



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.011.03.2016
P/16/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/16/004 – *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną.*

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler Paweł Rakowski, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LRZ/45/2016 z dnia 9 czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana Urząd Miasta Strzyżowa, ul. Przeclawczyka 5, 38-100 Strzyżów

Kierownik jednostki
kontrolowanej Pan Mariusz Kawa, Burmistrz Strzyżowa.
Do dnia 24 listopada 2014 r. Burmistrzem Strzyżowa był Pan Marek Śliwiński.

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena¹ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w latach 2013-2016 Gmina Strzyżów udzieliła czterech zamówień publicznych, przy których zastosowano klauzule społeczne. Zamówienia te dotyczyły odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Strzyżów.

W ocenie NIK, w Urzędzie prawidłowo planowano i realizowano obowiązki w zakresie zastosowania klauzul społecznych w prowadzonych zamówieniach publicznych.

W każdym z przetargów, jako warunek uczestnictwa w postępowaniu, Gmina Strzyżów wskazała na art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*² (w brzmieniu obowiązującym do dnia 28 lipca 2016 r.), zgodnie z którym zamawiający mógł w ogłoszeniu o zamówieniu zastrzec, iż o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o *rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*³. Corocznie w postępowaniu brało udział Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej sp. z o.o. w Strzyżowie, którego właścicielem jest Gmina Strzyżów. Złożone przez ww. przedsiębiorstwo oferty spełniały ww. warunek.

Dokumentację przetargową i postępowania w ww. zakresie przygotowywali i prowadzili pracownicy Urzędu posiadający doświadczenie i znajomość przepisów

¹ 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.

² Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.

³ Dz. U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 ze zm.

Prawa zamówień publicznych, w tym zagadnień dotyczących stosowania klauzul społecznych.

Gmina nie prowadziła analiz w zakresie możliwości szerszego zastosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych jak również w zakresie społecznych efektów zastosowania tych klauzul.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, iż Gmina zarówno w Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia jak również w samych umowach w przedmiocie udzielenia zamówień, przy których stosowano tzw. klauzule społeczne, nie zawierała zapisów umożliwiających sprawowanie kontroli nad realizacją zamówień, w szczególności w zakresie liczby osób i okresu ich zatrudnienia, a także sankcji z tytułu niespełnienia tych wymagań. Stanowiło to naruszenie zapisów art. 36 ust. 2 pkt 9 w związku z art. 29 ust. 4 ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Ponadto, w treści Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia nie ujmowano wszystkich wymaganych elementów, bowiem te nie uwzględniały wymagań dotyczących standardu sanitarnego wykonywanych usług oraz ochrony środowiska, co stanowiło naruszenie zapisów art. 6d ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez Gminę Strzyżów.

Opis stanu
faktycznego

6.3.1. Zagadnienia dotyczące klauzul społecznych w uregulowaniach wewnętrznych Urzędu Miasta Strzyżowa.

Procedury wewnętrzne w zakresie udzielania zamówień w Urzędzie Miejskim w Strzyżowie określone były przez:

- *Regulamin udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Strzyżowie, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 z dnia 16 czerwca 2015 r. oraz*
- *Regulamin udzielania zamówień publicznych przez Gminę Strzyżów z dnia 10 września 2007 r.*

W żadnym z wyżej powołanych dokumentów regulujących udzielanie zamówień publicznych przez Gminę Strzyżów nie uwzględniono klauzul społecznych, a w Urzędzie nie wypracowano również odrębnych procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych z uwzględnieniem klauzul społecznych.

W kwestii nieuwzględnienia w wewnętrznych uregulowaniach zagadnień dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych Pan Mariusz Kawa – Burmistrz Strzyżowa podał: *obowiązujący w Gminie Strzyżów Regulamin udzielania zamówień publicznych wprowadzony został Zarządzeniem Burmistrza Strzyżowa z dnia 10 września 2007 r., a więc wówczas, gdy nie obowiązywały klauzule społeczne. Pod koniec lutego 2014 roku przyjęte zostały nowe dyrektywy unijne dotyczące zamówień publicznych, które wprowadzają szereg zmian w dotychczasowych warunkach realizacji zamówień publicznych, m.in. poszerzają możliwości uwzględniania kwestii społecznych przy udzielaniu zamówień. Gmina Strzyżów obecnie podjęła prace nad opracowaniem Regulaminu zamówień publicznych uwzględniającego najnowsze zmiany Pzp.*

(dowód: akta kontroli str. 7-35, 484-494)

⁴ Dz. U. z 2016, poz. 250 j.t.

6.3.2. Doświadczenie Urzędu w stosowaniu klauzul społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych.

W latach 2013 – 2016 w Urzędzie Miejskim w Strzyżowie zamówieniami publicznymi zajmowały się dwie osoby, z których jedna, m.in., ukończyła w 2013 roku dwusemestralne studia podyplomowe w zakresie zamówień publicznych oraz w 2014 roku szkolenie w zakresie zmian w ustawie *Prawo zamówień publicznych*. Druga z osób zajmujących się zamówieniami publicznymi w Urzędzie, w 2015 roku uczestniczyła w szkoleniu z zakresu zamówień publicznych, a w 2013 roku ukończyła dwusemestralne studia podyplomowe w zakresie prowadzenia audytu wewnętrznego, w toku których odbywały się zajęcia z zamówień publicznych.

Program ww. studiów i tematyka szkoleń, w których brali udział pracownicy Urzędu poruszała kwestie związane ze stosowaniem klauzul społecznych. Urząd na bieżąco zapewniał swoim pracownikom dostęp do portalu w tematyce zamówień publicznych, jak również zapewniał stały dostęp do fachowej literatury. Pracownicy zajmujący się w Urzędzie zamówieniami publicznymi nie zgłaszali potrzeb uczestnictwa w odrębnych szkoleniach dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 36-53, 494)

6.3.3. Działania podejmowane przez Burmistrza Strzyżowa na rzecz wykorzystania tzw. klauzul społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych.

W okresie objętym kontrolą Gmina Strzyżów stosowała klauzule społeczne przy udzielaniu zamówień publicznych na realizację czterech zadań związanych z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych.

Urząd nie stosował klauzul społecznych przy innych postępowaniach w sprawie udzielania zamówień publicznych, ani też nie wprowadzono szczególnych uregulowań w zakresie stosowania takich klauzul w postępowaniach przetargowych.

Identyfikacja potrzeb w zakresie możliwości stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych przeprowadzona została w ramach *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Strzyżów*.

We wskazanej wyżej Strategii oszacowano liczbę osób posiadających orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, poziomu ich wykształcenia pod kątem funkcjonowania na rynku pracy oraz utrzymania posiadanego zatrudnienia.

Według informacji uzyskanej od Pana Mariusza Kawy – Burmistrza Strzyżowa, *w celu wykorzystania klauzul społecznych dokonano identyfikacji potrzeb osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności zagrożonych wykluczeniem społecznym, zastosowanie klauzul nadało zamówieniu bardziej „społeczny charakter”, pobudziło proces zatrudniania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz zawodowym jak również wpłynęło na budowanie pozytywnego wizerunku Gminy Strzyżów, jako instytucji wrażliwej społecznie i wspierającej działania na rzecz osób wykluczonych. W obecnym momencie trwają prace zmierzające do opracowania Regulaminu zamówień publicznych, który uwzględni najnowsze uregulowania prawne, jak również będzie się odnosił do kwestii stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.*

(dowód: akta kontroli str. 484-511)

6.3.4. Plan zamówień publicznych w kontekście stosowania klauzul społecznych.

W Urzędzie nie sporządzano planu zamówień publicznych, ani też nie przeprowadzono analiz pod kątem możliwości szerszego zastosowania klauzul społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych.

Gmina przeprowadziła identyfikację potrzeb społecznych w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych (w ramach *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Strzyżów*), w wyniku której klauzule społeczne zastosowano przy zamówieniach publicznych na odbiór i zagospodarowanie odpadów.

Według wyjaśnień Pana Mariusza Kawy – Burmistrza Strzyżowa: *Gmina Strzyżów, jako zamawiający, który dysponuje środkami publicznymi, a także często środkami unijnymi, musi dbać, by były one wydatkowane zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. z ustawą o finansach publicznych, ustawą o zamówieniach publicznych, ale też z unijnymi dyrektywami, a także z wytycznymi instytucji, od których zamawiający otrzymuje dofinansowanie na daną inwestycję. Gmina Strzyżów, jako Zamawiający nie przygotowuje planu zamówień, taki obowiązek nie wynika z obowiązujących przepisów. Podstawą dokonywanych zamówień publicznych są w/w przepisy prawa jak również Wieloletnia Prognoza Inwestycyjna (przewidująca inwestycje w latach przyszłych), Wieloletnia Prognoza Finansowa oraz plan finansowy jednostki.*

(dowód: akta kontroli str. 273-483, 484-494)

6.3.5. Analiza możliwości stosowania klauzul społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych.

W okresie objętym kontrolą Gmina zastosowała klauzule społeczne w czterech postępowaniach w sprawie udzielenia zamówień publicznych.

Poza identyfikacją potrzeb osób niepełnosprawnych (zawartą w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Strzyżów*) Burmistrz Strzyżowa nie przeprowadzał innych szczegółowych analiz w przedmiocie możliwości zastosowania klauzul społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych.

W prowadzonych przez Gminę postępowaniach ws. udzielenia zamówień publicznych, jako warunek uczestnictwa w postępowaniu wskazano art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (w brzmieniu obowiązującym do dnia 28 lipca 2016 r.), zgodnie z którym zamawiający mógł w ogłoszeniu o zamówieniu zastrzec, iż o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

W wyjaśnieniu na powyższą okoliczność Pan Mariusz Kawa – Burmistrz Strzyżowa wskazał, iż *brak jest uregulowań prawnych obligujących do podejmowania tego rodzaju czynności.*

(dowód: akta kontroli str. 484-494)

6.3.6. Zapisy Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w kontekście stosowania klauzul społecznych.

Zgodnie z art. 29 ust. 4 pkt 1b ustawy *Prawo zamówień publicznych*, zamawiający może m.in. określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, dotyczące zatrudnienia osób niepełnosprawnych, o których mowa w przepisach o *rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*.

W myśl art. 36 ust. 2 pkt 9 ustawy *Prawo zamówień publicznych*, Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, w sytuacji, gdy zamawiający przewiduje wymagania, o których mowa w art. 29 ust. 4, winna zawierać zapisy dotyczące liczby osób, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1, i okresu wymaganego ich zatrudnienia.

Ponadto, w myśl art. 36 ust. 2 pkt 9 ustawy *Prawo zamówień publicznych*, zamawiający w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia winien określić: sposób dokumentowania zatrudnienia osób, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1, oraz uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań, o których mowa w art. 29 ust. 4.

Ponadto w myśl powołanego przepisu Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia winna zawierać zapis dotyczący sankcji z tytułu niespełnienia wskazanych wymagań, a także opis rodzaju czynności niezbędnych do realizacji zamówienia, których dotyczą wymagania zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia.

W wyjaśnieniu Pan Mariusz Kawa – Burmistrz Strzyżowa podał: *Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia nie uwzględniała zapisów art. 36 ust. 2 pkt 9 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którymi w sytuacji, gdy zamawiający przewiduje wymagania, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia winna zawierać, co najmniej liczbę osób, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1, i okres wymaganego zatrudnienia tych osób, a także sposób dokumentowania utworzenia lub zwiększenia funduszu szkoleniowego, uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełnienia przez wykonawcę, oraz sankcji z tytułu niespełniania tych wymagań oraz rodzaju czynności niezbędnych do realizacji zamówienia, których dotyczą wymagania zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem było rozszerzenie katalogu firm mogących startować w postępowaniu. Wprowadzenie tego zapisu w znacznym stopniu mogło zawęzić krąg potencjalnych wykonawców. W SIWZ § 8 zawiera wykaz dokumentów i oświadczeń, jakie mają dostarczyć wykonawcy w celu spełnienia warunków udziału w postępowaniu oraz w celu wykazania braku podstaw do wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego znajduje się zał. Nr 11 – Oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu na podstawie art. 22 ust. 2 Pzp, w którym wykonawca oświadcza, iż spełnia warunki z art. 22 ust. 2 ustawy Pzp, a których wymaga Zamawiający. Brak w/w zapisu w SIWZ nie był podstawą do wniesienia protestu.*

(dowód: akta kontroli str. 484-494)

W prowadzonych przez Gminę postępowaniach przetargowych uwzględniających tzw. aspekt społeczny, w toku postępowania prowadzonego w 2013 roku wykonawcy dwukrotnie zwracali się z wnioskami o udzielenie wyjaśnień dotyczących zapisów treści SIWZ (w pozostałych postępowaniach przetargowych prowadzonych przez Gminę, w których zastosowano klauzule społeczne nie wpływały wnioski o wyjaśnienie treści SIWZ).

Jedno z tych zapytań dotyczyło potwierdzenia, iż zamawiający, jako jeden z warunków udziału w postępowaniu wskazał na art. 22 ust. 2 ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Natomiast w drugim przypadku, podmiot wnioskował o wykreślenie ze SIWZ zapisu dotyczącego konieczności zatrudnienia przez podmioty ubiegające się o umowę ws. zamówienia publicznego 50% osób niepełnosprawnych.

Wskazane pytania dotyczące wyjaśnienia treści SIWZ wpłynęły do Urzędu w dniach 27 i 28 maja 2013 r.

Odpowiedź na zadane pytania dotyczące treści SIWZ została sporządzona i przesłana w dniu 29 maja 2013 r., tj. w terminie określonym w art. 38 ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie zrezygnowała z klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, nie zmieniała treści SIWZ, ani też nie unieważniała postępowań przetargowych, w których stosowano klauzule społeczne.

Łącznie w okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził 4 postępowania przetargowe, w których jako jeden z warunków uczestnictwa w postępowaniu wskazano na art. 22 ust. 2 ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

W § 7 ust. 4 Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia zawarto zapis, zgodnie z którym o udzielenie zamówienia mogły się ubiegać podmioty, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowiły osoby niepełnosprawne, a w ust. 13 zawarto zapis, iż z ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego wyklucza się wykonawców, którzy nie spełniają warunków określonych w art. 22 ust. 2 ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

W § 8 Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia zawarto wykaz dokumentów i oświadczeń, jakie mają dostarczyć wykonawcy, w tym m.in. oświadczenie wykonawcy z art. 22 ust. 2 ustawy *Prawo zamówień publicznych* o zatrudnieniu ponad 50% niepełnosprawnych.

W zawartej z wykonawcą umowie, ani w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia nie zawarto zapisów uprawniających Gminę do kontroli spełnienia przez wykonawcę wymagań w niej zawartych, ani też sankcji z tytułu niespełnienia tych wymagań.

Ponadto w kontroli ustalono, że w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia nie zawarto zapisów dotyczących standardu sanitarnego wykonywanych usług oraz ochrony środowiska, do czego obligował art. 6d ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*.

W wyjaśnieniu na powyższą okoliczność Pan Mariusz Kawa – Burmistrz Strzyżowa podał: *zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w szczególności: 1) wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych; 2) rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości; 3) standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska; 4) obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem; 5) szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. W sporządzonej specyfikacji istotnych warunków zamówienia omyłkowo pominięto zapis art. 6d ust. 4 pkt 3. Brak w/w zapisu nie miał wpływu, na jakość wykonywanych usług.*

(dowód: akta kontroli str. 54-272, 484-494)

6.3.7. Określenie wartości zamówień z uwzględnieniem klauzul społecznych.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych* podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością.

Według wyjaśnień Pana Mariusza Kawy – Burmistrza Strzyżowa, zastosowanie klauzul społecznych w postępowaniach przetargowych prowadzonych przez Urząd nie miało wpływu na wartość szacunkową zamówienia.

Gmina przy określaniu szacunkowej wartości zamówień nie korzystała z odpłatnej pomocy podmiotów zewnętrznych, a kwoty do przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych wyliczono szacunkowo na podstawie złożonych deklaracji wysokości opłaty za zagospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości zamieszkałych.

Według wyjaśnień Pana Mariusza Kawy – Burmistrza Strzyżowa: w przypadku zamówienia na Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Strzyżów wartość zamówienia oszacowana została na podstawie ilości złożonych deklaracji od mieszkańców Gminy Strzyżów. W przypadku szacowania wartości zamówienia na odbiór odpadów zastosowano procedury obowiązujące w Urzędzie Miejskim w Strzyżowie, które są stosowane w przypadku szacowania wartości zamówień we wszystkich prowadzonych postępowaniach przetargowych.

(dowód: akta kontroli str. 484-494)

6.3.8. Unieważnienie postępowań przetargowych.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie unieważniała postępowań przetargowych, w których jednym z wyznaczników udziału byłyby klauzule społeczne.

(dowód: akta kontroli str. 484-494)

6.3.9. Postanowienia umów w zakresie możliwości egzekucji klauzul społecznych.

W umowach w sprawie realizacji zamówień publicznych, w których uwzględniono tzw. klauzule społeczne Gmina nie zawierała zapisów umożliwiających kontrolę spełnienia przez wykonawcę warunków w zakresie zatrudnienia osób niepełnosprawnych. W umowach tych nie przewidziano również sankcji z tytułu niespełnienia wymagań w zakresie prawidłowego stosowania klauzuli społecznej, ani też nie określono ewentualnego sposobu monitorowania realizacji zamówienia pod kątem klauzul społecznych.

W umowie zawartej z wykonawcą zadania pn. Odbiór i zagospodarowanie odpadów, Urząd nie zawarł sankcji z tytułu niespełnienia wymagań w zakresie stosowania klauzuli społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 484-494)

6.3.10. Nadzór nad realizacją umowy.

Według wyjaśnień Pana Mariusza Kawy – Burmistrza Strzyżowa: Gmina, jako właściciel PGKiM sp. z o.o. na bieżąco monitorowała spełnienie warunków udziału w postępowaniu przetargowym w zakresie klauzul społecznych, poprzez wgląd w półroczne informacje dotyczące spełniania przez pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej albo zakłady aktywności zawodowej warunków określonych w art. 28 i 33 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 484-494)

6.3.11., 6.3.12 Realizacja zamówień, w których ustalono klauzule społeczne i nakłady poniesione przez zamawiającego.

Według informacji uzyskanej od Pana Mariusza Kawy – Burmistrza Strzyżowa, zastosowanie klauzul społecznych przy realizacji zamówień publicznych na rzecz Gminy Strzyżów nie spowodowało problemów przy ich realizacji, ani też nie wymagało dodatkowych nakładów ze strony zamawiającego.

Do Urzędu nie wpływały też skargi, ani wnioski w przedmiocie realizacji umów, w których zastosowano klauzule społeczne.

W wyjaśnieniu na powyższą okoliczność Pan Mariusz Kawa – Burmistrz Strzyżowa podał: *Przed przystąpieniem do postępowania przetargowego w każdym przypadku określana jest szacunkowa wartość zamówienia, która musi być zabezpieczona w budżecie gminy przed podpisaniem umowy z wykonawcą. Również w tym wypadku zamawiający dokonał szacunkowej oceny wartości zamówienia, która w każdym przypadku zapisana była we wniosku rozpoczynającym postępowania przetargowe.*

(dowód: akta kontroli str. 484-494)

6.3.13., 6.3.14., 6.3.15 Analiza skutków i efektów stosowania klauzul społecznych oraz audyt i kontrola wewnętrzna w zakresie stosowania klauzul społecznych.

Urząd nie dokonywał analiz ocen społecznych skutków stosowania klauzul społecznych, ani też nie prowadzono audytu, czy też kontroli wewnętrznych, bowiem według wyjaśnień Pana Mariusza Kawy – Burmistrza Strzyżowa *obszar ten nie został zidentyfikowany, jako obszar o znacznym stopniu ryzyka.*

(dowód: akta kontroli str. 484-494)

6.3.16. Efekty stosowania klauzul społecznych.

W przypadku każdego z postępowań, w którym Gmina zastosowała klauzule społeczną, jako jedyne kryterium wyboru oferenta wskazywano najniższą cenę, a w przypadku każdego z postępowań wpływała jedna oferta.

Według informacji uzyskanej od Pana Mariusza Kawy – Burmistrza Strzyżowa *klauzule społeczne stanowiły instrument uzupełniający działania Gminy w zakresie aktywizacji zawodowej, a efektem zastosowania klauzul społecznych w postępowaniach przetargowych było zatrudnienie przez PGKiM w Strzyżowie sp. z o.o. pracowników z orzecznym stopniem niepełnosprawności.*

Na przestrzeni lat 2013 – 2015 cena netto z tytułu realizacji umowy wzrosła z kwoty 246 zł/1Mg netto w drugiej połowie 2013 roku, poprzez 277,80 zł/1Mg netto w 2014 roku, do 295,74 zł/1Mg netto w 2015 i 2016 roku.

W 2013 roku PGKiM w Strzyżowie sp. z o.o. na dzień złożenia pierwszej oferty zatrudniało 70 osób (w tym 45 osób posiadających orzeczenie o stopniu niepełnosprawności), a na dzień złożenia oferty w przetargu na zagospodarowanie odpadów w 2014 roku zatrudniało 69 osób (z czego 43 osoby posiadały orzeczenie o niepełnosprawności).

W 2014 roku PGKiM w Strzyżowie sp. z o.o. złożyło ofertę w miesiącu listopadzie i wówczas zatrudniało 69 osób, w tym osób z orzecznym stopniem niepełnosprawności 43.

W 2015 roku oferta została złożona w miesiącu grudniu. Ogółem w grudniu 2015 roku w Przedsiębiorstwie było 71 etatów, w tym utworzonych dla osób niepełnosprawnych 42.

(dowód: akta kontroli str. 484-494)

6.3.17. Dobre praktyki w stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Pan Mariusz Kawa – Burmistrz Strzyżowa, wskazał, iż zastosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych stanowiło środek realizacji polityki społecznej w zakresie aktywizacji osób niepełnosprawnych na terenie Gminy Strzyżów.

(dowód: akta kontroli str. 484-494)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Gmina w umowach i Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia zawieranych z wykonawcą zamówień, w których uwzględniono klauzule społeczne nie zawierała zapisów umożliwiających sprawowanie kontroli nad ich realizacją, w szczególności w zakresie liczby osób i okresu ich zatrudnienia, a także sankcji z tytułu niespełnienia tych wymagań, co stanowiło naruszenie zapisów art. 36 ust. 2 pkt 9 w związku z art. 29 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych.

W wyjaśnieniu na okoliczność braku w umowach w sprawie zamówień publicznych, w których zastosowano tzw. klauzule społeczne zapisów uprawniających Gminę Strzyżów do kontroli spełniania wymagań w zakresie tych klauzul, Pan Mariusz Kawa – Burmistrz Strzyżowa podał: *Składając ofertę przetargową Wykonawca był zobowiązany do złożenia oświadczenia o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu na podstawie art. 22 ust. 2 Pzp, w którym zapewnił, iż spełnia warunki z art. 22 ust. 2 ustawy Pzp, a których wymaga zamawiający. Ponadto, oferent PGKiM w Strzyżowie jest zakładem pracy chronionej, przedsiębiorstwem przystosowanym do zatrudniania osób ze stopniem niepełnosprawności. Do głównych celów jego funkcjonowania należy nie tylko wypracowywanie zysku, jak w każdej firmie, ale także aktywizacja zawodowa osób, które nie poradziłyby sobie na otwartym rynku pracy.*

Pracodawca, który otrzymał status zakładu pracy chronionej, pod rygorem jego utraty musi utrzymywać warunki wymagane przepisami prawa w przeciwnym wypadku status ten utraci. Gmina Strzyżów, jako właściciel spółki PGKiM sp. z o.o. posiada wiedzę na temat spełniania przez nią warunków z art. 22 ust. 2 Pzp. Spółka od 2002 roku jest Zakładem Pracy Chronionej, a od 2005 roku otrzymała ten status decyzją Wojewody na czas nieokreślony.

W umowach w przedmiocie realizacji zadań, przy których jednym z warunków uczestnictwa w przetargach były tzw. klauzule społeczne, Gmina nie zawierała zapisów dotyczących możliwości monitorowania realizacji zamówień pod kątem zastosowania klauzul.

W związku z powyższym Pan Mariusz Kawa – Burmistrz Strzyżowa podał, iż brak jest takiego obowiązku, a kontrola nad spółką jest sprawowana przez właściciela – Zgromadzenie Wspólników i Radę Nadzorczą. Podstawa prawna – odpowiedzialność za składanie fałszywych oświadczeń. SIWZ § 9 zawiera wykaz dokumentów i oświadczeń, jakie mają dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu oraz w celu wykazania braku podstaw do wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego znajduje się w zał. Nr 11 – Oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy Pzp, w którym wykonawca oświadcza, iż spełnia warunki określone art. 22 ust. 2 ustawy Pzp, a których wymaga zamawiający. Brak w/w zapisu w SIWZ nie był podstawą do wniesienia protestu.

2. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia nie zawarto zapisów dotyczących standardu sanitarnego oraz ochrony środowiska, czym naruszono zapis art. 6d ust 4 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W wyjaśnieniu na powyższą okoliczność Pan Mariusz Kawa – Burmistrz Strzyżowa podał: *SIWZ w § 8 zawiera wykaz dokumentów i oświadczeń, jakie mają dostarczyć wykonawcy w celu spełnienia warunków udziału w postępowaniu oraz w celu wykazania braku podstaw do wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego znajduje się zał. 11 – oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy Pzp, w którym wykonawca oświadcza, iż spełnia warunki z art. 22 ust. 2 Pzp, a których wymaga zamawiający. Brak w/w zapisu w SIWZ nie był podstawą do wniesienia protestu. Nie było podstaw, ani przesłanek, aby stwierdzić niespełnianie przez podmiot klauzuli społecznych, tym bardziej, że PGKiM jest spółką gminną.*

Ocena częściowa

W latach 2013-2016 Gmina Strzyżów udzieliła czterech zamówień publicznych, przy których zastosowano klauzule społeczne. Ich przedmiotem był odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Strzyżów.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w każdym z przetargów, jako warunek uczestnictwa w postępowaniu, wskazano art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (w brzmieniu obowiązującym do dnia 28 lipca 2016 r.), zgodnie z którym zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu zastrzegł, iż o udzielenie zamówienia mogli ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*. Corocznie w postępowaniu brało udział Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej sp. z o.o. w Strzyżowie, którego właścicielem jest Gmina Strzyżów. Złożone przez ww. przedsiębiorstwo oferty spełniały ww. warunek.

Dokumentację przetargową i postępowania w ww. zakresie przygotowywali i prowadzili pracownicy Urzędu, którzy ukończyli studia podyplomowe i szkolenia, obejmujące znajomość przepisów *Prawa zamówień publicznych*, w tym zagadnienia dotyczące stosowania klauzul społecznych.

Gmina nie prowadziła analiz w zakresie możliwości szerszego zastosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych jak również w zakresie społecznych efektów zastosowania tych klauzul.

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁵, wnosi o:

1. Zawieranie w umowach z wykonawcami oraz Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia wszystkich elementów wymaganych przepisami prawa.

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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 wniosków pokontrolnych 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.

Trzebownik, dnia września 2016 r.

kontroler
Paweł Rakowski
Starszy inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis