



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KAP.410.003.06.2016
P/16/004/KAP

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>	Mirosława Guguła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/15/2016 z dnia 1 czerwca 2016 r. Małgorzata Bielecka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/16/2016 z dnia 1 czerwca 2016 r. <p style="text-align: right;">[dowód: akta kontroli str. 1-4]</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Edukacji Narodowej, Aleja Jana Ch. Szucha 25, 00-918 Warszawa.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Anna Zalewska, Minister Edukacji Narodowej od dnia 16 listopada 2015 r. Poprzednio, od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. Ministrem Edukacji Narodowej była Krystyna Szumilas, a od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r. Joanna Kluzik-Rostkowska. <p style="text-align: right;">[dowód: akta kontroli str. 5-9]</p>
<i>Zakres kontroli</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Działania Ministerstwa Edukacji Narodowej w zakresie promowania i upowszechniania stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.2. Realizacja przez Ministerstwo Edukacji Narodowej 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. Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają: NIK – Najwyższa Izba Kontroli MEN lub Ministerstwo – Ministerstwo Edukacji Narodowej Minister – Minister Edukacji Narodowej Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ¹ Zalecenia RM – Zalecenia Rady Ministrów z 28 lipca 2015 r. w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych ² Dyrektor Generalny – Dyrektor Generalny w MEN DE – Departament Ekonomiczny w MEN BA – Biuro Administracyjne w MEN SIWZ – Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia

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

² Przyjęte przez Radę Ministrów 27 lipca 2015 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności³

W ocenie NIK, w Ministerstwie zapewniono warunki dla stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Ministerstwo wdrożyło Zalecenia RM w zakresie analizowania możliwości zastosowania klauzul społecznych we wszystkich postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie udzielono łącznie 134 zamówienia publiczne⁴. W liczbie tej było 13 zamówień, w których zastosowano klauzule społeczne (tj. 9,7% ogólnej liczby udzielonych zamówień), z tego: pięć w 2013 r., jedno w 2014 r., sześć w 2015 r. oraz jedno w 2016 r.⁵

W efekcie zawartych umów w badanym okresie zatrudniono na podstawie umowy o pracę ogółem 19 osób, w tym sześć osób bezrobotnych i trzy osoby niepełnosprawne.

W ocenie NIK, w Ministerstwie zapewniony został skuteczny nadzór nad stosowaniem klauzul społecznych w udzielanych zamówieniach publicznych.

Minister wywiązał się z obowiązku sprawozdawczego wobec Prezesa UZP, przekazując wymagane informacje terminowo i zgodnie z przyjętymi zasadami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki oraz podejmowane działania na rzecz zwiększenia skali stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą, prowadzenie postępowań o zamówienie publiczne należało do Wydziału Zamówień Publicznych⁶ w DE, na podstawie złożonych wniosków merytorycznych komórek organizacyjnych Ministerstwa. Dyrektor Generalny w 2016 r. określił zasady⁷ stosowania klauzul społecznych w udzielanych przez MEN zamówieniach publicznych.

[dowód: akta kontroli str. str. 73-74, 941-956]

1.2. Dyrektor Generalny w wyjaśnieniach podał, że w Ministerstwie podejmowano działania w celu upowszechniania stosowania klauzul społecznych przed wejściem w życie Zaleceń RM. Polegały one w szczególności na bezpośrednich kontaktach z pracownikami, wymianie doświadczeń i wiedzy z kierownictwem DE oraz pracy koncepcyjnej, której celem było wypracowanie optymalnego sposobu postępowania (...).

[dowód: akta kontroli str. 849-860]

W przygotowaniu i realizacji zamówień publicznych, w których zastosowano klauzule społeczne w badanym okresie, uczestniczyło łącznie ośmiu⁸ pracowników Wydziału Zamówień Publicznych oraz pracownicy komórek merytorycznych. Osoby te uczestniczyły w szkoleniach dotyczących stosowania ustawy Pzp oraz wprowadzanych zmian w tych przepisach. Tematyka tych szkoleń nie odnosiła się wprost do klauzul społecznych⁹.

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

⁴ Zamówienia udzielone po przeprowadzeniu postępowań na podstawie Pzp.

⁵ Do 30 kwietnia 2016 r.

⁶ W 2013 r. w Wydziale Zamówień Publicznych pracowało – 6 osób; w 2014 r. – 5; 2015 r. – 6; 2016 r. – 7 osób.

⁷ Zarządzeniem nr 3 z 30 maja 2016 r. w sprawie organizacji zamówień publicznych i dokonywania zakupów w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

⁸ W badanym okresie odeszła jedna osoba (31 stycznia 2013 r.) oraz zostały przyjęte kolejne dwie osoby (21 grudnia 2015 r. oraz 4 lutego 2016 r.).

⁹ Tematyka szkoleń dotyczyła m.in.: zamówień publicznych poniżej progu 30 000 euro, zamówień publicznych na prace projektowe i roboty budowlane po nowelizacji ustawy Pzp, nowelizacji prawa zamówień publicznych (przygotowujące do stosowania nowych uregulowań), planowania i szacowania zamówień publicznych w praktyce urzędu, najczęściej popełnianych błędów w procedurach udzielania zamówień publicznych.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że pracownicy, którzy nie brali udziału w postępowaniach o zamówienia publiczne, wiedzę na temat klauzul społecznych uzupełniali we własnym zakresie, np. z zamieszczonych w Internecie podręczników poświęconych stosowaniu klauzul społecznych.

[dowód: akta kontroli 55-66, 832-836, 838, 854-856]

Dyrektor Biura Kadr i Szkolenia w MEN wyjaśnił, że potrzeby szkoleniowe pracowników dotyczyły w szczególności ogólnych zasad i praktycznych aspektów udzielania zamówień publicznych, nieprawidłowości podczas udzielania zamówień, zamówień na roboty budowlane oraz zmian wynikających z nowelizacji przepisów.

W okresie objętym kontrolą, Biuro Kadr i Szkolenia nie zgłaszało do UZP potrzeby przeprowadzania szkoleń lub warsztatów w zakresie stosowania klauzul społecznych.

[dowód: akta kontroli str. 7-70]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, prowadzone w Ministerstwie działania na rzecz zwiększenia skali stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, umożliwiały ich zastosowanie w praktyce.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zadania i odpowiedzialność Kierownictwa MEN oraz pracowników wynikające z realizacji zamówień publicznych, zostały określone w regulaminach organizacyjnych Ministerstwa oraz w regulaminach prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego¹⁰. Zgodnie z postanowieniami regulaminów, do zadań dyrektora i pracowników komórek organizacyjnych MEN należały m.in. udział w przygotowywaniu i przeprowadzaniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz nadzór nad realizacją umów.

2.2. Kontrola NIK wykazała, że w 2013 r. i 2016 r. analiza możliwości zastosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych dokonywana była na etapie planowania¹¹. Natomiast w latach 2014-2015 analiza taka dokonywana była na etapie przygotowywania dokumentacji przetargowej postępowań.

Dyrektor DE wyjaśnił m.in., że (...) *sekretarz komisji przetargowej (pracownik DE) omawiał z przedstawicielami komórek merytorycznych odpowiedzialnymi za udzielenie zamówienia możliwość zastosowania klauzul społecznych w postępowaniach, w których pierwotnie nie przewidziano takiej możliwości. Analizy dotyczące możliwości wykorzystania klauzul społecznych nie miały sformalizowanej procedury (...).*

[dowód: akta kontroli str.81, 137, 866]

W Zaleceniach RM wprowadzono obowiązek uwzględniania klauzul społecznych przy sporządzaniu planu zamówień publicznych na każdy rok budżetowy, w tym dokonywania obowiązkowej oceny na etapie planowania, które z zamówień publicznych mogą być udzielone z zastosowaniem klauzul społecznych.

Kontrola NIK wykazała, że na etapie planowania zamówień publicznych na 2016 r. komórki organizacyjne MEN, odpowiedzialne za realizację danego zamówienia publicznego sporządziły projekty planów zamówień publicznych stosownie do pkt II.4 Zaleceń RM. Dotyczyło to zarówno zamówień, do których ma zastosowanie ustawa Pzp, jak i zamówień, do których ta ustawa nie ma zastosowania.

[dowód: akta kontroli str. 83-91, 145-148, 254-255, 852, 866, 871-875, 957]

¹⁰ W 2013 r. – Zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej nr 5 z dnia 6 lutego 2013 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej (§ 6 pkt 25 załącznika do ww. zarządzenia). W 2015 r. – Zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej nr 2 z dnia 13 stycznia 2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej (§ 5 pkt 26 załącznika do ww. zarządzenia). W 2016 r. – Zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej nr 12 z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej (§ 4 pkt 27 załącznika do ww. zarządzenia).

¹¹ W planach zamówień publicznych i propozycjach przedstawianych przez departamenty podano, które z zamówień mogą być zastosowane z klauzulą społeczną.

Z analizy zestawień przedłożonych przez poszczególne komórki Ministerstwa wynika, że w 2016 r. planowano zastosować klauzule społeczne w 11 zamówieniach prowadzonych na podstawie Pzp oraz w trzech zamówieniach, do których Pzp nie ma zastosowania (tzw. „zamówieniach podprogowych”). Planując zastosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, Ministerstwo nie prowadziło pisemnych analiz w zakresie potencjalnych korzyści wynikających z zastosowania klauzuli społecznej, rozpoznania rynku potencjalnych wykonawców, w tym przedsiębiorstw społecznych, potrzeb i możliwości społecznych (przede wszystkim pod kątem liczebności grup osób wykluczonych z rynku pracy i realnych perspektyw ich zatrudnienia), w tym wykształcenia i umiejętności zawodowych. Dyrektor DE wyjaśnił m.in., że: (...) ze względu na to, że przepisy nie narzucają konieczności przeprowadzenia analizy, ani jej formy, w niektórych przypadkach dokonywane były nie dla każdego konkretnego zamówienia, lecz np. podczas okresowych spotkań roboczych pracowników. W MEN brana jest pod uwagę ogólna zasada dokonywania wydatków publicznych określonych w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych¹² (...). Analizując możliwe warianty zastosowania różnych klauzul społecznych mogących mieć pozytywne znaczenie społeczne, brano pod uwagę specyfikę planowanych zamówień. W gronie członków komisji przetargowej analizowano możliwość zastosowania klauzuli społecznej, uwzględniając główne problemy społeczne związane m.in. ze stopą bezrobocia, aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych oraz zatrudnienia młodocianych w celu przygotowania zawodowego i możliwość zastosowania w konkretnym zamówieniu klauzuli społecznej.(...) Informacje na temat możliwości realizacji zamówienia pozyskiwane są w drodze zapytań wysyłanych pocztą elektroniczną lub zamieszczanych na stronie BIP MEN, lub poprzez badanie stron internetowych wykonawców, lub rozmowy telefoniczne z potencjalnymi wykonawcami. Przekazywane wykonawcom zapytania ofertowe zawierały wszelkie niezbędne wykonawcy dane służące do oceny możliwości realizacji usługi i dokonania jej wyceny.

[dowód: akta kontroli str.80-81, 83-91, 779, 866-867]

2.3. W okresie objętym kontrolą klauzule społeczne zastosowano w Ministerstwie łącznie w 13 postępowaniach przeprowadzonych na podstawie Pzp, zakończonych udzieleniem zamówienia¹³, w tym: w pięciu z 50 postępowań przeprowadzonych w 2013 r. (10%), jednym z 42 przeprowadzonych w 2014 r. (2,4%), sześciu z 39 przeprowadzonych w 2015 r. (15,4%) i w jednym z trzech postępowań przeprowadzonych do 30 kwietnia 2016 r. (33,3%).

W ramach ww. postępowań zastosowano następujące klauzule społeczne:

- w 2013 r., spośród pięciu postępowań, w trzech przypadkach zastosowano klauzulę, o której mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1 lit. a) Pzp - zatrudnienie osób bezrobotnych oraz w dwóch przypadkach z art. 29 ust. 4 pkt 1 lit. b) Pzp - zatrudnienie osób niepełnosprawnych;
- w 2014 w jednym postępowaniu zastosowano klauzulę społeczną określoną w art. 29 ust. 4 pkt 1 lit. b) Pzp - zatrudnienie osób niepełnosprawnych;
- w 2015 r., spośród sześciu postępowań, w pięciu zastosowano klauzulę społeczną określoną w art. 29 ust.4 pkt 1 lit a) Pzp - zatrudnienie osób bezrobotnych, a w jednym klauzulę określoną w art. 29 ust.4 pkt 4 Pzp, tj. - zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez wykonawcę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia na usługi, uzasadnione przedmiotem i charakterem czynności¹⁴;
- w 2016 r. w jednym postępowaniu zastosowano klauzulę społeczną określoną w art. 29 ust. 4 pkt 1 lit. a) Pzp - zatrudnienie osoby bezrobotnej.

[dowód: akta kontroli str.278-296, 368-385, 347, 511-533, 697-699]

Wartość zamówień (brutto), w których zastosowano klauzule społeczne, w odniesieniu do łącznej wartości zamówień publicznych udzielonych w wyniku postępowań prowadzonych

¹² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

¹³ Tj. 12 w trybie przetargu nieograniczonego i jednym w trybie zapytania o cenę.

¹⁴ Usługa ochrony fizycznej obiektu, osób mienia i terenu MEN.

na podstawie Pzp wyniosła: w 2013 r. – 21,5%, w 2014 r. – 2,5%, w 2015 r. – 51,8% i w 2016 r. (do 30 kwietnia) – 56,8%¹⁵.

W latach 2013-2016¹⁶ klauzule społeczne nie były stosowane do tzw. zamówień podprogowych.

[dowód: akta kontroli str.92, 254-255, 922, 934]

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że (...) *zastosowanie klauzul społecznych w zamówieniach jest ograniczone m.in. czynnikami organizacyjnymi, czasowymi i koniecznością realizacji zadań w bardzo zawężonych przedziałach czasowych (realizacji usług, jak np. szkolenia jedno czy dwudniowe, druk ulotek; usługi pocztowe - umowy zawierane na okres maksymalnie 3 miesięcy). W zawieranych umowach nie stosowano klauzul społecznych z uwagi, m.in. na obawy przed wyborem mniej korzystnych ofert pod względem finansowym i merytorycznym. Brak zastosowania klauzul społecznych w umowach o dzieło wynikał ze specyfiki zadań merytorycznych.*

[dowód: akta kontroli 779, 855-857]

2.4. Szczegółowym badaniem NIK objęto wszystkie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (13) z uwzględnieniem klauzul społecznych, w wyniku których zawarto umowy o łącznej wartości 11 855,3 tys. zł brutto.

[dowód: akta kontroli str.667-680, 858, 866-868, 881-894, 925]

We wszystkich badanych postępowaniach, Ministerstwo, dokonywało analiz w zakresie możliwości zastosowania klauzul społecznych bądź na etapie planowania (w 2013 r. i 2016 r.), bądź (lata 2014-2015) na etapie przygotowania dokumentacji przetargowej (w tym: w SIWZ i w opisie przedmiotu zamówienia).

Dyrektor DE wyjaśnił m.in., że: (...) *Analizy planistyczne dokonywane były w sposób zróżnicowany i ich opracowywanie było dostosowywane nie tylko do wartości zamówień, ich specyfiki i przedmiotu, ale także uzależnione od sposobu zarządzania dyrektorów komórek organizacyjnych uczestniczących w tym procesie.*

[dowód: akta kontroli str.81, 778-780, 855-859, 858, 866-868]

Przy ustalaniu szacunkowej wartości zamówienia Ministerstwo uwzględniało koszty wynikające z proponowanej klauzuli społecznej, w przypadkach, w których zastosowanie klauzuli społecznej mogło wpłynąć na ich wartość¹⁷.

Dokonując szacunków wartości zamówienia, MEN brało pod uwagę średnią arytmetyczną wartości ofert przesyłanych przez wykonawców i następnie szacowano średni koszt zakupu usługi. W postępowaniu uwzględniano wartość zamówienia lub rodzaj pracy (np. organizacja konferencji, usługa druku), tj. czy zastosowanie klauzuli społecznej wymagało dodatkowych nakładów związanych z klauzulą oraz, czy zastosowanie klauzuli będzie miało wpływ na ostateczną wartość zamówienia.

Przy szacowaniu wartości zamówień dotyczących robót remontowych, usługi sprzątnięcia, czy usług ochroniarskich, nie określano wpływu klauzuli na wartość zamówienia, tj. czy klauzula podnosi, czy obniża cenę zamówienia (ogółem dziewięć zamówień)¹⁸. W jednym

¹⁵ W wyniku prowadzonych postępowań zawarto: w 2013 r. 50 umów o wartości 7 310,3 tys. zł, w 2014 r. 42 umowy o wartości 8 284,5 tys. zł, 2015 r. 39 umów o wartości 19 103,2 tys. zł i w 2016 r. (do 30 kwietnia) – 3 umowy o wartości 327,6 tys. zł (brutto). Łączna wartość umów (brutto), w których zastosowano klauzule społeczne w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio: 1 572,2 tys. zł, 208,6 tys. zł, 9 888,5 tys. zł i 186,0 tys. zł.

¹⁶ Do 30 kwietnia 2016 r.

¹⁷ W trzech przypadkach jak: DE-WZP-261-25-2015.KK - usługa druku i dostarczenia podręcznika; DE-WZP-321.1.35.2014.KD - organizacja konferencji w ramach Roczego Planu Działania Pomocy Technicznej POKL na lata 2014-2015; DE-WZP-KD-321-44/13 - organizacja konferencji zgodnie ze szczegółowym opisem przedmiotu zamówienia w ramach Roczego Planu Działania Pomocy Technicznej POKL na 2013 r.

¹⁸ Postępowania o zamówienie publiczne: na roboty budowlane (w tym: DE-WZP-JJ-25/13; DE-WZP-261.1.2016.KD; DE-WZP-KD-321-41/13; DE-WZP-KD-321-46/13; DE-WZP-261-14-2015.KD; DE-WZP-261-20.KD; DE-WZP-261-23-2015.KK); na usługę sprzątnięcia budynku MEN (DE-WZP-261-32-2015.KD); usługę ochrony fizycznej obiektu, osób i mienia oraz terenu MEN (DE-WZP-261-27 - 2015.BR).

postępowaniu wskazano, że rodzaj pracy nie wymaga dodatkowych nakładów związanych z zastosowaniem klauzuli¹⁹ (tj. usługa organizacji seminariów).

Dyrektor BA wyjaśnił, że: (...) *przygotowując wnioski o wszczęcie postępowania skupiano się przy określaniu wartości szacunkowej zamówienia na kwestii oferowanej ceny za realizację usług oraz w ramach procedur budowlanych na składnikach, tj. koszty bezpośrednie (jak robocizna, materiały, sprzęt), koszty pośrednie i zysk.*

Przy ustalaniu wartości szacunkowej badanych zamówień, w których zastosowano klauzule społeczne, nie korzystano z pomocy podmiotów zewnętrznych.

[dowód: akta kontroli str. str. 330-347, 699-739, 858 -860]

We wszystkich SIWZ dotyczących badanych zamówień, Zamawiający zamieścił opis klauzuli społecznej, sposób jej wykonania i dokumentowania zatrudnienia osób, uprawnienia Zamawiającego w zakresie spełniania przez wykonawcę wymagań dotyczących zastosowanej klauzuli społecznej oraz sankcje z tytułu niespełniania tych wymagań.

[dowód: akta kontroli str.697-770, 698-699]

Spośród badanych zamówień, tylko w jednym przypadku²⁰ wykonawca zwrócił się do Zamawiającego o wyjaśnienie treści SIWZ w zakresie klauzuli społecznej. Pytanie dotyczyło zasad zatrudnienia osoby niepełnosprawnej, czy mogła to być osoba zatrudniona w firmie na stałe, przed przystąpieniem do przetargu, czy też musiała to być osoba nowozatrudniona, na potrzeby realizacji zamówienia. Zamawiający udzielił odpowiedzi w terminie określonym w Pzp podając, że osoba, która będzie wykonywała zadania związane bezpośrednio z przygotowaniem i organizacją spotkań może być osobą nowozatrudnioną (specjalnie na potrzeby realizacji tego zamówienia), lub osobą zatrudnioną przed przystąpieniem do przetargu, jeśli zostaną spełnione odpowiednie warunki wynikające z SIWZ, tj. wymóg m.in. zawarcia umowy o pracę w wymiarze minimum ½ pełnego wymiaru czasu pracy w terminie 7 dni od podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego.

[dowód: akta kontroli 347-348, 698-699, 700-704]

We wszystkich zbadanych zamówieniach, Zamawiający zapewnił sobie w umowie uprawnienie do kontroli spełnienia przez wykonawcę obowiązków, w związku z realizacją klauzul społecznych, poprzez:

- składanie na żądanie Zamawiającego dokumentacji wraz z fakturami (m.in. umowy o pracę, kopię dokumentu potwierdzającego niepełnosprawność) potwierdzającej, że przedmiot umowy jest wykonywany przez osoby, o których mowa w umowie,
- określenie sankcji (kar umownych), że w przypadku niezatrudnienia osób zgodnie z warunkami umowy wykonawca zapłaci na rzecz Ministerstwa 100 zł za każdy dzień, w którym wykonawca opóźnia się w realizacji tego zobowiązania,
- określenie sposobu monitorowania realizacji zamówienia.

[dowód: akta kontroli str. 254-255, 867, 934,935]

Kontrola wykazała, że Ministerstwo należycie sprawowało nadzór nad realizacją zawartych umów, w zakresie zastosowanych klauzul społecznych. Właściwe komórki merytoryczne Ministerstwa prowadziły bieżący monitoring realizacji klauzul społecznych, głównie poprzez żądanie przedkładania przez wykonawców dokumentacji związanej z zatrudnianiem osób bezrobotnych czy niepełnosprawnych oraz weryfikowanie jej.

[dowód: akta kontroli str. 157-171, 255-256, 332-345, 833, 838, 843, 862-863]

W wyniku kontroli badanych zamówień stwierdzono, że w trzech przypadkach (dwa zamówienia w 2013 r. i jedno w 2016 r.), wykonawcy nie zatrudnili łącznie trzech osób bezrobotnych, do czego ich zobowiązywały podpisane umowy.

¹⁹ Dot. postępowania DE – WZP-JJ-321-49/13 organizacji seminariów i spotkania zespołu ds. uczenia się przez całe życie (zatrudnienie w ramach klauzuli związane z zadaniem nie wymagającym wysokich kwalifikacji i długotrwałych prac, termin realizacji zamówienia od 27 listopada do 29 listopada 2013 r.).

²⁰ Jedno pytanie w postępowaniu DE-WZP-JJ-321-49/13 (usługa organizacji trzech seminariów na temat uczenia się dorosłych i jednego spotkania Międzyresortowego Zespołu ds. uczenia się przez całe życie).

Z dokumentacji przedłożonej przez wykonawców w Ministerstwie wynika, że wykonawcy nie zatrudnili tych osób, gdyż nie posiadały one odpowiednich kwalifikacji, bądź nie zaakceptowały przedstawionych im warunków pracy (praca w porze nocnej lub w dniach wolnych od pracy). Ministerstwo uznało, że przyczyny te były niezależne od wykonawców, i na tej podstawie nie naliczało kar umownych. Ministerstwo nie skorzystało także z postanowień zawartych w umowach, przewidujących zwolnienia wykonawcy z obowiązku zatrudnienia osoby bezrobotnej lub ustalenia innych warunków jej zatrudnienia, w tym wyznaczenia wykonawcy dodatkowego terminu zatrudnienia osoby bezrobotnej²¹.

Dyrektor BA wyjaśnił, że w związku z krótkim okresem realizacji tych zamówień, nie zawarto z wykonawcą aneksów do umów, w których określonyby inne warunki dotyczące zatrudnienia osoby bezrobotnej. Wskazał także, że ówczesny stan zatrudnienia u wykonawców na budowie zapewnił wykonanie planowanych robót w terminie.

[dowód: akta kontroli str.200-210, 214-225; 230-250, 256-257, 283-292, 868, 923, 929-930]

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły w żadnym z badanych postępowań przypadki:

- rezygnacji przez Zamawiającego z zaproponowanej klauzuli społecznej,
- unieważnienia postępowań, w których zastosowano taką klauzulę,
- zmiany treści SIWZ w części dotyczącej klauzuli społecznej.

2.5. Kontrola 40 zamówień podprogowych, w których nie zastosowano klauzul społecznych wykazała, że brak zastosowania klauzul wynikał głównie ze specyfiki zamówień, np. dotyczył wydania opinii merytoryczno-dydaktycznych (przez rzeczoznawców ds. podręczników do kształcenia ogólnego, wpisanymi na listę rzeczoznawców prowadzoną przez ministra właściwego ds. oświaty i wychowania), czy zapewnienia obsługi konferencji i organizacji warsztatów dla dzieci²² lub prac specjalistycznych, np. renowacji stylizowanych (zabytkowych) mebli i parkietu w budynku MEN²³.

W ww. grupie zamówień publicznych, sześć dotyczyło świadczenia usług, tj. remontu pomieszczeń biurowych, ochrony terenów zielonych, czyszczenia tapicerek, czy usług konserwacyjnych.

Odnośnie niezastosowania klauzul społecznych w przypadku ww. sześciu zamówień, Dyrektor DE wyjaśnił, że (...) w 2013 r. klauzule zastosowano w postępowaniach, które zgłoszono do KPRM, a do dnia zawarcia ww. umów osiągnięto wymagany wówczas limit 5% udzielonych zamówień z uwzględnieniem aspektów społecznych. Powodem niezastosowania klauzuli w umowie z 2014 r. (na remont pomieszczeń biurowych) była niska wartość zamówienia (5,9 tys. zł). Ponadto jak wyjaśnił Dyrektor DA, niezastosowanie klauzul w podanych postępowaniach wynikało z tego, że Biuro brało pod uwagę krótki okres

²¹ Tj.: 1) Umowa MEN/2013/DE/1827 z dnia 14 października 2013 r. z A.K."LEVEL" Zakład Instalacyjno-Budowlany na remont sieci hydrantowej i poziomów centralnego ogrzewania w budynku MEN (z terminem realizacji umowy do 23 grudnia 2013 r., tj. - 39 dni), w której zobowiązano wykonawcę (w §14 ust. 2) do zatrudnienia bezrobotnego w terminie do 21 dni od daty podpisania umowy,

2) Umowa MEN/2013/DE/1913 z dnia 12 listopada 2013 r. z Zakładem Remontowo-Budowlanym R.M., na remont sal konferencyjnych w budynku MEN (z terminem wykonania zamówienia do 27 grudnia 2013 r., tj. - 45 dni), w której podano (w §14 ust. 2), aby spełnienie warunków klauzuli dot. zatrudnienia bezrobotnego nastąpiło do 21 dni od daty podpisania umowy.

3) Umowa, MEN/2016/DE/281 z dnia 23 marca 2016 r. z Zakładem Remontowo-Budowlanym R.M. na remont pomieszczeń biurowych w budynku MEN (z terminem wykonania do 74 dni od dnia protokolarnego wprowadzenia na teren budowy), w której podano 14 dni na zatrudnienie bezrobotnego od daty podpisania umowy.

²² Ogółem w badanej grupie 22 umowy (w tym, tj. UM/2013/12/0272; UM III/2014/12/0158; UM/2015/12/0120; UM III/2016/04/0082) realizowano na podstawie odrębnych przepisów o systemie oświaty i dotyczyły opinii merytoryczno-dydaktycznych. Dwie umowy w tej grupie: UM 2014/12/0104 i UM III/2016/04/0028 dotyczyły organizacji warsztatów artystycznych dla dzieci oraz organizacji konferencji naukowej.

²³ Ogółem 12 umów, w tym sześć umów, które dotyczyły dostaw (tj. dostawa prasy UM III/2013/12/0065, UM III/2014/12/0140, UM III/2015/12/0080 i prenumerata prasy elektronicznej UM III/2015/07/0139; dostawa gier edukacyjnych UM III 2015/12/0094, dostawa mebli biurowych UM III/2013/05/0099). Jedno postępowanie (usługi kurierskie UM III/2013/08/0006) zostało przeprowadzone przez centralnego zamawiającego. Pięć umów dotyczyło usług specjalistycznych, tj. renowacja mebli (UM III/2016/04/0047, konserwacja parkietu UM III/2016/02/0073, wydruk i oprawa zdjęć UM III/2016/04/0003).

realizacji oraz, by oferenci dysponowali kompetentnym i przeszkolonym zasobem kadrowym, który gwarantował realizację umowy.

[dowód: akta kontroli 778, 856, 867-868, 895-903, 905, 909, 913-914, 918-921]

2.6. Informacja o stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w 2015 r. została przekazana Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w terminie i zawierała wszystkie wymagane dane, w szczególności dane o liczbie i wartości postępowań, do których stosuje się przepisy Pzp, zakończonych udzieleniem zamówienia oraz informację o zastosowanych klauzulach społecznych

[dowód: akta kontroli str. 117-119, 129-132, 869]

2.7. W ramach nadzoru Ministra nad realizacją Zaleceń RM, podejmowane były następujące działania:

- zobowiązano (od 2016 r.) komórki organizacyjne do podania informacji, w których zamówieniach przewidują możliwość zastosowania klauzul społecznych, przy planowaniu zamówień publicznych na dany rok,
- zamieszczono Zalecenia RM na stronie intranetowej Ministerstwa i zobowiązano do ich przestrzegania,
- zobowiązano Wydział Zamówień Publicznych do koordynacji prac związanych z przeprowadzeniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- wymieniano, w ramach roboczych spotkań kierownictwa i pracowników, doświadczenia i wiedzę, związaną ze stosowaniem klauzul społecznych w zamówieniach publicznych²⁴.

W okresie objętym kontrolą, w Ministerstwie nie opracowywano odrębnych procedur/wytycznych dotyczących sprawowania nadzoru nad zamówieniami, w których stosowano klauzule społeczne.

[dowód: akta kontroli str. 138, 153, 162, 170, 255, 852, 869]

2.8 W okresie objętym kontrolą nie był przeprowadzony audyt i kontrola wewnętrzna dotycząca stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez Ministerstwo. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że (...) w latach 2013-2015 przeprowadzając analizę ryzyka na potrzeby rocznego planu audytu wewnętrznego Ministerstwa zidentyfikowano obszar działalności MEN „zamówienia publiczne”, jednakże obszar ten, po uwzględnieniu ww. wyników analizy ryzyka, priorytetów Komitetu audytu dla działu administracji rządowej oświata i wychowanie oraz priorytetów Kierownictwa MEN nie został wybrany do obszarów ryzyka, w których zostaną przeprowadzone zadania zapewniające.

[dowód: akta kontroli str. 134, 172-195, 857-858]

Ustalono
nieprawidłowości

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

W ocenie NIK, w Ministerstwie zapewniony został skuteczny nadzór nad stosowaniem klauzul społecznych w udzielanych zamówieniach. Ministerstwo wywiązało się z obowiązku sporządzenia i przekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych informacji o zastosowanych klauzulach społecznych w zamówieniach publicznych udzielonych w 2015 r.

Ocena cząstkowa

3. Efekty stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

3.1. Ustalono, że Ministerstwo nie dokonywało analizy i oceny społecznych efektów i skutków zastosowania klauzul społecznych²⁵, wynikającej z planowanego zamówienia. Na potrzeby kontroli NIK w Ministerstwie oszacowano na kwotę 70,1 tys. zł potencjalne wpływy do budżetu państwa, należne z tytułu składek ubezpieczeniowych (w tym składki społeczne

Opis stanu
faktycznego

²⁴ Np. spotkanie z pracownikami i prezentacja zagadnień związanych z klauzulami w Pzp z dnia 3 sierpnia 2015 r.

²⁵ O której mowa w Podręczniku stosowania klauzul społecznych (Schemat 4. Przygotowanie do zastosowania klauzul społecznych).

i zdrowotne) i podatków zapłaconych przez zatrudnionych ww. 19 pracowników, w wyniku zastosowania klauzuli społecznej²⁶.

[dowód: akta kontroli str.869-870]

Kontrola NIK wykazała, że w efekcie zastosowania klauzul społecznych w 13 zamówieniach publicznych udzielonych przez Ministerstwo, w okresie objętym kontrolą, przy realizacji tych zamówień zatrudniono na podstawie umów o pracę 19 osób, w tym sześć osób bezrobotnych i trzy osoby niepełnosprawne oraz 10 osób - pracowników ochrony, w odniesieniu do których wymagane są odpowiednie kwalifikacje²⁷. W większości przypadków (13 umów), umowy o pracę przewidywały pełen wymiar czasu pracy, a pozostałe (6 umów) połowę czasu pracy. Przedmiotem umów były w szczególności usługi remontowe, szkoleniowe, ochroniarskie, bądź sprzątnięcia budynku MEN.

[dowód: akta kontroli str. 93, 933-940]

3.2. We wszystkich badanych zamówieniach, kryterium oceny ofert stanowiła cena (100%) lub cena wraz z pozacenowymi kryteriami, jak np. skrócenie terminu realizacji zamówienia, czy wydłużenie okresu gwarancji (w przypadku robót budowlanych).

[dowód: akta kontroli str. 869-870, 931-932]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych ma za zadanie wspierać realizację celów społecznych (polityk społecznych), m.in. integrację osób doświadczających problemów społeczno-zawodowych i umożliwienie im funkcjonowania na rynku pracy. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że stosowanie klauzul społecznych przez Ministerstwo i zwiększenie zatrudnienia, w tym osób bezrobotnych i niepełnosprawnych, sprzyja realizacji powyższych celów.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸ 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.

Warszawa, dniawrześnia 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Ewa Polkowska

.....
podpis

²⁶ Których nie płaciliby nie mając pracy. Wymienione wartości zostały wyliczone w komórkach organizacyjnych MEN proporcjonalnie do czasu pracy zatrudnionych pracowników w odpowiednich okresach i umowach. Zastosowano standardowe koszty uzyskania przychodu i ulgę podatkową. Badanie przeprowadzono na podstawie listy kontrolnej NIK z uwzględnieniem założeń programowych kontroli.

²⁷ Zatrudnienie na podstawie umowy z art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy Pzp (w którym określono, jakich prac niezbędnych do realizacji zamówienia dotyczą wymagania zatrudnienia personelu wykonawcy na minimum pełny wymiar czasu pracy).

²⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.