



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Ewa Polkowska

KAP.410.003.02.2016  
P/16/004

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/004 – Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Agnieszka Bernaś-Coşkun, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/22/2016 z 3 czerwca 2016 r. 2. Maciej Proksa, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/21/2016 z 3 czerwca 2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Zamówień Publicznych
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Małgorzata Stręciwilk, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych – od 8 lutego 2016 r. Poprzednio obowiązki Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych pełnili: od 22 września 2015 r. do 7 lutego 2016 r. Dariusz Piasta, a od 10 grudnia 2013 r. do 21 września 2015 r. Izabela Jakubowska. Od 23 lutego 2008 r. do 9 grudnia 2013 r. Prezesem UZP był Jacek Sadowy. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 54-55)</p>
<i>Zakres kontroli</i>	1. Działania Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie promowania, upowszechniania, monitoringu i koordynacji stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. 2. Realizacja przez Urząd Zamówień Publicznych obowiązków w zakresie planowania, realizacji i kontroli zamówień uwzględniających klauzule społeczne. 3. Efekty stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2013 r. do 30 kwietnia 2016 r.
	<b><u>Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty, skrótowce i pojęcia oznaczają:</u></b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• NIK – Najwyższa Izba Kontroli</li><li>• UZP lub Urząd – Urząd Zamówień Publicznych</li><li>• KPRM – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów</li><li>• Dyrektor Generalny – Dyrektor Generalny UZP</li><li>• DUEiWM – Departament Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej</li><li>• Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych<sup>1</sup></li><li>• Zalecenia RM – Zalecenia Rady Ministrów w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych</li><li>• KPD – Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2013-2016</li><li>• Zamawiający – Urząd Zamówień Publicznych</li><li>• Informacja lub Informacja o stosowaniu klauzul społecznych - Informacja o stosowaniu klauzul społecznych w 2015 r., składana do Prezesa UZP na</li></ul>

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

- podstawie Zaleceń RM
- SIWZ – Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>2</sup>

### Ocena ogólna

W ocenie NIK, Urząd Zamówień Publicznych stworzył warunki dla stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych oraz podejmował działania na rzecz zintensyfikowania promocji stosowania klauzul społecznych.

Prezes UZP wywiązała się z obowiązków nałożonych na nią w Zaleceniach RM, w tym prowadziła monitoring realizacji Zaleceń RM na podstawie Informacji o stosowaniu klauzul społecznych, przy współpracy z Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Ponadto Prezes UZP zrealizowała wszystkie wymagane działania zaplanowane w Krajowym Planie Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2013-2016.

Urząd wdrożył Zalecenia RM w zakresie analizowania możliwości zastosowania klauzul społecznych we wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego oraz rzetelnie i terminowo wywiązał się z określonego w nich obowiązku sprawozdawczego.

W okresie objętym kontrolą Urząd zastosował klauzulę społeczną w jednym udzielonym zamówieniu publicznym<sup>3</sup>. W podpisanej umowie Urząd zagwarantował sobie prawo do kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań wynikających z zastosowanej klauzuli społecznej przez cały okres obowiązywania umowy oraz określił sankcje za ich nieprzestrzeganie.

Formułując powyższą ocenę, NIK zauważa prawidłowy kierunek działań kontrolowanej jednostki, promujących i upowszechniających stosowanie klauzul społecznych, wskazuje jednak na potrzebę udoskonalenia prowadzonego przez Urząd monitoringu realizacji Zaleceń RM na podstawie corocznych Informacji o stosowaniu klauzul społecznych.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Działania UZP w zakresie promowania, upowszechniania, monitoringu i koordynacji stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

Opis stanu faktycznego

1.1. Realizacja i koordynacja zadań w ramach opracowanych planów działań, w tym wynikających z KPD oraz Zaleceń RM, w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych należała w okresie objętym kontrolą do zadań Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej UZP, zgodnie z załącznikiem do Zarządzenia nr 170 Dyrektora Generalnego UZP z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Umowa nr UZP/DG/3/16.

W zakresach czynności m.in. trzech pracowników<sup>4</sup> tego departamentu określono zakresy zadań obejmujące obowiązki wynikające m.in. z KPD.

W procesie naboru kandydatów na stanowiska w UZP kandydaci ci musieli wykazać się m.in. następującymi wymaganiami: wykształceniem wyższym z zakresu stosunków międzynarodowych lub europeistyki, wiedzą z zakresu prawa europejskiego w dziedzinie zamówień publicznych, znajomością ustawy Prawo zamówień publicznych oraz aktów wykonawczych oraz znajomością zasad funkcjonowania instytucji Unii Europejskiej. Powinni posiadać również minimum trzy letnie doświadczenie we współpracy międzynarodowej lub związanej z problematyką europejską.

Dodatkowo pracownicy uczestniczyli w szkoleniach i konferencjach dotyczących społecznych zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 21-30, 53, 56-69)

1.2. W dniu 28 lipca 2015 r. Rada Ministrów wydała „Zalecenia w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych”, w których zobowiązano organy administracji rządowej do wzmocnienia działań na rzecz upowszechniania stosowania tych klauzul. Prezes UZP została zobowiązana do prowadzenia monitoringu realizacji Zaleceń RM na podstawie corocznych Informacji przygotowywanych przez jednostki administracji rządowej, a jego wyniki, w tym propozycje zmian legislacyjnych, miała przedstawiać Szefowi KPRM.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz terminy przygotowywania i przekazywania Prezesowi UZP Informacji o stosowaniu klauzul społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych zostały, po uzgodnieniu z UZP, określone w piśmie Szefa KPRM z 22 września 2015 r., skierowanym do kierowników jednostek administracji rządowej<sup>5</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 4-16, 53, 70-72)

30 października 2015 r. Urząd Zamówień Publicznych zawarł umowę<sup>6</sup> na kwotę 5 195,52 zł brutto na przygotowanie aplikacji internetowej odzwierciedlającej zakres merytoryczny oraz sposób prezentacji informacji ujętych w formularzu „Informacji o stosowaniu klauzul społecznych”. Odbioru i instalacji aplikacji dokonano 19 listopada 2015 r.

Udostępniona na serwerze UZP aplikacja internetowa umożliwiała wypełnienie formularza sprawozdawczego przez podmioty uprawnione i automatyczne zapisanie go w bazie danych. Zakres merytoryczny oraz sposób prezentacji odpowiadał wzorowi formularza załączonemu do pisma Szefa KPRM z 22 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 53, 70-72, 76-84)

Pismem z 11 stycznia 2016 r. Prezes UZP przekazał ministrom, wojewodom oraz kierownikom jednostek podległych i nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów informację o obowiązku sprawozdawczym. Wskazał w niej m.in., że roczną Informację o stosowaniu klauzul społecznych należy przekazać drogą elektroniczną za pomocą formularza dostępnego na stronie <http://klauzule.uzp.gov.pl>. Zwrócił się również z prośbą o przekazanie kopii pisma swoim jednostkom podległym i nadzorowanym oraz instytucjom gospodarki budżetowej, objętym przedmiotowym obowiązkiem sprawozdawczym.

<sup>4</sup> Stanowiska: podreferendarza, głównego specjalisty oraz radcy generalnego, podległe dyrektorowi departamentu.

<sup>5</sup> Wskazano, że Informacje należy przekazywać Prezesowi UZP w terminie do 1 marca każdego roku, pierwsza Informacja powinna być przekazana za rok 2015 do 1 marca 2016 r. Prezes UZP została zobowiązana do przedstawienia Szefowi KPRM wyników monitoringu realizacji zaleceń oraz propozycji usprawnień i zmian, w tym legislacyjnych, w terminie do 30 maja każdego roku.

<sup>6</sup> Umowa z Centrum Informatyki ZESTO S.A. z siedzibą w Białymstoku.

Dodatkowo na stronie internetowej UZP dwukrotnie<sup>7</sup> opublikowano przypomnienia o obowiązku sprawozdawczym w zakresie klauzul społecznych. Uruchomiono również informację telefoniczną z pomocą techniczną.

(dowód: akta kontroli str. 21-30, 53, 70-75, 85-92)

Wyniki monitoringu realizacji Zaleceń RM, opracowane przez UZP na podstawie Informacji przekazanych przez jednostki administracji rządowej za 2015 r.<sup>8</sup>, zostały przedstawione w dokumencie pn. „Wyniki monitoringu stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych za 2015 r.”. W dokumencie tym przedstawiono m.in.:

- szczegółową informację o stosowaniu klauzul społecznych wraz z analizą otrzymanych danych, w tym m.in. o liczbie, trybie, rodzaju i wartości przeprowadzonych postępowań przetargowych oraz zastosowanych w nich klauzulach społecznych;
- informację o unieważnionych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, w których zastosowano klauzulę społeczną wraz z podaniem przyczyny unieważnienia oraz wskazano inne instrumenty uwzględniające aspekty społeczne w postępowaniach zakończonych udzieleniem zamówienia (wraz z wybranymi przykładami);
- problemy zidentyfikowane w trakcie realizacji obowiązku sprawozdawczego oraz w wyniku analizy informacji<sup>9</sup> przekazanych przez zamawiających;
- wnioski, które dotyczyły m.in. potwierdzenia pozytywnego oddziaływania instrumentów określonych w Zaleceniach RM, w wyniku których stwierdzono, że zamówienia, w których zastosowano klauzule społeczne stanowią znaczny odsetek wszystkich zamówień udzielonych przez podmioty, które przekazały sprawozdania oraz faktu, że najczęstszą przyczyną unieważniania postępowań było to, że cena najkorzystniejszej oferty przekraczała środki, jakie zamawiający mógł przeznaczyć na zamówienie, co wg UZP może być jedną z najistotniejszych barier w stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach;
- szczegółowe rekomendacje, które dotyczyły m.in. podjęcia następujących działań: aktualizacji treści Zaleceń RM, rozszerzenia zakresu podmiotowego obowiązku sprawozdawczego (na wszystkie instytucje administracji rządowej, które w danym roku udzieliły zamówienia publicznego objętego procedurami zamówień publicznych) oraz wprowadzenia zmian do rozporządzenia dotyczącego rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach (proponując połączenie obowiązku sprawozdawczego dotyczącego stosowania klauzul społecznych ze sprawozdaniami rocznymi).

Wyniki monitoringu przekazano Szefowi KPRM terminowo, tj. 30 maja 2016 r. Dyrektor Generalny poinformował, że ww. dokument, po jego przekazaniu Szefowi KPRM, nie był zmieniany.

(dowód: akta kontroli str. 4-16, 48-53)

W trakcie kontroli NIK w innych jednostkach administracji rządowej stwierdzono, że w czterech z nich<sup>10</sup> „Informacje o stosowaniu klauzul społecznych w 2015 r.”

<sup>7</sup> 12 stycznia 2016 r. oraz 23 lutego 2016 r.

<sup>8</sup> UZP otrzymało 730 formularzy sprawozdawczych, z czego część została wysłana przez podmioty nieobjęte obowiązkiem sprawozdawczym, a część wynikała z kilkukrotnego przesłania formularza przez tę samą jednostkę. Po przeprowadzeniu weryfikacji wszystkich 730 formularzy, szczegółowej analizie poddano 417 sprawozdań.

<sup>9</sup> Problemy związane z niewystarczająco precyzyjnie określonym zakresem podmiotowym obowiązku sprawozdawczego, problemy o charakterze technicznym oraz problemy związane z ochroną danych osobowych.

<sup>10</sup> Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Finansów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

przekazane do UZP zawierały dane niezgodne ze stanem faktycznym, m.in. w zakresie liczby i wartości zamówień publicznych.

Prezes UZP poinformowała, że UZP, zgodnie z kompetencjami wskazanymi w Zaleceniach RM, weryfikował przede wszystkim zgodność zakresu przekazanych danych z warunkami określonymi w dokumencie „Zakres informacji o stosowaniu przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych” załączonym do pisma Szefa KPRM z 22 września 2015 r. (...) UZP nie dokonywał natomiast całościowej weryfikacji wszystkich przekazanych przez jednostki administracji rządowej danych pod kątem ich rzetelności i zgodności ze stanem faktycznym. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że Urząd nie dysponuje ani odpowiednimi możliwościami ani zasobami ani też uprawnieniami, aby dokonywać tego rodzaju weryfikacji. Niemniej jednak taka weryfikacja była prowadzona w jednostkowych przypadkach, kiedy analiza otrzymanych danych wyraźnie wskazywała na nieścisłości w przekazanych Informacjach. W kilku przypadkach skutkowało to przekazaniem, jeszcze przed upływem terminu na przekazanie Informacji do Urzędu, stosownej korekty wcześniej przesłanych Informacji, która została uwzględniona w ostatecznej analizie. Korekty nie dotyczyły instytucji wskazanych przez NIK. Po upływie ww. terminu a przed przekazaniem przez Urząd raportu do KPRM nie wpłynęły żadne dodatkowe korekty wymagające uwzględnienia w raporcie. Urząd otrzymał informacje dotyczące konieczności korekty danych od kilku instytucji wskazanych przez NIK, już po przyjęciu przez Radę Ministrów dokumentu pn. „Podsumowanie i wnioski wynikające z realizacji Zaleceń w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych”. W związku z powyższym, Urząd nie miał możliwości uwzględnienia w raporcie z realizacji Zaleceń RM korekty tych danych. Skorygowane dane zostaną natomiast wzięte pod uwagę (jako dane referencyjne do porównania) wraz z odpowiednim wyjaśnieniem różnic w stosunku do danych zawartych w Informacji za 2015 r., w raporcie dotyczącym stosowania zaleceń w 2016 r.

Prezes UZP podała również, że zastosowany mechanizm weryfikacji, (...) w ocenie UZP jest wystarczający do zapewnienia prawidłowości otrzymywanych danych. Jednocześnie, nie wydaje się wskazane przewidywanie dodatkowych mechanizmów kontrolnych w tym zakresie dla Prezes UZP z uwagi na fakt, że stosowne instrumenty do kontroli rzetelności i prawidłowości wywiązywania się z obowiązków nałożonych na instytucje administracji rządowej Zaleceniami RM, posiadają już inne instytucje (...). Dodatkowo, należy mieć na uwadze fakt, iż na 2018 rok przewidziano zlecenie przez Ministra Finansów przeprowadzenia audytów wewnętrznych w związku ze stosowaniem klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w jednostkach administracji rządowej. W ocenie Urzędu audyt powinien objąć nie tylko ocenę tego czy jednostki administracji rządowej wywiązują się z obowiązków nałożonych zaleceniami, ale także jak się wywiązują z tych obowiązków, m.in. czy przekazywane dane są rzetelne i zgodne ze stanem faktycznym.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli wskazują, że mechanizm weryfikacji przedmiotowych Informacji w UZP był niewystarczający i nie zapewnił wiarygodności danych ujętych w dokumencie pn. „Wyniki monitoringu stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych za 2015 r.”, gdyż dane te obarczone są błędami przeniesionymi z Informacji przekazanych przez jednostki administracji rządowej. Zdaniem NIK, podjęte przez UZP działania, m.in. doprecyzowanie i rozszerzenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego obowiązku sprawozdawczego oraz opracowanie nowego wzoru rocznego sprawozdania

o udzielonych zamówieniach, w którym wprowadzono informacje dotyczące klauzul i aspektów społecznych, pozwolą na wyeliminowanie dotychczasowych błędów.

(dowód: akta kontroli str. 556-561)

Pismem z 28 lipca 2016 r. Prezes UZP została poinformowana przez Szefa KPRM o zaakceptowaniu przez Radę Ministrów dokumentu pn. „Podsumowanie i wnioski wynikające z realizacji Zaleceń w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych” opracowanego na podstawie raportu przygotowanego przez UZP. Rada Ministrów zobowiązała Prezes UZP do następujących działań:

- opracowania i przedstawienia, w ciągu dwóch miesięcy od wejścia w życie ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>11</sup>, projektu zaktualizowanych Zaleceń RM;
- opracowania, niezwłocznie po wejściu w życie ww. ustawy, projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu z udzielonych zamówień, jego wzoru oraz sposobu przekazywania, uwzględniającego przekazywanie informacji o stosowaniu klauzul społecznych przez wszystkie jednostki administracji rządowej oraz uwzględniającego przekazywanie informacji o stosowanych klauzulach społecznych w ramach sprawozdań rocznych składanych Prezesowi UZP;
- podjęcia działań na rzecz popularyzacji wśród zamawiających efektywnych mechanizmów umożliwiających zamawiającym weryfikację realizacji przez wykonawców obowiązków wynikających z zastosowanych klauzul społecznych.

Dyrektor Generalny poinformował, że działania te są w trakcie realizacji. Opracowano projekt aktualizacji Zaleceń RM oraz projekt dokumentu pn. „Informacja o stosowaniu przez administrację rządową aspektów społecznych w zamówieniach publicznych”, który doprecyzowuje i rozszerza zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązku sprawozdawczego. W obu dokumentach uwzględnione zostały zmiany prawne wynikające z wejścia w życie ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw. Dokumenty w najbliższym czasie zostaną przekazane do akceptacji Prezes UZP. Równolegle opracowano projekt nowego wzoru rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach. Wprowadzone zostały dodatkowe tabele do raportowania w zakresie zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi oraz zamówień z zastosowanymi aspektami społecznymi. Projekt rozporządzenia został przekazany Ministerstwu Rozwoju w ramach uzgodnień roboczych. Na obecnym etapie planuje się poddanie projektu rozporządzenia konsultacjom międzyresortowym.

Podał również, że popularyzacja wśród zamawiających efektywnych mechanizmów weryfikacji realizacji przez wykonawców obowiązków wynikających z zastosowanych klauzul społecznych dokonywana jest m.in. w ramach dedykowanych szkoleń organizowanych przez UZP. Uczestnicy szkoleń informowani są o możliwościach stosowania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych w oparciu o obowiązujący porządek prawny, a także o zakresie sugerowanych zapisów umownych pozwalających zamawiającemu na weryfikację zatrudnienia osób wyznaczonych do realizacji zamówienia oraz dopuszczających nałożenie kary umownej w przypadku niedopełnienia wymogu zatrudnienia. Ponadto Prezes UZP przygotowała i udostępniła na stronie

<sup>11</sup> Dz. U. poz. 1020. Ustawa weszła w życie 28 lipca 2016 r.

internetowej UZP wzór umowy (umowa o świadczenie usług sprzątnia), który stanowi propozycję sposobu ukształtowania stosunków pomiędzy zamawiającym a wykonawcą. We wzorze umowy przewidziane zostały na rzecz zamawiającego stosowne uprawnienia kontrolne i sankcyjne pozwalające na weryfikację realizacji zamówienia pod kątem zastosowanej klauzuli społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 48-52, 89-92)

UZP monitoruje również uwzględnianie aspektów społecznych w postępowaniach przetargowych polskich instytucji zamawiających, na podstawie badania próby losowej ogłoszeń o zamówieniu<sup>12</sup>. W corocznych analizach brany jest pod uwagę m.in.: przedmiot zamówienia, warunki udziału w postępowaniu, kryteria oceny ofert, wymagania związane z realizacją zamówienia oraz dokonane zastrzeżenia zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 386-395)

**1.3. W Zalecenia RM zobowiązano Prezes UZP do prowadzenia działań na rzecz zintensyfikowania promocji stosowania klauzul społecznych, w tym dokonywania aktualizacji podręcznika „Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych” oraz prowadzenia szkoleń dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.**

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 kwietnia 2016 r. pracownicy UZP prowadzili m.in. następujące działania na rzecz promocji stosowania klauzul społecznych:

- udział w charakterze prelegentów w debatach ekspertów<sup>13</sup>, panelach<sup>14</sup>, seminariach<sup>15</sup>, konferencjach<sup>16</sup> i szkoleniach<sup>17</sup> organizowanych przez pomioty zewnętrzne<sup>18</sup>;
- prowadzenie punktu konsultacyjnego UZP podczas Ogólnopolskich Spotkań Ekonomii Społecznej;
- udział w Konferencji Skopijskiej<sup>19</sup> – wystąpienie nt. zrównoważonych zamówień publicznych;
- udział w spotkaniu z przedstawicielami PriceWaterhouseCoopers realizującym badanie na potrzeby Komisji Europejskiej nt. strategicznego wykorzystania zamówień publicznych (dotyczącego aspektów społecznych, środowiskowych oraz innowacyjnych);
- udział w badaniu poświęconym stosowaniu klauzul społecznych – Ośrodka Myśli Społecznej im. F. Lasalle’a.

(dowód: akta kontroli str. 93-95)

<sup>12</sup> Przyjęto stały odsetek 4% ogółu ogłoszeń o zamówieniu (w podziale na konkretny rodzaj zamówienia) opublikowanych przez polskie instytucje zamawiające w danym roku referencyjnym, zarówno w krajowym publikatorze – Biuletynie Zamówień Publicznych, jak również w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej.

<sup>13</sup> Udział m.in. w debacie ekspertów „Kwestie społeczne w zamówieniach publicznych” oraz w debacie „Zrównoważone zamówienia publiczne - dobre praktyki i rekomendacje”.

<sup>14</sup> Udział m.in. w: panelu „Klauzule społeczne w praktyce – fakty i mity” w ramach Ogólnopolskich Spotkań Ekonomii Społecznej; panelu na temat zmian prawnych w zakresie społecznych zamówień publicznych podczas seminarium Grupy Prawnej Zespołu ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej; panelu dotyczącym przyszłości klauzul społecznych w zamówieniach publicznych podczas konferencji „Przyszłość społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych”.

<sup>15</sup> Udział m.in. w seminarium eksperckim „Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne”;

<sup>16</sup> Udział m.in. w konferencji: „Przyszłość społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych”; „Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych”; „Biznes a wyzwania społeczne, środowiskowe i gospodarcze kraju. Rola i odpowiedzialność.”; „Po prostu Smart City”; „Innowacyjna Gmina”.

<sup>17</sup> Udział m.in. w szkoleniu prowadzonym na potrzeby Ministerstwa Rozwoju; szkoleniu dla Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego oraz szkoleniu „Odzież w transporcie” Polskiej Izby na Rzecz Kolei.

<sup>18</sup> M.in. przez: Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Kancelarię Prezydenta RP, Fundację Fundusz Współpracy, Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Czas Przestrzeni i Tożsamość, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej, KPRM, Ministerstwo Gospodarki, Fundację Instytutu Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Urząd Miasta Brzeziny, Polską Izbę na Rzecz Kolei, The Warsaw Voice.

<sup>19</sup> Cykliczne forum konsultacyjne, na którym polskie doświadczenia przedakcesyjne przekazywane są partnerom z instytucji rządowych w Republice Macedonii.



Ponadto po realizacji KPD na lata 2010-2012 opracowano i przeprowadzono badanie ankietowe na temat poziomu wiedzy w zakresie przewidzianych Pzp możliwości uwzględniania aspektów społecznych w postępowaniach przetargowych oraz zdiagnozowania potencjalnych trudności w ich stosowaniu. Ankiety opublikowano na stronie internetowej UZP oraz rozpowszechniano podczas szkoleń i konferencji. Wyniki badania posłużyły do zidentyfikowania barier i problemów występujących w praktycznym stosowaniu klauzul społecznych oraz posłużyły do opracowania nowych zadań w kolejnym KPD.

(dowód: akta kontroli str. 21-30, 375-395)

W 2015 r. UZP zaktualizował podręcznik „Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych”<sup>20</sup>, głównie w zakresie zmian prawnych wprowadzonych ustawą z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych<sup>21</sup>. W nowej wersji uwzględniono m.in. nowe regulacje dotyczące rażąco niskiej ceny i kryteriów oceny ofert.

Aktualizacji podręcznika dokonali pracownicy UZP w ramach swoich obowiązków służbowych. Poniesiono wyłącznie koszt druku 1000 sztuk publikacji, który wyniósł 4 330,00 zł.

Podręcznik był dystrybuowany w trakcie wydarzeń informacyjno-szkoleniowych oraz został udostępniony w wersji elektronicznej na stronie internetowej UZP<sup>22</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 4-16, 21-35, 53, 203, 227-234)

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 kwietnia 2016 r. UZP przeprowadził siedem szkoleń dotyczących klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Szkolenia prowadzone były przez pracowników UZP w ramach obowiązków służbowych. W 2013 oraz 2015 roku w szkoleniach udział wzięli nieodpłatnie prelegenci z Urzędu Miasta Gdańsk oraz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Całkowity koszt ww. siedmiu szkoleń wyniósł 14 758,20 zł i dotyczył w całości zapłaty za usługę cateringową.

Dodatkowo tematyka klauzul społecznych przedstawiana była przez pracowników UZP na innych szkoleniach, m.in. dotyczących zmian Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 21-30, 202, 211-226)

UZP przeprowadził trzy doroczne konferencje uwzględniające aspekty społeczne w zamówieniach publicznych. Zadania realizowane były przez pracowników UZP w ramach ich obowiązków służbowych. Występujący na konferencjach prelegenci (m.in. z Ministerstwa Skarbu Państwa, NIK, Głównego Urzędu Statystycznego, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, gmin i fundacji) nie otrzymywali wynagrodzenia. Całkowity koszt wyniósł 32 716,5 zł i dotyczył wyłącznie usługi konferencyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 21-30, 202, 211-226)

W szkoleniach i konferencjach brali udział pracownicy m.in. organów administracji rządowej, organów administracji samorządowej, NIK, Regionalnych Izb Obrachunkowych, wymiaru sprawiedliwości (sądy, prokuratury), placówek oświatowych (szkół, przedszkoli, szkół wyższych), policji, inspekcji, straży, agencji rządowych, stowarzyszeń, fundacji oraz instytutów.

W trakcie zorganizowanej w 2013 r. konferencji, wśród uczestników rozdystrybuowano ankietę, która miała na celu identyfikację głównych problemów w praktycznym stosowaniu aspektów społecznych w zamówieniach w świetle przepisów Pzp. Ankieta została zamieszczona także na stronie internetowej UZP.

<sup>20</sup> Obecnie jest to wydanie II uzupełnione.

<sup>21</sup> Dz. U. poz. 1232.

<sup>22</sup> <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/publikacje/inne-publikacje-uzp/rok-wydania-2015>.

Jak wskazano we wprowadzeniu do ankiety, Urząd zaplanował na 2014 r. opracowanie podręcznika na temat skutecznego stosowania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych.

Dyrektor Generalny poinformował, że zidentyfikowane w ramach ankiety problemy oraz niejasności interpretacyjne zostały omówione w opracowanej przez Urząd publikacji „Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 31-36, 225-226)

Po przeprowadzeniu szkoleń w 2014 r., UZP dokonał oceny ich jakości i przydatności na podstawie opinii uczestników wyrażonych w ankiecie.

Dyrektor Generalny poinformował, że w 2014 r. w związku z istotną, z punktu widzenia społecznych zamówień publicznych nowelizacją Pzp (...), podjęto decyzję o rozdystrybuowaniu wśród uczestników szkoleń dot. społecznych zamówień publicznych (...) ankiety służącej identyfikacji zagadnień, jakie powinny zostać omówione w ramach kolejnych kierunkowych wydarzeń informacyjno-szkoleniowych (...). Urząd nie dokonywał ewaluacji wszystkich konferencji i szkoleń dedykowanych zrównoważonym zamówieniom publicznym. Programy wydarzeń informacyjno-szkoleniowych obejmują każdorazowo omówienie aktualnych regulacji w zakresie zamówień publicznych oraz prezentację nowych, zidentyfikowanych przez Urząd przykładów społecznych zamówień publicznych. Szkolenia w głównej mierze prowadzone są przez pracowników Urzędu. Prezentacja dobrych praktyk dokonywana jest z kolei przez pracowników jednostek, w których przeprowadzono przetargi obejmujące aspekty społeczne. W konferencjach aktywnie uczestniczą przedstawiciele instytucji centralnych (...) promując tym samym zagadnienie społecznych zamówień publicznych i podkreślając jego dużą wagę w aktywizacji zawodowej i reintegracji społecznej przedstawicieli grup defaworyzowanych. Dodatkowo przedstawiciele wybranych jednostek prezentują przykłady społecznych zamówień publicznych.

Dodał również, że w ramach kolejnej edycji KPD w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych, którego opracowanie planowane jest na drugie półrocze br., przewidywane jest jednak uwzględnienie ewaluacji wszystkich organizowanych przez Urząd szkoleń m.in. pod kątem ich przydatności, doboru zagadnień oraz jakości wygłoszonych prelekcji.

(dowód: akta kontroli str. 21-36)

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 kwietnia 2016 r. Departament Kontroli Doraźnej UZP przeprowadził sześć<sup>23</sup> postępowań/kontroli związanych z zastosowaniem klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Dotyczyły one m.in. zatrudniania na podstawie umowy o pracę, kryterium oceny ofert – liczby osób bezrobotnych, których wykonawca zadeklaruje zatrudnić, zatrudniania osób niepełnosprawnych. Wszystkie odpowiedzi zawierały obszernie wyjaśnienia w zakresie klauzul społecznych wraz z licznymi przykładami orzecznictwa KIO.

(dowód: akta kontroli str. 97-136)

**1.4.** Zgodnie z Zaleceniami RM, Prezes UZP miała upowszechniać dobre praktyki i wspierać jednostki administracji rządowej w prawidłowym stosowaniu uregulowań prawnych dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

UZP dysponował zbiorem dobrych praktyk, który został zamieszczony na stronie internetowej urzędu<sup>24</sup>. Znajduje się w nim obecnie 15 przykładów dobrych praktyk

<sup>23</sup> Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Piekarach, 31 Wojskowy Oddział Gospodarczy Jednostki Wojskowej 2573, Łódzka Wojewódzka Komenda Ochotniczych Hufców Pracy, Gmina Miasto Brzeziny, Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Jeleniej Górze.

<sup>24</sup> <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/dobre-praktyki/dobre-praktyki-w-zakresie-spoecznych-zamowien-publicznych>

w zakresie zamówień: na roboty budowlane, na usługi (np. odbiór odpadów, wsparcie informatyczne, utrzymanie zieleni w gminie, ochrony, sprzątania, itp.) oraz dostawy (np. dostawa autobusów miejskich, dźwigów windowych, samochodów, itp.). Klauzule społeczne zawarte w dobrych praktykach dotyczą m.in. zatrudnienia przy realizacji zamówienia osób niepełnosprawnych, bezrobotnych oraz osób, o których mowa w ustawie o zatrudnieniu socjalnym, zatrudnienia pracowników na podstawie umowy o pracę, wymagań dotyczących BHP, dostępności przedmiotu zamówienia dla osób niepełnosprawnych, czy zamówienia zastrzeżonego (tłumaczenia migowe).

Przykłady dobrych praktyk zostały udostępnione nieodpłatnie przez różne podmioty m.in. ministerstwa, biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, gminy czy regionalne ośrodki polityki społecznej.

Dobre praktyki upowszechniane były na szkoleniach oraz konferencjach organizowanych przez UZP, jak również na szkoleniach organizowanych przez jednostki administracji rządowej i samorządowej, w których prelegentami byli przedstawiciele UZP. Ponadto wymienione są w podręczniku „Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 4-16, 21-30, 53, 137-138)

**1.5.** W realizacji zadań wynikających z Zaleceń RM, Prezes UZP współpracowała m.in. z następującymi podmiotami: Szefem KPRM, Pełnomocnikiem Rządu ds. Równego Traktowania, ówczesnymi ministerstwami: Gospodarki, Administracji i Cyfryzacji, Pracy i Polityki Społecznej oraz Finansów, Fundacją Fundusz Współpracy oraz z Instytutem Spraw Publicznych.

Współpraca, dotycząca głównie organizacji zasad monitoringu, zintensyfikowania promocji stosowania klauzul społecznych oraz upowszechniania dobrych praktyk i wspierania jednostek administracji rządowej w ich prawidłowym stosowaniu, polegała m.in. na:

- ustaleniu szczegółowego zakresu informacji o stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, który posłużył do opracowania elektronicznej wersji formularza sprawozdawczego;
- uczestnictwie przedstawicieli UZP w zespołach<sup>25</sup>, grupach roboczych<sup>26</sup>, komitetach<sup>27</sup> i Ogólnopolskich Spotkaniach Ekonomii Społecznej;
- przygotowaniu wkładu do Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania oraz corocznych sprawozdań z jego realizacji;
- konsultacjach rekomendacji dotyczących wspierania udziału przedsiębiorstw społecznych w przetargach z zakresu gospodarki odpadami;
- przeprowadzaniu oraz uczestnictwie (jako prelegenci) w szkoleniach i seminariach skierowanych do zamawiających z zakresu m.in. uwzględniania aspektów społecznych w procedurach przetargowych;
- przeprowadzaniu i uczestnictwie (jako prelegenci) w konferencjach uwzględniających aspekty społeczne w zamówieniach publicznych<sup>28</sup>;
- konsultacjach merytorycznych przy tworzeniu podręcznika zawierającego przykłady skutecznego stosowania aspektów społecznych w organizowanych postępowaniach przetargowych.

<sup>25</sup> Np. Zespół do spraw Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorców powołany przez Ministra Gospodarki.

<sup>26</sup> Np. Grupa ds. Prawnych oraz Grupa ds. Strategicznych działające w ramach Zespołu do Spraw Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej.

<sup>27</sup> Np. Krajowy Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej – organ pomocniczym Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>28</sup> M.in. konferencja „Klauzule społeczne – jak je upowszechnić w Polsce”, dwie konferencje pn. „Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych”.

Działania w zakresie współpracy z innymi podmiotami w ramach swoich obowiązków służbowych wykonywali m.in. Prezes UZP, Wiceprezes UZP, Dyrektor DUEiWM oraz pracownicy tegoż departamentu.

(dowód: akta kontroli str. 21-30, 139-201)

**1.6.** Do monitorowania zmian w zakresie społecznych zamówień publicznych, w KPD przyjęto następujące wskaźniki:

- udział w dorocznych konferencjach, uwzględniających tematykę społecznych zamówień publicznych – docelowo w 2016 r. – nowa grupa 300 uczestników<sup>29</sup> (łącznie ponad 920 beneficjentów konferencji);
- udział w szkoleniach uwzględniających tematykę społecznych zamówień publicznych – docelowo w 2016 r. – nowa grupa 300 uczestników (łącznie ponad 800 beneficjentów szkoleń);
- liczba odwiedzin w poszczególnych sekcjach zakładki „Społeczne zamówienia”, administrowanej przez UZP – docelowo w 2016 r. – ilość odwiedzin w zakładce ok. 95 tysięcy, w tym w sekcji „Podstawowe informacje” ok. 88 tysięcy oraz w sekcji „Przydatne dokumenty” ok. 86 tysięcy;
- odsetek społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych mierzony w oparciu o badanie wewnętrzne UZP<sup>30</sup> – docelowo w 2016 r. – 10% poziom społecznych zamówień publicznych.

UZP prowadził coroczną analizę zbiorczą realizacji wskaźników społecznych. Według stanu na koniec 2015 r. zostały one zrealizowane w następujących wysokościach:

- w dorocznych konferencjach uwzględniających tematykę społecznych zamówień publicznych w latach 2013-2015 udział wzięło 370 uczestników (łącznie ponad 690 beneficjentów konferencji), tj. zrealizowano już wskaźnik w zakresie nowej grupy uczestników konferencji
- w szkoleniach uwzględniających tematykę społecznych zamówień publicznych w latach 2013-2015 udział wzięło 300 uczestników (łącznie ponad 580 beneficjentów szkoleń), tj. zrealizowano już wskaźnik w zakresie nowej grupy uczestników szkoleń;
- liczba odwiedzin w poszczególnych sekcjach zakładki „Społeczne zamówienia”, administrowanej przez UZP w latach 2013-2015 wyniosła: ilość odwiedzin w zakładce ok. 108,6 tys., w tym w sekcji „Podstawowe informacje” ok. 90,4 tys. oraz w sekcji „Przydatne dokumenty” ok. 88,3 tys., tj. zrealizowano już wskaźnik w zakresie liczby odwiedzin zakładki i sekcji;
- odsetek społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych na koniec 2015 r. wyniósł 4,08%, tj. wskaźnik docelowy (10%) został zrealizowany w 40,8%.

Dyrektor Generalny poinformował, że *postulowany do osiągnięcia na koniec 2016 r. 10% poziom społecznych zamówień publicznych jest w opinii Urzędu możliwy do osiągnięcia. Zagadnienie społecznych zamówień publicznych jest popularyzowane przez Urząd Zamówień Publicznych od 2010 r. Wprowadzie dotychczasowe badania wskazują na wciąż dość daleki od zakładanego wskaźnika poziom tzw. społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych, niemniej jednak należy podkreślić, że pokazują także tendencję wzrostową w tym zakresie. Dodaje także, że Zalecenia Rady Ministrów mogą realnie przełożyć się na zmianę podejścia do zamówień publicznych również przez inne jednostki (w tym jednostki samorządu terytorialnego) oraz wpłynąć na wzrost poziomu społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych. Na wyraźną tendencję wzrostową wskazują choćby dane pozyskane ze*

<sup>29</sup> Nowa grupa uczestników, w odniesieniu do KPD 2010-2012.

<sup>30</sup> Patrz przypis nr 12.

sprawozdań przekazywanych przez zamawiających Prezesowi UZP na potrzeby monitoringu stosowania Zaleceń RM.

Podał, że oprócz działań przewidzianych w KPD (...), Urząd zorganizował siedem konferencji regionalnych poświęconych prezentacji przepisów projektu nowelizacji Pzp, który ma implementować na gruncie krajowym przepisy unijnych dyrektyw ws. zamówień publicznych. W trakcie konferencji omówione zostały również nowe regulacje powiązane ze społecznymi zamówieniami publicznymi. Ponadto, UZP planuje do końca 2016 r. opracowanie i udostępnienie w formie elektronicznej podręcznika dot. zrównoważonych zamówień publicznych, w którym omówione zostaną m.in. kwestie społeczne ujęte w ustawie z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw.

(dowód: akta kontroli str. 21-30, 53, 202-408)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W ocenie NIK, pomimo podejmowania przez UZP wielu zróżnicowanych działań, mających na celu upowszechnianie aspektów społecznych w zamówieniach publicznych oraz biorąc pod uwagę niewielki postęp<sup>31</sup> w osiągnięciu wskaźnika dotyczącego odsetka społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych w kolejnych latach realizacji KPD, istnieje ryzyko nieosiągnięcia tego wskaźnika.

1.7. W Harmonogramie KPD określono 11 działań, których podjęcie ma doprowadzić do m.in. zrealizowania przyjętych wskaźników. Na dzień 30 kwietnia 2016 r. zrealizowane przez UZP działania objęły:

- przeprowadzenie szkoleń skierowanych do zamawiających z zakresu m.in. uwzględniania aspektów społecznych w procedurach przetargowych – przeprowadzono trzy edycje szkoleń w latach 2013-2015<sup>32</sup> (szczegółowy opis w pkt 1.3 oraz w pkt 1.6 niniejszego wystąpienia w części dotyczącej realizacji wskaźników);
- przeprowadzenie dorocznych konferencji uwzględniających aspekty społeczne w zamówieniach publicznych – przeprowadzono trzy coroczne konferencje w latach 2013-2015<sup>33</sup> (szczegółowy opis w pkt 1.3 oraz w pkt 1.6 niniejszego wystąpienia w części dotyczącej realizacji wskaźników);
- utrzymanie zakładki "Społeczne zamówienia publiczne" na stronie UZP i jej bieżąca aktualizacja – przedmiotowa zakładka na stronie internetowej zawiera sześć sekcji dotyczących m.in. regulacji prawnych, orzecznictwa, przydatnych dokumentów. Wszystkie sekcje były na bieżąco aktualizowane;
- opracowanie podręcznika zawierającego przykłady skutecznego stosowania aspektów społecznych w organizowanych postępowaniach przetargowych – podręcznik „Aspekty społeczne w zamówieniach publicznej” opracowano i wydano w 2014 r. pod redakcją Dyrektora DUEiWM UZP. W 2015 r. dokonano jego aktualizacji, wydając wydanie II rozszerzone i zmienione pod tą samą redakcją. Na stronie internetowej UZP zamieszczono obie wersje podręcznika z możliwością jego pobrania;
- analiza rozwiązań prawnych przewidzianych w nowych dyrektywach w sprawie zamówień publicznych pod kątem implementacji do prawa krajowego – dokument pn. „Analiza nowych dyrektyw z zakresu zamówień publicznych” został opracowany w styczniu 2014 r.;
- opracowanie podręcznika dot. zmian prawnych wynikających z nowych dyrektyw unijnych w zakresie zamówień publicznych pod kątem regulacji związanych ze społecznymi zamówieniami publicznymi – podręcznik

<sup>31</sup> Poziom z 2012 r. w wysokości 2,90%, wzrósł w 2013 r. do poziomu 4,5%, aby spaść w 2014 r. do poziomu 3,1%, a następnie ponownie wzrosnąć w 2015 r. do poziomu 4,08%.

<sup>32</sup> Trzy szkolenia w 2013 r., dwa szkolenia w 2014 r. oraz dwa szkolenia w 2015 r.

<sup>33</sup> 6 grudnia 2013 r., 13 czerwca 2014 r. oraz 20 listopada 2015 r.

„Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej po modernizacji – nowe unijne dyrektywy koordynujące procedury udzielania zamówień publicznych” został opracowany w 2014 r. pod redakcją dyrektora DUEiWM. Wersja elektroniczna podręcznika została udostępniona na stronie internetowej UZP z możliwością jego pobrania;

- opracowanie ankiety skierowanej do zamawiających nt. posiadanej wiedzy oraz doświadczeń w praktycznej realizacji zrównoważonych zamówień publicznych – działanie zostało zaplanowane do realizacji w IV kwartale 2016 r.;
- badanie liczby zamówień zastrzeżonych w ogólnej liczbie zamówień opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych – informacje na temat zamówień zastrzeżonych zawarte były w comiesięcznych biuletynach informacyjnych UZP oraz w corocznym sprawozdaniu Prezesa UZP o funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych;
- współpraca przy realizacji zadania dotyczącego klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w ramach projektu systemowego "Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej", tzn. opracowanie podręcznika dotyczącego klauzul społecznych - opracowanie sylabusu przedmiotu dot. klauzul społecznych na studiach podyplomowych. Projekt został zrealizowany przez Instytut Spraw Publicznych oraz Fundację Fundusz Współpracy<sup>34</sup>. UZP weryfikował zawartość merytoryczną opracowania pn. „Podręcznik stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych”. Podręcznik został udostępniony m.in. na stronie internetowej UZP;
- popularyzacja publikacji dotyczących najlepszych europejskich przykładów Partnerstwa Publiczno-Społecznego oraz społecznych zamówień publicznych zidentyfikowanych w ramach projektu "Lepsza przyszłość ekonomii społecznej". Projekt realizowany był w latach 2010-2012 przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Współpraca UZP polegała na uczestnictwie przedstawiciela Urzędu w pracach grupy roboczej nad opracowaniem tematu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych i partnerstwa publiczno-społecznego w kontekście rozwoju ekonomii społecznej. Efektem tych działań była publikacja pn. „A better future Results of the network for better future of social economy”. Na stronie internetowej UZP zamieszczono link do strony zawierającej informacje o realizacji ww. projektu oraz o jego wynikach. Informacje na temat zakresu merytorycznego projektu przedstawiano m.in. na szkoleniach UZP;
- promowanie ogólnopolskich portali dedykowanych zagadnieniom ekonomii społecznej - na stronie internetowej UZP zamieszczono linki ogólnopolskich portali, w tym w tym portalu Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych promującego podmioty ekonomii społecznej [www.ekonomiaspoleczna.pl](http://www.ekonomiaspoleczna.pl) oraz elektronicznej bazy grupującej przedsiębiorstwa społeczne i ułatwiającej prezentację ich działalności za pomocą filtrów branżowych i społecznych <http://mapa.ekonomiaspoleczna.pl/>. Ponadto przedstawiciele ww. Fundacji uczestniczyli jako prelegenci w szkoleniach i konferencjach zorganizowanych przez UZP.

Działania określone w KPD realizowali pracownicy UZP w ramach swoich obowiązków służbowych.

Łączna wysokość wydatków poniesionych na realizację działań KPD wyniosła 70 904,70 zł i stanowiła koszt usług cateringowych i konferencyjnych oraz koszt wydruku dwóch publikacji.

(dowód: akta kontroli str. 17-18, 21-30, 53, 204-408)

<sup>34</sup> Współpraca z UZP odbywała się w oparciu o Porozumienie o współpracy UZP oraz Fundacji Instytut Spraw Publicznych i Fundacji Fundusz Współpracy.

1.8. Zgodnie z pkt IV Krajowego Planu Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2013-2016, na potrzeby monitorowania postępu implementacji zadań wskazanych w dokumencie miały zostać zorganizowane cztery roczne spotkania nieformalnej grupy roboczej ds. wdrażania zrównoważonych zamówień publicznych, w skład której mieli wejść przedstawiciele resortów i instytucji wskazanych w Harmonogramie działań, tj. m.in.: obecnego Ministerstwa Rozwoju, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Instytutu Spraw Publicznych, Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

W UZP nie powołano przedmiotowej grupy roboczej.

Dyrektor Generalny poinformował, że *biorąc pod uwagę, iż większość zadań ujętych w KPD realizowana jest przez UZP, a ich przebieg i terminowość nie była i nie jest w żaden sposób zakłócona, podjęto decyzję o niepowołaniu międzyinstytucjonalnej grupy roboczej ds. wdrażania KPD. Urząd dostrzegłby potrzebę powołania przedmiotowej grupy w przypadku zaistnienia trudności w realizacji zaplanowanych w KPD działań, bądź też w przypadkach braku woli współpracy ze strony jednostek wskazanych w dokumencie jako podmioty je realizujące lub współpracujące.* Dodał też, że *współpraca z tymi podmiotami przebiega bardzo dobrze, w związku z czym nie wymaga sformalizowanej formuły.*

(dowód: akta kontroli str. 4-16, 21-30)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, jeżeli powołanie takiej grupy nie ma według UZP uzasadnienia, należałoby rozważyć rezygnację z obowiązku organizacji spotkań grupy roboczej w kolejnym Krajowym Planie Działań i kontynuowanie współpracy UZP z podmiotami odpowiedzialnymi za realizację zadań określonych w KPD w dotychczasowym kształcie.

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Urząd dostosował swoją strukturę organizacyjną do realizacji działań określonych w Zaleceniach RM oraz KPD. W Urzędzie podjęto wszystkie zaplanowane działania na rzecz zintensyfikowania promocji stosowania klauzul społecznych, określone w obu wskazanych wyżej dokumentach. Prezes UZP wywiązała się z obowiązku monitoringu realizacji klauzul społecznych w administracji rządowej, określonego w Zaleceniach RM.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Za realizację działań dotyczących udzielania zamówień publicznych, w okresie objętym kontrolą, odpowiadało, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, Biuro Organizacyjno-Finansowe<sup>35</sup>.

Pracownicy ww. biura, przeprowadzający czynności w zakresie zamówień publicznych, uczestniczyli w szkoleniach z klauzul społecznych. Jeden z nich uczestniczył również w charakterze prelegenta w konferencji nt. „Społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych”.

<sup>35</sup> Zarządzenie nr 241 Dyrektora Generalnego Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Biura Organizacyjno-Finansowego Urzędu Zamówień Publicznych. Poprzednio obowiązywało Zarządzenie nr 173 Dyrektora Generalnego Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Biura Organizacyjno-Finansowego Urzędu Zamówień Publicznych, zmienione zarządzeniami nr 2013 z 3 marca 2015 r. oraz nr 220 z 9 lipca 2015 r.

Dyrektor Generalny poinformował, że *wszystkie osoby mają wieloletnie doświadczenie w zakresie prowadzenia zamówień publicznych. Z racji wykonywanych obowiązków na bieżąco zapoznają się ze zmianami prawnymi z obszaru zamówień publicznych, nowymi opiniami, wytycznymi, zaleceniami.*

(dowód: akta kontroli str. 21-30, 53)

**2.2.** UZP opracował plany zamówień publicznych na każdy rok budżetowy. Jak poinformował Dyrektor Generalny, obowiązkowa ocena możliwości zastosowania klauzul społecznych podczas przygotowywania planu zamówień publicznych na rok 2016 została przeprowadzona przez trzech pracowników Biura Organizacyjno-Finansowego odpowiedzialnych za przeprowadzanie postępowań na potrzeby Urzędu. *Przeprowadzona analiza nie miała formy pisemnej. Przekazując przygotowany plan do zatwierdzenia wskazano na zasadność przeprowadzenia powtórnej analizy przed wszczęciem każdego z postępowań ujętych w Planie.*

(dowód: akta kontroli str. 4-16, 21-30, 412-431, 441-442)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Zdaniem NIK, chociażby do celów dowodowych, należałoby zachować ślad dokonania powyższej oceny w formie pisemnej, np. w postaci adnotacji na planie lub notatki służbowej.

Od momentu obowiązywania Zaleceń RM do 30 kwietnia 2016 r., UZP dokonało analizy możliwości zastosowania klauzul społecznych w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego<sup>36</sup>. W jej wyniku zastosowano klauzule społeczne w zamówieniu na świadczenie usług utrzymania czystości w siedzibie UZP.

Dyrektor Generalny poinformował, że analizę możliwości zastosowania klauzul społecznych przeprowadzono również w odniesieniu do tzw. postępowań podprogowych, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro, na: opiekę i utrzymanie Platformy Aukcji i Licytacji, opiekę nad systemem Symfonia, przygotowanie szkolenia e-learningowego, usługi cateringowe, dostawę wody i mebli biurowych. W przypadku postępowań podprogowych Urząd stara się w rozsyłanych zapytaniach ofertowych, w szczególności dotyczących świadczenia usług cateringowych, uwzględnić podmioty zatrudniające osoby niepełnosprawne. Efektem tych działań była współpraca w latach 2013-2016 z firmami zatrudniającymi osoby niepełnosprawne<sup>37</sup>. W roku 2016 zapytania ofertowe zostały wysłane również do takich podmiotów<sup>38</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 4-16, 21-30, 412-442)

**2.3.** W okresie objętym kontrolą klauzulę społeczną zastosowano w jednym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, zakończonym podpisaniem 20 stycznia 2016 r. umowy na usługi sprzątnięcia o wartości 215 800,00 zł (brutto). W stosunku do łącznej wartości zamówień udzielonych do 15 czerwca 2016 r. na podstawie Pzp, wartość podpisanej umowy stanowiła 48,3%.

(dowód: akta kontroli str. 433-442)

W okresie objętym kontrolą nie zostało unieważnione żadne postępowanie uwzględniające klauzule społeczne.

(dowód: akta kontroli str. 506-507)

**2.4.** Szczegółowe badanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym zastosowano klauzulę społeczną wykazało, że:

<sup>36</sup> Świadczenie usług utrzymania czystości w siedzibie UZP oraz Świadczenie opieki serwisowej nad systemem ESODOK.

<sup>37</sup> Np. Spółdzielnia Socjalna Równość, Przedsiębiorstwo Społeczne Pro-Bono Sp. z o.o., Fundacja „Praca dla niewidomych” Rolniczy Zakład Aktywności Zawodowej.

<sup>38</sup> Np. Spółdzielnia Socjalna „Poezja Smaku”, Fundacja Kurońcówka, Spółdzielnia Socjalna „Kto rano wstaje”.



- szacunkowa wartość zamówienia w wysokości 195 121,96 zł netto (240 000,00 zł brutto) została ustalona przez pracownika UZP, na podstawie analizy wydatków ponoszonych przez UZP na tego rodzaju usługi. Dyrektor Generalny poinformował, że w związku z zastosowaniem klauzuli dotyczącej zatrudnienia pracowników na podstawie umowy o pracę zwiększono szacunkową wartość zamówienia o ok. 30%;
- w SIWZ, w opisie przedmiotu zamówienia, przedstawiono opis klauzuli społecznej, okres i sposób jej wykonania (m.in. zatrudnienie na podstawie umowy o pracę co najmniej do końca upływu terminu realizacji zamówienia), sposób dokumentowania, uprawnienia kontrolne zamawiającego (m.in. prawo do żądania przedstawienia dowodów potwierdzających zatrudnienie, tj. umów o pracę lub dokumentów potwierdzających podleganie ubezpieczeniom społecznym z tytułu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę) oraz sankcje z tytułu niespełnienia wymagań (kara umowna w wysokości 1 000,00 zł – za każdego pracownika niezatrudnionego na podstawie umowy o pracę. Ponadto po trzecim zawiadomieniu wykonawcy o nienależytym wykonaniu umowy zamawiający ma prawo odstąpić od umowy i dochodzić kary umownej w wysokości 10% całkowitej ceny umowy lub udzielić kolejnego upomnienia i obniżyć wynagrodzenie o 50%). Zmiany treści SIWZ w trakcie postępowania nie dotyczyły klauzuli społecznej;
- potencjalni wykonawcy nie zwracali się do zamawiającego o wyjaśnienie treści SIWZ, w części dotyczącej zaproponowanej klauzuli społecznej;
- zamawiający wymagał, aby w ofertach składanych przez potencjalnych wykonawców, zawierano oświadczenia o podstawie dysponowania wskazanym do realizacji zamówienia zasobem kadrowym, w tym m.in. o formie zatrudnienia;
- w umowie zawarto wszystkie postanowienia, w brzmieniu określonym w SIWZ, dotyczące klauzuli społecznej, tj. m.in. zamawiający zagwarantował sobie sprawowanie kontroli nad spełnianiem przez wykonawcę obowiązków związanych z realizacją klauzuli społecznej, określono sankcje za niespełnienie wymagań w zakresie stosowania danej klauzuli oraz sposób monitorowania realizacji zamówienia. Ponadto zamawiający zobowiązał wykonawcę do uzyskania od pracowników zgody na przetwarzanie danych osobowych w związku z realizacją niniejszej umowy, w szczególności w celu weryfikacji dokumentów potwierdzających zatrudnienie.

(dowód: akta kontroli str. 4-16, 21-30, 441-508)

Do dnia zakończenia kontroli<sup>39</sup>, UZP nie przeprowadzał kontroli spełniania przez wykonawcę warunków wynikających z zastosowanej klauzuli społecznej. Dyrektor Generalny podał, że z uwagi iż usługa jest świadczona od lutego br. w najbliższym czasie planowane jest wystąpienie do wykonawcy z prośbą o przedstawienie dowodów potwierdzających zatrudnienie pracowników świadczących usługi sprzątnięcia w siedzibie UZP. Poinformował też, że z rozmów przeprowadzonych z samym wykonawcą jak i pracownikami świadczącymi usługi sprzątnięcia w siedzibie UZP wynika, iż są to osoby zatrudnione przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 21-30)

---

<sup>39</sup> Do 9 września 2016 r.

Dyrektor Generalny poinformował, że *zastosowanie klauzuli społecznej nie wpłynęło w żaden sposób na realizację zamówienia. (...) nie generowało dodatkowych nakładów po stronie Urzędu.*

(dowód: akta kontroli str. 21-30)

**2.5.** „Informacja o stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w 2015 r.” została złożona<sup>40</sup> Prezesowi UZP w terminie i zawierała wszystkie wymagane informacje.

(dowód: akta kontroli str. 53, 409-411)

**2.6.** Dyrektor Generalny poinformował, że *w Urzędzie nie istnieje stanowisko pracy ani też wyodrębniona komórka organizacyjna do spraw kontroli wewnętrznej.*

W planach audytu wewnętrznego nie określono zadań dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Audyt wewnętrzny poinformował, że w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 kwietnia 2016 r. zamówienia publiczne nie były przedmiotem badań ani innych czynności audytowych.

(dowód: akta kontroli str. 4-16, 19-20, 547-555)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Urząd Zamówień Publicznych, zgodnie z Zaleceniami RM, od 2015 r. analizował możliwość zastosowania klauzul społecznych we wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Terminowo wywiązał się z obowiązku sprawozdawczego w zakresie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Prawidłowo przeprowadził postępowanie, w którym zastosowano klauzulę społeczną oraz zagwarantował sobie prawo do jej kontroli.

### **3. Efekty stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych**

Opis stanu  
faktycznego

W następstwie zastosowania klauzuli społecznej w postępowaniu na świadczenie usługi utrzymania czystości, sześć osób zostało zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, co najmniej do końca terminu realizacji zamówienia. W porównaniu do wcześniejszego zamówienia o identycznym zakresie, w którym nie zastosowano klauzuli społecznej, nastąpił wzrost wynagrodzenia za realizację umowy o 30 463,60 zł ( tj. o 16,4%).

Jak poinformował Dyrektor Generalny, już na etapie szacowania wartości zamówienia uwzględniono fakt zastosowania klauzuli społecznej w zamówieniu, zwiększając wartość szacunkową o ok. 30%.

(dowód: akta kontroli str. 21-30, 443-546)

Przy ocenie ofert nie przyznawano dodatkowych punktów za uwzględnienie klauzuli społecznej. Szczegółowe badanie złożonych w postępowaniu ofert wykazało, że ceny z ofert nie różniły się znacząco w górę lub w dół, w zależności od formy dysponowania pracownikami, tj. zatrudnionymi już na podstawie umów o pracę, czy umów zlecenia<sup>41</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 445-485)

<sup>40</sup> Na formularzu o numerze Z/13/2015.

<sup>41</sup> Np. w najniższej ofercie potencjalny wykonawca dysponował pracownikami na podstawie umów o pracę, a przy najwyższej ofercie dwoma pracownikami na podstawie umów zlecenia.

Dyrektor Generalny poinformował, że UZP nie dokonywało analizy i oceny społecznych efektów i skutków zastosowania klauzuli społecznej, gdyż usługa jest świadczona stosunkowo niedługo. Planuje się przeprowadzenie takiej analizy pod koniec bieżącego roku. Wskazał, że *zastosowanie klauzuli społecznej do obecnej chwili nie powodowało żadnych negatywnych skutków dla Urzędu. (...) nie wpłynęło na sposób realizacji zamówienia i spadek jakości świadczonych usług. (...) wpłynęło natomiast na zwiększenie kosztów zamówienia (...).*

Dodatkowo podał również, że *przewidziane w Pzp regulacje dotyczące społecznych zamówień publicznych, w tym klauzule społeczne (...), mają charakter fakultatywny. O ich ewentualnym zastosowaniu w postępowaniu przetargowym decydują sami zamawiający. W ramach swojej działalności UZP może jedynie promować wśród zamawiających tematykę społecznych zamówień publicznych, zakładając, iż dostarczane na temat obowiązujących regulacji prawnych informacje oraz prezentowane dobre przykłady uwzględniania aspektów społecznych w postępowaniach przetargowych zachęcą instytucje publiczne do przyjmowania pozytywnych wzorców zachowań. Brak uwzględnienia przez zamawiających aspektów społecznych w postępowaniach przetargowych może być warunkowany m.in. następującymi czynnikami:*

- *nieznajomością rynku ekonomii społecznej (brak wiedzy na temat oferowanych przez te podmioty usług i produktów)(...),*
- *ograniczonym budżetem instytucji zamawiających – zastosowanie klauzul społecznych może prowadzić do zwiększenia kosztów zamówienia przy niezmiennych dostępnych środkach finansowych,*
- *brakiem chęci ze strony zamawiających zmiany podejścia do realizowanych zamówień publicznych (powielanie zapisów i rozwiązań z dotychczas przeprowadzonych postępowań przetargowych),*
- *brakiem chęci ze strony zamawiających nakładania na siebie dodatkowych obowiązków związanych m.in. z weryfikacją dokumentów (...),*
- *obawą zamawiających przed niską jakością realizacji zamówienia przy zastosowaniu klauzuli społecznej (...).*

(dowód: akta kontroli str. 21-30)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, zastosowanie klauzuli społecznej w postępowaniu realizowanym przez UZP wpłynęło na zwiększenie liczby osób zatrudnionych u wykonawcy zamówienia na podstawie umowy o pracę. Takie rozwiązanie gwarantuje też zamawiającemu dostęp do usług, które są świadczone przez zidentyfikowane jednoznacznie osoby, zaangażowane w pełnym wymiarze czasu pracy w realizację przedmiotu danego zamówienia publicznego.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w stosowaniu przez UZP klauzul społecznych w zamówieniach publicznych Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

## 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<sup>42</sup> 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

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 oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia            października 2016 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Ewa Polkowska

.....  
*Podpis*

---

<sup>42</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.