RPW/150438/2016 P
Data: 2016-11-22

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

Warszawa, 22 listopada 2016 r.

KAP.410.003.04.2016
P/16/004

Pan
Mateusz Morawiecki
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Rozwoju i Finansów

Szanowny Panie Premierze,

W załączeniu przekazuję tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego NIK po kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów pn. „Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną".

z poważaniem

DYREKTOR
Departament Administracji Publicznej
BSkwarka
dr Bogdan Skwarka

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia
2016 -11- 22
BMI

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



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KAP.410.003.04.2016
P/16/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony zgodnie z treścią uchwały Nr 51/2016 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 9 listopada 2016 r.

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
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy

1. Beata Liberadzka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/24/2016 z dnia 6 czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Sebastian Krawczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/25/2016 z dnia 6 czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Okres objęty kontrolą

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

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Paweł Szałamacha – Minister Finansów od 16 listopada 2015 r.

Poprzednio, w okresie objętym kontrolą stanowisko ministra finansów zajmowali:

Jacek Rostowski – do 27 listopada 2013 r.

Mateusz Szczurek – od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 723-727)

Zakres kontroli

1. Działania Ministerstwa Finansów w zakresie promowania, upowszechniania stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.
2. Realizacja przez Ministerstwo Finansów obowiązków w zakresie planowania, realizacji i kontroli zamówień uwzględniających klauzule społeczne.
3. Efekty stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty i skrótowce oznaczają:

- NIK – Najwyższa Izba Kontroli,
- KPRM – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,
- Ministerstwo lub MF – Ministerstwo Finansów,
- UZP – Urząd Zamówień Publicznych,
- BAD lub Biuro – Biuro Administracyjne,
- DFR – Departament Finansów Resortu,
- Zamawiający – Ministerstwo Finansów,
- Pzp lub ustawa Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych[1],

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

- Zalecenia RM – Zalecenia Rady Ministrów z 28 lipca 2015 r. w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych,
- SIWZ – Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia,
- Informacja – *Informacja o stosowaniu klauzul społecznych w 2015 r.*, składana do Prezesa UZP na podstawie Zaleceń RM.

II. Ocena kontrolowanej działalności[2]

Ocena ogólna

W ocenie NIK, w Ministerstwie 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 rozpowszechnianiu informacji dotyczących stosowania klauzul społecznych oraz przeszkoleniu pracowników w powyższym zakresie.

Ministerstwo wdrożyło Zalecenia RM w zakresie analizowania możliwości zastosowania klauzul społecznych we wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Liczba zamówień, w których zastosowano klauzule społeczne systematycznie rosła: z 11,8% w 2013 r. do 15,2% w 2015 r.[3] W efekcie prowadzonych w badanym okresie działań zatrudniono 31 osób z orzeczeniem o niepełnosprawności bądź mających status osoby bezrobotnej.

W Ministerstwie sprawowano nadzór nad stosowaniem klauzul społecznych w udzielanych zamówieniach. Uwagi NIK dotyczą dwóch umów[4] na usługi utrzymania czystości i wykonywania prac porządkowych, przy realizacji których stwierdzono brak bieżącej kontroli w zakresie wykonania klauzuli społecznej.

Minister Finansów wywiązał się z obowiązku sprawozdawczego wobec Prezesa UZP, przekazując terminowo Informację za 2015 r. Kontrola wykazała jednak, że *Informacja* ta była sporządzona nierzetelnie, gdyż nie zawarto w niej danych dotyczących wszystkich postępowań, w których klauzule były zastosowane. Skutkiem tego, w *Informacji* zaniżone zostały wskaźniki dotyczące postepowań z klauzulami społecznymi.

Formułując powyższą ocenę, NIK zauważa prawidłowy kierunek działań Ministerstwa, które pomimo fakultatywności stosowania klauzul społecznych, uwzględnia je w coraz większej liczbie udzielanych zamówień publicznych.

---

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

3 Klauzule społeczne zastosowano w 10 z 85 postępowań przeprowadzonych w 2013 r. (11,8%), 12 z 88 przeprowadzonych w 2014 r. (13,6%), dziewięciu z 59 przeprowadzonych w 2015 r. (15,2%) oraz w pięciu z 13 przeprowadzonych do 30 kwietnia 2016 r. (38,5%).

4 Spośród 11 umów objętych kontrolą.

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 wnioskiem Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania o podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia w 2013 r. klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez Ministerstwo, a także zwiększenia udziału zamówień społecznych uwzględniających zastosowanie klauzul społecznych na koniec 2013 r. do poziomu 5% wartości zamówień udzielonych przez administrację publiczną, ówczesny Dyrektor Generalny *MF* zalecił[5] wszystkim komórkom organizacyjnym uwzględnianie klauzul społecznych w udzielanych przez Ministerstwo zamówieniach. Szczegółowy opis klauzul, wytyczne dotyczące możliwości ich zastosowania w zamówieniach oraz zobowiązanie do wskazania zaplanowanych w 2013 r. postępowań, w których możliwe byłoby zastosowanie klauzul społecznych, zostało przekazane komórkom organizacyjnym *MF* przez Zastępcę Dyrektora DFR[6]. Na portalu intranetowym Ministerstwa opublikowane zostały również komunikaty dotyczące konieczności stosowania klauzul oraz dostosowania do tego dokumentów inicjujących procesy zamówień publicznych.
Od dnia 22 kwietnia 2013 r., w *MF* zmieniono wzory *Wniosku o rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia* oraz *Wniosku o dokonanie zakupu*, tj. wprowadzono wymaganie dotyczące, wskazania przez komórki wnioskujące, czy w zamówieniu uwzględniona będzie klauzula społeczna, a w przypadku jej nieuwzględnienia, do podania uzasadnienia.
W 2015 r., w związku z przekazaniem przez KPRM Zaleceń RM, do komórek organizacyjnych Ministerstwa skierowane zostało pismo informujące o Zaleceniach i konieczności ich uwzględniania w planowanych do realizacji zakupach[7] i zamówieniach publicznych. W dniu 20 stycznia 2016 r. zobowiązano komórki organizacyjne Ministerstwa do przeanalizowania możliwości zastosowania klauzul we wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

(dowód: akta kontroli str.: 120-126, 158-171, 185-199, 206)

1.2. W przygotowanie dokumentacji przetargowej, w okresie objętym kontrolą, w Ministerstwie (do dnia zawarcia umowy z wykonawcą) zaangażowanych było: 60 pracowników w 2013 r., 43 - 2014 r., 62 - 2015 r. oraz do 30 kwietnia 2016 r. – 38.

(dowód: akta kontroli str.: 149-157, 587-591)

1.3. W okresie objętym kontrolą, w szkoleniach i konferencjach z zakresu zamówień publicznych udział wzięło łącznie 29 pracowników Ministerstwa[8], w tym członkowie komisji przetargowych. I tak: w 2013 r. przeszkolono 10 osób, w 2014 r. – 19 osób, a w 2015 r. - 17 osób. W 2016 r. (wg stanu na 30 kwietnia) żaden pracownik Ministerstwa nie uczestniczył w szkoleniu związanym z problematyką stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

(dowód: akta kontroli str.: 149-157, 253-254, 637-722)

Na portalu intranetowym Ministerstwa publikowane były materiały dotyczące stosowania klauzul społecznych m.in. prezentacja Zastępcy Dyrektora BAD Przemysława Szelerskiego *Prospołeczne zamówienia publiczne* Ministerstwa *Finansów*.

---

5 Pismo z 8 stycznia 2013 r. znak FR3/250/MCI/2013/41.
6 Pismo znak: FR3/0680/PDB/2013/RD-29985 z dnia 8 kwietnia 2013 r.
7 Postępowania do których nie stosuje się *Pzp*.
8 W tym 16 pracowników uczestniczyło w szkoleniach kilkukrotnie.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora *BAD*, *na podstawie posiadanych przez Biuro Dyrektora Generalnego akt osobowych pracowników nie można jednoznacznie ustalić, w których szkoleniach omawiane były szczegółowo kwestie zastosowania klauzul społecznych. Niemniej jednak w oparciu o doświadczenia z takich szkoleń można wysunąć uzasadnione twierdzenie, że na większości z tych szkoleń zagadnienia te były omawiane. Pracownicy DFR/BAD opanowali wiedzę w tym zakresie w formie samodoskonalenia i coachingu. W latach 2015-2016 warsztat zastosowania klauzul społecznych poszerzany był o doświadczenia zdobyte w okresach poprzednich.*

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie zgłaszało do Prezesa *UZP* potrzeby przeprowadzenia szkoleń lub warsztatów w zakresie stosowania klauzul społecznych.

(dowód: akta kontroli str.: 149-153, 172-184)

1.4. Zastępca Dyrektora *BAD* dwukrotnie występował w charakterze prelegenta na konferencjach poświęconych m.in. zagadnieniom społecznym w zamówieniach publicznych. W listopadzie 2015 r. podczas III Ogólnopolskiej Konferencji „Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne" organizowanej przez UZP oraz w kwietniu 2016 r. podczas spotkania audytorów wewnętrznych z jednostek sektora finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 149-153, 172-184)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, prowadzone w Ministerstwie działania na rzecz zwiększenia skali stosowania w Urzędzie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych były wystarczające. W szczególności należy podkreślić, że już w 2013 r., tj. przed wejściem w życie Zaleceń RM, w MF wprowadzono regulacje dotyczące stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez Ministerstwo, polegające na obowiązku dokonywania oceny możliwości zastosowania klauzul społecznych na etapie składania wniosku o udzielenie zamówienia publicznego a w przypadku niezastosowania klauzuli społecznej podania uzasadnienia.

2. Planowanie i realizacja zamówień uwzględniających klauzule społeczne oraz kontrola zastosowanych klauzul społecznych

Opis stanu faktycznego

Za realizację poszczególnych działań w zakresie przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego odpowiadał *BAD* (do 9 lipca 2014 r. odpowiadał za te działania DFR). Wicedyrektor *Biura Administracyjnego/ Departamentu Finansów Resortu* był upoważniony do wykonywania obowiązków kierownika Zamawiającego.

W okresie objętym kontrolą, zasady udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie zostały określone w następujących dokumentach: zarządzeniu nr 58/FR/2008 Dyrektora Generalnego z dnia 31 października 2008 r. w sprawie wprowadzenia w Ministerstwie Finansów regulaminu planowania zamówień publicznych, regulaminu udzielania zamówień publicznych, regulaminu dokonywania zakupów finansowanych ze środków publicznych oraz regulaminu pracy komisji przetargowej oraz zarządzeniu nr 2/FR/2014 Dyrektora Generalnego Ministerstwa *Finansów* z dnia 2 stycznia 2014 r. w sprawie zamówień publicznych i dokonywania zakupów finansowanych ze środków publicznych.

(dowód: akta kontroli str.: 5-125, 127-131, 762)

2.1. Kontrola NIK wykazała, że na etapie tworzenia planu zamówień publicznych na 2013 r. komórka organizacyjna Ministerstwa odpowiedzialna za prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia zwróciła się do sześciu wybranych komórek organizacyjnych Ministerstwa o wskazanie postępowań, w których możliwe byłoby uwzględnienie klauzul społecznych. Komórki organizacyjne wskazały pięć takich postępowań.

W latach 2014-2015 na etapie planowania zamówień publicznych nie dokonywano analiz, które z zamówień publicznych mogą być udzielone z zastosowaniem klauzul społecznych.

Zastępca Dyrektora *BAD* wyjaśnił, że doświadczenia z roku 2013 wskazywały, że na tym etapie Departamenty i Biura negatywnie odniosły się do takiej możliwości, dlatego też oceny w tym zakresie zostały przesunięte na etap przygotowywania postępowania.

Zalecenia RM z 28 lipca 2015 r. wprowadziły obowiązek dokonywania analizy możliwości zastosowania klauzul społecznych na etapie sporządzania planu zamówień publicznych. Realizując to zalecenie, przy tworzeniu planu zamówień Ministerstwa na 2016 r., *BAD* zwrócił się do wszystkich komórek organizacyjnych o przeanalizowanie możliwości uwzględnienia klauzul społecznych w planowanych postępowaniach. W odpowiedzi komórki organizacyjne przysyłały informacje, w których wskazano planowane do przeprowadzenia postępowania uwzględniające zastosowanie klauzul lub nieuwzględniające ich zastosowania, wraz z uzasadnieniem.

(dowód: akta kontroli str.: 185-197, 193, 206-225, 740-753, 763-904)

Przeprowadzanie przez pracowników Ministerstwa analizy możliwości zastosowania klauzul społecznych zostało zbadane na podstawie 15 wniosków, a także protokołów z posiedzeń komisji przetargowych[9]. Spośród ogólnej liczby zbadanych wniosków, w 11 wnioskowano o zastosowanie klauzuli społecznej, w pozostałych nie przewidziano takiej możliwości. Komisje przetargowe uwzględniły zastosowanie klauzuli społecznej w przypadkach, wskazanych we wnioskach, przewidujących możliwość ich zastosowania. W przypadku jednego wniosku uwzględniającego zastosowanie klauzuli społecznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług hotelarsko – gastronomicznych oraz cateringowych[10], klauzula społeczna wstępnie zaakceptowana przez komisję przetargową, nie została ostatecznie uwzględniona we wszczętym postępowaniu.
Zastępca dyrektora *BAD* wyjaśnił m.in., że *pierwotne założenie dotyczące klauzuli opierało się na założeniu, że bezpośrednią stroną umowy będzie podmiot świadczący usługi hotelarskie i restauracyjne. Na ostatnim etapie przygotowania postępowania /.../ ponownie rozważono kwestię klauzul. Urealniono założenie dotyczące wykonawcy, którym mogły być nie tylko hotele, ale również firmy pośredniczące w tej branży. /.../ Zastosowanie klauzuli, przy założeniu, że wykonawcą może być firma pośrednicząca z grupy małych przedsiębiorstw, mogłoby negatywnie wpłynąć na pozyskanie ofert. Stąd też /.../ po przeprowadzeniu konsultacji odstąpiono od zastosowania klauzul społecznych.*

W przypadku czterech wniosków, w których nie uwzględniono zastosowania klauzuli społecznej stwierdzono, iż zawierały one uzasadnienie braku możliwości zastosowania klauzuli społecznej. Powodem nieuwzględnienia klauzul społecznych były m.in. ryzyko nieotrzymania żadnej oferty, czy też specjalistyczny charakter usług.

(dowód: akta kontroli str.: 517-541, 616-629)

---

9 Dotyczy wniosków z lat 2013 - 2016 r. (do 30 kwietnia).
10 Postępowanie R/10/15/AP/B/A-2

2.2. W okresie objętym kontrolą klauzule społeczne zastosowano łącznie w 36 postępowaniach przeprowadzanych w Ministerstwie na podstawie ustawy *Pzp*, zakończonych udzieleniem zamówienia, z tego: w 10 z 85 postępowań przeprowadzonych w 2013 r. (11,8%), 12 z 88 przeprowadzonych w 2014 r. (13,6%), dziewięciu z 59 przeprowadzonych w 2015 r. (15,2%) oraz w pięciu z 13 przeprowadzonych do 30 kwietnia 2016 r. (38,5%)[11]. W *MF* klauzule społeczne zastosowano również w tzw. zamówieniach podprogowych[12], tj. w jednym przypadku w 2013 r. oraz po dwa przypadki w 2014 i 2015 r.

W latach 2013-2016 (do 30 kwietnia 2016 r.) Ministerstwo zastosowało klauzule społeczne określone w art. 29 ust. 4 pkt 1 *Pzp* w 37 zamówieniach[13], w trzech przypadkach klauzule, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 2 *Pzp*[14] oraz w jednym przypadku klauzulę określoną w art. 22 ust. 2 *Pzp*[15].

(dowód: akta kontroli str.: 132-148, 576-586, 914-1191)

W okresie objętym kontrolą unieważnionych zostało pięć postępowań, w których zastosowana została klauzula społeczna[16]. Żadne postępowanie nie zostało unieważnione z powodów związanych z klauzulą społeczną, ani też z przyczyn leżących po stronie Ministerstwa. Przyczyną unieważnienia ww. postępowań było m.in. niezłożenie żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu oraz zaoferowanie za realizację przedmiotu zamówienia kwoty wyższej niż Zamawiający zamierzał przeznaczyć na jego sfinansowanie. Z pięciu unieważnionych postępowań, trzy zostały ogłoszone ponownie, z zastosowaniem klauzul społecznych, jedno nie zostało ponownie wszczęte. Jedno postępowanie zostało przeprowadzone ponownie bez zastosowania klauzul społecznych. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BAD *klauzule nie zostały zastosowane ze względu na krótki okres realizacji zamówienia i wartość zamówienia poniżej 30.000 euro*.

(dowód: akta kontroli str.: 542-545, 556-586)

2.3 Szczegółowym badaniem NIK objęto 10 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego[17] przeprowadzonych z uwzględnieniem klauzul społecznych, w wyniku których zawarto umowy o łącznej wartości 31 426,7 tys. zł brutto. We wszystkich objętych kontrolą postępowaniach zastosowano klauzulę społeczną określoną w art. 29 ust. 4 pkt 1 *Pzp*.

W przypadku wszystkich badanych postepowań, we wnioskach lub w protokołach posiedzeń komisji przetargowych zawarta była analiza w zakresie możliwości zastosowania klauzuli społecznej w zamówieniu.

---

11 Zgodnie z datą zawarcia umowy.

12 Zakupy do których nie stosowano *Pzp*.

13 34 postępowaniach oraz trzech zamówieniach podprogowych (zakupach).

14 Dotyczy jednego postepowania z 2013 r. oraz jednego postępowania oraz jednego zamówienia podprogowego (zakupu) z 2014 r.

15 Dotyczy jednego zamówienia podprogowego (zakupu) z 2013 r.

16 Przedmiotem unieważnionych postępowań były: modernizacja systemu zarządzania projektami informatycznymi w resorcie finansów, świadczenie usług cateringowych na rzecz Ministerstwa Finansów, serwis i konserwacja klimatyzatorów oraz central wentylacyjnych, zakup usługi wsparcia migracji w ramach projektu „Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych" oraz druk i dystrybucja formularzy podatkowych w zakresie podatku od towaru i usług.

17 Dobór postępowań do badania dokonany został metodą niestatystyczną, na podstawie osądu kontrolera, w szczególności mając na uwadze przedmiot zamówienia, wartość szacunkową oraz liczbę umów zawartych z wykonawcą. Do badania wybrano następujące postępowania: 1) zakup usługi wsparcia informatycznego, 2) zakup, dostawa, rozładunek, przemieszczenie, montaż oraz ustawienie mebli biurowych na potrzeby Ministerstwa Finansów, 3) zakup mebli biurowych, 4) zakup usługi utrzymania systemów informatycznych Besti@ i SJO BestiA, 5) Zakup wyspecjalizowanych usług oraz produktów informatycznych dla potrzeb związanych z utrzymaniem oprogramowania systemu obsługi deklaracji Celina, 6) zakup wyspecjalizowanych usług oraz produktów informatycznych dla modernizacji systemu EMCS PL do wersji EMCS PL 2 realizowanego w ramach Projektu „Program e-cło", 7) ochrona parkingu Ministerstwa Finansów od ul. Świętokrzyskiej, Traugutta i Czackiego oraz obsługa szatni i punktu wydawania kluczy, 8) usługa wykonania i dystrybucji formularzy i broszur informacyjnych związanych z rozliczeniem podatników podatku dochodowego za 2015 r., 9)świadczenie usług utrzymania czystości i wykonanie prac porządkowych w gmachu i na terenie posesji Ministerstwa Finansów przez okres 48 miesięcy od dnia podpisania umowy, 10) zaprojektowanie, dostawa oraz wdrożenie nowego Systemu Informacji Telefonicznej w biurach Krajowej Informacji Podatkowej.

Ustalając szacunkową wartość zamówienia Ministerstwo nie uwzględniało kosztów wynikających z proponowanej klauzuli społecznej oraz nie korzystało z odpłatnej pomocy podmiotów zewnętrznych. Wartość szacunkowa ustalana była przez pracowników departamentów merytorycznych.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora *BAD: zastosowanie klauzul społecznych nie miało wpływu na szacowanie wartości zamówienia. Potencjalna wartość stosowanych klauzul (wartość wynagrodzenia zatrudnianej osoby), w większości postępowań stanowi nikły procent wartości zamówienia. Nawet w przypadkach, w których decyzja o zastosowaniu klauzuli podejmowana była na podstawie propozycji komisji przetargowej nie dokonywano zmiany wartości szacunkowej zamówienia.*

(dowód: akta kontroli str.: 556-573, 616-621)

We wszystkich SIWZ dotyczących badanych zamówień Zamawiający określił liczbę osób, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1 *Pzp*[18], opis klauzuli społecznej, sposób jej wykonania, oraz uprawnienia Zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań wraz z sankcjami z tytułu niespełnienia tych wymagań.

Wykonawcy zwrócili się do Zamawiającego o wyjaśnienie treści SIWZ w zakresie klauzuli społecznej w przypadku dwóch postępowań[19]. Pytania dotyczyły m.in. możliwości zatrudnienia osoby bezrobotnej lub niepełnosprawnej na zastępstwo, dostosowania przez Zamawiającego miejsca pracy dla osoby niepełnosprawnej, miejsca realizowania zadań przez osobę niepełnosprawną, czy też zasad zmiany zatrudnionej osoby bezrobotnej bez ryzyka zapłacenia kary umownej. W jednym przypadku, powołując się na art. 38 ust. 1 *Pzp*[20], Zamawiający nie udzielił odpowiedzi na zadane pytanie. W pozostałych przypadkach odpowiedzi zostały udzielone terminowo.

We wszystkich postępowaniach Ministerstwo zapewniło sobie w umowach uprawnienie do kontroli spełniania przez wykonawcę obowiązków z tytułu realizacji klauzul społecznych na każdym etapie realizacji umów. Uprawnienie to realizowano poprzez zobowiązanie wykonawców, na wniosek Zamawiającego, do przedkładania dokumentacji dotyczącej realizacji klauzuli. W przypadku rozwiązania stosunku pracy z osobą bezrobotną lub niepełnosprawną wykonawca był zobowiązany do zatrudnienia na to miejsce innej osoby spełniającej wymagania określone w klauzuli. We wszystkich badanych postępowaniach, w przypadku niezatrudnienia przy realizacji zamówienia przez wykonawcę osoby bezrobotnej lub niepełnosprawnej, wykonawcy zostali zobowiązani do zapłacenia na rzecz zamawiającego kary umownej[21].

Ministerstwo, sprawując nadzór nad wykonywaniem klauzul społecznych, w każdym przypadku zwróciło się do wykonawcy o przedstawienie dokumentów potwierdzających realizację klauzuli społecznej (w przypadku dwóch umów dopiero po upływie dwóch lat od zawarcia umowy – szczegółowy opis został zawarty w części dotyczącej uwag). Na wykonawcę dwóch umów, który nie zrealizował klauzuli społecznej, tj. nie zatrudnił do realizacji umowy osoby posiadającej status bezrobotnej[22], zostały nałożone przewidziane umowami kary.

---

18 Art. 29 ust. 4 pkt 1 lit a) lub b), tj. osób z orzeczeniem o niepełnosprawności bądź mających status osoby bezrobotnej.

19 Sześć pytań zostało zadanych przez dwóch wykonawców w postępowaniu na zakup usługi wsparcia informatycznego a jedno pytanie w postępowaniu na ochronę parkingu Ministerstwa oraz obsługę szatni i punktu wydawania kluczy.

20 Pytanie zadane po terminie zobowiązującym Zamawiającego do udzielenia odpowiedzi.

21 W przypadku niezatrudniania przy realizacji zamówienia przez wykonawcę osoby bezrobotnej/niepełnosprawnej wykonawca, był zobowiązanych do zapłacenia kary umownej chyba, że wykaże, że przedstawił zgłoszenie ofert pracy urzędowi pracy, a niezatrudnienie osoby bezrobotnej/niepełnosprawnej nastąpiło z przyczyn nie leżących po jego stronie. Za przyczynę nieleżącą po stronie wykonawcy będzie uznawany brak osób bezrobotnych/niepełnosprawnych zdolnych do wykonania zamówienia lub odmowa podjęcia pracy przez taką osobę.

22 Umowy nr C/378/14/BAD/B/233/2 z 30 października 2014 r., oraz nr C/261/13/BAD/B/169 z 24 lipca 2013 r. dotyczące dostawy mebli.

(dowód: akta kontroli str.: 132-148, 256-555, 563-577, 592-636)

2.4. Informacja o stosowaniu klauzul społecznych za rok 2015 r. została przekazana do Prezesa *UZP* 26 lutego 2016 r., tj. w terminie określonym w ust. 4 *Zakresu informacji o stosowaniu przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych*.

W informacji nie zostały wykazane wszystkie postępowania, w których w 2015 r. Ministerstwo zastosowało klauzule społeczne (szczegółowy opis został zawarty w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str.: 578, 627, 737-739)

W okresie objętym kontrolą, w Ministerstwie nie przeprowadzano audytu i kontroli wewnętrznych dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych[23]. Zastępca Dyrektora *BAD* wyjaśnił m.in., że nie zidentyfikowano istotnych ryzyk w zakresie tematyki stosowania klauzul społecznych. Ponadto, Dyrektor *Biura Kontroli Wewnętrznej* wyjaśniła m.in., że temat klauzul społecznych nie był proponowany do ujęcia w planie kontroli na 2016 r. z uwagi na planowaną kontrolę NIK oraz z uwagi na planowane przeprowadzenie audytu wewnętrznego zleconego przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str.: 185-197, 754-758, 762)

Minister Finansów, zgodnie z Zaleceniami RM, zlecił w dniu 15 lipca 2016 r. przeprowadzenie, w terminie od 1 sierpnia do 15 września 2016 r., audytu centralnego w zakresie stosowania klauzul społecznych. Na wniosek Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa *Rady Ministrów* z dnia 25 lipca 2016 r., Minister Finansów podjął decyzję o przesunięciu realizacji audytu na 2018 r. Jako powody przesunięcia audytu wskazano prowadzoną przez NIK kontrolę klauzul społecznych oraz propozycję zmiany formuły raportowania o stosowaniu klauzul społecznych wynikającą z nowelizacji ustawy *Pzp*.

Jak wyjaśnił *Zastępca Departamentu Polityki Wydatkowej, audyt zostanie przeprowadzony przez audytorów wewnętrznych w jednostkach, w ramach środków określonych w budżecie tych jednostek*.

(dowód: akta kontroli str.: 728-732)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie zastosowania klauzul społecznych w postępowaniach przetargowych stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przekazaniu Prezesowi UZP nierzetelnej *Informacji* o zastosowanych przez Ministerstwo klauzulach społecznych w zamówieniach publicznych udzielonych w 2015 r. W *Informacji* tej nie uwzględniono jednego postępowania z 2015 r., w którym zastosowano klauzulę społeczną[24]. W konsekwencji, w *Informacji* zaniżone zostały wskaźniki dotyczące postępowań z klauzulami społecznymi. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora *BAD* niniejsza nieprawidłowość była spowodowana błędem na etapie wprowadzania danych do rejestru postępowań, na podstawie którego generowane były dane do informacji.

(dowód: akta kontroli str.: 556-573, 578, 733-739)

---

[23] W 2013 r. przyprowadzono jedno zadanie audytowe pn. Analiza systemu zamówień publicznych w Ministerstwie Finansów pod kątem wprowadzenia nowego rozwiązania odnoszącego się do tzw. dialogu technicznego. Ponadto, w latach 2013-2016 przeprowadzone zostały cztery kontrole wewnętrzne, których tematyka uwzględniała aspekt zamówień publicznych. Zadanie audytowe oraz kontrole wewnętrzne nie dotyczyły tematyki klauzul społecznych.

[24] Przedmiotem zamówienia był zakup usługi serwisu pogwarancyjnego i konserwacji drukarek i urządzeń wielofunkcyjnych.

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. W dwóch umowach spośród 11 objętych kontrolą, tj. w umowie nr R/54/15/DD/B/192 z dnia 12 listopada 2015 r. na kwotę 2 357,4 tys. zł[25] oraz umowie nr R/83/13/S.C./B/597 z dnia 17 stycznia 2014 r. na kwotę 4 609,6 tys. zł[26] kary umowne za niezatrudnienie osoby bezrobotnej bądź niepełnosprawnej zostały określone na kwotę 1 000 zł. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niską wartość zastrzeżonej kary umownej w stosunku do wartości umów. Zdaniem NIK, zastrzeżenie kary umownej w wysokości niższej od minimalnego wynagrodzenia i stanowiącej niewielki procent wartości umowy[27], może powodować, że wykonawca będzie wolał skorzystać z możliwości zapłacenia kary, niż wypłacić minimalne wynagrodzenie osobie zatrudnionej przy realizacji zamówienia w ramach przyjętej klauzuli społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 398-406, 618-621)

2. W przypadku dwóch umów, będących w trakcie realizacji, dotyczących usługi utrzymania czystości i wykonywania prac porządkowych[28] Ministerstwo nie prowadziło bieżącej kontroli w zakresie wykonania klauzuli społecznej. Dopiero w trakcie kontroli NIK, w dniu 5 lipca 2016 r., tj. po upływie przeszło dwóch lat od daty zawarcia umowy, zwrócono się do wykonawcy o przedstawienie dokumentacji potwierdzającej spełnienie warunków dotyczących realizowanej klauzuli społecznej. Brak bieżącej kontroli nad realizacją ww. umów nie miał wpływu na prawidłowe wykonanie klauzuli społecznej, bowiem wykonawca od dnia podpisania umów zatrudniał do ich realizacji dwie osoby niepełnosprawne. Ministerstwo zgodnie z zawartymi umowami zagwarantowało sobie uprawnienie do kontroli spełnienia przez wykonawców wymagań dotyczących klauzul społecznych przez cały okres obowiązywania umowy i w ocenie NIK powinno z niego korzystać.

(dowód: akta kontroli str. 296-322, 633-634)

Ocena cząstkowa

Ministerstwo w całym okresie objętym kontrolą dokonywało analizy możliwości zastosowania klauzul społecznych. Od 2016 r. zgodnie z Zaleceniami RM, analiza ta była prowadzona na etapie sporządzania planu zamówień publicznych. W umowach zawieranych przez Ministerstwo, znalazły się postanowienia zapewniające skuteczny nadzór nad stosowaniem klauzul społecznych w udzielanych zamówieniach oraz przewidujące sankcje za ich nierealizowanie. W dokumentach przetargowych precyzyjnie określane były wymagania związane z zastosowaną klauzulą społeczną. Informacja o zastosowanych klauzulach społecznych w zamówieniach publicznych Ministerstwa w 2015 r., została przekazana do Prezesa UZP w terminie, jednakże podano w niej dane niezgodne ze stanem faktycznym, ustalonym przez NIK w trakcie kontroli.

3. Ocena efektów stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2013-2016 (do 30 kwietnia 2016 r.) w wyniku udzielonych zamówień publicznych *MF* podpisało 309 umów na łączną kwotę 744 645,8 tys. zł, w tym 41 umów (tj. 13,3%), w których zastosowano klauzulę społeczną na łączną kwotę 156 605,7 tys. zł (21,0%).

(dowód: akta kontroli str. 132-147, 576-577)

---

[25] Umowa dotycząca usługi wykonania i dystrybucji formularzy i broszur informacyjnych związanych z rozliczeniem podatku dochodowego za 2015 r.

[26] Umowa dotyczy zakupu wyspecjalizowanych usług oraz produktów informatycznych dla modernizacji systemu EMCS PL do wersji EMCS PL2 realizowanego w ramach projektu „Program e-cło".

[27] Kary umowne z tytułu niewykonania klauzuli społecznej w umowach nr R/54/15/DD/B/192 oraz nr R/83/13/S.C./B/597 stanowiły od 0,02 do 0,04% wartości umowy.

[28] Umowy nr C/405/13/BAD/B/I oraz C/405/13/BAD/B/II z dnia 31 stycznia 2014 r. zawarte na okres czterech lat.

3.2. Kontrola NIK wykazała, że w efekcie zastosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielonych przez Ministerstwo na podstawie *Pzp*, przy realizacji umów zatrudniono łącznie 31 osób mających status osoby bezrobotnej, bądź z orzeczeniem o niepełnosprawności, z czego: w 2013 r. dziewięć osób, w 2014 r. - 11 osób, w 2015 r. – dziewięć osób i w 2016 r. (do 30 kwietnia) – dwie osoby[29].

(dowód: akta kontroli str.: 185-197, 337-583, 503-516, 571, 574-584, 592-613, 630-636)

3.3. Pozytywne strony klauzul społecznych, w opinii Zastępcy Dyrektora *BAD* to wymiar społeczno - gospodarczy. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora *BAD*, zamówienia publiczne odgrywają kluczową rolę w strategii Europa 2020[30] jako jeden z instrumentów rynkowych wykorzystywanych w celu osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych. Nałożone przez Zalecenia RM zobowiązanie do analizowania możliwości zastosowania klauzul społecznych we wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego jest wyrazem realizacji polityki państwa w zakresie ograniczania problemów społecznych oraz łączenia wzrostu gospodarczego z lepszymi warunkami życia. W zakresie negatywnych aspektów stosowania klauzuli Zastępca Dyrektora *BAD* wskazał na stosunkowo niewielką interakcję strony biznesowej w obszarze zrozumienia istotności zrównoważonej i odpowiedzialnej polityki społecznej. O ile działania administracji rządowej wychodzą naprzeciw tej polityce, o tyle przedsiębiorcy, poza nielicznymi przypadkami, polityki tej nie realizują. Zdaniem Zastępca Dyrektora *BAD* zasadne byłoby zwiększenie intensywności działań np. samorządów zawodowych, mających na celu uświadomienie przedsiębiorcom znaczenia legalności zatrudnienia w wymiarze społeczno-gospodarczym.

(dowód: akta kontroli str.: 185-197, 576-577, 733-736)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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. W *MF*, klauzule społeczne stosowano zarówno w zamówieniach przeprowadzanych w trybach *Pzp*, jak również w tzw. podprogowych. Najwyższa Izba Kontroli uznała zatrudnienie 31 osób bezrobotnych bądź niepełnosprawnych do realizacji zawartych umów, za pozytywny efekt stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

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 Kontroli[31] wnosi o przekazanie do Prezesa UZP korekty *Informacji* o stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w 2015 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

[29] Zgodnie z wykazem sporządzonym przez BAD oraz ustaleniami kontroli NIK 11 umów.
[30] Zawartej w komunikacie Komisji Europejskiej z 3 marca 2010 r.
[31] Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz Dz. U. z 2016 r. poz. 677.

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 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.

Tekst ujednolicony zgodnie z treścią uchwały Nr 51/2016 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 9 listopada 2016 r.

Warszawa, dnia 22 listopada 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

B Skwarka

Podpis