



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Ewa Polkowska

KAP.410.003.07.2016  
P/16/004

WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/004 – Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację publiczną
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	1. Ewa Przychodaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr KAP/10/2016 z dnia 1 czerwca 2016 r. 2. Justyna Głowacka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr KAP/11/2016 z dnia 1 czerwca 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2, 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Środowiska ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Szyszko, Minister Środowiska od 16 listopada 2015 r. <sup>1</sup>  (dowód: akta kontroli str. 49-50)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Ministerstwa Środowiska w zakresie promowania i upowszechniania stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. 2. Realizacja przez Ministerstwo Środowiska obowiązków w zakresie planowania, realizacji i kontroli zamówień uwzględniających klauzule społeczne. 3. Efekty stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2013 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. do 30 kwietnia 2016 r. <b>Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty i skrótowce oznaczają:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• MŚ lub Ministerstwo – Ministerstwo Środowiska</li><li>• BDG – Biuro Dyrektora Generalnego w MŚ</li><li>• BM – Biuro Ministra</li><li>• NIK – Najwyższa Izba Kontroli</li><li>• Minister lub Zamawiający – Minister Środowiska</li><li>• PUP – Powiatowy Urząd Pracy</li><li>• RM – Rada Ministrów</li><li>• UZP – Urząd Zamówień Publicznych</li><li>• ustawa o NIK – ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>2</sup></li><li>• ustawa Pzp lub Pzp - ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych<sup>3</sup></li><li>• Zalecenia RM - Zalecenia Rady Ministrów z 28 lipca 2015 r. w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych</li></ul>

<sup>1</sup> W okresie od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r. funkcję Ministra Środowiska pełnił Maciej Grabowski, a w okresie od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. – Marcin Korolec.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 2064, ze zm.; w brzmieniu obowiązującym do 27 lipca 2016 r.

- SIWZ – Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
- Informacja - *Informacja o stosowaniu klauzul społecznych w 2015 r.*, składana do Prezesa UZP na podstawie Zaleceń RM

## Ocena ogólna

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>4</sup>

W ocenie NIK, w *Ministerstwie* zapewniono warunki dla stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. W celu zwiększenia liczby zamówień publicznych uwzględniających klauzule społeczne podjęto działania takie, jak: rozpowszechnienie w *Ministerstwie* oraz w jednostkach podległych i nadzorowanych informacji dotyczących *Zaleceń RM*, a także zorganizowanie w tym zakresie szkolenia dla pracowników.

W okresie objętym kontrolą, klauzule społeczne zastosowano tylko w siedmiu<sup>5</sup> z 428 zawartych umów (1,6%). W ich efekcie zatrudniono dwie osoby bezrobotne, jedną osobę niepełnosprawną, a sześć osób wykonywało swoje zadania na podstawie umów o pracę. NIK zauważa jednak, że w 2016 r. w stosunku do lat poprzednich nastąpił wzrost liczby zamówień, w których zastosowano klauzule społeczne (jedno w 2013 r., trzy w 2014 r., trzy w 2015 r., oraz pięć w 2016 r.<sup>6</sup>).

Kontrola NIK wykazała jednak nieprawidłowości, które polegały na:

- niedokonaniu na etapie przygotowywania planu zamówień publicznych na 2016 r. analizy pod kątem możliwości zastosowania w nich klauzul społecznych co było niezgodne z pkt 4 *Zaleceń RM*;
- nierzetelnym sporządzeniu *Informacji o stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w 2015 r.* przekazanej Prezesowi UZP;
- niezamieszczeniu w *SIWZ* jednego zamówienia<sup>7</sup> opisu klauzuli społecznej oraz uprawnień zamawiającego w zakresie kontroli, sankcji oraz rodzaju czynności niezbędnych do realizacji zamówienia, których dotyczą wymagania zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia, co było niezgodne z art. 36 ust. 2 pkt 9 lit. c-d ustawy *Pzp*;
- nieokreśleniu we wzorach dwóch umów, stanowiących załącznik do *SIWZ*, a w konsekwencji także w umowach podpisanych z Wykonawcą, uprawnień *Zamawiającego*, o których mowa w art. 36 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy *Pzp*, do kontroli spełnienia wymagań odnośnie liczby zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w trakcie realizacji zamówienia<sup>8</sup> oraz we wzorze jednej umowy sankcji z tytułu niespełnienia tych wymagań<sup>9</sup>;
- nieskutecznym egzekwowaniu realizacji postanowień jednej umowy<sup>10</sup>, dotyczących klauzuli społecznej.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Do dnia 30.04.2016 r. – łącznie z postępowaniami podprogowymi.

<sup>6</sup> Do dnia 16.08.2016 r. – łącznie z postępowaniami - podprogowymi. W 2016 r. w okresie do 30 kwietnia 2016 r. przeprowadzono z zastosowaniem klauzuli społecznej jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego.

<sup>7</sup> Postępowanie Nr BDG-WZP-216/8/2016au.

<sup>8</sup> Dotyczy postępowań Nr BDG-wzp-216/22/2015/am oraz Nr BDG IV/216/27/2015/bk.

<sup>9</sup> Dotyczy postępowania Nr BDG-wzp-216/22/2015/am

<sup>10</sup> Nr BDG-86/2015 z 31.12.2015 r.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Działania MŚ w zakresie promowania i upowszechniania stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych

1. W procedurach udzielania zamówień publicznych obowiązujących w MŚ<sup>11</sup>, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, nie zostały opisane zasady stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Jak ustalono w trakcie kontroli, w projekcie nowych procedur, opracowanym w lutym 2016 r. przez BDG i będącym, w trakcie kontroli NIK na etapie zatwierdzania przez Kierownictwo MŚ, zawarto obowiązek podania w wewnętrznej dokumentacji postępowań, do których nie stosuje się *Pzp* (tzw. podprogowych), przyczyn niezastosowania klauzul społecznych w danym zamówieniu.

Odnośnie braku analogicznego uzasadnienia w przypadku postępowań, do których stosuje się *Pzp*, Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych BDG poinformowała, że *weryfikacja zastosowania klauzul społecznych odbywa się na etapie opracowywania wniosku o udzielenia zamówienia publicznego i jego opiniowania przez BDG.*

(dowód: akta kontroli str. 35, 44-46, 180, 355, 391-408)

2. Zadania związane z organizacją zamówień publicznych, zgodnie z postanowieniami regulaminu organizacyjnego MŚ<sup>12</sup>, należały do właściwości BDG. Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w MŚ, opracowywanie oraz uaktualnianie rocznego planu zamówień publicznych *Ministerstwa* oraz opracowywanie kwartalnych sprawozdań z wykonania planu zrealizowanych zamówień publicznych należało do Wydziału Zamówień Publicznych w BDG<sup>13</sup>.

Zgodnie z procedurami udzielania zamówień publicznych obowiązującymi w MŚ, w przypadku postępowań:

- do których nie mają zastosowania przepisy ustawy *Pzp* (tj. których wartość przekracza 5 tys. zł brutto, a nie przekracza równowartości w złotych kwoty 30 tys. euro) – były one prowadzone przez komórkę organizacyjną właściwą dla danego zamówienia,
- o wartości przekraczającej równowartość w złotych kwoty 30 tys. euro – komórka organizacyjna właściwa dla danego zamówienia sporządzała m.in. opis przedmiotu zamówienia, merytoryczne uzasadnienie celowości udzielenia zamówienia, szacowała wartość zamówienia, przeprowadzała analizę rynku, a komórka organizacyjna do spraw zamówień publicznych przygotowywała, wszczyniała i prowadziła postępowanie.

(dowód: akta kontroli str. 26, 28, 34, 39-40, 44-46, 87-133)

3. W przygotowanie dokumentacji przetargowej w MŚ, w okresie objętym kontrolą, zaangażowani byli pracownicy Wydziału Zamówień Publicznych w BDG (w 2013 roku było to pięć osób, a w latach 2014-2016 cztery osoby) oraz pracownicy pozostałych komórek organizacyjnych *Ministerstwa* (wg zestawień przedstawionych przez Dyrektora Generalną było to od 125 do 131 osób).

(dowód: akta kontroli str. 32, 36-37, 134, 136, 138-145)

4. W okresie objętym kontrolą 25 pracowników *Ministerstwa* (w tym wszyscy pracownicy Wydziału Zamówień Publicznych w BDG) uczestniczyło w 28 szkoleniach

<sup>11</sup> Procedury udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Środowiska zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego i Ministra Środowiska, z: 20.12.2012 r., 11.10.2013 r., 16.04.2014 r., 07.08.2015 r.

<sup>12</sup> Zarządzenia Ministra Środowiska w sprawie regulaminu organizacyjnego MŚ z dnia: 16.04.2012 r. ze zm., 31.07.2013 r. ze zm., 10.06.2014 r. ze zm. oraz 03.06.2016 r.

<sup>13</sup> Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny BDG z: 26.03.2013 r., 05.06.2013 r., 23.08.2013 r., 09.07.2014 r., 19.03.2015 r., 01.06.2015 r., 29.04.2016 r.

zewewnętrznych dotyczących zamówień publicznych, w trakcie których omawiano problematykę związaną ze stosowaniem klauzul społecznych<sup>14</sup>. I tak: w 2014 r. przeszkolono 24 osoby, w 2015 r. jedną osobę, w 2016 r. (do 30 kwietnia) – trzy osoby<sup>15</sup>. W 2013 r. żaden pracownik *Ministerstwa* nie uczestniczył w szkoleniach, których zakres obejmowałby stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 27, 75-78, 81)

5. *MŚ* nie występowało do Prezesa UZP o przeprowadzenie szkoleń, bądź warsztatów w zakresie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 31, 35)

6. Zgodnie z *Zaleceniami RM*, ministrowie są zobowiązani do wzmocnienia działań na rzecz upowszechniania stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Ustalono, że Dyrektor BDG, pismem z 3 sierpnia 2015 r., przekazał do wszystkich komórek organizacyjnych *MŚ* *Zalecenia RM* oraz zwrócił się o uwzględnianie postanowień dotyczących klauzul społecznych wszędzie tam, gdzie jest to uzasadnione charakterem zamówienia. We wrześniu 2015 r., do wszystkich jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska zostało skierowane pismo o podobnej treści z dodatkową informacją o obowiązku i terminie sporządzania sprawozdań w zakresie stosowania klauzul społecznych.

W listopadzie 2015 r. BDG przeprowadziło wewnętrzne szkolenie pn. *Klauzule społeczne stosowane w zamówieniach publicznych*, skierowane do pracowników *Ministerstwa*, w którym uczestniczyło 17 pracowników *Ministerstwa*. Prezentacja z ww. szkolenia została również udostępniona wszystkim pracownikom *MŚ* na portalu intranetowym.

(dowód: akta kontroli str. 27-30, 31, 35-37, 44, 51-55, 75-83, 265-303, 365-366)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena  
częstkowa

W ocenie NIK, prowadzone w *Ministerstwie* działania polegające m.in. rozpowszechnieniu informacji dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych oraz przeszkolenie pracowników w zakresie klauzul społecznych dawały podstawy do praktycznego ich stosowania.

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

1. Kontrola NIK wykazała, że na etapie planowania zamówień publicznych na lata 2013-2016 nie dokonywano oceny, które z zamówień publicznych mogą być udzielone z zastosowaniem klauzul społecznych.

Brak oceny planu zamówień publicznych na 2016 r. pod kątem zastosowania klauzul społecznych był niezgodny z pkt 4 *Zaleceń RM*. Szerszy opis znajduje się w pkt 1 ustalonych nieprawidłowości na str. 13 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 31-32, 35-36, 146-168)

2. W latach 2013-2016 (30 kwietnia) w *Ministerstwie* analizę możliwości zastosowania klauzul społecznych prowadzono na etapie wszczynania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Analiza ta nie była dokumentowana.

<sup>14</sup> W trakcie tych szkoleń poruszano m.in. zagadnienia takie jak: aspekty społeczne w zamówieniach publicznych, wymagania związane z realizacją zamówień oparte na kryteriach społecznych, możliwość wymagania zatrudnienia na umowę o pracę osób wykonujących zamówienia publiczne.

<sup>15</sup> W tym, w okresie objętym kontrolą, trzech pracowników brało udział w więcej niż jednym szkoleniu.

Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna, analiza przedmiotu zamówienia pod kątem możliwości zastosowania klauzul społecznych w postępowaniach prowadzonych w trybach ustawowych, była przeprowadzana przez pracowników Wydziału Zamówień Publicznych BDG z pracownikami merytorycznymi, w trybie roboczym i nie jest dokumentowana - pracownicy Wydziału Zamówień Publicznych sugerowali wprowadzenie takich wymogów w postępowaniu. Ponadto Dyrektor Generalna wskazała w swoich wyjaśnieniach, że żaden z przepisów ustawy Pzp oraz żaden z punktów Zaleceń RM nie wskazuje na obligatoryjne dokumentowanie przeprowadzonych analiz możliwości zastosowania klauzul społecznych. Podaje również, że w MŚ wiele zamówień dotyczy jednorazowych dostaw i w tym przypadku stawianie wykonawcom wymagań dotyczących zatrudnienia osób wykluczonych społecznie wydaje się niecelowe. Nawet ustawa Pzp ogranicza, w niektórych przypadkach, stosowanie klauzul społecznych do usług i robót budowlanych (art. 29 ust. 4 pkt 4 Pzp). Natomiast w odniesieniu do zlecanych usług wskazała, iż przedmiotem wielu z nich są prace eksperckie, opracowania naukowo-badawcze, kampanie reklamowe, wymagające specjalistycznej wiedzy związanej z zakresem realizowanych zadań. Dlatego też warunki udziału w postępowaniu dotyczące osób, którymi mają dysponować wykonawcy muszą uwzględniać odpowiednie wykształcenie, doświadczenie i kwalifikacje zawodowe, zapewniające należyte wykonanie umowy. Wprowadzenie klauzul społecznych, skutkowałoby zawężeniem i tak już niewielkiego kręgu potencjalnych wykonawców, specjalizujących się w danej dziedzinie. Wynikiem tego mógłby być brak możliwości udzielenia zamówienia publicznego w zakresie niezbędnym do realizacji zadań Ministra Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 31, 35-36, 47-48, 134, 136-137)

Dyrektorzy poszczególnych komórek organizacyjnych MŚ w swoich wyjaśnieniach wskazywali, m.in. iż pracownicy odpowiadający za realizację konkretnych zamówień publicznych przeprowadzali analizę w zakresie ewentualnej możliwości zastosowania klauzul społecznych w trybie roboczym, a analizy nie były dokumentowane, gdyż ani przepisy Pzp, ani Zalecenia RM tego nie wymagają.

(dowód: akta kontroli str. 84-86, 265-316, 318, 329)

3. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie klauzule społeczne zastosowano łącznie w siedmiu postępowaniach przeprowadzonych na podstawie ustawy Pzp, w tym sześć zakończyło się udzieleniem zamówienia, a jedno postępowanie unieważniono (przeprowadzone w 2016 r.)<sup>16</sup>. W wyniku przeprowadzonych postępowań klauzule społeczne zastosowano: w jednej z 59 umów zawartych w 2013 r. (1,7%), dwóch z 33 umów zawartych w 2014 r. (6,1%), dwóch z 28 umów zawartych w 2015 r. (7,1%). W 2016 r. (do 30 kwietnia) nie zawarto umów, w których zastosowano klauzule społeczne.

Ministerstwo zastosowało klauzule społeczne określone w art. 29 ust. 4 pkt 1 Pzp w czterech postępowaniach oraz klauzule, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 4 Pzp w trzech postępowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 5-22, 32-33, 37-39, 41-46, 169, 178-179, 381-387, 409-412, 919-951)

W 2015 r. i 2016 r. zastosowano klauzule społeczne również do dwóch zamówień podprogowych, tj.:

- na wykonywanie prac gospodarczo-porządkowych<sup>17</sup> (zastosowano klauzulę o której mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1 lit. a Pzp),

<sup>16</sup> Postępowanie Nr BDG-WZP-216/8/2016au, w którym zastosowano klauzulę społeczną określoną w art. 29 ust. 4 pkt 4 Pzp, gdyż nie wpłynęła żadna oferta. Postępowanie nie zostało ponownie ogłoszone.

<sup>17</sup> Umowa Nr BDG-86/2015 z 31.12.2015 r.

- na świadczenie usług cateringowych w siedzibie Zamawiającego<sup>18</sup> - wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób świadczących usługi w MŚ (klauzula o której mowa w art. 29 ust. 4 pkt 4 *Pzp*).

(Dowód: akta kontroli str. 705-727,881-918)

Wartość zawartych umów (brutto), w których zastosowano klauzule społeczne, w stosunku do łącznej wartości umów zawartych w wyniku postępowań prowadzonych na podstawie *Pzp* wyniosła: w 2013 r. – 0,6%, w 2014 r. – 7,7%, w 2015 r. – 4,4%<sup>19</sup>. Natomiast wartość umów (brutto), w których zastosowano klauzule społeczne (z uwzględnieniem umów w tzw. zamówieniach podprogowych), w stosunku do łącznej wartości umów zawartych przez *Ministerstwo* wyniosła: 0,3% w 2013 r., 5,9% w 2014 r., 3,3% w 2015 r. oraz 4,4% w 2016 r. (30 kwietnia 2016 r.)<sup>20</sup>.

(Dowód: akta kontroli str. 384-387)

4. Szczegółowym badaniem NIK objęto wszystkie siedem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w MŚ z uwzględnieniem klauzul społecznych<sup>21</sup>. W ich wyniku zawarto pięć umów zawierających klauzule społeczne o łącznej wartości 2 642,9 tys. zł brutto<sup>22</sup>. Postępowania te prowadzono w trybie przetargu nieograniczonego.

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

Przy dokonywaniu szacunku wartości zamówienia w *Ministerstwie* nie uwzględniano kosztów wynikających z proponowanej klauzuli społecznej. Dyrektor BDG, wyjaśnił że wartość zamówień była określana zgodnie z przepisami *Pzp*, z których nie wynika obowiązek uwzględniania przy szacowaniu ich wartości faktu zastosowania klauzuli.

<sup>18</sup> Umowa Nr BDG-wl/8/2016 z 05.02.2016 r.

<sup>19</sup> W wyniku prowadzonych postępowań w trybach *Pzp* zawarto: w 2013 r. 59 umów o wartości 52 066,0 tys. zł, w 2014 r. 33 umowy o wartości 21 171,8 tys. zł, w 2015 r. 28 umów o wartości 16 245,4 tys. zł i w 2016 r. (do 30 kwietnia) – 5 umów o wartości 2 290,4 tys. zł (brutto). W tym łączna wartość umów (brutto), w których zastosowano klauzule społeczne w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio: 306,0 tys. zł, 1 620,8 tys. zł, 716,1 tys. zł (do 30 kwietnia 2016 r. nie zawarto żadnej takiej umowy).

<sup>20</sup> Łączna wartość umów zawartych przez *Ministerstwo* (brutto) wyniosła: w 2013 r. - 93 674,3 tys. zł (169 umów), w 2014 r. - 27 513,3 tys. zł (85 umów), w 2015 r. - 26 057,5 tys. zł (152 umowy) i w 2016 r. (do 30 kwietnia) – 2 984,6 tys. zł (22 umowy). Poza umowami wskazanymi w przypisie 17 klauzule społeczne zawarto również w dwóch umowach zawartych w postępowaniach podprogowych, tj. w jednej umowie z 2015 r. – o wartości 150,0 tys. zł i w jednej umowie z 2016 r. – o wartości 129,9 tys. zł.

<sup>21</sup> Tj. 1. Remont klatki schodowej „C”, „K”, pomieszczeń I piętra, Sali konferencyjnej Nr 357 w budynku Ministerstwa Środowiska, przy ul. Wawelskiej 52/54 w Warszawie (Nr BDGzp/216/2/2013/bk);

2. Całodobowa ochrona gmachu Ministerstwa Środowiska przy ul. Wawelskiej 52/54 w Warszawie (Nr BDG-III/-216/22/2014/bk);

3. Usługa sprzątanie budynku (Nr BDG-III-20/216/2014au);

4. Modernizacja Sali konferencyjnej 163 pt. Centrum multimedialne ochrony środowiska w budynku Ministerstwa Środowiska przy ul. Wawelskiej 52/54 w Warszawie (Nr BDG-III/216/2/2014bk);

5. Świadczenie usług wsparcia użytkowników lokalnej sieci komputerowej Ministerstwa Środowiska oraz prowadzenia prac konserwacyjno - logistyczno - organizacyjnych związanych z utrzymaniem tej sieci - Help Desk IT (Nr BDG-wzp-216/22/2015);

6. Zorganizowanie i przeprowadzenie szkoleń językowych dla pracowników ministerstwa środowiska z języka angielskiego oraz przeprowadzenia badań poziomu znajomości języka angielskiego osób biorących udział w naborach do służby cywilnej (Nr BDG IV/216/27/2015/bk),

7. Przygotowanie danych wejściowych na podstawie rozpoznania sytuacji pod kątem technik i technologii spalania, rodzaju paliw, metod oczyszczania, w odniesieniu do małych i średnich instalacji spalania paliw, o mocy < 50 MWt z sektora bytowo-komunalnego na terenie Polski oraz dokonanie analizy emisji zanieczyszczeń z tych instalacji (Nr BDG-WZP-216/8/2016au).

<sup>22</sup> W przypadku postępowania pt. Całodobowa ochrona gmachu Ministerstwa Środowiska (...) Nr BDG-IV-216/22/14/bk - zastosowano kryterium jakościowe dotyczące liczby osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. W postępowaniu wygrała oferta wykonawcy, który przedstawił ofertę z najniższą cenę i nie zadeklarował przy realizacji zamówienia zatrudniania osób na podstawie umowy o pracę. W związku z tym zawarta umowa nie uwzględniała klauzuli społecznej. Ponadto jedno postępowanie (Nr BDG-WZP-216/8/2016au) zostało unieważnione.

We wszystkich SIWZ dotyczących badanych zamówień, Zamawiający określił, zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt 9 Pzp, liczbę osób, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1 Pzp, opis klauzuli społecznej, sposób jej wykonania, sposób dokumentowania zatrudnienia wymaganych osób, sankcje z tytułu niespełniania wymagań dotyczących zastosowanej klauzuli społecznej oraz prawo do kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań związanych z klauzulą społeczną, poza przypadkami opisanymi w pkt 3 i 4 ustalonych nieprawidłowości na str. 15 - 17 niniejszego wystąpienia).

(Dowód: akta kontroli str. 170-172, 183-214-217, 317, 328, 372-375, 409 - 951)

W trakcie przeprowadzania ww. postępowań oferenci nie zwracali się o wyjaśnienia, dotyczące opisanej w SIWZ klauzuli społecznej, poza jednym przypadkiem postępowania<sup>23</sup>, w którym złożono zapytanie odnośnie konieczności zatrudnienia osób wykonujących zamówienie na podstawie umowy o pracę w sytuacji, gdy wykonawca będzie wykonywał zamówienie przy udziale osób zatrudnionych w innym podmiocie. MŚ udzieliło odpowiedzi w terminie zgodnym z art. 38 ust. 1 Pzp.

(Dowód: akta kontroli str. 317,419-420, 488-489, 562-563, 653-654, 729-729, 819-820, 852-861)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki rezygnacji przez Zamawiającego z zaproponowanej klauzuli społecznej oraz zmiany treści SIWZ w części dotyczącej klauzuli społecznej.

(Dowód: akta kontroli str. 419-880, 919-951)

W badanych umowach, poza jednym wyjątkiem, Zamawiający uwzględnił sankcje z tytułu niespełnienia wymagań w zakresie prawidłowego stosowania klauzuli społecznej w związku z realizacją zamówienia tj. prawo do wypowiedzenia umowy lub karę umowną. W jednej umowie<sup>24</sup> kara umowna nie została przewidziana, w przypadku, gdy wykonawca nie wywiązał się z postanowień umowy dotyczących klauzul przy zatrudnianiu osób wskazanych w załączniku do umowy. W umowie tej sankcja z tytułu niespełnienia wymagań związanych z klauzulą społeczną została przewidziana dopiero w przypadku, gdy wykonawca nie wywiąże się z postanowień umowy przy zatrudnianiu kolejnych osób tzn. na miejsce osób pierwotnie zatrudnionych przy realizacji umowy (szerszy opis znajduje się w pkt 4.1 ustalonych nieprawidłowości na str. 15 – 16 niniejszego wystąpienia).

(Dowód: akta kontroli str. 425-430, 496-498, 568-577, 730-740, 821-828)

Kontrola wykazała, że *Ministerstwo* otrzymywało od Wykonawców wymaganą umowami dokumentację potwierdzającą realizację warunków umów dotyczących zastosowanych klauzul społecznych.

Zastosowanie klauzul społecznych w zamówieniach, według wyjaśnień Dyrektora BDG, nie spowodowało dodatkowych nakładów po stronie *Ministerstwa* związanych z przygotowaniem i kontrolą realizacji zamówienia.

(Dowód: akta kontroli str. 179, 181, 320, 330, 419-880)

5. W przeprowadzonych w 2015 r. i 2016 r. dwóch postępowaniach podprogowych (w drodze zapytania ofertowego, udzielonych na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp), w których zawarto klauzule społeczne<sup>25</sup>, przy ustalaniu wartości szacunkowej nie korzystano z odpłatnej pomocy podmiotów zewnętrznych oraz nie uwzględniano kosztów wynikających z proponowanej klauzuli społecznej. Jak wyjaśnił Dyrektor

<sup>23</sup> Nr BDG-wzp-216/22/2015/AM.

<sup>24</sup> Nr BDG-I-72/2015 z 09.10.2015 r.

<sup>25</sup> Umowa Nr BDG-86/2015 z 31.12.2015 r. na prace gospodarczo-porządkowe - wymóg zatrudnienia minimum jednej osoby bezrobotnej oraz umowa Nr BDG-w/8/2016 z 05.02.2016 r. na świadczenie usług cateringowych w siedzibie Zamawiającego - wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób świadczących usługi w MŚ.



BDG, wartość zamówień była określana zgodnie z przepisami *Pzp*, z których nie wynika obowiązek uwzględniania przy szacowaniu faktu zastosowania klauzuli.

W zapytaniu ofertowym dotyczącym umowy Nr BDG-86/2015 z 31.12.2015 r. MŚ określiło: liczbę osób bezrobotnych, opis klauzuli społecznej, sposób jej wykonania, oraz sposób dokumentowania zatrudnienia wymaganych osób. W ww. umowie Zamawiający zapewnił sobie prawo do kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań w zakresie realizacji postanowień umowy związanych z klauzulą społeczną – zarówno na początkowym etapie, jej realizacji (tj. przedłożenia Zamawiającemu dokumentów dotyczących zgłoszenia oferty pracy, zawartych umów o pracę, bądź informacji o przyczynach niezatrudnienia), jak i do żądania w każdym czasie udokumentowania faktu zatrudniania bezrobotnego.

Natomiast w zapytaniu ofertowym dotyczącym umowy Nr BDG-wl/8/2016 z 05.02.2016 r. nie określono żadnych warunków odnośnie klauzul społecznych. Jak wyjaśnił Dyrektor BDG, *ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia (...) w celu sprawnego przeprowadzenia postępowania, nieograniczania kręgu potencjalnych wykonawców, zamawiający nie wprowadził klauzuli społecznej na etapie rozeznania rynku. Deklaracja o zatrudnieniu osób skierowanych do realizacji umowy została złożona przez wybranego wykonawcę, w trybie roboczych uzgodnień, a potwierdzone to zostało pisemnym oświadczeniem złożonym przed podpisaniem umowy.*

W umowie Nr BDG-wl/8/2016 zawarto warunek, iż pracownicy oddelegowani do świadczenia usług w siedzibie MŚ, będą zatrudniani na umowę o pracę (§1 ust. 6). W umowie zawarto również uprawnienie Zamawiającego do kontroli, w każdym czasie, spełniania przez Wykonawcę ww. warunku, a Wykonawca ma obowiązek niezwłocznie udokumentować fakt jego spełniania (§1 ust. 7 umowy).

W przypadku obu ww. umów Zamawiający przewidział karę umowną w przypadku niespełnienia warunków w zakresie zawartej w nich klauzuli, tj. prawo wypowiedzenia umowy z zachowaniem 2-miesięcznego okresu wypowiedzenia ze skutkiem na koniec miesiąca.

(Dowód: akta kontroli str. 170-172, 320-321, 330-331, 412-418, 705-727, 881-918, 1058-1061)

6. Kontrola wykazała, że w okresie objętym kontrolą w MŚ przeprowadzono dwa postępowania podprogowe<sup>26</sup>, w których zastosowano tzw. aspekty społeczne, tj. przyznawano dodatkowe punkty (waga kryterium 30%) za liczbę pracowników wykonawcy zatrudnionych na umowę o pracę<sup>27</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 960-1040)

7. Badaniem NIK objęto również dziewięć postępowań<sup>28</sup> (w tym pięć przeprowadzonych w trybach ustawy *Pzp*<sup>29</sup> oraz cztery tzw. podprogowe<sup>30</sup>), w celu ustalenia, dlaczego MŚ nie uwzględniło w nich klauzul społecznych.

<sup>26</sup> Przeprowadzone w 2015 r. i 2016 r. w wyniku których zawarto umowy na usługi pocztowe: Nr 317077/W z 01.12.2015 r. oraz Nr 329846/W z 30.03.2016 r. o wartości odpowiednio 33,1 tys. zł i 39,0 tys. zł.

<sup>27</sup> Dotyczyło pracowników wykonujących u Wykonawcy zadania związane z bezpośrednim odbiorem i dostarczaniem przesyłek pocztowych.

<sup>28</sup> Umowy do badania zostały wybrane wg osądu kontrolera w oparciu o wykaz umów przedstawiony przez BDG.

<sup>29</sup> Tj. postępowania: 1. Nr BDGzp-8/216/2013/DL (2013 r.) na świadczenie usług wsparcia użytkowników lokalnej sieci komputerowej MŚ oraz prowadzenia prac konserwacyjno-logistyczno-organizacyjnych związanych z utrzymaniem tej sieci Help Desk IT;

2. Nr BDGzp-49/216/2012au (2013 r.) na świadczenie usług gospodarczo-porządkowych na terenie posesji będących w zarządzie Ministerstwa Środowiska;

3. Nr BDG III/216/64/2013/bk (2014 r.) na termomodernizację budynku MŚ;

4. Nr BDG-IV-216/58/2014/BK (2015 r.) na Remont pomieszczeń na parterze w budynku MŚ, przy ul. Wawelskiej 52/54 w Warszawie;

Odnosnie postępowań przeprowadzonych w trybach Pzp Dyrektor BDG wyjaśnił, iż:

- postępowanie na świadczenie usług wsparcia użytkowników lokalnej sieci komputerowej MŚ oraz prowadzenia prac konserwacyjno-logistyczno-organizacyjnych związanych z utrzymaniem tej sieci Help Desk IT<sup>31</sup> zostało przeprowadzone z wyłączeniem klauzul społecznych, gdyż ustawa Pzp obowiązująca w 2013 r. nie dawała możliwości zastosowania zatrudnienia osób realizujących zamówienie na podstawie umów o pracę, co początkowo było brane pod uwagę. Przepisy umożliwiające zastosowanie tego warunku zostały wprowadzone do ustawy Pzp w październiku 2014 r.;
- w przypadku postępowania na świadczenie usług gospodarczo-porządkowych na terenie posesji będących w zarządzie MŚ<sup>32</sup> – w 2013 r. Zamawiający dopiero zdobywał doświadczenie w zakresie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Wypracowywane były zapisy w odniesieniu do poszczególnych przedmiotów zamówień (...);
- w przypadku postępowania na termomodernizację budynku MŚ<sup>33</sup> przedmiotem zamówienia było bardzo duże przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane, z założeniem zaangażowania do realizacji wielu podwykonawców z różnych branż budowlanych. Dodatkowo wymagane było dotrzymanie terminów realizacji poszczególnych etapów inwestycji ze względu na wyznaczone przez NFOŚiGW<sup>34</sup> terminy płatności. Przy tak dużym i skomplikowanym projekcie, wymagającym ciągłej kontroli realizacji zleconych prac przez wykonawcę, podwykonawców i dalszych podwykonawców oraz rozliczeń pomiędzy nimi, wprowadzenie klauzuli społecznej byłoby dodatkowym utrudnieniem zarówno dla wykonawców jak i zamawiającego;
- w przypadku postępowań: na remont pomieszczeń na parterze w budynku MŚ (...)<sup>35</sup> oraz na remont klatki schodowej E w budynku MŚ (...)<sup>36</sup> umowy zakładały krótki termin realizacji (odpowiednio 14 i 7 tygodni), przy dużej różnorodności wykonywanych robót, wymagających wiedzy z zakresu branży budowlanej. W związku z tym zastosowanie klauzuli społecznej nie wydawało się celowe.

Odnosnie niezastosowania klauzul społecznych w przypadku czterech postępowań podprogowych, Dyrektor BDG wyjaśnił, że w przypadku usług dotyczących remontu i konserwacji parkietu, umowy<sup>37</sup> zawarto na długi okres (10-11 miesięcy), jednak prace cykliniarskie były zlecane i rozliczane na podstawie odrębnych zleceń, w miarę potrzeb Zamawiającego. Jak wyjaśnił, oznacza to, że postawienie wymogu zatrudnienia osoby o której mowa w art. 29 ust. 4 Pzp byłoby warunkiem zbyt wygórowanym w odniesieniu do sposobu realizacji tego zamówienia. Natomiast

---

5. Nr BDG-wzp/216/36/2015/bk (2015 r.) na Remont klatki schodowej E w budynku MŚ przy ul. Wawelskiej 52/54 w Warszawie.

<sup>30</sup> Tj. umowy: 1. Nr BDG-V-9/2015 z 05.02.2015 r. na wykonywanie prac remontowych i konserwacyjnych parkietu w budynku Zleceniodawcy (...),

2. Nr BDG-I-6/2015 z 23.01.2015 r. na wykonywanie stałej obsługi i konserwacji sieci telefonicznej wewnętrznej w budynku Zleceniodawcy (...),

3. Nr BDG-wtg-2/2016 z 25.01.2016 r. na wykonanie remontu mieszkania służbowego w budynku Zamawiającego (...),

4. Nr BDG-wtg-3/2016 z 25.01.2016 r. na wykonywanie prac remontowych i konserwacyjnych parkietu w budynku Zamawiającego (...).

<sup>31</sup> Nr BDGzp-8/216/2013/DL (2013 r.).

<sup>32</sup> Nr BDGzp-49/216/2012/au (2013 r.).

<sup>33</sup> Postępowanie Nr BDG III/216/64/2013/bk (2014 r.). Termin realizacji zamówienia w umowie zawartej z Wykonawcą – od 17.02.2014 r. do 30.10.2015 r.

<sup>34</sup> Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

<sup>35</sup> Nr BDG-IV-216/58/2014/BK (2015 r.).

<sup>36</sup> Nr BDG-wzp/216/36/2015/bk (2015 r.).

<sup>37</sup> Nr BDG-V-9/2015 z 05.02.2015 r. i Nr BDG-wtg-3/2016 z 25.01.2016 r.

w stosunku do usługi obsługi konserwacji sieci telefonicznej<sup>38</sup> Dyrektor BDG podał, że klauzula społeczna w tym przypadku nie została zastosowana ze względu na specyfikę przedmiotu zamówienia oraz krąg potencjalnych wykonawców. (...) wykonawcy świadczący tego typu usługi to podmioty prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą. Podał również, że wprowadzenie klauzuli mogłoby znacznie utrudnić konkurencję i uniemożliwić uzyskanie tego zamówienia. W przypadku umowy na remont lokalu służbowego<sup>39</sup> Dyrektor BDG wskazał, że umowa zakładała krótki termin realizacji, przy dużej różnorodności wykonywanych robót, wymagających wiedzy z danej branży budowlanej. W związku z powyższym zatrudnienie osoby/osób o których mowa w art. 29 ust. 1 Pzp nie wydawało się celowe.

(dowód: akta kontroli str. 318, 322-323, 325-327, 333-337)

**8.** W MŚ nie zostały ustanowione pisemne procedury dotyczące monitorowania realizacji umów gdyż, jak wyjaśnił Dyrektor BDG, obowiązki i uprawnienia stron regulowane są postanowieniami zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 173, 180)

**9.** Odnośnie korzyści, bądź negatywnych aspektów stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych Dyrektor BDG wyjaśnił, że w większości przypadków zastosowanie klauzul społecznych w postępowaniach nie miało wpływu na ich realizację. W przypadku zamówienia na wsparcie użytkowników lokalnej sieci komputerowej MŚ wprowadzenie klauzuli prozatrudnieniowej ograniczyło zmiany w składzie zespołu skierowanego do realizacji zamówienia w siedzibie Zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 174, 181)

**10.** Informacja o stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w 2015 r. została przekazana Prezesowi UZP w terminie i zawierała dane odnośnie liczby i wartości postępowań, do których stosuje się przepisy Pzp, zakończonych udzieleniem zamówienia oraz informację o zastosowanych klauzulach społecznych. Jednakże kontrola NIK wykazała, że w *Informacji* wartości zamówień publicznych zostały podane w kwotach brutto zamiast netto oraz, że w części IV dokumentu (Dodatkowe informacje) wykazano nieprawidłowe dane odnośnie zamówień podprogowych (szerszy opis w pkt 2 ustalonych nieprawidłowości na str. 13-14 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 23-25, 174, 181)

**11.** Jak wskazał Pan Sławomir Mazurek, Podsekretarz Stanu w MŚ, w ramach nadzoru Ministra Środowiska nad realizacją *Zaleceń RM* podejmowano następujące działania:

- skierowano do wszystkich komórek organizacyjnych MŚ oraz wszystkich jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska pisma<sup>40</sup> informujące o przyjętych przez Radę Ministrów Zaleceniach, w celu ich stosowania w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego;
- przeprowadzono wewnętrzne szkolenie w zakresie stosowania klauzul społecznych w postępowaniach MŚ, z podaniem przykładów i dobrych praktyk w tym zakresie;

<sup>38</sup> Umowa Nr BDG-I-6/2015 z 23.01.2015 r.

<sup>39</sup> Umowa Nr BDG-wtg-2/2016 z 25.01.2016 r.

<sup>40</sup> Do jednostek organizacyjnych MŚ informacje przekazano przy piśmie z 03.08.2015 r. Pismo do jednostek nadzorowanych i podległych Ministrowi Środowiska przekazano przy piśmie z 29.09.2015 r. Zawierało ono również informację o obowiązku i terminie sporządzania sprawozdań w zakresie stosowania klauzul społecznych.

- opracowano projekt nowych procedur udzielania zamówień publicznych w MŚ, w których uwzględniono obowiązek podania w wewnętrznej dokumentacji postępowania przyczyn niezastosowania klauzul społecznych w danym zamówieniu (w trakcie kontroli NIK procedury te były na etapie zatwierdzania przez Kierownictwo MŚ).

Według Pana Sławomira Mazurka, podjęte działania spowodowały zwiększenie liczby postępowań, w których uwzględniono kryteria społeczne - nie są to też jedynie postępowania prowadzone przez BDG, tj. komórkę inicjującą wdrożenie *Zaleceń RM*, lecz również inne komórki organizacyjne MŚ stawiają takie wymogi wykonawcom. W 2016 r. takich postępowań było sześć<sup>41</sup>. Pan Sławomir Mazurek poinformował, że MŚ poza stosowaniem klauzul społecznych kładzie duży nacisk na stosowanie w zamówieniach publicznych tzw. aspektów środowiskowych (nabywanie produktów i usług możliwie w najmniejszym stopniu oddziałujących na środowisko).

Pan Sławomir Mazurek poinformował, że w zakresie dotyczącym nadzoru nad realizacją *Zaleceń RM* w ramach kierowanych przez Ministra Środowiska działań administracji rządowej Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrzne (BKA) w MŚ w ramach prowadzonych kontroli resortowych w jednostkach organizacyjnych nadzorowanych lub podległych Ministrowi Środowiska dotyczących obszaru zamówień publicznych będzie dokonywało oceny stosowania klauzul społecznych przez te jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 347-348, 355-371)

12. W latach 2013-2016 (do 30 kwietnia) BKA nie przeprowadzało audytów i kontroli dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Dyrektor BKA, wskazał, że *Zalecenia RM* pochodzą z 28 lipca 2015 r. w związku z czym uwzględnienie zawartego w dokumencie zalecenia dotyczącego audytów i kontroli przy opracowaniu planów kontroli resortowych za lata wcześniejsze niż 2016 nie było możliwe. Także w planie audytu wewnętrznego na 2016 r. oraz w Planie kontroli resortowej BKA w MŚ na 2016 r. nie zaplanowano takich zadań. Jak wyjaśnił Dyrektor BKA było to związane z kryteriami branżowymi pod uwagę przy opracowywaniu planów audytu i kontroli na 2016 r. Podał również, że członkowie kierownictwa resortu oraz komórki organizacyjne MŚ nie zgłosili tematów kontrolnych dotyczących stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Dyrektor BKA wyjaśnił, że kontrole resortowe w jednostkach nadzorowanych i podległych Ministrowi Środowiska w zakresie dotyczącym zamówień publicznych każdorazowo dotyczyły najistotniejszych elementów, w szczególności tych, gdzie mogło nastąpić naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dyrektor BKA wyjaśnił, że w kolejnych latach BKA zamierza włączyć analizę klauzul społecznych jako stały element kontroli, których przedmiotem będzie systemowa ocena zamówień publicznych w danej jednostce.

(dowód: akta kontroli str. 56-74)

<sup>41</sup> Tj. 1. Świadczenie usług pocztowych (Biuro Ministra) – zastosowano tzw. aspekty społeczne, tj. w ramach kryterium oceny ofert przyznawane były dodatkowe punkty za zatrudnianie u wykonawcy osób na podstawie umowy o pracę (umowa z 20.07.2016 r.) – postępowanie podprogowe; 2. Ekspertyza nt. przygotowania danych wejściowych na podstawie rozpoznania sytuacji pod kątem technik i technologii spalania, rodzaju paliw, metod oczyszczania, w odniesieniu do małych i średnich instalacji spalania paliw (Departament Ochrony Przyrody) – obowiązek zatrudnienia m. in. jednego eksperta na podstawie umowy o pracę (postępowanie wszczęte 22.04.2016 r.); 3. Opracowanie dokumentów strategicznych – Miejskie Plany Adaptacji (Departament Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej) – wymóg zatrudnienia osoby niepełnosprawnej (postępowanie wszczęte 14.04.2016 r.); 4. Usługi cateringowe (BDG) – obowiązek zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób skierowanych do realizacji zamówienia (wszczęte 15.02.2016 r.); 5. Usługa sprzątnięcia (BDG) – wymóg skierowania do realizacji zamówienia osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę oraz w ramach kryteriów oceny przyznawanie dodatkowych punktów za wymiar czasu pracy (postępowanie wszczęte 05.05.2016 r.); 6. Usługi tłumaczeń ustnych i pisemnych (BDG) – obowiązek zatrudnienia na podstawie umowy o pracę co najmniej jednej osoby niepełnosprawnej (wszczęte 29.04.2016 r.).

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

1. W MŚ nie przeprowadzono obowiązkowej oceny na etapie planowania zamówień publicznych na 2016 r. pod kątem możliwości zastosowania w zamówieniach klauzul społecznych, co było to niezgodne z pkt 4 Zaleceń RM.

*Jak wyjaśniła Dyrektor Generalna, analiza możliwości zastosowania klauzul społecznych jest możliwa na etapie przygotowania postępowania. (...) na etapie przygotowania planu zamówień na dany rok, w którym uwzględnione są jedynie informacje nt. tytułu planowanego zamówienia (bez określenia jego szczegółowego zakresu) nie jest prowadzona analiza pod kątem możliwości zastosowania klauzul społecznych. Analiza taka może być prowadzona na etapie opracowywania szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia, czyli w ramach czynności przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.*

(dowód: akta kontroli str. 31-32, 35-36, 146-168)

Dyrektor BDG, odnośnie przyczyn niepodjęcia działań w celu wdrożenia Zaleceń RM w zakresie dokonywania analizy zamówień publicznych już na etapie opracowywania planu zamówień publicznych wyjaśnił, że w przypadku opracowywania planu zamówień na 2016 r. zestawienia zamówień przekazywane były przez komórki organizacyjne do 30 listopada poprzedzającego rok, którego plan dotyczy. (...) przedmiot tych zamówień określany był w oparciu o środki uwzględnione w projekcie planu rzeczowo-finansowego. Szczegółowy zakres zamówienia mógł być opracowany po przyznaniu limitów na poszczególne zadania. Jak wskazał Dyrektor BDG, przedmiot zamówienia do którego można dostosować daną klauzulę społeczną powstaje na etapie przygotowania postępowania, czyli już po opracowaniu planu zamówień publicznych na dany rok. Wskazał również, że zgodnie z nowymi procedurami udzielania zamówień publicznych (obecnie na etapie zatwierdzania przez Kierownictwo MŚ), plan zamówień opracowany będzie w terminie 30 dni od zatwierdzenia planu rzeczowo-finansowego na dany rok, co oznacza że przedmiot zamówienia dostosowany będzie do limitu środków zabezpieczonych w planie i tym samym będzie pozwalał na określenie klauzuli społecznej, która w danym przedmiocie może być zastosowana.

(dowód: akta kontroli str. 349, 352)

Zdaniem NIK analizę zamówień publicznych pod kątem możliwości zastosowania w nich klauzul społecznych można było przeprowadzić już na etapie opracowywania planu zamówień publicznych na 2016 r.

2. W *Informacji o stosowaniu klauzul społecznych w 2015 r.* przekazanej Prezesowi UZP, podano wartości zamówień publicznych niezgodnie z zasadami określonymi dla rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach sporządzanego na podstawie ustawy Pzp<sup>42</sup>, które to zasady obowiązują również w przypadku ww. *Informacji* (zgodnie z przekazaniem przez Prezesa UZP wzorem<sup>43</sup>). Dane odnośnie wartości postępowań zakończonych udzieleniem zamówień w pkt I i II *Informacji*, podano w kwotach brutto. W sprawozdaniu tym należało wykazać wartości zawartych umów w kwotach netto (bez podatku od towarów i usług).

Jak wyjaśnił Dyrektor BDG w pkt II *Informacji dla wykazanych tam zamówień wpisano wartość brutto ponieważ tak wynikało z tytułu kolumny (...) tj. wartość umowy*

<sup>42</sup> Zgodnie z § 1 pkt 4 lit. h rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. poz. 1530) roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach winno zawierać m.in. wartości zawartych umów bez podatku od towarów i usług.

<sup>43</sup> Załącznikiem nr 1 do Zakresu informacji o stosowaniu przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

(wskazana w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia). W związku z tym, że w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia umieszczanym w Biuletynie Zamówień Publicznych należy wskazać ceny (...) to znaczy, że są to wartości brutto, gdyż cena obejmuje wszystkie koszty łącznie z należnymi podatkami. W ogłoszeniu zamieszczanym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej wartość umowy określa Zamawiający tzn. można dokonać wyboru podając cenę łącznie z podatkiem VAT bądź bez VAT, przy czym praktyką w MŚ jest podawanie wartości z VAT. Dlatego też Zamawiający zasugerował się tytułem kolumny i wskazał wartość brutto. Przypis znajdujący się pod tabelami sprawozdania informujący, że liczbę i wartość udzielonych zamówień należy obliczyć zgodnie z zasadami określonymi dla rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach nie wskazywał, że dotyczy to tej kolumny i trudno było to w ten sposób zinterpretować (...).

Zdaniem NIK przypis znajdujący się pod tabelami sprawozdania informujący, że liczbę i wartość udzielonych zamówień należy obliczyć zgodnie z zasadami określonymi dla rocznego sprawozdania jednoznacznie wskazuje na sposób prezentacji danych w *Informacji*.

Ponadto w pkt IV *Informacji*<sup>44</sup>:

- nie wykazano instrumentu społecznego zastosowanego w jednym postępowaniu<sup>45</sup>, polegającego na wprowadzeniu kryterium dotyczącego liczby pracowników wykonawcy zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, przy zadaniach związanych z odbiorem i dostarczaniem przesyłek pocztowych (waga 30%). Nieprawidłowość ta wynikała z pominięcia jej przez BM w sprawozdaniu wewnętrznym za IV kwartał 2015 r. przekazanym do BDG. Jak wyjaśniła Dyrektor BM, składając sprawozdanie Biuro traktowało kryteria prozatrudnieniowe jako aspekt, który wpisuje się w zakres danych dotyczący klauzul społecznych. Podała również, że w wyniku późniejszych roboczych ustaleń z Wydziałem Zamówień Publicznych określono obowiązek zgłaszania tych informacji w sprawozdaniach kwartalnych.
- podano, że zastosowano instrument uwzględniający aspekty społeczne polegający na skierowaniu zapytania do oferentów, w tym do zakładów pracy chronionej. W trakcie kontroli NIK ustalono, że we wskazanym przez MŚ postępowaniu podprogowym<sup>46</sup>, nie przewidziano żadnego wymogu wspierającego polityki społeczne, a jedynym kryterium wyboru oferty skierowanej do zakładów pracy chronionej, jak również do innych podmiotów nie posiadających takiego statusu, była cena. Zatem w ocenie NIK, powyższe nie powinno zostać wykazane w *Informacji*.

Dyrektor Generalna poinformowała, że we wzorze *Informacji*, w części dotyczącej zamówień, do których nie stosuje się przepisów ustawy *Pzp* nie wskazano jak szczegółowe informacje mają być uwzględnione odnośnie odpowiedzi na pytanie: *Czy w postępowaniach zakończonych udzieleniem zamówienia, do których nie stosuje się przepisów Pzp zastosowano klauzule społeczne lub inne instrumenty uwzględniające aspekty społeczne?* Kierowanie zapytań ofertowych do zakładów pracy chronionej zostało więc zakwalifikowane do *innych instrumentów uwzględniających aspekty społeczne*.

(dowód: akta kontroli str. 23-25, 321, 331, 350, 352, 388, 389-390, 952-959)

<sup>44</sup> Pkt IV Dodatkowe informacje dotyczył m.in. zastosowania klauzul społecznych lub innych instrumentów uwzględniających aspekty społeczne w postępowaniach zakończonych udzieleniem zamówienia, do których nie stosuje się przepisów *Pzp*.

<sup>45</sup> Dotyczącym umowy Nr 317077/W z 01.12.2015 r.

<sup>46</sup> Postępowanie przeprowadzono we wrześniu 2015 r. i dotyczyło ono obsługi Biura Przepustek w MŚ. W wyniku postępowania zawarto umowę Nr BDG-wtg-71/2015 z 23.09.2015 r. z podmiotem, który nie jest zakładem pracy chronionej.

3. W jednym przypadku<sup>47</sup> w opisie przedmiotu zamówienia w SIWZ nie zawarto informacji dotyczących wymagań związanych z zastosowaną klauzulą społeczną<sup>48</sup> (tj. uprawnień zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań, sankcji z tytułu niespełnienia tych wymagań oraz rodzaju czynności niezbędnych do realizacji zamówienia, których dotyczą wymagania zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia), co było niezgodne z art. 36 ust. 2 pkt 9 lit. c-d *Pzp*. Wymagania te określono w projekcie umowy, która stanowiła integralną część SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 919-951)

Dyrektor BDG wskazał w swoich wyjaśnieniach, że *wzór umowy stanowi integralną część SIWZ, co oznacza, że wszystkie jej postanowienia zostały zawarte w SIWZ. Umieszczanie wskazanych w art. 36 ust. 2 pkt 9 Pzp postanowień zarówno w ogólnej części SIWZ jak i w umowie byłoby jedynie powieleniem tej samej informacji. W celu zachowania przejrzystości dokumentacji i uniknięcia szumu komunikacyjnego, informacje nie były dublowane.*

(dowód: akta kontroli str. 175, 181, 376-380, 952-959, 1058-1059, 1060)

W art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy *Pzp* wskazano, iż Zamawiający może określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, m.in. dotyczące zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia na roboty budowlane lub usługi, jeżeli jest to uzasadnione przedmiotem lub charakterem tych czynności. W przypadku, gdy zamawiający decyduje się na zastosowanie klauzuli społecznej, wówczas zobowiązany jest zawrzeć taką informację w opisie przedmiotu zamówienia. W opinii NIK, informacje o zastosowanej klauzuli społecznej powinny być zawarte w opisie przedmiotu zamówienia w SIWZ, a nie wyłącznie we wzorze umowy, aby oferenci już na etapie pierwszego kontaktu z zamówieniem mieli świadomość stawianych im warunków i mogli podjąć wstępne czynności w celu dostosowania swojej oferty do stawianych wymagań.

4. W przypadku dwóch zamówień<sup>49</sup>, we wzorach umów stanowiących załączniki do SIWZ, a w konsekwencji także w umowach podpisanych z wykonawcami, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nieokreślenia uprawnień Zamawiającego do kontroli spełniania przez wykonawców wymagań dotyczących klauzul społecznych, co było niezgodne z art. 36 ust. 2 pkt 9 lit. c *Pzp*.

4.1. W jednym przypadku<sup>50</sup> w SIWZ, a w konsekwencji również w umowie zawartej z Wykonawcą<sup>51</sup> nie zawarto postanowień dotyczących uprawnień MŚ w zakresie kontroli spełnienia wymagań dotyczących zastosowanej klauzuli społecznej.

Jak ustaliła NIK w trakcie kontroli, dwie z trzech osób wykonujących zadania w ramach ww. umowy w okresie od 14 do 31 października 2015 r. były zatrudnione na podstawie umowy zlecenia, tj. niezgodnie z § 1 ust. 2 i 3 umowy zawartej z Wykonawcą. MŚ nie mogło z tego tytułu naliczyć kary umownej, ponieważ w umowie nie przewidziano sankcji za niezatrudnienie osób wykonujących zadania w ramach jej realizacji na podstawie umowy o pracę (osoby te zostały imiennie wskazane w załączniku do umowy). Sankcję taką przewidziano dopiero

<sup>47</sup> Postępowanie Nr BDG-WZP-216/8/2016au.

<sup>48</sup> W postępowaniu zastosowano klauzulę społeczną określoną w art. 29 ust. 4 pkt 4 *Pzp*.

<sup>49</sup> Postępowania Nr: BDG-wzp-216/22/2015/AM oraz Nr BDGIV/216/27/2015/bk.

<sup>50</sup> Postępowanie Nr BDG-wzp-216/22/2015/AM.

<sup>51</sup> Nr BDG-I-72/2015 z 09.10.2015 r.

w przypadku rozwiązania umów o pracę z osobami pierwotnie zatrudnionymi<sup>52</sup> (wskazanymi w załączniku do umowy).

Dyrektor BDG wyjaśnił, że zgodnie z umową każda zmiana osoby wymagała akceptacji Zamawiającego przed podjęciem świadczenia usługi przez nowo wskazaną osobę. Oznacza to, że każda zmiana osoby podlegała weryfikacji warunków określonych w umowie. Dodatkowo wskazał, że *w umowie określone zostały obowiązki wykonawcy w przypadku gdyby doszło do rozwiązania ze wskazaną osobą umowy o pracę, wskazano również sankcje z tytułu niedotrzymania tych warunków umowy*. Tak więc zdaniem BDG zostały uwzględnione informacje na temat kontroli i sankcji, o których mowa w art. 36 ust. 2 pkt 9 lit. c *Pzp*. Ponadto Dyrektor BDG wyjaśnił, że prowadzony był monitoring w trakcie realizacji zamówień, tj. rozmowy z Wykonawcą i osobami skierowanymi do pracy w MŚ dotyczące formy ich zatrudnienia oraz pozyskano aktualną listę osób realizującą umowę w MŚ (23 czerwca 2016 r. – w trakcie kontroli NIK).

Dyrektor BDG wyjaśnił również, że w umowie zawarto informacje dotyczące osób, które będą zapewniały dyżur w siedzibie Zamawiającego, a Wykonawca wskazując te osoby potwierdził tym samym spełnianie wszystkich wymagań określonych w umowie. MŚ podpisując umowę, przyjęło do wiadomości i zaakceptowało warunki w niej zawarte, nie uznało więc za konieczne kontrolowanie Wykonawcy już na samym początku realizacji umowy. Podał również, iż MŚ nie miało wiedzy w zakresie niespełnienia przez Wykonawcę postanowień umowy.

Ponadto Dyrektor BDG wskazał w swoich wyjaśnieniach, że *na etapie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego Zamawiający uznał za wystarczające oświadczenie Wykonawcy o zatrudnieniu osób, o których mowa w załączniku nr 1 do umowy, na podstawie umowy o pracę, a tym samym spełnienie przez Wykonawcę warunku koniecznego do zawarcia umowy. Kary określone w umowie dotyczą okresu po jej podpisaniu i są zabezpieczeniem rzetelnej realizacji umowy*.

(dowód: akta kontroli str. 216, 318-319, 329-330, 350-351, 353-354, 819-880, 1043-1053, 1056-1060)

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora BDG, że w ww. umowie zostały uwzględnione postanowienia dotyczące uprawnienia Zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez Wykonawcę wymagań, o czym stanowi art. 36 ust. 2 pkt 9 lit. c *Pzp*. W podanych wyjaśnieniach przedstawiono uwzględnione w umowie czynności jakich musi dopełnić wykonawca w przypadku, gdy dokonuje zmian osób realizujących zadania w ramach umowy w MŚ. Jednak czynności te nie są związane z uprawnieniami Zamawiającego do kontroli spełnienia przez wykonawcę wymagań związanych z zastosowaną klauzulą społeczną, a jedynie z weryfikacją kwalifikacji osób wyznaczonych do realizacji usługi. W ocenie NIK, brak w umowie postanowień odnośnie możliwości kontroli spełniania przez Wykonawcę wymagań związanych z zastosowaną klauzulą społeczną, np. poprzez udokumentowanie faktu i formy zatrudnienia osób wykonujących zadania w MŚ, uniemożliwił rzetelną kontrolę MŚ w tym zakresie. Ponadto przyjęte w umowie postanowienia dotyczące kar umownych uniemożliwiają naliczenie Wykonawcy kary umownej, pomimo że w okresie od 14 do 31 października 2015 r. nie realizował postanowień dotyczących klauzul społecznych zgodnie z umową.

**4.2.** W przypadku jednego zamówienia<sup>53</sup> we wzorze umowy, stanowiącej załącznik do SIWZ, a w konsekwencji w zawartej umowie<sup>54</sup>, Zamawiający określając

<sup>52</sup> § 1 pkt 4 i 5 Umowy nr BDG-I-72/2015 z 09.10.2015 r.

<sup>53</sup> Postępowanie Nr BDGIV/216/27/2015/bk.

<sup>54</sup> Nr BDG-I-72/2015 z 09.10.2015 r.



swoje uprawnienia w zakresie kontroli spełniania przez Wykonawcę wymagań w związku zastosowaną klauzulą społeczną ograniczył je jedynie do jednorazowej czynności polegającej na złożeniu przez Wykonawcę dokumentacji potwierdzającej zatrudnienie osoby niepełnosprawnej w ciągu 14 dni roboczych od dnia podpisania umowy. Ustalono jednak, że nie miało to wpływu na prawidłową realizację umowy w tym zakresie.

Jak wyjaśnił Dyrektor BDG, *na etapie przygotowania postępowania (...) wystarczającym wydawało się żądanie przedstawienia przez Wykonawcę kopii umowy o pracę zawartej z osobą niepełnosprawną oraz dokumentu potwierdzającego niepełnosprawność.*

(dowód: akta kontroli str. 317, 328, 728-773)

5. NIK ustaliła, że MŚ nieskutecznie egzekwowało postanowienia jednej umowy<sup>55</sup> dotyczące zastosowanej klauzuli społecznej. Wykonawca umowy nie wywiązał się z warunku określonego w §10 ust. 1 umowy, tj. nie zatrudnił na okres jej realizacji jednej osoby bezrobotnej. Wykonawca, zgodnie z umową, poinformował MŚ<sup>56</sup>, iż ma problemy z zatrudnieniem osoby bezrobotnej na podstawie skierowania z PUP, która spełniałaby postawione wymagania. MŚ nie skorzystało z, określonego w §10 ust. 6 umowy, prawa do kontroli spełniania przez Zleceniobiorcę wymagań dotyczących zatrudniania bezrobotnego oraz sankcji określonej w §10 ust. 7 umowy. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po pięciu miesiącach od pozyskania tej informacji, MŚ wystąpiło<sup>57</sup> do Wykonawcy z zapytaniem czy ponownie podejmował działania w celu zatrudnienia osoby bezrobotnej. W swojej odpowiedzi Wykonawca wskazał, iż według jego interpretacji postanowień umowy, nie miał obowiązku ponownie występować do PUP o skierowanie bezrobotnych, tym bardziej, że na tym etapie realizacji umowy nie mogą być spełnione zapisy umowy odnośnie zatrudnienia bezrobotnego nieprzerwanie przez cały okres obowiązywania umowy.

Jak wyjaśnił Dyrektor BDG, *umowę monitorowano od początku jej realizacji.* Wykonawca starał się wywiązać z jej postanowień, jednak dziewięć z 10 osób, które zgłosiło się w odpowiedzi na ofertę pracy nie spełniało warunku o niekaralności, a jedna osoba nie przyjęła warunków pracy. Jak wskazał Dyrektor BDG, *wielokrotnie prowadzono rozmowy z Prezesem firmy, z których wynika, że dokonał on należytej staranności, tylko brak chętnych bezrobotnych do pracy uniemożliwia ich zatrudnienie.* Dyrektor BDG wskazał również, że w zakresie postanowień umowy dotyczących zatrudnienia osoby bezrobotnej istnieje rozbieżność stanowisk. W związku z tym, dopiero 23 sierpnia 2016 r. BDG zwróciło się do Departamentu Prawnego MŚ z prośbą o opinię prawną, co do kwestii zatrudnienia bezrobotnego w związku z realizacją tej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 170-172, 179-180, 215, 317, 319, 328-330, 332, 705-727, 1041-1042, 1054-1055)

W opinii NIK, MŚ powinno podjąć działania dotyczące braku realizacji warunków związanych z klauzulą społeczną niezwłocznie po otrzymaniu informacji od Wykonawcy, iż ma on problemy z zatrudnieniem osoby bezrobotnej. Brak skutecznych działań spowodował, że Wykonawca nie zatrudnił osoby bezrobotnej, tym samym nie wywiązał się on w pełni z obowiązków wynikających z umowy co oznacza, że nie osiągnięto zakładanego celu społecznego.

<sup>55</sup> Nr BDG-86/2015 z 31.12.2015 r. Umowa została zawarta na okres od dnia 01.01 do 31.12.2016 r.

<sup>56</sup> W dniu 27 stycznia 2016 r.

<sup>57</sup> W dniu 22 czerwca 2016 r.

1. NIK zwraca uwagę, iż argumenty takie jak duża różnorodność prac budowlanych, czy kwestia realizacji zamówienia przez podwykonawców nie powinny stanowić bariery do stosowania klauzul społecznych w realizowanych zamówieniach<sup>58</sup>. Tym bardziej, że jak ustalono w trakcie kontroli, możliwe było zastosowanie klauzul społecznych w podobnych zamówieniach dotyczących robót budowlanych<sup>59</sup>. Natomiast kwestia krótkiego terminu realizacji zamówienia nie zawsze musi mieć negatywny wpływ na możliwość zastosowanie klauzul społecznych, która powinna być każdorazowo poddana analizie.

(dowód: akta kontroli str. 170, 179, 318, 333-338, 425-430, 496-508)

2. NIK zwraca także uwagę, że w 2016 r. opracowano w *Ministerstwie* nowe procedury zamówień publicznych, które przewidują konieczność pisemnego uzasadnienia niezastosowania klauzul społecznych w zamówieniach podprogowych (procedury te nie zostały zatwierdzone w trakcie kontroli). W ocenie NIK wskazane jest również wprowadzenie takiego obowiązku w przypadku zamówień przeprowadzanych w trybach *Pzp*, co ujednolici podejście *Ministerstwa* w tym zakresie.

W *Ministerstwie* nie dokonano w 2016 r. obowiązkowej oceny zamówień publicznych na etapie planowania, o której mowa w *Zaleceniach RM*. Niemniej jednak ustalono, że w *MŚ* na etapie wszczynania zamówień publicznych dokonywano analiz możliwości zastosowania klauzul społecznych, ale nie były one dokumentowane. W 2016 r. opracowano nowe procedury zamówień publicznych, które przewidują konieczność pisemnego uzasadnienia niezastosowania klauzul społecznych w zamówieniach podprogowych.

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

1. W latach 2013 – 2016 (do 30 kwietnia) w wyniku udzielonych zamówień publicznych *MŚ* podpisało 428 umów na łączną kwotę 150 229,7 tys. zł, w tym siedem umów (tj. 1,6%), w których zastosowano klauzulę społeczną, na łączną kwotę 2 922,8 tys. zł<sup>60</sup> (1,9%).

(dowód: akta kontroli str. 384-387)

2. Odnośnie pozytywnych stron klauzul społecznych Dyrektor BDG wskazał, iż *w większości przypadków zastosowanie klauzul społecznych w postępowaniach nie miało wpływu na ich realizację. W przypadku zamówienia na wsparcie użytkowników lokalnej sieci komputerowej MŚ wprowadzenie klauzuli (...) ograniczyło zmiany w składzie zespołu skierowanego do realizacji zamówienia w siedzibie Zamawiającego.*

(dowód: akta kontroli str. 174, 181)

Dyrektor Generalna poinformowała, że jako instytucja promująca ekologiczne postawy, *Ministerstwo* główny nacisk kładzie na stosowanie aspektów środowiskowych, również w zamówieniach publicznych - w latach 2013, 2014 i 2015 *zielone zamówienia* (przeprowadzone w trybach *Pzp*) wynosiły odpowiednio 9, 15 i 16 zamówień (tj. odpowiednio 15,3%, 45,4% i 57,1%).

(dowód: akta kontroli str. 135, 137)

<sup>58</sup> Argumentację taką przedstawił Dyrektor BDG w odniesieniu do postępowań o udzielenie trzech zamówień publicznych dotyczących robót budowlanych: Nr BDGzp/216/64/2013/bk - umowa zawarta na okres od 17.02.2014 r. do 30.10.2015 r., Nr BDG-IV-216/58/2014/bk - umowa zawarta na okres od 01.04 do 10.07.2015 r. oraz Nr BDG-wzp/216/36/2015/bk - umowa zawarta na okres od 19.10 do 08.12.2015 r.

<sup>59</sup> Umowa Nr BDGtg/27/2013 z 8 kwietnia 2013 r. zawarta na okres 23 dni, czy umowa Nr BDGV/71/2014 z 27.08.2014 r. zawarta na okres 90 dni.

<sup>60</sup> Wg zestawień przedstawionych przez BDG. Pięć umów zostało zawartych w wyniku postępowań w trybach *Pzp* oraz dwie umowy zawarto w wyniku postępowań podprogowych.

3. Ustalono, iż zakładane cele społeczne osiągnięto w przypadku czterech z pięciu umów zawartych w wyniku postępowań przeprowadzonych w trybach Pzp<sup>61</sup>, tj. zatrudniono dwie osoby bezrobotne, jedną osobę niepełnosprawną oraz trzy osoby wykonywały swoje obowiązki w oparciu o umowę o pracę. W jednym przypadku<sup>62</sup> nie udało się osiągnąć celu społecznego, gdyż pomimo, że Wykonawca zgodnie z umową zatrudnił osobę bezrobotną, nie stawiała się ona jednak do pracy w wyznaczonym terminie.

W odniesieniu do dwóch badanych umów dotyczących zamówień podprogowych ustalono, iż w jednym przypadku<sup>63</sup> w którym zawarto warunek zatrudnienia osoby bezrobotnej, Wykonawca nie zatrudnił osoby bezrobotnej, co szerzej opisano w pkt 5 ustalonych nieprawidłowości na str. 17 niniejszego wystąpienia. Natomiast w odniesieniu do drugiej umowy<sup>64</sup> ustalono, iż Wykonawca, zgodnie z wymogami umowy zatrudnił osoby świadczące obsługę w *Ministerstwie* na podstawie umów o pracę (trzy osoby).

(dowód: akta kontroli str. 419-918)

Ponadto w dwóch postępowaniach na usługi pocztowe<sup>65</sup> (zamówienia podprogowe) określono kryterium społeczne uwzględniające liczbę osób, które wykonawca zatrudnia na podstawie umowy o pracę przy realizacji zadań związanych bezpośrednio z odbiorem i dostarczaniem przesyłek pocztowych. Kryterium temu przyporządkowano wagę 30%.

(dowód: akta kontroli str. 960-1040)

4. NIK w wyniku analizy dokumentacji dwóch zamówień publicznych, zrealizowanych przez MŚ, w których zastosowano klauzule społeczne oraz dwóch zamówień dotyczących usług tego samego typu, w których nie uwzględniono klauzul<sup>66</sup>, ustaliła że:

- we wszystkich zamówieniach kryterium oceny ofert była cena,
- liczba składanych ofert w przypadku zamówień, w których zastosowano klauzulę społeczną, była niższa niż w przypadku zamówień, w których takiej klauzuli nie zastosowano.

(dowód: akta kontroli str. 177, 182, 218-264, 324)

Ponadto w jednym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego<sup>67</sup>, w którym zastosowano kryterium dotyczące liczby pracowników zatrudnionych przy realizacji zamówienia na podstawie umowy o pracę<sup>68</sup> wygrała oferta (80 pkt), która była najtańsza (549 957,60 zł) i nie uwzględniała pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Oferta podmiotu, który w ofercie zadeklarował zatrudnienie na podstawie umowy o pracę największej liczby pracowników i zdobył

<sup>61</sup> Umowy Nr: BDGV/71/2014 z 27.08.2014 r., BDG-IV/56/2014 z 20.06.2014 r., Nr BKS/22/140/2015/ku z 29.12.2015 r., Nr BDG-I-72/2015 z 09.10.2015 r.

<sup>62</sup> Umowa Nr BDGtg/27/2013 z 08.04.2013 r.

<sup>63</sup> Umowa Nr BDG-86/2015 z 31.12.2015 r.

<sup>64</sup> Umowa Nr BDG-wi/8/2016 z 05.02.2016 r.

<sup>65</sup> Umowy: Nr 317077/W z 01.12.2015 r. i Nr 329846/W z 30.03.2016 r.

<sup>66</sup> Porównano dwa zamówienia o podobnym charakterze (z klauzulą społeczną i bez), tj. postępowanie Nr BDG-III-20/216/2014au na usługę sprzątnięcia budynku porównano z postępowaniem Nr BDGzp-37/216/2011au na sprzątnięcie pomieszczeń biurowych i terenu zewnętrznego MŚ, a postępowanie nr BDG-wzp-216/22/2015 na Świadczenie usług wsparcia użytkowników lokalnej sieci komputerowej MŚ oraz prowadzenie prac konserwacyjno-logistyczno-organizacyjnych związanych z utrzymaniem tej sieci – Help Desk IT porównano z postępowaniem na takie same prace Nr BDG-III-7/216/14/DL.

<sup>67</sup> Nr BDG-IV-216/22/2014, pn. Całodobowa ochrona gmachu Ministerstwa Środowiska przy ul. Wawelskiej 52/54 w Warszawie.

<sup>68</sup> Kryterium oceny stanowiły: cena (max. 80 pkt) oraz forma zatrudnienia osób skierowanych do realizowania zamówienia (max. 20 pkt, w tym 10 pkt za liczbę osób skierowanych do realizacji zamówienia zatrudnionych u wykonawcy na podstawie umowy o pracę oraz 10 pkt za liczbę osób zatrudnionych u wykonawcy na podstawie umowy o pracę w wymiarze pełnego etatu).

20 pkt w ramach kryterium jakościowego, kosztowała 951 792,00 zł i zajęła piąte miejsce spośród 14 złożonych ofert.

(dowód: akta kontroli str. 662-702)

Odnosnie wpływu zastosowania klauzul społecznych w prowadzonych postępowaniach na szacowaną cenę usług/robót Dyrektor BDG wyjaśnił, że Zamawiający nie posiadał informacji, jak takie wymogi wpływają na cenę realizowanej roboty budowlanej lub usługi.

(dowód: akta kontroli str. 317, 328)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena  
częstkowa

Zastosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych ma wspierać realizację celów społecznych (polityk społecznych), tj. m.in. ma za zadanie wsparcie integracji osób mających problemy społeczno-zawodowe. W MŚ klauzule społeczne stosowano zarówno w zamówieniach przeprowadzanych w trybach *Pzp*, jak również w zamówieniach podprogowych. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jako pozytywny efekt działań *Ministerstwa w zakresie* zastosowania klauzul społecznych zatrudnienie jednej osoby niepełnosprawnej, dwóch osób bezrobotnych oraz sześciu osób, które wykonywały swoje zadania na podstawie umowy o pracę.

#### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski  
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>69</sup>, wnosi o:

- 1) analizowanie możliwości zastosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych na etapie sporządzania planu zamówień publicznych;
- 2) opracowywanie *SIWZ*, w których przewiduje się zastosowanie klauzul społecznych, zgodnie z wymaganiami określonymi w ustawie *Pzp*;
- 3) egzekwowanie realizacji postanowień umów dotyczących klauzul społecznych przez wykonawców;
- 4) przekazanie do Prezesa UZP korekty *Informacji* o stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych w 2015 r.;
- 5) określenie informacji jakie mają się znaleźć w sprawozdaniu kwartalnym o zamówieniach publicznych składanym przez komórki organizacyjne do Wydziału Zamówień Publicznych BDG.

<sup>69</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 oraz Dz. U. z 2016 r., poz. 677.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania  
uwag  
i wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia      września 2016 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Ewa Polkowska

.....  
*podpis*