



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska**

KAP.410.003.01.2016
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 Departament Administracji Publicznej
<i>Kontroler</i>	Tadeusz Wrona, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/26/2016 z 6 czerwca 2016 r. Elżbieta Rowińska, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr KAP/27/2016 z 6 czerwca 2016 r. Lucyna Kołnierzak, specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr KAP/28/2016 z 6 czerwca 2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-6)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa (dalej: KPRM).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Beata Kempa, Minister – Członek Rady Ministrów, której powierzono wykonywanie zadań Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów od 16 listopada 2015 r. ¹ . Poprzednio funkcję Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pełnili: Tomasz Arabski (od 16 listopada 2007 r. do 25 lutego 2013 r.) i Jacek Cichocki (od 26 lutego 2013 r. do 16 listopada 2015 r.). <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 78-83)</p>
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2013 r. do 30 kwietnia 2016 r.
<i>Zakres kontroli</i>	Zakres przedmiotowy kontroli obejmował: <ul style="list-style-type: none">• Działania KPRM w zakresie promowania, upowszechniania, monitoringu i koordynacji stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych,• Realizację przez KPRM obowiązków w zakresie planowania, realizacji i kontroli zamówień uwzględniających klauzule społeczne,• Efekty stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają: <ul style="list-style-type: none">• Zalecenia RM – Zalecenia Rady Ministrów w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych²,• Podręcznik UZP – Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych³,• Raport KPDRT – Raport z realizacji Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania,• UZP – Urząd Zamówień Publicznych,• Szef KPRM – Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,• Dyrektor Generalny – Dyrektor Generalny Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,• Pełnomocnik – Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania,• BPRT – Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania,• DSC – Departament Służby Cywilnej,• SIWZ – Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia,• Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴,• Zamawiający – KPRM,• Informacja – Informacja o stosowaniu klauzul społecznych, sporządzana przez KPRM i przekazywana Prezesowi UZP.

¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Beaty Kempy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1912, ze zm.).

² Przyjęte przez Radę Ministrów 28 lipca 2015 r.

³ Wydawca: Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2014 r., ISBN 978-83-88686-33-7.

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.; w brzmieniu obowiązującym do 27 lipca 2016 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności⁵

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Szef KPRM zapewnił promocję stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych realizowanych przez administrację publiczną oraz prawidłowo koordynował wykonanie przez organy administracji rządowej Zaleceń RM współpracując w tym zakresie z Prezesem UZP, Szefem Służby Cywilnej oraz Pełnomocnikiem. W ramach koordynacji, w szczególności zorganizował i wdrożył system monitorowania Zaleceń RM oraz przedstawił Radzie Ministrów podsumowanie realizacji Zaleceń RM i wniosków z nich wynikających.

W KPRM podejmowano działania w celu zwiększenia skali stosowania we własnych zamówieniach publicznych klauzul społecznych, które polegały m.in. na upowszechnieniu wśród pracowników Zaleceń RM oraz umożliwianiu im poszerzenia wiedzy o możliwościach stosowania klauzul społecznych. Należy jednak zauważyć, że do zakończenia kontroli NIK nie zrealizowano zalecenia kontroli wewnętrznej KPRM⁶ dotyczącego uzupełnienia procedur wewnętrznych o regulacje związane ze stosowaniem klauzul społecznych również w przypadku zamówień, do których nie stosuje się Pzp oraz zamówień zleczanych do realizacji przez nadzorowane przez KPRM Centrum Usług Wspólnych. Brak sformalizowanych procedur, a także fakt, że część pracowników zaangażowanych w przygotowanie dokumentacji przetargowej nie uczestniczyła w szkoleniach z zakresu stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych mogą negatywnie wpływać na ich stosowanie w zamówieniach publicznych.

Liczba zamówień, w których zastosowano klauzule społeczne, wyniosła: trzy spośród 28 postępowań w 2013 r., sześć spośród 34 w 2014 r. oraz pięć spośród 25 w 2015 r. W 2016 r. do dnia zakończenia kontroli NIK, nie zastosowano klauzuli społecznej w żadnym zamówieniu udzielonym przez KPRM.

W efekcie umów zawartych w okresie objętym kontrolą NIK, w których zastosowano klauzule społeczne, zatrudniono osiem osób z orzeczeniem o niepełnosprawności i siedem osób posiadających status osoby bezrobotnej.

We wszystkich zbadanych przez NIK umowach, w których zastosowano klauzule społeczne, KPRM zapewniła sobie możliwość sprawowania kontroli i monitorowania spełniania przez wykonawcę obowiązków związanych z realizacją zamówienia. Kontrola NIK wykazała, że poza jednym przypadkiem, KPRM prawidłowo sprawowała nadzór nad realizacją umów zawartych z wykonawcami, w części dotyczącej zastosowania klauzuli społecznej.

Stosownie do Zaleceń RM, Szef KPRM terminowo przekazał do UZP informacje o stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielonych przez KPRM. Jednak informacja ta była nierzetelna.

W działalności KPRM w badanym obszarze stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- podaniu w *Informacji*, w *Rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach w roku 2015* oraz we wkładzie KPRM do Raportu KPDRT za 2015 r. liczby i wartości zamówień publicznych niezgodnych ze stanem faktycznym; ponadto w *Informacji* podano dane przygotowane niezgodnie z zasadami określonymi dla rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach sporządzanego na podstawie Pzp;
- niewyegzekwowaniu od jednego wykonawcy wykonania obowiązku złożenia kopii umowy z osobą bezrobotną, po wygaśnięciu pierwszej umowy o pracę;
- nieprzeprowadzeniu, w siedmiu przypadkach, analiz możliwości zastosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych; zalecenie przeprowadzenia takich analiz zawarte są w pkt. II 2 Zaleceń RM i pkt II 2.1. podręcznika UZP,
- niedokonywaniu oceny możliwości rozszerzenia zastosowania klauzul społecznych w zależności od wielkości zamówienia, co prowadziło do ograniczenia skali ich stosowania.

⁵ 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

⁶ Kontrola DKN.WK.582.1.2016.JB z 25 stycznia 2016 r., której celem była *diagnoza aktualnego stanu realizacji zadań i funkcjonowania KPRM, w szczególności pod względem zarządczym, finansowym i kadrowym*

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 KPRM prowadzono działania na rzecz upowszechnienia stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych realizowanych przez administrację publiczną. Zadania w tym zakresie wykonywał Pełnomocnik. Działania te polegały w szczególności na organizowaniu spotkań z udziałem przedstawicieli administracji rządowej, Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Instytutu Spraw Publicznych, regionalnych izb obrachunkowych oraz przedstawicieli samorządu terytorialnego, podczas których przybliżano ideę stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Ponadto Pełnomocnik zwracał się do Dyrektora Generalnego⁷ oraz dyrektorów generalnych ministerstw o szersze zastosowanie w roku 2013 klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, aby na koniec roku 2013 osiągnęły one poziom 5% wartości zamówień publicznych udzielanych przez administrację rządową. Działania związane z upowszechnianiem stosowania klauzul społecznych zostały także, w porozumieniu z UZP, wpisane do Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016. Każdego roku ministerstwa i instytucje wskazane w Programie zobowiązane są do przekazywania Pełnomocnikowi raportów z realizacji swoich działań⁸ w tym zakresie. W latach 2013 - 2016 r. (do 30 kwietnia 2016 r.) w KPRM zorganizowano 18 szkoleń dotyczących zamówień publicznych. W sześciu z nich uwzględniona była problematyka stosowania klauzul społecznych. W szkoleniach tych uczestniczyły 43 osoby, w tym pracownicy Wydziału Zamówień Publicznych i oraz pracownicy biorący udział w procedurach przetargowych. Ponadto, jak podał Dyrektor Generalny, zorganizowano szkolenie *podnoszące poziom świadomości w zakresie funkcjonowania osób niepełnosprawnych*, w których uczestniczyły 34 osoby.

W KPRM zorganizowano konferencję na temat klauzul społecznych w zamówieniach publicznych⁹, której uczestnikami byli m.in. dyrektorzy generalni urzędów oraz pracownicy biorący udział w procedurach przetargowych. W porozumieniu z UZP, przedstawiciel KPRM 20 listopada 2015 r. wziął udział w III Ogólnopolskiej Konferencji *Spółecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne*, na której przedstawił prezentację pn. *Zalecenia Rady Ministrów w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych - nowe obowiązki zamawiających*, w której promował stosowanie klauzul społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 11-13,23-27,36-43,467,469-470,559-593,611, 2234-2253)

1.2. Zgodnie z pkt III. 11 Zaleceń RM, Szef KPRM koordynuje wykonanie Zaleceń RM we współpracy z Prezesem UZP, Szefem Służby Cywilnej oraz Pełnomocnikiem. Do nadzoru nad realizacją zaleceń zostali zobowiązani członkowie Rady Ministrów w ramach działów administracji rządowej, którymi kierują (pkt III 12 Zaleceń RM).

Zalecenia RM zostały przekazane m.in. do ministrów¹⁰, wojewodów oraz kierowników jednostek podległych i nadzorowanych, jak również opublikowano je na stronach BIP Rady Ministrów. Na ogólnodostępnym portalu KPRM opublikowano komunikat zawierający odwołanie do Podręcznika UZP oraz informację *o zobowiązaniu instytucji administracji rządowej do analizowania możliwości zastosowania klauzul społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, jak i w zamówieniach, do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych*. Do komunikatu dołączono pismo Szefa KPRM informujące o przyjęciu przez Radę Ministrów Zaleceń RM wraz z ich treścią.

Dyrektor Generalny poinformował, że każdy pracownik miał obowiązek zapoznania się z tą informacją.

⁷ Pismo znak BPRT4420-191(1)/12/HM z 24 grudnia 2012 r.

⁸ Raporty KPDRT dostępne na stronie internetowej www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/raporty-z-realizacji-krajowego-programu-dzialan-na-rzecz-rownego-traktowania

⁹ Konferencja została zorganizowana na prośbę Szefa KPRM przez Szefa Służby Cywilnej we współpracy z Prezesem UZP w dniu 18 czerwca 2015 r.

¹⁰ Pismo Szefa KPRM oraz Szefa Służby Cywilnej z 30 lipca 2015 r., znak DKN.WN.000.1.2015.MŚ.

Jak poinformował Dyrektor Generalny, w Regulaminie organizacyjnym KPRM nie wyodrębniono komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za koordynację wykonania Zaleceń RM, a zadania wynikające z realizacji Zaleceń RM były wykonywane m.in. przez Departament Spraw Obywatelskich, DSC, Biuro Dyrektora Generalnego oraz Centrum Oceny Administracji (a wcześniej Departament Kontroli i Nadzoru).

Dyrektor Departamentu Prawnego KPRM wz. Dyrektora Generalnego wyjaśnił, że w zakresach obowiązków pracowników nie wyodrębniono zadań związanych z wdrażaniem Zaleceń RM. Zadania te były wykonywane przez pracowników zaangażowanych departamentów w zależności od bieżących potrzeb. Ponadto w KPRM nie wprowadzono procedur/wytycznych dotyczących zadań związanych z koordynacją Zaleceń RM.

Jak podał Z-ca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, w KPRM nie funkcjonują dla pracowników odrębne upoważnienia do wykonywania w imieniu Szefa KPRM zadań w zakresie promowania i upowszechniania stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, jak również koordynacji Zaleceń RM.

(dowód: akta kontroli str. 70-77,467,469-470,472-476,2219,2226-2227)

1.3. Stosownie do pkt. III 15 Zaleceń RM, w dokumencie pn. *Zakres informacji o stosowaniu przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych* (dalej: *Zakres informacji*) Szef KPRM określił zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz terminy przygotowywania i przekazywania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych informacji o stosowaniu klauzul społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych.

Zakres informacji został rozesłany¹¹ m.in. do ministrów, wojewodów oraz kierowników jednostek podległych i nadzorowanych, a także został opublikowany na stronach BIP Rady Ministrów oraz KPRM.

(dowód: akta kontroli str. 70-77)

1.4. Zgodnie z pkt. 5 *Zakresu informacji* Prezes UZP przedstawił Szefowi KPRM wyniki monitoringu realizacji Zaleceń RM na podstawie corocznych informacji przygotowywanych przez jednostki administracji rządowej oraz propozycje usprawnień i zmian, w tym legislacyjnych¹².

Prezes UZP w przekazanym Szefowi KPRM dokumencie¹³ rekomendował:

- aktualizację treści Zaleceń RM poprzez ich dostosowanie do zmian w ustawie Pzp, dotyczących instrumentów wspierających uwzględnianie aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, w tym klauzul społecznych,
- rozszerzenie zakresu podmiotowego obowiązku sprawozdawczego określonego w *Zakresie informacji* na wszystkie instytucje administracji rządowej, które udzielały zamówienia publicznego objętego procedurami zamówień publicznych określonymi w ustawie Pzp, w celu uzyskiwania większej liczby danych o stosowaniu klauzul społecznych,
- zmniejszenie obciążenia zamawiających obowiązkami sprawozdawczymi poprzez włączenie informacji o stosowaniu klauzul społecznych określonych w *Zakresie informacji* do sprawozdań rocznych składanych przez zamawiających Prezesowi UZP tak, aby informacje te jednocześnie stanowiły część sprawozdania o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w Polsce przekazywanych Radzie Ministrów przez Prezesa UZP, a w konsekwencji zmianę rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania¹⁴.

Wnioski z realizacji Zaleceń RM przedstawił również DSC¹⁵, wskazując na celowość opracowania *bardziej szczegółowych wytycznych co do sposobów i możliwości formuł*

¹¹ Pismo Szefa KPRM z 22 września 2015 r., znak DKN.WN.000.1.2015.MŚ.

¹² Pismo Prezesa UZP z 30 maja 2016 r., znak UZP/DUEWM/0370/1/16/MS.

¹³ Wyniki monitoringu stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych za 2015 r., Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa, 2016 r.

¹⁴ Dz. U. poz. 1530. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 28 lipca 2016 r. ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2016, poz. 1020).

¹⁵ Pismo Dyrektora DSC z 13 czerwca 2016 r., znak DSC.WPE.0030.2.2016.IJ.

stosowania klauzul w przypadku zamówień drobnych, na małe kwoty, o krótkim okresie realizacji oraz uwzględniających elastyczne formy angażowania w prace osób, których wspieranie jest celem Zaleceń RM. Wskazał również na trudności dotyczące weryfikacji bieżącego, faktycznego statusu osoby zatrudnionej w całym okresie realizacji umowy.

Departament Spraw Obywatelskich wnioskował do Dyrektora Centrum Administracji¹⁶ o rozważenie uzupełnienia Zaleceń RM w obszarach: szacowania wartości zamówienia, które powinno uwzględniać koszt zastosowania klauzuli społecznej potencjalnych wykonawców, doprecyzowania wymogu udostępniania danych osobowych dla zamawiającego, aby mógł właściwie weryfikować sposób zatrudnienia osób realizujących zamówienie oraz zapewnienie odpowiedniej ścieżki audytowej, aby zamawiający miał możliwość weryfikacji czy spełniona została klauzula społeczna. Podkreślono także, że konieczne jest zapewnienie regularnych szkoleń dla osób odpowiedzialnych za realizację zamówień publicznych, oraz że wdrażanie klauzul społecznych wymaga adekwatnego i kompleksowego wsparcia prawnego i szkoleniowego oraz jasnego doprecyzowania w jakich rodzajach zamówień publicznych zastosowanie klauzuli społecznej będzie najbardziej efektywne.

(dowód: akta kontroli str. 486-531,537-540,2274)

1.5. Na podstawie wyników monitoringu przekazanych przez Prezesa UZP oraz oceny realizacji Zaleceń RM, Szef KPRM, zgodnie pkt. III 16 Zaleceń RM terminowo sporządził i przedstawił Radzie Ministrów podsumowanie i wnioski wynikające z realizacji Zaleceń RM¹⁷.

Wnioski Szefa KPRM obejmowały:

- przedstawienie przez Prezesa UZP projektu uaktualnionych Zaleceń RM w terminie dwóch miesięcy od wejścia w życie ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁸, z uwzględnieniem zmian dokonanych tą ustawą oraz zmiany związanej z włączeniem informacji o stosowanych klauzulach społecznych do rocznych sprawozdań składanych Prezesowi UZP przez zamawiających i przedstawianych Radzie Ministrów przez Prezesa UZP, w celu zredukowania obciążeń administracyjnych nałożonych na zamawiającego,
- przygotowanie przez Prezesa UZP, niezwłocznie po wejściu w życie ww. ustawy zmieniającej, stosownego projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania, uwzględniającego informacje o stosowaniu klauzul społecznych przez wszystkie jednostki administracji rządowej,
- zobowiązanie Prezesa UZP do podjęcia działań na rzecz popularyzacji wśród zamawiających efektywnych mechanizmów weryfikowania realizacji przez wykonawców obowiązków wynikających z zastosowania klauzul społecznych, np. popularyzacji postanowień, jakie powinny znaleźć się w umowach zawieranych w związku z udzieleniem zamówienia publicznego,
- dokonanie zmiany pkt III 13 Zaleceń RM i przesunięcie terminu zlecenia przez Ministra Finansów audytu stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych z 2016 r. na 2018 r. z uwagi na prowadzoną kontrolę NIK *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną*.

Dokument pn. *Podsumowanie i wnioski wynikające z realizacji Zaleceń w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych* został przekazany członkom Rady Ministrów 24 czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 467,469-472,478-485,532-536)

¹⁶ Pismo Dyrektora Departamentu Spraw Obywatelskich z 22 czerwca 2016 r., znak BPRT.ADM.8310.4.2016.JJ.

¹⁷ Pismo Szefa KPRM z 22 czerwca 2016 r. znak COA.WN.0030.1.2016.GP

¹⁸ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1020), weszła w życie 28 lipca 2016 r., w trakcie opracowania dokumentacji sygnowana jako ustawa z 13 maja 2016 r.

1.6. W okresie objętym kontrolą w KPRM obowiązywał Regulamin organizacyjny nadany zarządzeniem Szefa KPRM¹⁹. Zasady udzielania zamówień publicznych, niezależnie od wartości zamówienia, określone były w zarządzeniu Dyrektora Generalnego KPRM²⁰.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi²¹, zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych realizował Wydział Zamówień Publicznych. W wewnętrznych przepisach nie wyodrębniono zadań związanych ze stosowaniem klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Dyrektorów komórek inicjujących zamówienie (lub osoby upoważnione) zobowiązano do bieżącego nadzoru nad realizacją podpisanych umów.

(dowód: akta kontroli str. 910-1148)

1.7. W przygotowaniu dokumentacji przetargowej 14 postępowań objętych kontrolą, w których zastosowano klauzule społeczne uczestniczyło 29 osób²², z których 22 (76%)²³ nie brały udziału w szkoleniach na temat stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Kontrola wykazała, że w pięciu postępowaniach²⁴, członkami komisji przetargowych były osoby, które nie uczestniczyły w szkoleniach obejmujących tematykę klauzul społecznych. Osoby te wzięły udział w takich szkoleniach dopiero po zakończeniu postępowania przetargowego.

(dowód: akta kontroli str. 559,1149-1215,2234-2253)

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, (...) szkolenia z zakresu klauzul społecznych zazwyczaj nie występują jako samodzielne byty, ponieważ klauzule społeczne zajmują tylko jeden ustęp w jednym artykule ustawy Pzp. W związku z powyższym kierowanie każdego pracownika na takie szkolenia byłoby nieracjonalne i niegospodarne. Jednakże KPRM kierowała pracowników na szkolenia z zakresu zamówień publicznych. Ponadto pracownicy KPRM mogli uczestniczyć i byli zachęceni do udziału w różnych formach doskonalenia zawodowego (np. w konferencji zorganizowanej w KPRM w dniu 18 czerwca 2015 r. na temat klauzul społecznych w zamówieniach publicznych). Ponadto wyjaśnił, że klauzule społeczne były wykorzystywane w zamówieniach, jeśli było to tylko możliwe i uzasadniał to przedmiot zamówienia oraz, że opisy stanowisk pracy nie zawierają wszystkich czynności, jakie pracownik ma obowiązek realizować na stanowisku pracy.

NIK zauważa, że wprawdzie liczba odbytych przez pracowników szkoleń nie przesądza o jakości przygotowania zamówienia publicznego, jednakże poszerzanie przez nich wiedzy o stosowaniu klauzul społecznych może wpływać na zwiększenie skali stosowania klauzul w zamówieniach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 546-547,553-554,559-593)

W okresie objętym kontrolą KPRM nie zgłaszała do UZP potrzeby przeprowadzenia szkoleń poświęconych stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Jak stwierdził Dyrektor Generalny, w latach 2013-15 UZP organizował corocznie 2-3 szkolenia ze społecznych aspektów zamówień publicznych oraz jedną konferencję

¹⁹ Zarządzenie nr 1 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2016 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zmienione zarządzeniami: nr 7 z 13 kwietnia 2016 r. oraz nr 11 z dnia 6 czerwca 2016 r. Poprzednio obowiązywało zarządzenie nr 2 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zmienione następującymi zarządzeniami: nr 2 z 21 lutego 2008 r., nr 8 z 29 maja 2008 r., nr 12 z 3 lipca 2008 r., nr 1 z 6 stycznia 2009 r., nr 4 z 25 lutego 2009 r., nr 10 z 20 kwietnia 2009 r., nr 17 z 1 lipca 2009 r., nr 20 z 3 sierpnia 2009 r., nr 25 z 12 listopada 2009 r., nr 8 z 21 maja 2010 r., nr 15 z 16 września 2010 r., nr 18 z 5 listopada 2010 r., nr 23 z 22 grudnia 2010 r., nr 25 z 30 grudnia 2010 r., nr 2 z 7 lutego 2011 r., nr 3 z 17 marca 2011 r., nr 9 z 26 maja 2011 r., nr 12 z 7 lipca 2011 r., nr 17 z 18 października 2011 r., nr 5 z 22 lutego 2012 r., nr 13 z 19 października 2012 r., nr 8 z 7 czerwca 2013 r., nr 15 z 29 lipca 2013 r., nr 17 z 13 listopada 2013 r., nr 4 z 31 stycznia 2013 r., nr 9 z 7 kwietnia 2014 r., nr 14 z 15 kwietnia 2014 r., nr 6 z 11 marca 2015 r., nr 16 z 29 lipca 2015 r., nr 17 z 5 października 2015 r.

²⁰ Zarządzenie nr 7 Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia procedury udzielania zamówień, zawierania i ewidencjonowania umów oraz obiegu dowodów księgowych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (zmienione zarządzeniami Dyrektora Generalnego: z 18.05.2010 r., 20.08.2010 r., 28.04.2011 r., 7.09.2011 r., 2.01.2012 r., 27.01.2012 r., 29.02.2012 r., 8.11.2012 r., 4.11.2013 r. i 16.04.2014 r.).

²¹ Wewnętrzne Regulaminy Organizacyjne Biura Dyrektora Generalnego z: 26 października 2012 r., 30 lipca 2013 r., 19 marca 2014 r., 7 listopada 2014 r., 30 grudnia 2014 r., 18 marca 2015 r., 11 sierpnia 2015 r.

²² W 2013 r. osiem osób, w 2014 r. 20 osób, w 2015 r. 14 osób.

²³ W 2013 r. osiem osób, w 2014 r. 17 osób, w 2015 r. 12 osób.

²⁴ PN-12/2013, PN-14/2013, PN-26/2013, PN-31/2013, PN-32/2013.

poświęconą temu zagadnieniu. Każdy pracownik KPRM, który uważał, że jego wiedza w omawianej kwestii była niewystarczająca mógł skorzystać z oferty UZP. Zatem nie było konieczne, aby KPRM zgłaszała do UZP potrzebę przeprowadzania szkoleń w zakresie stosowania klauzul społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 416,427-428)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Ustalono, że w dokumentach wewnętrznych obowiązujących w KPRM nie uregulowano odpowiedzialności za kwestie związane ze stosowaniem klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, jak również z wypełnianiem przez Szefa KPRM zadań koordynatora określonych w pkt III 11 Zaleceń RM.

(dowód: akta kontroli str. 910-1148)

Dyrektor Generalny wyjaśnił m. in., że *nie został zapisany obowiązek umieszczenia konkretnych zapisów w jakichkolwiek dokumentach dotyczących podmiotów zobowiązanych do stosowania klauzul. (...) cykl planowania i wydatkowania środków publicznych jest roczny, a ww. zalecenia wprowadzono w drugiej połowie ubiegłego roku. Każda instytucja musi mieć czas na wprowadzenie rozwiązań oraz ich ocenę, aby były one rzeczywiście skuteczne, a nie tylko tymczasowe. (...) KPRM zastosowała się do zaleceń i od momentu wejścia w życie klauzul, każdorazowo przy rejestracji wniosku o udzielenie zamówienia publicznego odnotowywana jest informacja czy klauzula będzie stosowana czy też nie, a każdy wniosek jest pod tym kątem analizowany zarówno przez wnioskującego, jak i przez pracownika wydziału ds. zamówień publicznych. Przepisy wewnętrzne KPRM regulują sposób obiegu dokumentacji zamówienia przy czym nie ingerują w merytorykę tej dokumentacji w żadnym wypadku i zrobienie wyjątku w postaci wpisania obowiązku stosowania klauzuli społecznej, przeczyłoby logice zapisanej procedury. Niemniej jednak informuję, że przygotowana jest zmiana zarządzenia nr 7 Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia procedury udzielania zamówień, zawierania i ewidencjonowania umów oraz obiegu dowodów księgowych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (ze zmianami), gdzie wzór wniosku uwzględnił będzie informacje o stosowanej klauzuli społecznej w celu ułatwienia prowadzenia statystyki w tym zakresie.*

(dowód: akta kontroli str. 547,554)

Po przyjęciu Zaleceń RM przeprowadzono w KPRM kontrolę wewnętrzną, której celem była *diagnoza aktualnego stanu realizacji zadań i funkcjonowania KPRM, w szczególności pod względem zarządczym, finansowym i kadrowym*²⁵, w której uwzględniono stosowanie klauzul społecznych w KPRM. Sformułowano m. in. zalecenie dotyczące uzupełnienia procedur wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych o regulacje dotyczące stosowania klauzul społecznych, również dotyczących zamówień, do których nie stosuje się Pzp oraz zamówień zleczanych do realizacji przez CUW. W uzasadnieniu podano, że *zasadnym byłoby wprowadzenie do wewnętrznych procedur zasad stosowania w KPRM klauzul społecznych, (...) z uwagi na przyjęcie przez administrację rządową kierunku tzw. nowego podejścia do zamówień publicznych, preferującego podmioty społecznie odpowiedzialne.*

(dowód: akta kontroli str. 265-266,280-285,541-544)

NIK podziela argumentację i rekomendacje z kontroli wewnętrznej KPRM o uzupełnienie procedur wewnętrznych w zakresie udzielania zamówień publicznych o regulacje dotyczące stosowania klauzul społecznych. Zdaniem NIK, wdrożenie takich formalnych procedur wzmocni działania na rzecz upowszechniania stosowania klauzul społecznych w KPRM.

2. NIK zwraca uwagę na fakt, że niewielu pracowników KPRM zaangażowanych w organizację zamówień publicznych uczestniczyło w szkoleniach na temat klauzul społecznych, co może mieć negatywny wpływ na skuteczność realizacji zadań dotyczących ich praktycznego stosowania. Zdaniem NIK, KPRM powinna podjąć działania celem

²⁵ DKN.WK.582.1.2016.JB z 25 stycznia 2016 r.

zwiększenia uczestnictwa pracowników KPRM zaangażowanych w organizację zamówień publicznych w szkoleniach dotyczących stosowania klauzul społecznych.

W ocenie NIK, KPRM podejmowała działania na rzecz upowszechnienia w administracji publicznej stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Szef KPRM prawidłowo koordynował wykonanie Zaleceń RM, m.in. poprzez współpracę z Prezesem UZP, Szefem Służby Cywilnej oraz Pełnomocnikiem. Określił zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz terminy przygotowania i przekazywania Prezesowi UZP informacji o stosowaniu klauzul społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych. Terminowo sporządził i przedstawił Radzie Ministrów podsumowanie realizacji Zaleceń RM i wnioski z tego wynikające.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Sporządzanie planu zamówień publicznych na dany rok należało do zadań Wydziału Zamówień Publicznych w Biurze Dyrektora Generalnego we współpracy z zastępcą dyrektora ds. Administracyjnych Biura Dyrektora Generalnego²⁶.

W zarządzeniach w sprawie procedury udzielania zamówień publicznych obowiązujących w okresie objętym kontrolą wskazano, że za realizację umowy zawartej na podstawie udzielonego zamówienia odpowiada dyrektor komórki inicjującej, natomiast nadzór nad jej realizacją sprawuje dyrektor komórki organizacyjnej prowadzącej sprawę.

(dowód: akta kontroli str. 430, 941-1035)

Kontrola przeprowadzona na próbie 50 postępowań²⁷ o zamówienie publiczne²⁸ wykazała, że na etapie planowania zamówień na lata 2013-2016, w dwóch zamówieniach udzielonych w 2016 r.²⁹ KPRM przeprowadziła analizę możliwości zastosowania klauzul społecznych w formie pisemnej. W 37 postępowaniach, jak podał Dyrektor Generalny, analizy były przeprowadzone, ale ich nie dokumentowano. Analiz nie przeprowadzono dla siedmiu postępowań³⁰, w których klauzul społecznych nie zastosowano i dla czterech³¹, w których zastosowano je w latach 2013 – 2015. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego, w odniesieniu do ww. czterech postępowań, w których zastosowano klauzule (...) *zamawiający nie przeprowadzał odrębnych analiz na okoliczność możliwości zastosowania klauzul społecznych, ponieważ ww. zamówienia obejmowały usługi szkoleniowe, przy których, co do zasady zalecane jest stosowanie klauzul społecznych i nie wymagało to, zdaniem zamawiającego, odrębnej analizy, a ponadto zamówienia realizowane były przez krótki okres i zastosowanie klauzuli nie niosło ryzyka mogącego wpłynąć na oferowaną cenę w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.* W odniesieniu do pozostałych siedmiu postępowań, brak analiz wyjaśnił m.in. brakiem obowiązku ich przeprowadzania

²⁶ Patrz przypis 20.

²⁷ Wyboru dokonano na podstawie rejestru umów oraz wydruku z rejestru postępowań za lata 2013, 2014, 2015 i 2016 (do 30 kwietnia), uwzględniając wartość zamówienia oraz obszary tematyczne zalecane w Podręczniku UZP.

²⁸ W tym 14 w których zastosowano klauzule społeczne (do których mają zastosowanie przepisy Pzp) oraz 36 w których nie zastosowano klauzul społecznych, w tym 20 do których mają zastosowanie przepisy Pzp oraz 16, do których przepisy Pzp nie mają zastosowania (2013 r. - 10 zamówień (sześć do których stosują się zapisy Pzp - PN-3/2013, PN-6/2013, WR-23/2013, PN-15/2013, PN-2013, PN-27/2013 i cztery do których przepisy Pzp nie mają zastosowania – BDG/BA/74/13, 41CIR/13,46/CIR/13, DSC/328/13); 2014 r. – 10 zamówień (odpowiednio pięć – PN-11/2014, PN-17/2014, PN-18/2014, PN-32/2014, PN-34/2014 i pięć – 97/CIR/14, 234/CIR/14, BDG-136/K/13ID702/BDG/K/13, ID 27/BDG/1/14, 558/BDG/BA/14); 2015 r. – 12 zamówień (odpowiednio siedem – PN-4/2015, PN-15/2015, PN-16/2015, PN-18/2015, 449/2015/KPRM-PN/SK(CUW), WR/22/2015, 401/2015/WZP-PN/AC(CUW) i pięć – 117/BDG/BA/15, 107/BDG/BA/15, 250/BDG/K/15, 355/BDG/BA/15, 433/DSC/15 (w tym odpowiednio trzy – PN-18/2015, WR/22/2015, 401/2015/WZP-PN/AC(CUW) i dwa – 355/BDG/BA/15, 433/DSC/15 zamówienia, których umowy zostały podpisane po przyjęciu Zaleceń RM, tj. po 28 lipca 2015 r.; 2016 r. cztery zamówienia (odpowiednio dwa – PN-27/2015, PN-1/2016 i dwa – 93/BDG/BA/16, 62/CIR/16).

²⁹ PN-27/2015, umowa nr 442/BDG/BA/15 z 19 stycznia 2016 r. i PN-1/2016, umowa nr 492/BDG/BA/15 z 13 kwietnia 2016 r.

³⁰ PN-3/2013, umowa nr PN-3/DSZ-1 CZ II; PN-16/2015, umowy nr 137/DSZ/15 - część I i nr 137/DSZ/15 - część II; 41CIR/13; 46/CIR/13; 97/CIR/14; 107/BDG/BA/15; PN-27/2013, umowa nr BDG/BA/141/13.

³¹ PN-12/2013, umowa nr BPRT-BPRT/2/2013ID198/BPRT/13; PN-15/2014, umowa nr 142/BPRT/14; PN-10/2015, umowa nr 90/BPRT/15; PN-20/2015, umowa nr 246/BPRT/15.

w tym okresie. Dyrektor Generalny wyjaśnił ponadto, że *analizy możliwości zastosowania klauzul społecznych w powyższych przypadkach nie były dokumentowane pisemnie, nie mniej możliwości zastosowania klauzuli społecznej poprzedzone były roboczą analizą, której wyniki zostały uwzględnione w ostatecznym wzorze umowy. (...) W przypadku zamówień przeprowadzanych w KPRM w okresie od 28 lipca 2015 r. do 30 kwietnia 2016 r. analiza możliwości zastosowania klauzul społecznych była dokonywana na roboczo na etapie sporządzania wniosków o udzielenie zamówienia publicznego, a ostatecznie zasadność jej zastosowania była akceptowana podczas podpisywania wniosku przez dyrektora komórki organizacyjnej inicjującej postępowanie.*

(dowód: akta kontroli str. 8,11-12, 28-35,179-180, 416, 421-423, 428,430,441-466,1432-1447, 2219-2220,2222,2227-2228,2232-2233)

W 2015 r. Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego poinformował dyrektorów komórek organizacyjnych KPRM³² o konieczności dokonania oceny zasadności zastosowania klauzul społecznych w planie zamówień publicznych na rok 2016, co wynika z pkt II 4 Zaleceń RM. Dokonywanie obowiązkowej oceny dotyczyło również zamówień poza planem zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 62-66)

W pierwotnym planie zamówień publicznych KPRM na 2016 r. wskazano, iż w siedmiu zamówieniach publicznych planowane jest zastosowanie klauzul społecznych³³. Po dokonaniu korekty planu zamówień³⁴ zrezygnowano z zastosowania klauzul społecznych w czterech zamówieniach publicznych³⁵.

Dyrektor Generalny wyjaśnił m.in., że rezygnacja z zastosowania klauzul społecznych spowodowana była m.in. tym, że *dwa spośród tych zamówień (o niskiej wartości netto; odpowiednio ok. 12 tys. zł oraz ok. 4 tys. zł) nie zostały wymienione w Zaleceniach RM (...), jako zamówienia wymagające szczególnej analizy możliwości zastosowania klauzul.* W przypadku zamówienia na usługę wsparcia Instytucji Pośredniczącej w KPRM oraz usługi organizacji spotkań z beneficjentami zrezygnowano ze stosowania klauzuli społecznej ze względu na niską wartość zamówienia, ograniczoną grupę potencjalnych oferentów spełniających wymogi zamawiającego (dotyczy usługi wsparcia IP) oraz krótki termin realizacji umowy.

(dowód: akta kontroli str. 416,428-430,1229-1365)

Szczegółowe wyniki analizy możliwości zastosowania klauzul społecznych w okresie objętym kontrolą zawarto w opisie nieprawidłowości na końcu rozdziału.

2.2. W okresie objętym kontrolą klauzule społeczne zastosowano w KPRM w 14 postępowaniach przeprowadzonych na podstawie Pzp, zakończonych podpisaniem 15 umów, z tego: w trzech z 28 postępowań przeprowadzonych w 2013 r. (10,7%), sześciu z 34 przeprowadzonych w 2014 r. (17,6%), pięciu z 25 przeprowadzonych w 2015 r. (20%). W postępowaniach przeprowadzonych w 2016 r. (do 30 kwietnia)³⁶ klauzule społeczne nie były stosowane.

Stosunek wartości zamówień (brutto), w których zastosowano klauzule społeczne, do łącznej wartości zamówień udzielonych w wyniku postępowań prowadzonych na podstawie Pzp wyniósł: w 2013 r. – 53,5%, w 2014 r. – 74,2%, w 2015 r. – 27,7%, w 2016 r. (do 30 kwietnia) – 0%.

(dowód: akta kontroli str. 2272-2273)

³² Pismo Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego z 22 października 2015 r., znak BDG.WZP.8320.2.2015.IŚ.

³³ Tj. w jednym w trybie przetargu nieograniczonego oraz w sześciu, do których nie stosuje się przepisów ustawy Pzp.

³⁴ Przedstawione do kontroli plany zamówień publicznych nie zostały oznaczone datą dokonania zmiany.

³⁵ W ramach pierwszej aktualizacji planu zamówień KPRM zrezygnowała z zastosowania klauzuli społecznej w postępowaniach: Wynagrodzenie ekspertów w ramach wsparcia IP w KPRM w procesie wdrażania Działania 2.16 PO WER – doradztwo i ekspertyzy (umowy cywilnoprawne), Organizacja spotkania z beneficjentami i potencjalnymi beneficjentami Działania 2.16 PO WER (np. wynajęcie sali, usługa gastronomiczna, noclegowa oraz trenerska), Usługa realizacji kampanii medialnej na temat niedopuszczalności przemocy wobec kobiet, kampania w radio i w Internecie, Opracowanie koncepcji i wizualizacji materiałów informacyjno-promocyjnych KPRM, Wykonanie projektu i dostawa materiałów informacyjno-promocyjnych na spotkaniu z potencjalnymi beneficjentami Działania 2.16 PO WER, Zakup kalendarzy z wkładką informacyjną dotyczącą promowania i wdrażania projektów Instytucji Pośredniczącej w KPRM w ramach działania 2.16. PO WER.

³⁶ Trzy postępowania.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki unieważnienia postępowań, które zawierały klauzule społeczne, a także rezygnacji przez zamawiającego z zaproponowanej klauzuli społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 96-176, 415,427,1448)

W okresie objętym kontrolą KPRM nie prowadziła statystyki dotyczącej stosowania klauzul społecznych w postępowaniach, do których nie miała zastosowania ustawa Pzp. W 2015 r., nie zastosowano klauzul w ww. postępowaniach³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 2272-2273)

2.3. Szczegółowym badaniem NIK, w zakresie prawidłowości przygotowania SIWZ, monitorowania i egzekwowania postanowień umów dotyczących klauzul społecznych, objęto wszystkie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w których zastosowano klauzule społeczne (14), z tego:

- sześć postępowań, w których zastosowano klauzulę określoną w art. 29 ust. 4 pkt 1 lit a Pzp (łącznie wartość zamówień 14 438 910,77 zł brutto)³⁸,
- sześć postępowań, w których zastosowano klauzulę określoną w art. 29 ust. 4 pkt 4 lit. b Pzp (łącznie wartość zamówień 12 537 750,00 zł brutto)³⁹,
- dwa postępowania, w których⁴⁰ przewidziano możliwość wyboru przez wykonawcę zastosowania klauzuli określonej w art. 29 ust.4 pkt 1 lit. a lub w art. 29 ust.4 pkt 1 lit. b (łącznie wartość zamówień 941 663,40 zł)⁴¹.

W opisach przedmiotu zamówienia, zgodnie z art. 29 ust. 4 pkt 4 Pzp, Zamawiający określił wymagania związane z zatrudnieniem przez wykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 15-18,50-54, 96-176,185-191, 261, 612-897,2203, 2272-2273)

Zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt 9 Pzp, w SIWZ badanych zamówień określono wymagania dotyczące zastosowanej klauzuli społecznej, liczbę osób zatrudnianych i okres wymaganego zatrudnienia, uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełnienia przez wykonawcę wymagań, związanych z zatrudnieniem pracowników na podstawie umowy o pracę oraz rodzaj czynności niezbędnych do realizacji zamówienia, których dotyczą wymagania związane z zatrudnieniem pracowników.

Zarówno w opisach przedmiotu zamówień, jak i w projektach umów, Zamawiający wskazywał, iż wymaga zatrudnienia co najmniej jednej osoby, o której mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴² lub w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 96-176, 261, 286-413)

Jak poinformował Dyrektor Generalny, przy dokonywaniu szacunku wartości zamówienia KPRM nie uwzględniała kosztów wynikających z proponowanej klauzuli społecznej, gdyż wymaganie zatrudnienia jednej osoby nie miało wpływu na wartość zamówienia, szczególnie w przypadku zamówień publicznych o znacznej wartości.

(dowód: akta kontroli str. 96-176)

W przypadku trzech postępowań (spośród 14 zbadanych), wykonawcy zwracali się o wyjaśnienie treści SIWZ, w części dotyczącej zaproponowanej klauzuli społecznej⁴⁴.

Zapytania dotyczyły wyjaśnienia :

³⁷ Wg danych zawartych w *Informacji o stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w 2015 r.*

³⁸ PN-17/2013, PN-20/2013, PN-26/2013, PN-32/2013, PN-35/2014, PN-12/2015.

³⁹ PN-12/2013, PN-14/2013, PN-31/2013, PN-15/2014, PN-10/2015, PN-20/2015.

⁴⁰ PN-12/2013, PN-14/2013, PN-31/2013, PN-15/2014, PN-10/2015, PN-20/2015.

⁴¹ PN-21/2013, PN-1/2015.

⁴² Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

⁴³ Dz. U. z 2016 r. poz. 645, ze zm.

⁴⁴ Łącznie w badanych postępowaniach wpłynęło siedem zapytań, z tego w postępowaniu PN-20/2013, Wdrożenie i doskonalenie nowoczesnych metod zarządzania w ministerstwach oraz centralnych i wojewódzkich urzędach administracji rządowej oraz PN-21/2013, Wdrożenie i integrację systemu zarządzania w urzędach administracji rządowej wpłynęło po jednym zapytaniu, w postępowaniu PN-12/2015 Organizacja szkolenia pn. Jak skutecznie się komunikować ? – Urząd bliżej Obywatela pięć zapytań.

- czy warunek zatrudnienia co najmniej jednej osoby niepełnosprawnej lub bezrobotnej zostanie spełniony również w przypadku zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy⁴⁵,
- czy wymaganie zatrudnienia co najmniej jednej osoby bezrobotnej dotyczy zatrudnienia jej w zespole oraz powierzenia odpowiedzialności np. za rekrutację, uzupełnienie PEFS, przygotowanie dokumentacji do powielenia (testy, ankiety), wysyłkę mailową itp., czy ta osoba musi być trenerem, czy musi być wcześniej zarejestrowana w Urzędzie Pracy, na jaki okres musi być zatrudniona⁴⁶.

Na wszystkie złożone zapytania KPRM udzieliła odpowiedzi w terminach i zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 38 ust. 1-3 Pzp. Nie dokonano zmiany treści SIWZ w części dotyczącej klauzul społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 96-176,1448-1458)

Zamawiający zapewnił sobie w umowach zawartych z wykonawcami uprawnienie do kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań związanych z realizacją klauzul społecznych, m.in. poprzez weryfikację kopii umowy o pracę z zatrudnianą osobą oraz – w przypadku osoby niepełnosprawnej – dokumentu potwierdzającego niepełnosprawność, a w przypadku osoby bezrobotnej – dokumentu z właściwego Powiatowego Urzędu Pracy potwierdzającego posiadanie statusu osoby bezrobotnej, a także formularza potwierdzającego zgłoszenie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁴⁷. Zamawiający zapewnił sobie także prawo wglądu do wszystkich dokumentów związanych z realizacją przedmiotu zamówienia oraz możliwość przeprowadzenia kontroli zarówno w siedzibie wykonawcy, jak i w każdym miejscu jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 96-176, 261, 286-413, 2205)

Ustalono, że wszystkie umowy zawierające klauzule społeczne przewidywały sankcje w przypadku niezatrudnienia przy realizacji zamówienia wymaganej osoby lub zatrudnienia jej na zasadach innych niż określone w OPZ. Wysokość kar umownych określonych w umowach była zróżnicowana i wynosiła od 2% do 20% wynagrodzenia brutto. Nie stwierdzono przypadku naliczenia kary umownej z tytułu niezrealizowania klauzuli społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 96-176, 409-413, 545-546, 551-552,1489-1490, 2220,2228-2230)

W okresie objętym kontrolą pracownicy KPRM nie przeprowadzali kontroli realizacji klauzuli społecznej w siedzibach wykonawców. Kontroli dokonywano w KPRM i polegała ona w szczególności na pozyskiwaniu od wykonawców dokumentów potwierdzających zatrudnienie pracownika (kopii umowy o pracę), posiadanie przez pracownika statusu osoby niepełnosprawnej lub bezrobotnej oraz formularza potwierdzającego zgłoszenie tej osoby do ZUS. Wykonawcy przekazali do KPRM kopie wymaganych umów o pracę wraz z pozostałymi dokumentami dotyczącymi zatrudnionych osób. W jednym przypadku, opisanym w części niniejszego wystąpienia dotyczącej ustalonych nieprawidłowości, wykonawca nie przedstawił kopii umowy o pracę przedłużającej umowę wcześniej zawartą .

(dowód: akta kontroli str. 286-408,416,430,910-1035,2219,2225-2226)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *Dokumenty dostarczane przez wykonawcę w toku realizacji zamówienia oraz przebieg współpracy potwierdzały wykonanie obowiązków w zakresie zatrudnienia osób w oparciu o klauzule, w związku z czym zamawiający nie widział konieczności prowadzenia kontroli na miejscu u wykonawcy projektu.*

(dowód: akta kontroli str. 96-176, 180-181,261,431-433)

Odnosząc się do kwestii monitorowania realizacji zamówienia pod kątem stosowania klauzuli społecznej, Dyrektor Generalny wyjaśnił, że tego zagadnienia dotyczy mechanizm określony przykładowo w § 20 ust. 3 umowy nr DSC/307/2013/ID217/DSC/13 (PN-14/2013) w brzmieniu: *Wykonawca przy wykonaniu zamówienia zobowiązuje się do przedstawienia zamawiającemu kopii umowy o pracę z osobą niepełnosprawną oraz dokumentu potwierdzającego niepełnosprawność tej osoby, zatrudnionej na okres realizacji zamówienia.*

(dowód: akta kontroli str. 96-176, 1491-1960, 2201-2202)

⁴⁵ PN-20/2013, PN-21/2013, PN-12/2015

⁴⁶ PN-12/2015.

⁴⁷ Dla czterech postępowań: PN-12/2013, PN-15/2014, PN-10/2015, PN-20/2015. .

Na potwierdzenie prowadzenia monitoringu kontrolerom NIK przedstawiono korespondencję mailową pomiędzy KPRM a wykonawcami oraz osobami przez nich zatrudnionymi na podstawie klauzuli społecznej, dotyczącej np. potwierdzenia przedłużenia umowy o pracę zawartej z osobą bezrobotną na okres trzech miesięcy w związku ze zbliżającym się terminem jej wygaśnięcia⁴⁸, przekazania brakującej kopii umowy o pracę z osobą dotychczas bezrobotną oraz dokumentu z właściwego Powiatowego Urzędu Pracy potwierdzającego posiadanie statusu osoby bezrobotnej⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str.1459-1488)

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego monitorowanie wykonania obowiązku zatrudnienia pracownika realizowane było także poprzez analizę sprawozdań z realizacji zamówienia. Obowiązek przekazywania sprawozdań okresowych i rocznych z realizacji zamówienia dotyczył 10 wykonawców spośród 14 objętych kontrolą postępowań. Informacje dotyczące zatrudnienia pracownika zostały podane w sprawozdaniach 7 wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 97-128,1491-1960, 2201-2202)

Dyrektor Generalny podał m.in., że *obowiązek sprawozdawczy został wskazany jako mechanizm ogólny (narzędzia nadzoru nad wykonawcą i kontroli jego poczynañ), którego stosowanie mogło wykazać ewentualne nieprawidłowości w zakresie stosowania klauzul społecznych. (...) zakres monitoringu i kontroli prowadzonych w poszczególnych umowach dotyczył w szczególności prawidłowości realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz potwierdzenia prawidłowości realizacji umów pod kątem zgodności dostarczanych produktów z opisem przedmiotu zamówienia (...) klauzula społeczna nie jest najistotniejszym elementem udzielanego zamówienia publicznego (...).*

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że zastosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, nie skutkowało po stronie Zamawiającego dodatkowymi nakładami związanymi z kontrolą, monitorowaniem i oceną realizacji zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 548,555)

2.4. Informacja o stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w 2015 r. została przekazana Prezesowi UZP terminowo. Zawierała dane odnośnie liczby i wartości postępowań prowadzonych na podstawie Pzp, zakończonych udzieleniem zamówienia oraz informację o zastosowanych klauzulach społecznych. Jednakże kontrola NIK wykazała, że w informacji tej podano niezgodne ze stanem faktycznym dane dotyczące liczby i wartości zamówień publicznych udzielonych przez KPRM (szerszy opis w pkt 1.1. wystąpienia dotyczącym nieprawidłowości). Informacja ta, na dzień złożenia przez Dyrektora Generalnego KPRM wyjaśnień, tj. na 19 lipca 2016 r., nie została skorygowana.

(dowód: akta kontroli str. 50-54,57-60,71-77, 548,556,602-604,608-610,1225-1228,2217-2218,2267, 2280-2313)

Kontrola wykazała ponadto, że w *Rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach w roku 2015* oraz we wkładzie KPRM do Raportu KPDRT za 2015 r. przekazano błędne informacje, dotyczące liczby i wartości postępowań o zamówienie publiczne udzielonych przez KPRM w 2015 r. (szerszy opis w pkt 1.2. i 1.3. wystąpienia dotyczących nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 2264-2265,2270-2271)

2.5. W okresie objętym kontrolą, w KPRM przeprowadzono audyt wewnętrzny dotyczący zamówień publicznych udzielonych w 2014 r.⁵⁰, nie obejmujący stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 265-273,548,556)

W okresie objętym kontrolą zrealizowano siedem kontroli wewnętrznych dotyczących udzielania przez KPRM zamówień publicznych, z których sześć⁵¹ nie dotyczyło stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

⁴⁸ Czynności sprawdzające dotyczące realizacji umowy nr DSC/320/2013/ID535/DSC/13 z 7 marca 2014 r. (postępowanie PN-26/2013). Wykonawca przedstawił kopię umowy o pracę z tą osobą zawartą na czas określony do 15 czerwca 2016 r. tj. na okres dłuższy niż okres realizacji zamówienia.

⁴⁹ Czynności sprawdzające dotyczące realizacji umowy nr 569/DSC/14 14 sierpnia 2015 r. (postępowanie PN-35/2014).

⁵⁰ Zadanie audytowe nr PA/4Z/2014 z 22 grudnia 2014 r. nt. procesów przygotowania planów rzeczowo-finansowych i planów zamówień publicznych w KPRM.

Stosowanie klauzul społecznych uwzględniono w kontroli wewnętrznej przeprowadzonej w KPRM po przyjęciu Zaleceń RM. Szczegółowy opis zawarto w uwadze do części I wystąpienia.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Centrum Oceny Administracji, z uwagi na fakt, że kontrolę tę przeprowadzono już po 4 miesiącach obowiązywania Zaleceń (czynności kontrolne rozpoczęto 7 grudnia 2015 r.) zakres kontroli obejmował badanie, czy i w jaki sposób działano na rzecz upowszechnienia klauzul społecznych w KPRM. Kontrolą nie objęto badania prawidłowości konkretnych postępowań o zamówienie publiczne. Nacisk został położony na aspekt systemowy, skupiając się na zagadnieniu uwzględnienia stosowania klauzul społecznych w wewnętrznych procedurach dotyczących udzielania zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 265-266,274-285,541-544)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W następujących dokumentach sprawozdawczych za 2015 r. dotyczących zamówień publicznych podano dane niezgodne ze stanem faktycznym w zakresie liczby postępowań i ich wartości:

1.1. W *Informacji o stosowaniu klauzul społecznych w 2015 r.* podano, że przeprowadzono w tym okresie 26 postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia publicznego, w tym pięć postępowań (tj. 19,23%), w których zastosowano klauzule społeczne, a łączna wartość udzielonych zamówień wyniosła 5 525 808,22 zł netto (w tym wartość postępowań, w których zastosowano klauzule społeczne wyniosła 1 871 578,72 zł netto – tj. 33,87% wszystkich podanych postępowań). Natomiast z dokumentów źródłowych wynika, że KPRM w 2015 r. przeprowadziła 30 postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia publicznego o wartości 6 167 542,49 zł netto⁵², w tym pięć postępowań zawierających klauzule społeczne (tj. 16,67% postępowań, w których KPRM była Zamawiającym) o wartości 1 871 578,72 zł netto (tj. 30,35% wartości postępowań, w których KPRM była Zamawiającym).

W liczbie postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia uwzględniono postępowanie PN-27/2015 zakończone w 2016 r.⁵³, które powinno być wykazane w *Informacji* za 2016 r.

1.2. W *Rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach w roku 2015*, przekazanym przez KPRM na podstawie art. 98 Pzp do UZP⁵⁴, w pkt IV i V podano liczbę 32 postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia albo zawarciem umowy ramowej o wartości 6 381 415,50 zł netto, co było niezgodne ze wskazanymi powyżej danymi uzyskanymi z dokumentów źródłowych.

1.3. We wkładzie KPRM do Raportu KPDRT za 2015 r. w części dotyczącej postępowań zakończonych udzieleniem przez KPRM zamówienia publicznego podano liczbę 28 postępowań o wartości 5 525 808,22 zł netto, w tym liczbę pięciu postępowań, w których zastosowano klauzule społeczne o wartości 1 871 578,72 zł netto, co stanowiło ilościowy wskaźnik realizacji klauzul społecznych w wysokości 17,86%, a wskaźnik wartościowy – 33,87%. Dane te są niezgodne z ustaleniami NIK wskazanymi powyżej. Różnica spowodowana była niewykazaniem w Raporcie pięciu postępowań prowadzonych na rzecz KPRM przez CUW⁵⁵ przy równoczesnym ujęciu w nim dwóch postępowań unieważnionych w 2015 r. (postępowania: PN-21/2015 i PN-23/2015) oraz postępowania PN-27/2015 zakończonego w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 17-18,50-54,57-60, 68-77,229-251,602-610,1225-1228,2217-2218,2267, 2272-2273,2275-2313)

⁵¹ DKN-582-1(1)/13, DKN-5880-1(6)/13, DKN-5880-9(9)/13, DKN-5880-15(4)/14, DKN.WK.5880.1.2015.JS, DKN.WK.5880.2.2015.KS.

⁵² Umowy dla 25 postępowań o wartości netto 5 446 795,21 zł, podpisali upoważnieni dyrektorzy departamentów i biur KPRM; dla pięciu postępowań o wartości netto 720 747,28 zł, umowy podpisał upoważniony Dyrektor Centrum Usług Wspólnych.

⁵³ PN-27/2015, umowa nr 442/BDG/BA/15 o wartości 97 186,00 zł netto podpisana 19 stycznia 2016 r.

⁵⁴ Przekazane drogą elektroniczną w dniu 27 stycznia 2016 r.

⁵⁵ Patrz przypis 52.

Dyrektor Generalny poinformował, m. in. że: postępowań prowadzonych w KPRM w roku 2015 niezależnie od efektu było 28, postępowań prowadzonych w KPRM w roku 2015, które nie zostały unieważnione było ogółem 26, co zostało wskazane w sprawozdaniu o stosowaniu klauzul społecznych dla UZP, postępowań prowadzonych w KPRM w roku 2015 i zakończonych udzieleniem zamówienia w roku 2015 było 25 a ich łączna wartość wynosiła netto 5 446 795,21 zł, brutto 6 050 364,70 zł. Liczby powyższe nie obejmują postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych przez CUW na rzecz KPRM, które zostały ujęte w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach.

Zaznaczył również, że powyższe różnice w danych nie wpływają na fakt, że w każdym ze sprawozdań wskazano jednoznacznie identyczną i właściwą liczbę postępowań, w których zastosowano klauzule społeczne (5).

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w przypadku sprawozdania do Prezesa UZP z zakresu stosowania klauzul społecznych literalnie zinterpretowano tytułowy nagłówek punktu I sprawozdania brzmiący: informacja o liczbie/wartości postępowań prowadzonych w jednostce. Na podobnej zasadzie jednostki administracji rządowej upoważniają CUW do prowadzenia w ich imieniu postępowań wspólnych i nie wydaje się właściwym w tym wypadku działaniem wskazywanie takiego postępowania jako prowadzonego w jednostce. Sytuacja ta po prostu nie została uwzględniona przy konstruowaniu formularza do zbierania informacji o stosowaniu klauzul społecznych i tym samym nie było możliwe uwzględnienie w pełni instrukcji sugerującej zastosowanie standardu raportowania identycznego z tym stosowanym w sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach. Podsumowując, sprawozdawczość KPRM była zgodna ze stanem faktycznym jak i prawnym, jak również z dokumentami sprawozdawczymi, tym nie mniej należy zauważyć, że na chwilę obecną sprawa ta nie jest ściśle uregulowana.

Wyjaśnił także, że CUW w żadnym z postępowań realizowanych w imieniu i na rzecz KPRM w latach 2013-2016 (do 30 kwietnia) nie zastosowało klauzuli społecznej, co wynika z faktu, że przedmiot żadnego z postępowań nie uzasadniał zastosowania takiego rozwiązania.

Dyrektor Generalny podał także, że we wkładzie KPRM do Raportu KPDRT za 2015 rok, zastosowano tę samą metodę raportowania co w Raporcie za rok 2014, tj. podejście zbieżne ze stosowanym przy raportowaniu do Prezesa UZP, a więc z odniesieniem do postępowań z zastosowaniem klauzuli społecznej, prowadzonych i zakończonych udzieleniem zamówienia w raportowanym roku (procedury: PN-35/14, PN-1/15, PN-10/15, PN-12/15, PN-20/15), przy czym, aby w całości udzielanych informacji zachować podejście celowościowe, odnosząc się do „wartości netto postępowań” (sformułowanie zawarte w schemacie), wskazano sumę wartości netto faktycznie udzielonych zamówień.

Dyrektor Generalny wyjaśnił ponadto, że KPRM nie gromadzi danych o ilości postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, do których nie stosuje się przepisów ustawy Pzp. Dane odnośnie zastosowania klauzul społecznych nie są także gromadzone w rejestrze umów. Natomiast fakt zamiaru zastosowania klauzuli społecznej odnotowywany jest w dokumencie roboczym służącym do nadawania numerów wniosków oraz numerów umów. Dokument roboczy nie obejmuje wszystkich typów umów, stąd niemożliwe jest podanie ich precyzyjnej liczby. Dane do sprawozdania dla Prezesa UZP o stosowaniu klauzul społecznych w roku 2016 zostaną przedstawione na podstawie dokumentu roboczego (...).

(dowód: akta kontroli str. 2264-2265,2270-2271,2280-2282,2307-2313)

Zdaniem NIK, dane zawarte w *Informacji o stosowaniu klauzul społecznych w 2015 r.* muszą być zgodne ze stanem faktycznym oraz z danymi zawartymi w *Rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach w roku 2015*, w którym powinny być uwzględnione wszystkie zamówienia w danym roku, dla których KPRM jest zamawiającym, bez względu na to, kto w imieniu KPRM podpisuje umowę z wykonawcą. Gdy zamawiający, na podstawie art. 15 ust. 2 Pzp powierza przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia własnej jednostce organizacyjnej lub osobie trzeciej jako pełnomocnikowi (art. 15 ust. 3 Pzp), nie traci statusu zamawiającego. W takiej sytuacji to zamawiający, nie zaś pełnomocnik, sporządza i przekazuje Prezesowi UZP roczne

sprawozdanie, w którym uwzględnia informację o zamówieniach udzielonych w imieniu tego zamawiającego przez podmiot trzeci, bądź jego własną jednostkę organizacyjną⁵⁶.

Wobec konieczności podawania w *Informacji o stosowaniu klauzul społecznych* w pkt. IV *Dodatkowe informacje* danych dotyczących zamówień, do których nie stosuje się przepisów Pzp, NIK dostrzega potrzebę wprowadzenia przez KPRM procedury zbierania danych oraz prowadzenia statystyk obejmujących stosowanie klauzul społecznych w tych zamówieniach, aby przekazywane do UZP informacje były wiarygodne i rzetelne.

Zdaniem NIK, należy opracować metodologię prezentowania danych zamieszczanych w raportach KPDRT tak, aby były one porównywalne w poszczególnych okresach, a dane przekazywane przez KPRM do wszystkich systemów sprawozdawczych za ten sam okres sprawozdawczy zawierały dane tożsame.

2. W jednym spośród 14 zbadanych postępowań⁵⁷, w którym zastosowano klauzulę społeczną, nie wyegzekwowano od wykonawcy przekazania kopii drugiej umowy o pracę zawartej z osobą bezrobotną, po wygaśnięciu umowy pierwszej⁵⁸. Było to niezgodne z postanowieniem §18 ust. 3 umowy, zgodnie z którym wykonawca zobowiązany był do przedstawienia Zamawiającemu kopii umowy o pracę osoby zatrudnionej na okres realizacji zamówienia, a w przypadku rozwiązania stosunku pracy przed zakończeniem okresu realizacji zamówienia do zatrudnienia na to miejsce innej osoby (§ 18 ust. 2 umowy).

(akta kontroli str.261,295-301,409-413)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że postanowienia umów pomiędzy KPRM a wykonawcami nie precyzowały ścieżki postępowania w przypadku wygaśnięcia pierwszej umowy o pracę, w związku z czym wykonawcy nie byli zobowiązani do automatycznego przedłożenia kopii kolejnych umów, mimo iż umowy takie były zawierane. Na potwierdzenie zatrudnienia pracownika przedstawiono kontrolerom korespondencję mailową pomiędzy KPRM a osobą zatrudnioną przez wykonawcę do dnia 6 maja 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 426-427, 1468-1474)

Zdaniem NIK, sformułowany w § 18 ust. 3 umowy obowiązek w brzmieniu: *Przedstawienie przez wykonawcę zamawiającemu, kopii umowy o pracę z osobą dotychczas bezrobotną oraz dokumentu z właściwego powiatowego urzędu pracy potwierdzającego posiadanie statusu osoby bezrobotnej, osoby zatrudnionej na okres realizacji zamówienia*, zobowiązywał wykonawcę do złożenia zamawiającemu kopii wszystkich zawartych umów z osobą bezrobotną w okresie realizacji zamówienia. KPRM powinna ten obowiązek wykonawcy wyegzekwować, jako wykonanie przez niego klauzuli społecznej, której niewykonanie mogło skutkować naliczeniem kar umownych.

3. Ustalono, że dla siedmiu (19,4%) spośród 36 postępowań przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą⁵⁹, w których nie zastosowano klauzul społecznych, nie przeprowadzono analizy możliwości ich zastosowania. Tym samym nie zastosowano się do, wynikającego z pkt II 2.1 Podręcznika UZP, zalecenia dokonywania przez zamawiającego analizy możliwości uwzględnienia aspektów społecznych.

Radca Szefa KPRM oraz Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych, jako powody nie dokonywania analiz dla poszczególnych zamówień podali, że: *nie było obowiązku przeprowadzania analizy możliwości zastosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych*⁶⁰; *nie było konieczności stosowania klauzul społecznych, procedury związane*

⁵⁶ Zgodnie z „Zasadami sporządzania rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych”, www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-dotyczace-ustawy-pzp/inne/zasady-sporzadzania-rocznego-sprawozdania-o-udzielonych-zamowieniach-publicznych.

⁵⁷ Postępowanie PN-20/2013, Wdrożenie i doskonalenie zarządzania procesowego, zarządzania przez cele, zarządzania przez kompetencje w ministerstwach, urzędach centralnych i urzędach wojewódzkich oraz wdrożenia usprawnień zarządczych w ich komórkach obsługowych, umowa nr DSC/313/2013/ID422/DSC/13 z 22 kwietnia 2014 r o wartości 8. 346 000 zł brutto.

⁵⁸ Umowa ta obowiązywała przez 92 dni, podczas gdy realizacja zamówienia obejmowała 435 dni.

⁵⁹ Patrz przypis 30.

⁶⁰ PN-3/2013, umowa nr PN-3/DSZ-1 CZ II, Świadczenie usług w zakresie tłumaczeń pisemnych na rzecz KPRM; PN-16/2015, umowy nr 137/DSZ/15 - część I i nr 137/DSZ/15 - część II, Świadczenie usług w zakresie tłumaczeń ustnych na okres 12 miesięcy i Świadczenie usług w zakresie tłumaczeń pisemnych na okres 12 miesięcy.

z zamówieniami publicznymi tego nie wymagały⁶¹; wykonawca jest pośrednikiem pomiędzy wydawcą a klientem, nakład pracy wykonawcy jest na tyle mały, że wymuszanie na wykonawcy klauzuli społecznej doprowadziłoby jedynie do przerzucenia pełnego kosztu realizacji tej klauzuli na zamawiającego⁶².

(dowód: akta kontroli str. 192-258,419-423,435-466,596-610,2222,2232-2233,2254-2262,2267)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Zdaniem NIK, każda instytucja zamawiająca, przygotowując postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, powinna wykazać należytą staranność i zastosować się do zaleceń organu właściwego w sprawach zamówień publicznych, tj. dokonać analizy możliwości uwzględnienia aspektów społecznych, biorąc pod uwagę specyfikę przedmiotu zamówienia, czas realizacji oraz warunki wykonania zamówienia⁶³.

4. W przypadku trzech postępowań, w których zastosowano klauzulę społeczną, zatrudniono osoby na okres krótszy niż okres realizacji zamówienia, tj. po upływie 84 dni (postępowanie PN14/2013), 29 dni (postępowanie PN17/2013) oraz 34 dni od daty zawarcia umowy na realizację zamówienia (postępowanie PN- 21/2013). Było to niezgodne z postanowieniami umów zobowiązujących wykonawców do zatrudnienia *pracownika na okres realizacji zamówienia*.

(dowód: akta kontroli str. 96-176,261, 409-415)

Dyrektor Departamentu Prawnego wz. Dyrektora Generalnego wyjaśnił m. in., że w zawieranych w 2013 r. umowach *nie zawarto przepisów, które regulowałyby kwestię okresu, w jakim powinna zostać zawarta przez wykonawcę umowa o pracę z osobą bezrobotną czy niepełnosprawną. (...) W intencji zamawiającego, przepis w brzmieniu (przykład na podstawie umowy nr DSC/307/2013/ID217/DSC/13 zawartej w wyniku przeprowadzenia postępowania PN-14/2013): Wykonawca zatrudni wyżej wymienioną osobę na okres realizacji zamówienia (...) nie oznaczał okresu tożsamego z okresem trwania umowy pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, lecz miał gwarantować, że osoba zatrudniona przez wykonawcę w trakcie obowiązywania umowy zawartej w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, będzie zatrudniona do końca realizacji zamówienia (umowy) (...). W wyniku doświadczeń nabytych przy stosowaniu klauzul społecznych (...), zamawiający w późniejszych umowach zaczął stosować przepisy określające termin, w jakim wykonawca powinien najpóźniej je zawrzeć, na mocy zastosowanej klauzuli społecznej.*

(dowód: akta kontroli str. 545-546,551-552,2220,2228-2230)

We wszystkich umowach zawieranych z wykonawcami począwszy od 2014 r. KPRM jednoznacznie określiła, że okres zatrudnienia przez wykonawców pracownika zgodnie z zastosowaną klauzulą społeczną liczy się od daty zawarcia umowy na realizację zamówienia przez cały okres realizacji zamówienia.

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. W trakcie kontroli NIK dokonano porównania zamówień publicznych, w których zastosowano klauzule społeczne, z siedmioma innymi zamówieniami o podobnym charakterze (świadczenie usług edukacyjno-szkoleniowych i doradztwa), większej wartości i dłuższym okresie realizacji, w których jak ustalono klauzul społecznych nie zastosowano, tj.:

a) dokonano porównania dwóch postępowań o zamówienie publiczne, na realizację których umowy zawarto w 2014 r., w ramach tego samego zadania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki⁶⁴, o podobnej specyfice, z tym samym wykonawcą PwC Polska Sp. z o. o., wyłonionym w wyniku przetargu nieograniczonego:

⁶¹ 41CIR/13, Przygotowanie i wyszkolenie do skutecznej komunikacji z mediami, w tym przeprowadzenie szeregu szkoleń; 46/CIR/13, Przygotowanie i produkcja materiałów programowych do emisji w telewizji i Internecie; 97/CIR/14, Wsparcie działań w mediach społecznościowych, w tym m. in. doradztwo strategiczne, wsparcie techniczne i prace deweloperskie oraz warsztaty z zakresu nowoczesnych; 107/BDG/BA/15, Renowacja i konserwacja wyposażenia stalowego i mosiężnego.

⁶² PN-27/2013, umowa nr BDG/BA/141/13, Dostawa prasy krajowej.

⁶³ Podręcznik UZP, str. 44.

⁶⁴ Zadanie 2 projektu Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie, Poddziałania 5.1.1. Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenia kompetencji kadr, Działania 5.1 Wzmocnienie

- postępowanie PN-32/2014⁶⁵, *Wsparcie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów we wdrażaniu zmian organizacyjnych w urzędach administracji rządowej* (nie zastosowano klauzul społecznych),
- postępowanie PN-31/2013⁶⁶, *Wdrożenie i doskonalenie nowoczesnych metod zarządzania w urzędach administracji rządowej w województwie* (zastosowano klauzule społeczne wynikające z art. 29 ust. 4 pkt 1 lit. b oraz art. 29 ust. 4 pkt 4 Pzp),

Uzasadnieniem dla niezastosowania przez KPRM klauzul społecznych w postępowaniu PN-32/2014, zdaniem Rady Szefa KPRM oraz Naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych, była specyfika zamówienia, relatywnie niski budżet w porównaniu z umowami realizowanymi w ramach tego samego projektu systemowego.

Ponadto Dyrektor Generalny stwierdził, że: *nie jest możliwe porównanie (...) postępowań (...) PN-31/2013 oraz PN-32/2014 (...) oraz że w postępowaniu PN-32/2014 (umowa nr 502/DSC/14) nie zastosowano klauzuli społecznej ze względu na specyfikę przedmiotu zamówienia, czas realizacji oraz jego wartość. W porównaniu z postępowaniem PN-31/2013, w którym zastosowano klauzulę społeczną, wartość zamówienia w postępowaniu PN-32/2014 (umowa nr 502/DSC/14) była ponad 28 razy mniejsza zgodnie z wnioskami o udzielenie zamówienia. Umowa nr 502/DSC/2014 była umową ekspercką, podsumowującą działania projektowe, co skutkowało koniecznością przede wszystkim zabezpieczenia merytorycznej jakości wykonanej usługi.*

(dowód: akta kontroli str. 547-548, 554-555)

Wykonawca powyższych zamówień stwierdził⁶⁷, że konieczność spełnienia klauzuli społecznej w zamówieniu PN-31/2013 nie miała wpływu na (...) cenę zawartą w formularzu oferty, a ponadto zamieszczenie przez zamawiającego analogicznej klauzuli społecznej (...) w postępowaniu PN-32/2014, jak w postępowaniu PN-31/2013 (*zatrudnienie co najmniej jednej osoby niepełnosprawnej na umowie o pracę*) nie miałyby wpływu na złożenie przez PwC Polska Sp. z o.o. oferty (...) oraz (...) na zaproponowaną cenę. Poinformował ponadto, że: *o udziale w postępowaniu decyduje przede wszystkim zakres merytoryczny zamówienia, jego specyfika bądź wymagania zamawiającego odnośnie doświadczenia wykonawcy oraz, że ani zakres merytoryczny ani specyfika postępowania (PN-32/2014) nie wyklucza (...) zastosowania takiej klauzuli społecznej.*

NIK, dzieląc pogląd wykonawcy o możliwości stosowania klauzul społecznych w postępowaniach PN-31/2013 i PN-32/2014, zauważa, że klauzule społeczne zostały zastosowane przez KPRM w ośmiu umowach o wartości niższej niż wartość zamówienia w postępowaniu PN-32/2014. Klauzule społeczne stosowano również w postępowaniach w których okres realizacji zamówienia był krótszy niż w przypadku postępowania PN-32/2014.

b) dokonano porównania dwóch postępowań, na realizację których umowy zawarto w 2015 r., po przyjęciu Zaleceń RM:

- postępowanie PN-18/2015⁶⁸, *Organizacja i przeprowadzenie szkolenia centralnego pn. Kształtowanie społecznie preferowanych postaw członków korpusu służby cywilnej w bezpośrednich relacjach z obywatelem – kontakty w procesie kontroli urzędowych* (nie zastosowano klauzul społecznych),
- postępowanie PN-20/2015⁶⁹, *Organizacja i przeprowadzenie cyklu szkoleniowego, obejmujące dwie 2-dniowe sesje szkoleniowe dla uczestniczek/finalistek Konkursu „Jestem Szefową” oraz rodziców/opiekunów niepełnoletnich uczestniczek/ finalistek*

potencjału administracji rządowej Priorytetu V Dobre rządzenie, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

⁶⁵ Umowa nr 502/DSC/14 z 18 grudnia 2014 r., na kwotę 479 800,00 zł brutto (termin realizacji 30 września 2015 r. – 279 dni)

⁶⁶ Umowa nr DSC/327/2013/ID614/DSC/13 z 30 kwietnia 2014 r., na kwotę 9 963 000,00 zł brutto.

⁶⁷ Zawarte w niniejszym wystąpieniu wyjaśnienia Prezesa PwC Polska Sp. z o.o. zostały złożone w ramach kontroli NIK P/16/004- Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną (KAP.410.003.13.2016) przeprowadzonej w PwC Polska Sp. z o.o.

⁶⁸ Umowa nr 234/DSC/15 z 25 sierpnia 2015 r., o wartości 134 820,00 zł brutto, termin realizacji 30 listopada 2015 r. (98 dni), wykonawca PM GROUP LAAX sp. z o.o.

⁶⁹ Umowa nr 246/BPRT/15 z 1 października 2015 r. o wartości 104 400,00 zł brutto, termin realizacji 30 listopada 2015 r. (61 dni), wykonawca Grupa OSB s.c. Bożena Ziomek i Adam Ziomek.

oraz nauczycieli (zastosowano klauzule społeczne wynikające z art. 29 ust. 4 pkt 1 lit. b oraz art. 29 ust. 4 pkt 4 Pzp).

Uzasadnieniem dla niezastosowania przez KPRM klauzul społecznych w postępowaniu PN-20/2015, zdaniem Rady Szefa KPRM oraz Naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych, był niski budżet przeznaczony na realizację szkolenia, krótki termin realizacji umowy.

NIK zwraca uwagę, że obydwie umowy podpisano po przyjęciu Zaleceń RM, w których zawarto zobowiązanie do wzmocnienia działań na rzecz upowszechniania stosowania klauzul społecznych (pkt II 1), w szczególności w zakresie usług edukacyjnych i szkoleniowych (pkt II 2), w tym do zamówień, do których nie stosuje się Pzp (pkt II 3). Argumenty dotyczące niskiego budżetu oraz krótkiego czasu realizacji umowy nie mogą być uwzględnione ponieważ, jak ustalono, klauzule społeczne zostały zastosowane przez KPRM w czterech umowach o wartości niższej niż umowa podpisana w wyniku postępowania PN-18/2015, a ponadto klauzule społeczne stosowano w KPRM w postępowaniach, których okres realizacji zamówienia był krótszy niż w przypadku postępowania PN-18/2015.

c) dokonano porównania pięciu postępowań, dotyczących szkoleń, w których nie zastosowano klauzul społecznych, z innymi, w których klauzule społeczne były stosowane: PN-15/2013, *Szkolenie centralne pn. Standardy skutecznej i sprawnej pracy administracyjnej*⁷⁰; PN-6/2013, *Organizacja i przeprowadzenie szkolenia centralnego pn. Właściwa komunikacja urzędów administracji publicznej ze społeczeństwem*⁷¹; PN-18/2014, *Organizacja i przeprowadzenie szkolenia centralnego pn. Poprawne językowo redagowanie pism urzędowych*⁷²; PN-17/2014, *Przeprowadzenie szkolenia centralnego pn. Praktyczne aspekty dostępu do informacji publicznej*⁷³; 449/2015/KPRM-PN/SK, *Organizacja i przeprowadzenie szkolenia centralnego pn. "Kształtowanie społecznie preferowanych postaw członków korpusu służby cywilnej w bezpośrednich relacjach z obywatelem"*⁷⁴.

Radca Szefa KPRM oraz Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych, jako powody nie zastosowania klauzul społecznych w ww. postępowaniach, podali niski budżet przeznaczony na realizację szkolenia, krótki termin realizacji umowy.

NIK stwierdza, że wskazanych siedem postępowań, w których nie zastosowano klauzul społecznych, dotyczyło usług szkoleniowych, szczególnie wskazywanych w Zaleceniach RM do uwzględnienia klauzul społecznych oraz w Podręczniku UZP, a także usług doradztwa (w jednym przypadku). NIK wskazuje, że KPRM zastosowała klauzule społeczne w zamówieniach o niższych wartościach, niż te, w których ich nie uwzględniała, jak również stosowała klauzule społeczne w umowach o czasie realizacji krótszym, niż te, w których klauzul nie zastosowano. Stanowisko NIK znalazło potwierdzenie w wyjaśnieniach Prezesa PwC Polska Sp. z o. o., zgodnie z którymi ani zakres merytoryczny, ani specyfika postępowania PN-32/2014 nie wykluczały zastosowania klauzuli społecznej. Również Dyrektor Generalny, odnosząc się do kwestii zastosowania klauzul bez dokonania analiz w czterech postępowaniach stwierdził, że: *nie przeprowadzał odrębnych analiz na okoliczność możliwości zastosowania klauzul społecznych, ponieważ ww. zamówienia obejmowały usługi szkoleniowe, przy których, co do zasady zalecane jest stosowanie klauzul społecznych (...), ponadto zamówienia realizowane były przez krótki okres i zastosowanie klauzuli nie niosło ryzyka mogącego wpłynąć na oferowaną cenę w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego*. Zdaniem NIK, w opisanych siedmiu przypadkach, ocena możliwości zastosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych nie była w pełni rzetelna. NIK zwraca również uwagę, że we wskazanych w analizie porównawczej siedmiu postępowaniach czynności związane z analizami możliwości zastosowania klauzul społecznych wykonywały osoby, które nie odbyły szkoleń w tym zakresie. Jak podano, ich doświadczenie polegało na *samokształceniu*

⁷⁰ Umowa nr DSC/310/2013 z 1 października 2013 r. o wartości 205 440,00 zł.

⁷¹ Umowa nr DSC/302/2013 z 12 czerwca 2013 r. o wartości 90 088,00 zł.

⁷² Umowa nr 287/DSC/14 z 20 sierpnia 2014 r. o wartości 103 057,60 zł.

⁷³ Umowa nr 281/DSC/14 z 12 sierpnia 2014 r. o wartości 118 720,00 zł.

⁷⁴ Umowa nr 449/2015/KPRM-PN/SK z 2 lipca 2015 r. na kwotę 325 700,00 zł.

z wykorzystaniem dostępnych publikacji, w tym UZP oraz zapoznaniu się z Zaleceniami RM).

(dowód: akta kontroli str. 149-151,179-180,185-191,261,421-423,435-458,462-466,656-664,784-877,898-904,2268-2269)

Ocena częściowa

Analizy możliwości zastosowania klauzul społecznych nie były dokonywane w części postępowań o udzielenie zamówienia, w większości przypadków analiz nie dokumentowano.

W SIWZ 14 postępowań o udzielenie zamówienia, w których w KPRM zastosowano klauzule społeczne, prawidłowo określono wymagania dotyczące osób zatrudnianych na podstawie klauzuli społecznej. W umowach zawartych z wykonawcami Zamawiający zapewnił sobie możliwość skutecznego egzekwowania klauzuli poprzez uprawnienia kontrolne, obowiązek sporządzania sprawozdań z realizacji umów oraz sankcje w razie ich niewypełnienia.

KPRM prawidłowo sprawowała nadzór nad realizacją umów (z jednym wyjątkiem), w których zastosowano klauzule społeczne. Prowadzony był bieżący monitoring w zakresie spełniania przez wykonawców warunków przyjętej w umowie klauzuli społecznej.

Szef KPRM w terminie przekazał do Prezesa UZP *Informację* za 2015 r., jednakże jak wykazały ustalenia kontroli, w informacji tej podano nierzetelne dane.

3. Efekty stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

3.1. W KPRM nie dokonywano analizy i oceny społecznych efektów i skutków zastosowania danej klauzuli społecznej w udzielanych zamówieniach publicznych. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *byłoby to niecelowe i kierowałoby działaniem urzędu na obszary, do których nie został powołany, nie mając takiego obowiązku oraz znając skalę zamówień udzielanych z zastosowaniem klauzul społecznych.*

(dowód: akta kontroli str. 548,555)

Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych podał, że inne postępowania prowadzone w KPRM były nieporównywalne z tymi, w których zastosowano klauzule społeczne, stąd nie można podać cen jednostkowych towaru/usługi wynikających z innych postępowań o podobnym zakresie rzeczowym.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *gdyby KPRM miała do przeprowadzenia dwa identyczne (a przynajmniej bardzo podobne postępowania), w których można byłoby porównać ceny jednostkowe, to udzieliłaby jednego zamówienia w częściach i dla całego postępowania zastosowała zapisy odnośnie klauzul społecznych (w zależności od przedmiotu zamówienia) lub nie zastosowała takich zapisów. Z uwagi na fakt, że zamawiający w toku szacowania wartości zamówienia nie uwzględnił, jako odrębnego czynnika kosztotwórczego zastosowania klauzuli społecznej, tj. odpowiednio zatrudnienia osoby bezrobotnej lub niepełnosprawnej, nie można jednoznacznie stwierdzić, czy zastosowanie klauzuli społecznej wpłynęło na zwiększenie wartości zamówienia oraz cen jednostkowych usług wynikających z umowy.*

(dowód: akta kontroli str. 19-22,409-413,548,557)

W okresie objętym kontrolą, w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych KPRM podpisała 125 umów o wartości 45 057 254,41 zł (brutto), w tym 15 umów (zawartych w wyniku zakończenia 14 postępowań), w których zastosowano klauzule, o wartości 27 918 324,17 zł (brutto) (tj. 12,0% ilościowo, 62,0% wartościowo).

Po przyjęciu Zaleceń RM (w okresie od 28 lipca 2015 r. do 30 kwietnia 2016 r.), w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych, KPRM podpisała 12 umów na łączną kwotę 2 098 130,66 zł (brutto), w tym jedną, w której zastosowano klauzule społeczne na kwotę 104 400,00 zł (brutto), co stanowiło 5,0% kwoty podpisanych umów. W okresie od 28 lipca do 31 grudnia 2015 r.) nie zastosowano klauzul społecznych w żadnej ze 136 umów, do zawarcia których nie stosowano ustawy Pzp.

W efekcie zastosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielonych przez KPRM w okresie objętym kontrolą, przy ich realizacji wykonawcy zatrudnili osiem

osób niepełnosprawnych i siedem bezrobotnych (odpowiednio: w 2013 r. dwie i jedną, w 2014 r. dwie i cztery, w 2015 r. cztery i dwie).

Umowy z osobami niepełnosprawnymi/bezrobotnymi zawierane były w wymiarze od 1/16 czasu pracy do pełnego wymiaru czasu pracy.

3.2. KPRM stosowała klauzule społeczne w postępowaniach o udzielenie zamówienia od 2013 roku.

Dyrektor Departamentu Prawnego wz. Dyrektora Generalnego wskazał na następujące ogólne korzyści płynące ze stosowania klauzul:

- aktywizację osób niepełnosprawnych i bezrobotnych,
 - kształtowanie pozytywnego wizerunku KPRM, jako instytucji społecznie odpowiedzialnej.
- Poinformował ponadto, że *trudno jest wskazać bezpośrednie korzyści uzyskane przez Kancelarię w wyniku zastosowania klauzul ponieważ postępowania, w których je zastosowano, dotyczyły głównie dużych projektów, których beneficjentem rzadko była sama KPRM.*

Dyrektor Generalny poinformował, że doświadczenia, które KPRM nabyła od momentu wprowadzenia Zaleceń RM, zostaną wykorzystane przy nowelizacji zarządzenia nr 7 Dyrektora Generalnego⁷⁵. W szczególności planuje się uzupełnienie wzoru wniosku o udzielenie zamówienia o informacje dotyczące zastosowanej klauzuli społecznej lub o informacje o przyczynie jej niezastosowania. Obecnie w KPRM są prowadzone działania mające na celu wprowadzenie zarządzania procesowego, którym będą także objęte zamówienia publiczne.

(dowód: akta kontroli str. 11,13, 548,557,2220,2231-2232)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ustalono, że w każdym z 14 badanych postępowań, niezależnie w wartości zamówienia (od 61 310,00 zł do 9 963 000,00 zł), wymagano zatrudnienia jednej osoby niepełnosprawnej lub bezrobotnej, tj. nie różnicowano klauzuli społecznej pod względem liczby zatrudnionych np. w stosunku do skali (wartości) zamówienia. Zdaniem NIK należy stosować zalecenia wynikającego z pkt II 2.1 Podręcznika UZP, gdzie wskazano, że wartość zamówienia powinna być uwzględniana w analizie możliwości zastosowania aspektów społecznych.

Kontrola wykazała, że w wyniku udzielonego zamówienia PwC Polska Sp. z o. o. realizowała umowę na kwotę 9 963 000,00 zł, w wykonaniu której wzięło udział 186 osób (20 osób koordynujących wdrażanie projektu, 166 konsultantów realizujących działania diagnostyczne i doradcze w urzędach), w tym osoba niepełnosprawna zatrudniona w wyniku zastosowania klauzuli społecznej w postępowaniu o zamówienie publiczne. Prezes PwC Polska Sp. z o. o. stwierdził, że *konieczność spełnienia klauzuli społecznej zawartej w SIWZ, OPZ i w projekcie umowy ogłoszonego zamówienia nie miała wpływu na zaproponowaną przez PwC Polska Sp. z o. o. cenę zawartą w formularzu oferty. Ponadto wyjaśnił, że umieszczenie przez zamawiającego konieczności spełnienia obowiązku klauzuli społecznej dotyczącej zatrudnienia więcej niż 1 osoby niepełnosprawnej w postępowaniu pn. Wdrożenie i doskonalenie nowoczesnych metod zarządzania w urzędach administracji rządowej w województwie, nie miałyby co do zasady wpływu na złożenie przez PwC Polska Sp. z o.o. oferty, ani też na zaproponowaną przez PwC Polska cenę. Nie można jednak wykluczyć, że jeżeli zatrudnienie wymaganej liczby osób niepełnosprawnych byłoby utrudnione, np. z powodu braku dostępności na rynku pracy osób niepełnosprawnych o odpowiednim doświadczeniu lub wykształceniu, mogłoby to mieć wpływ na decyzję o przystąpieniu do przetargu czy też na cenę.*

(dowód: akta kontroli str. 50-54,546,552-553,2203,2268)

Dyrektor Generalny stwierdził, że *nie ma obowiązku stworzenia formalnego mechanizmu oceny racjonalności zastosowania klauzul społecznych w zakresie zatrudnienia konkretnej liczby osób oraz nie ma także obowiązku różnicowania klauzuli społecznej pod kątem rozmiarów zatrudnienia. W umowach objętych kontrolą, realizowanych przez (...) DSC, w których zastosowano klauzule społeczne uznano za wystarczająco dobrą praktykę zatrudnienie m. in. jednej osoby niepełnosprawnej lub bezrobotnej. Z kolei w przypadku*

⁷⁵ Patrz przypis 20.

zamówień, realizowanych przez (...) BPRT, decyzję podejmowano w oparciu o analizę rynku i w przypadku usług szkoleniowych nie analizowano problemu odrębnie, gdyż zastosowanie klauzuli w usługach szkoleniowych jest zalecane wprost.

(dowód: akta kontroli str. 546,552-553)

Dyrektor Generalny wyjaśnił ponadto, że KPRM nie posiada wiedzy na temat negatywnych aspektów stosowania klauzuli społecznej. Domniemywać można jedynie, że całkowity koszt zastosowania klauzuli jest przerzucany na zamawiającego w cenie ofertowej.

(dowód: akta kontroli str. 19-22,548,557, 409-413)

Zdaniem NIK, dokonywanie oceny racjonalności zastosowania klauzul społecznych pod kątem postawienia wykonawcom warunku zatrudnienia większej liczby osób niepełnosprawnych/bezrobotnych niż jedna, zwłaszcza przy udzielaniu zamówień o znaczących wartościach, mogłoby wzmocnić efekt stosowania klauzul społecznych.

Ocena częściowa

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.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, jako pozytywny efekt działań KPRM w zakresie stosowania klauzul społecznych, zatrudnienie 15 osób na umowę o pracę, w tym ośmiu niepełnosprawnych i siedmiu bezrobotnych. Jednocześnie NIK zauważa, że efekty te mogłyby zostać zwiększone, gdyby zachowano większą staranność w analizach możliwości stosowania w zamówieniach klauzul społecznych oraz uwzględniano w takich analizach relacje pomiędzy zakresem stosowania klauzuli i wielkością zamówienia.

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 Kontroli⁷⁶ wnosi o:

- 1) uzupełnienie procedur wewnętrznych w zakresie udzielania zamówień publicznych w KPRM o postanowienia dotyczące stosowania klauzul społecznych w zamówieniach do których stosuje się ustawę Pzp, w zamówieniach do których nie ma ona zastosowania oraz zleczanych, w których KPRM jest zamawiającym;
- 2) analizowanie możliwości stosowania klauzul społecznych we wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego;
- 3) zapewnienie prawidłowości danych prezentowanych w sprawozdaniach składanych przez KPRM;
- 4) dokonanie korekty zarówno *Informacji o stosowaniu klauzul społecznych w 2015 r. w KPRM*, jak i *Rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach w roku 2015*, a także wkładu KPRM do Raportu KPDRT za 2015 r.

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

⁷⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

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.

Warszawa, dnia października 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Ewa Polkowska