanie usług pocztowych dla Urzędu – w Urzędzie nie prowadzono innych zamówień z zastosowaniem klauzul społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 131, 133)

W badanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W ocenie NIK nieokreślenie systemowych procedur na rzecz wdrożenia w zamówieniach publicznych klauzul społecznych może stanowić barierę dla ich praktycznego stosowania i może utrudniać uwzględnienie aspektów społecznych w realizacji zadań Miasta.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Prezydent poinformował, że w Urzędzie nie dokonywano oceny, które z zamówień publicznych (również nie podlegających przepisom Prawa zamówień publicznych) mogłyby być udzielone z zastosowaniem klauzul społecznych, ponieważ Prawo zamówień publicznych nie przewiduje takiego obowiązku, a stwarza jedynie możliwość określania takich wymagań w SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 131, 133, 227, 229)

2.2. W przypadku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonywanie usług pocztowych dla Urzędu, dwóch wykonawców zwróciło się do Urzędu o wyjaśnienie treści SIWZ, zadając ogółem 27 pytań, z których siedem dotyczyło stosowania zaproponowanej klauzuli społecznej, w tym: podawania danych osobowych pracowników zatrudnionych przez wykonawcę, zatrudnienia i rodzaju pracy pracowników, sposobu monitorowania realizacji zamówienia, zasadności zastosowania klauzuli, przyjętej wartości kryterium oceny klauzuli.

Zamawiający, zgodnie z art. 38 ust. 1 pkt 3 Prawa zamówień publicznych, tj. nie później niż 2 dni przed upływem terminu składania ofert, udzielił stosownych wyjaśnień Termin składania ofert przedłużono z 2 listopada na 6 listopada 2015 r.

W następstwie złożonych pytań dokonano zmiany treści SIWZ, m.in. w części dotyczącej częstotliwości monitorowania stanu zatrudnienia (odstąpiono od obowiązku składania raportów za okresy miesięczne i wprowadzono zapis, że Urząd może żądać takich raportów nie częściej niż raz w miesiącu – Urząd wystąpił o taki raport po upływie 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia wykonywania umowy). Pozostałe zmiany dotyczyły: wymaganego czasu pracy placówek pocztowych i przedziału godzinowego dla odbioru przesyłek, terminów wystawiania faktur, modyfikacji wzoru

³ W dniu 26 maja 2015 r. - zorganizowane przez Caritas Archidiecezji Gdańskiej w ramach projektu „Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej na subregionie Metropolitalny i Nadwiślański”.

formularza cenowego, modyfikacji zapisu w przedmiocie zamówienia dotyczącego przesylek z zadeklarowaną wartością oraz sprostowania omyłek pisarskich.

(dowód: akta kontroli str. 38-41, 69-86, 97-111, 128-130, 131, 133)

Stosownie do art. 36 ust.2 pkt 9 lit. c i d Prawa zamówień publicznych w SIWZ określono: uprawnienia Urzędu w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań dotyczących zastosowanej klauzuli społecznej oraz sankcje z tytułu niespełnienia tych wymagań, jak i rodzaj czynności niezbędnych do realizacji zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 69-84, 97-111)

2.3. Wartość szacunkowa zamówienia na wykonywanie usług pocztowych dla Urzędu została ustalona przez pracownika Wydziału Organizacyjnego Urzędu. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Organizacyjnego Urzędu, fakt zastosowania klauzuli społecznej nie miał wpływu na wartość zamówienia; została ona określona na podstawie szacowanej ilości korespondencji przemnożonej przez obowiązujące na rynku stawki za tego rodzaju usługi. Otrzymana wartość została następnie porównana z wydatkami z lat poprzednich oraz z kwotą zaplanowaną w projekcie budżetu Miasta Starogard Gdański (dalej: „Miasto”).

(dowód: akta kontroli str. 87-96, 138-139, 164-183 i 226)

W protokole postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wskazano, że szacunkowa wartość wynosi 230 tys. zł, tj. tyle ile zaplanowano w projekcie planu finansowego Miasta na 2016 r.⁴

(dowód: akta kontroli str. 35 i 164-183)

2.4. W okresie objętym kontrolą Miasto udzieliło 110 zamówień publicznych z zastosowaniem przepisów Prawa zamówień publicznych, na kwotę ogółem 73.220,4 tys. zł brutto, w tym:

- w 2013 r. 33 zamówienia o wartości 22.550,2 tys. zł,
- w 2014 r. 23 zamówienia o wartości 28.451,2 tys. zł,
- w 2015 r. 34 zamówienia wartości 16.230,5 tys. zł,
- w 2016 r. (do 30 kwietnia) 20 zamówień o wartości 5.988,5 tys. zł.

Ponadto w tym samym okresie Miasto udzieliło zawarto 1.634 zamówień (na kwotę 11.937,4 tys. zł brutto), które z uwagi na ich wartość, udzielone zostały z pominięciem Prawa zamówień publicznych, w tym:

- w 2013 r. 344 umowy o wartości 2.517,8 tys. zł,
- w 2014 r. 539 umów o wartości 3.635,5 tys. zł,
- w 2015 r. 552 umowy o wartości 3.150,1 tys. zł,
- w 2016 r. (do 30 kwietnia) 199 umów o wartości 2.634,0 tys. zł.

Umowa o wartości 235,9 tys. zł na wykonywanie usług pocztowych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. została zawarta z Poczta Polska S.A w dniu 4 grudnia 2015 r. Aneksem z 10 maja 2016 r. wynagrodzenie Wykonawcy z tytułu realizacji ww. umowy obniżono do kwoty 210,9 tys. zł.

W zawartej umowie, zgodnie z klauzulą o której mowa w art. 29 ust. 4 pkt 4 Prawa zamówień publicznych – Wykonawca zobowiązał się w trakcie realizacji zamówienia do zatrudnienia co najmniej 30 osób na podstawie umów o prace (w wymiarze od 1/4 do jednego etatu). W ww. wskazano, w szczególności że:

- Urząd posiada prawo do przeprowadzenia kontroli w zakresie weryfikacji liczby osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (§ 2 ust. 5 umowy); kontrola miała polegać na weryfikacji dokumentów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,

⁴ Koszty z tytułu usług pocztowych wykazane w planie finansowym Miasta na 2015 r. – wg stanu na dzień sporządzenia planu finansowego na 2016 r., wyniosły 225 tys. zł, a przewidywane wówczas wykonanie wydatków w 2015 r. wyniosło 230 tys. zł (art. 34 ust.1 pkt 1 Prawa zamówień publicznych).

dostarczonych przez Wykonawcę, potwierdzających liczbę osób zgłoszonych do ubezpieczenia społecznego (do dnia rozpoczęcia kontroli NIK Urząd nie skorzystał z tej możliwości);

- w przypadku niedostarczenia wskazanych dokumentów w określonym terminie, Urząd miał prawo do rozwiązania umowy w trybie natychmiastowym, a konsekwencją rozwiązania umowy miało być naliczenie kary umownej w wysokości 5% wartości zamówienia (§ 2 ust. 5 oraz § 3 ust. 5 i 6 umowy);

Do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli⁵ Urząd nie przeprowadził kontroli dokumentacji potwierdzającej stosowanie klauzuli społecznej, a Wykonawca nie składał informacji o ilości zatrudnionych osób przy realizacji umowy. W dniu 22 grudnia 2015 r. złożył jedynie informacje o ośmiu osobach, które miały się zajmować realizacją zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 43-54, 59, 69-84, 100, 113-127, 131, 133-137, 163, 152-156, 184-225, 227, 229, 239, 242-253)

2.5. Obowiązek nadzoru nad realizacją przedmiotowej umowy z Poczta Polska S.A. określono w SIWZ. Nadzór miał być sprawowany poprzez: kontrolę dokumentacji zatrudnionych osób (zakres badania opisano wyżej w pkt 2.4) oraz kontrolę placówek oddawczo-awizacyjnych pod kątem spełnienia wymagań dla tych placówek, wskazanych w SIWZ. W trakcie kontroli placówek oddawczo-awizacyjnych, przeprowadzonej w dniu 30 listopada 2015 r., tj. w terminie zgodnym ze wskazanym w SIWZ, nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 59, 69-86, 97-110)

2.6. Prezydent poinformował, że zastosowana klauzula społeczna w zamówieniu na wykonywanie usług pocztowych dla Urzędu nie spowodowała w trakcie jego realizacji jakichkolwiek problemów oraz nie wygenerowała dodatkowych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 38, 80, 97-111, 131, 133)

2.7. Prezydent wyjaśnił, że z uwagi na to, iż nie upłynął jeszcze sześciomiesięczny termin realizacji usługi nie przeprowadzono analizy i oceny społecznych efektów zastosowanej klauzuli.

(dowód: akta kontroli str. 132, 133)

2.8. W okresie objętym kontrolą audytor wewnętrzny nie obejmował badaniem zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 24-34)

2.9. Zgodnie z § 5 zarządzenia Prezydenta Miasta z 20 maja 2014 r. w sprawie kontroli zamówień publicznych⁶, postępowania o zamówienia publiczne, które ze względu na szacunkową wartość podlegają trybom Prawa zamówień publicznych oraz dokumentacja tych postępowań podlegają kontroli, sprawowanej w szczególności przez pracownika Referatu Kontroli i Zamówień Publicznych. Zgodnie ze wskazaną procedurą kontrola dotycząca zamówienia pn. „Wykonywanie usług pocztowych dla Urzędu Miasta Starogard Gdański”, została przeprowadzona na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania, tj. w dniu 21 października 2015 r. (w zakresie: prawidłowości wyboru procedury postępowania i przygotowanej dokumentacji zamówienia) oraz na etapie poprzedzającym zatwierdzenie wyniku postępowania, tj. w dniu 17 listopada 2015 r. Jej przeprowadzenie udokumentowano złożeniem podpisów na protokole postępowania (co zgodne było z § 5 ust. 3 wymienionego zarządzenia Prezydenta). Pracownik przeprowadzający kontrolę

⁵ 9 czerwca 2016 r.

⁶ Nr 157/05/2014

oświadczył, że w wyniku przeprowadzonego badania nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 17-23, 35-42, 236-238)

W badanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt skorzystania przez Gminę z możliwości zastosowania klauzuli społecznej w jednym z udzielonych zamówień publicznych.

W ocenie NIK nieprzeprowadzanie przez Urząd analiz możliwości zastosowania klauzul społecznych w udzielanych zamówieniach publicznych może ograniczać ich praktyczne stosowanie.

3. Efekty stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Opis stanu faktycznego

3.1. Poniesione w 2015 r. wydatki z tytułu usług pocztowych wyniosły 175,5 tys. zł. Wartość umowy z Poczta Polska S.A. na wykonywanie usług pocztowych w 2016 r. (po aneksie) wyniosła 210,9 tys. zł (tj. o 35,4 tys. zł więcej). Naczelnik Wydziału Organizacyjnego oraz Zastępca Skarbnika Miasta wyjaśnili, że wzrost kosztów usług pocztowych wynikał głównie z konieczności dostarczenia do końca 2016 r. deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do wszystkich funkcjonujących w mieście gospodarstw (ok. 15 tys.) oraz zwiększenia liczby wysłanych decyzji podatkowych (w latach poprzednich decyzje były roznoszone przez pracowników Urzędu).

W SIWZ zastosowano trzy kryteria oceny ofert: cenę – waga 60%; wskaźnik zatrudnienia na umowę o pracę – 35%; liczba placówek wykonawcy rozmieszczonych na terytorium całego kraju – 5%.

Dla wskaźnika zatrudnienia wskazano, że oferta podlega odrzuceniu w przypadku zatrudnienia na podstawie umowy o pracę mniej niż ośmiu pracowników. Wprowadzono skalę punktową: dla ośmiu pracowników – zero punktów; od ośmiu do piętnastu – 10 punktów; od 15 do 25 pracowników – 20 punktów; powyżej 25 pracowników – 35 punktów.

W ramach postępowania wpłynęła jedna oferta – Poczty Polskiej S.A.

(dowód: akta kontroli str. 35-50, 69-86, 97-111, 131, 133, 152-155, 162, 231-235)

Prezydent poinformował, że stosowanie klauzul może przyczynić się do ograniczenia zatrudnienia pracowników na tzw. „umowach śmieciowych”.

(dowód: akta kontroli str. 241-242)

3.2. Prezydent poinformował, że z uwagi na fakt udzielenia jednego zamówienia uwzględniającego klauzule społeczne oraz sześciomiesięczny okres realizacji przedmiotowej umowy, nie jest w stanie wskazać dobrych praktyk w zakresie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 132, 133)

W badanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Nie wystąpiły negatywne skutki zastosowania klauzuli społecznej, a uzyskano zakładane korzyści polegające na ograniczeniu zatrudnienia pracowników na „umowach śmieciowych” co wspiera realizację celów społecznych.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

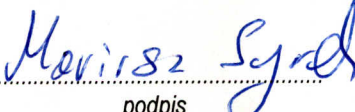
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK⁷ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Gdańsk, 12 września 2016 r.

Kontroler
Mariusz Syrek
Główny specjalista kontroli państwowej

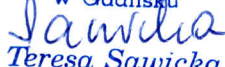

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

2 up.

P.O. WICEDYREKTORA DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku


.....

podpis

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677