



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.003.08.2016
P/16/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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/Kontrolerzy]	Michał Maćkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr KAP/8/2016 z dnia 1 czerwca 2016 r. Katarzyna Czerwińska – Michalska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr KAP/40/2016 z dnia 8 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Brzezinach, 95-060 Brzeziny, ul. Sienkiewicza 16
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Pluta, Burmistrz Miasta Brzeziny (dowód: akta kontroli str. 5-8)
Zakres kontroli	1. Działania Urzędu Miasta w Brzezinach w zakresie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. 2. Realizacja przez Urząd Miasta w Brzezinach obowiązków w zakresie planowania, realizacji i kontroli zamówień publicznych uwzględniających klauzule społeczne. 3. Efekty stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2013 r. do 30 kwietnia 2016 r.

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają:

- NIK – Najwyższa Izba Kontroli
- Burmistrz – Burmistrz Miasta Brzeziny
- Urząd lub Miasto - Urząd Miasta w Brzezinach
- Zamawiający – Urząd Miasta w Brzezinach
- Pzp lub ustawa Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych¹
- SIWZ – Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia

II. Ocena² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK w *Urzędzie* zapewniono warunki oraz podjęto działania, które skutkowały stosowaniem na szeroką skalę klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. W kontrolowanym okresie zrealizowano 21 zamówień publicznych o łącznej wartości 14 383,8 tys. zł, w których uwzględniono klauzule społeczne, co stanowiło 25,6% liczby i 64,4% wartości brutto umów podpisanych przez *Urząd* w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych z zastosowaniem *Pzp*.

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

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

Klauzule społeczne zastosowano w:

- 18 zamówieniach na podstawie art. 29 ust. 4 pkt 1 lit b) ustawy *Pzp* i dotyczyły one zobowiązania wykonawcy do zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy przy wykonywaniu całego zamówienia, co najmniej jednej osoby niepełnosprawnej na podstawie umowy o pracę lub spółdzielczej umowy o pracę;
- trzech zamówieniach na podstawie art. 22 ust 2 ustawy *Pzp*.

Zaangażowanie *Urzędu* w realizację zamówień z zastosowaniem klauzul społecznych pozwoliło na zatrudnienie w kontrolowanym okresie 18 osób niepełnosprawnych oraz umożliwiło w trzech zamówieniach realizację kontraktu przedsiębiorcom zatrudniającym powyżej 50% pracowników niepełnosprawnych. W ocenie NIK wpisuje się to w ideę stosowania klauzul jako narzędzia realizacji celów społecznych (polityk społecznych). Takie działania *Urzędu* wspierają bowiem integrację osób mających problemy społeczno – zawodowe.

W ocenie NIK, w *Urzędzie* prawidłowo planowano i realizowano obowiązki w zakresie zastosowania klauzul społecznych w prowadzonych zamówieniach publicznych. Zapewniony został również skuteczny nadzór nad realizacją umów zawartych z wykonawcami w części dotyczącej zastosowania klauzuli społecznej.

Formułując powyższą ocenę NIK zauważa duże zaangażowanie *Urzędu* w zakresie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych (zarówno w zakresie skali jak i dwóch typów klauzul), pomimo ich fakultatywności w przepisach *Pzp*. Stwierdzony przez NIK brak, w trzech ogłoszeniach o zamówienie publiczne, postanowień dotyczących zastosowania przez *Zamawiającego* klauzuli społecznej w postępowaniu przetargowym, nie miał wpływu na właściwe poinformowanie potencjalnych wykonawców o nałożonych dodatkowych obowiązkach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania *Urzędu Miasta Brzeziny* w zakresie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Opis stanu faktycznego

1.1. W dokumentach strategicznych³ i wewnętrznych⁴ *Urzędu* nie zostały uwzględnione i opisane w sposób formalny zasady stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Stosownie do postanowień zawartych w *Regulaminie organizacyjnym*⁵ kwestie zamówień publicznych zostały przypisane do Wydziału Rozwoju, Infrastruktury i Mienia. Do jego zadań należał m.in. wybór trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i koordynowanie działań związanych z zamówieniami publicznymi, wyznaczanie terminów rozpoczęcia procedur przetargowych oraz przygotowanie ogłoszeń dotyczących zamówień publicznych i przekazywanie ich do publikacji, przygotowywanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub dokumentacji podstawowych czynności zamówienia publicznego i sporządzanie projektów umów (§ 13 ust. 4 regulaminu).

(dowód: akta kontroli str. 9-14; 239-242; 247-251; 257-260)

³ Należą do nich m.in.: Strategia Rozwoju Miasta Brzeziny na lata 2014 – 2020, Strategia Promocji Miasta Brzeziny 2014 – 2020, Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Brzeziny na lata 2014 – 2020, Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Brzeziny na lata 2015 – 2020. W dokumentach tych jest mowa o *ekonomii społecznej* oraz *wspieraniu osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym*.

⁴ Zarządzeniami Burmistrza Miasta Brzeziny Nr: 131/2012 z dnia 31 sierpnia 2012 r., 157/2013 z dnia 24 października 2013 r., 214/2013 z dnia 31 grudnia 2013 r., 16/2014 z dnia 26 lutego 2014 r., 45/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. oraz 229/2015 z dnia 31 grudnia 2015 r. zostały zatwierdzone i wprowadzone do użytku służbowego w *Urzędzie* Regulaminy udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 Euro (a później 30 000 Euro). W *Urzędzie* nie wprowadzono zarządzeń w zakresie stosowania ustawy *Pzp* powyżej wartości określonej w art. 4 ust. 8.

⁵ Zarządzenia Burmistrza Miasta Brzeziny w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego *Urzędu Miasta Brzeziny* Nr: 122/2012 z dnia 24 sierpnia 2012 r., 212/2013 z dnia 31 grudnia 2013 r., 3/2015 z dnia 21 stycznia 2015 r., 11/2015 z dnia 29 stycznia 2015 r., 46/2015 z dnia 31 marca 2015 r., 221/2015 z dnia 22 grudnia 2015 r., 10/2016 z dnia 25 stycznia 2016 r.

1.2. W okresie objętym kontrolą 5 pracowników *Urzędu*⁶ uczestniczyło w szkoleniach dotyczących przepisów ustawy *Pzp*, których przedmiotem były także zagadnienia związane ze stosowaniem klauzul społecznych. Były to m.in. „Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych”, „Zielone zamówienia publiczne”, „Postępowanie o udzielenie zamówienia po nowelizacji prawa zamówień publicznych ze względu na implementację dyrektywy”. Ponadto *Burmistrz* uczestniczył jako prelegent lub ekspert na seminariach organizowanych m.in. przez *Urząd Zamówień Publicznych*⁷ lub *Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad*⁸.

W postępowania przetargowe, w tym w przygotowanie dokumentacji przetargowej, w których stosowano klauzule społeczne, zaangażowanych było 17 pracowników, z których 5 brało udział w wyżej opisanych szkoleniach dotyczących zamówień publicznych.

Burmistrz wyjaśnił, że w szkoleniach z zakresu klauzul społecznych brali udział pracownicy bezpośrednio zaangażowani w zadania związane z klauzulami społecznymi, czy to na etapie SIWZ czy też już na etapie realizacji przedmiotu zamówienia. Pozostałe osoby, które nie uczestniczyły w szkoleniach z zakresu klauzul społecznych nie zgłaszały takich potrzeb, a ich zaangażowanie w procedurę zamówień publicznych nie jest związane z klauzulami społecznymi bądź związane w bardzo ograniczonym zakresie.

Od dnia wejścia w życie przepisów umożliwiających stosowanie klauzul społecznych *Urząd* zrealizował działania mające na celu ich zastosowanie w zamówieniach publicznych. Efektem tych działań było zrealizowanie w okresie od 2011 r. do 30 kwietnia 2016 r. 29 takich zamówień (w tym 21 w okresie objętym kontrolą i ośmiu w latach 2011-2012).

(dowód: akta kontroli str. 19-33; 124-186; 243-251; 261-266)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

W ocenie NIK brak formalnego ustanowienia, zarówno w dokumentach strategicznych jak i w wewnętrznych, kwestii stosowania klauzul społecznych, nie stanowił bariery dla *Urzędu* w ich szerokim wykorzystaniu do kreowania ekonomii społecznej *Miasta Brzeziny*. Od wejścia w życie przepisów *Pzp*⁹, umożliwiających stosowanie klauzul społecznych, zrealizowano bowiem łącznie 29 zamówień¹⁰, co skutkowało zatrudnieniem 39 osób niepełnosprawnych.

2. Realizacja przez *Urząd Miasta Brzeziny* obowiązków w zakresie planowania, realizacji i kontroli zamówień publicznych uwzględniających klauzule społeczne.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą nie sporządzano na dany rok budżetowy formalnych planów zamówień publicznych. Brak jest również udokumentowanych analiz i ocen zamówień publicznych (w tym także tych, co do

⁶ W 2013 r. – 4 pracowników; w 2014 r. – 1 pracownik; w 2015 r. – 2 pracowników; w 2016 r. – 2 pracowników.

⁷ „Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych” – twarz ogólnopolskiej kampanii realizowanej przez UZP, Fundację Fundusz Współpracy, ISP oraz MPiPS w ramach realizacji ogólnopolskiego projektu „Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej” – ogólnopolski program bezpłatnych szkoleń na temat możliwości stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. *Miasto Brzeziny* zostało podane jako przykłady dobrych praktyk w podręczniku „Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych”.

⁸ Szkolenie dla pracowników GDDKiA na temat „Dlaczego nie stosujemy klauzul społecznych – aspekty praktyczne”.

⁹ Dane do dnia 30 kwietnia 2016 r.

¹⁰ 26 zamówień z wykorzystaniem klauzuli opisanej w 29 ust. 4 pkt 1 lit. b) oraz 3 zamówień z wykorzystaniem klauzuli opisanej w art. 22 ust. 2 ustawy *Pzp*.

których nie mają zastosowania przepisy ustawy Pzp, tzw. zamówienia podprogowe) w zakresie uwarunkowań możliwości zastosowania w nich klauzul społecznych.

Zgodnie z wyjaśnieniami *Burmistrza decyzje co do zastosowania klauzuli społecznej w danym zamówieniu publicznym, zapadają w ciągu roku budżetowego na bieżąco, dla każdego zamówienia osobno w formie ustnej (...). Indywidualnie dla każdego zamówienia publicznego dokonywana jest przez Kierownika Zamawiającego analiza pod kątem racjonalności zastosowania klauzuli społecznej, uwzględniająca przedmiot zamówienia, długość okresu realizacji zamówienia, wartość zamówienia w oparciu o wysokość środków budżetowych zaplanowanych w budżecie na dane zadanie (...). Zastosowanie klauzuli społecznej w zamówieniach publicznych Miasta Brzeziny ma na celu wsparcie osób wykluczonych bądź zagrożonych wykluczeniem społecznym i dotyczy głównie osób niepełnosprawnych. Ponieważ analiza dokonana w 2011 r. przy współdziałaniu Powiatowego Urzędu Pracy w Brzezinach wskazała, że spośród osób wykluczonych z rynku pracy, to właśnie osoby niepełnosprawne wykazują największą chęć do podjęcia pracy.*

(dowód: akta kontroli str. 239-242; 244-251; 257-260; 347-349)

W zakresie zamówień podprogowych¹¹ *Burmistrz wyjaśnił, że: Zamawiający przyjął, iż zastosowanie w nich klauzul społecznych nie spełniłoby swojej roli. Najczęściej są to zamówienia krótkotrwałe, jednorazowe (zakupy, usługi), o niskiej wartości i stosowanie klauzul w ocenie Zamawiającego z uwagi na przedmioty zamówień i ich wartość jest niezasadne, nie spełniłoby celu społecznego.*

(dowód: akta kontroli str. 239-242; 244-251)

Analiza wybranych zamówień, do których nie zastosowano ustawy Pzp¹² wykazała, że są to zamówienia jednorazowe, o niskiej wartości, z wyjątkiem kilku pozycji, z których do badania wybrano 8 o wartości brutto od 3 813,0 zł do 70 725,0 zł. Stwierdzono, że dwie umowy zawarte były na okres 12 miesięcy, pozostałe na okres jednego miesiąca. Przy czym umowy zawarte na okres 12 miesięcy dotyczyły sprawowania stałego nadzoru serwisowego nad licencjonowanym oprogramowaniem oraz sprawowania nadzoru autorskiego nad eksploatacją oprogramowania.

(dowód: akta kontroli str. 34-123; 275-340)

2.2. W okresie objętym kontrolą *Urząd* przeprowadził 21 postępowań¹³ o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego z zastosowaniem klauzul społecznych na łączną kwotę 14 383,8 tys. zł¹⁴, co stanowiło odpowiednio 25,6% liczby i 64,4% wartości umów podpisanych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 124-186)

¹¹ Dla wartości zamówień poniżej kwoty określonej w art. 4 ust. 8 ustawy Pzp.

¹² Badanie zostało przeprowadzone w oparciu o Rejestry zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 000 Euro. Zamówienia te poddano analizie pod kątem okresu obowiązywania i charakteru przedmiotu zamówienia (usługa).

¹³ 18 z zastosowaniem klauzuli społecznej opisanej w art. 29 ust. 4, pkt 1 lit b) ustawy Pzp oraz 3 z zastosowaniem klauzuli społecznej opisanej w art. 22 ust. 2 ust. Pzp.

¹⁴ W 2013 r. – 9 umów na łączną kwotę 4 516,3 tys. zł (tj. 25,7% liczby i 61,9% wartości), w 2014 r. – 3 umowy na łączną kwotę 4 947,7 tys. zł (tj. 13,6% liczby i 62,9% wartości), w 2015 r. – 8 umów na łączną kwotę 4 803,0 tys. zł (tj. 34,8% liczby i 68,7% wartości), 2016 r. – 1 umowa na kwotę 116,8 tys. zł (tj. 50,0% liczby i 66,1% wartości).

¹⁵ Co stanowiło odpowiednio 3,3% liczby i 53,4% wartości wszystkich umów zawartych przez *Urząd* w okresie objętym kontrolą.

Szczegółowym badaniem NIK objęto 10 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego¹⁶ z zastosowaniem klauzul społecznych, w wyniku których zawarto umowy o łącznej wartości 12 368,0 tys. zł. Ustalono, że *Urząd*:

- określił w *SIWZ*, zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt 9 i 11 *Pzp* informacje w zakresie zastosowania w postępowaniu o zamówienie publiczne klauzul społecznych;
- zawarł w projektach umów¹⁷ (a następnie w zawartych umowach) niezbędne postanowienia zabezpieczające¹⁸ *Zamawiającego* przed ewentualnym niewywiązywaniem się przez wykonawcę obowiązków wynikających z zastosowanych klauzul społecznych;
- umieścił w projektach umów (a następnie w zawartych umowach) niezbędne postanowienia regulujące kwestie uprawnień do kontroli i monitoringu w zakresie obowiązków wynikających z zastosowania klauzul społecznych.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki:

- rezygnacji przez *Zamawiającego* z zaproponowanej klauzuli społecznej;
- unieważnienia postępowań z powodów błędnego przygotowania w *SIWZ* opisu zastosowania klauzuli oraz sposobu jej wykonania;
- zmiany treści *SIWZ* w części dotyczącej klauzuli społecznej¹⁹;
- naruszenia terminów²⁰ w udzielaniu odpowiedzi przez *Urząd* na zadawane przez wykonawców pytania.

(dowód: akta kontroli str. 124-177; 341-346; 350-1330)

W trakcie przeprowadzanych postępowań przez *Urząd*, wykonawcy zwracali się o wyjaśnienia, w zakresie zastosowanej klauzuli społecznej w dwóch postępowaniach²¹. W jednym przypadku zapytanie miało miejsce w unieważnionym postępowaniu. W jednym przypadku wykonawca wnosił o usunięcie warunku wynikającego z klauzuli określonej w art. 22 ust. 2 ustawy *Pzp*²².

(dowód: akta kontroli str. 257-260; 341-346; 534-538; 1137-1143; 1347-1349)

Jak wyjaśnił *Burmistrz*, *Zamawiający dokonuje ustalenia wartości szacunkowej zamówienia zgodnie z art. 32 i 33 ustawy Pzp. Nie uwzględnia przy szacowaniu faktu zastosowania klauzuli społecznej, natomiast posiadając wiedzę ile na dane zadanie może przeznaczyć środków budżetowych (w oparciu o kosztorys inwestorski bądź wysokość środków przeznaczonych na dane zadanie w budżecie), decyduje o zastosowaniu bądź nie klauzuli społecznej i o ilości osób wymaganej do zatrudnienia przez Wykonawcę.*

Do ustalania wartości szacunkowej zamówień *Miasta*, w których zastosowano klauzule społeczne, nie korzystano z odpłatnej pomocy podmiotów zewnętrznych.

Jak wyjaśnił *Burmistrz*, zastosowanie klauzuli nie spowodowało problemów w trakcie realizacji zamówień. *Występowały natomiast przypadki, że wykonawcy przed przystąpieniem do realizacji zamówienia zwracali się do Zamawiającego z prośbą o pomoc w znalezieniu osoby niepełnosprawnej gotowej do podjęcia pracy przy*

¹⁶ Wybranych przez kontrolera w sposób celowy – 7 postępowań z zastosowaniem klauzuli opisanej w art. 29 ust. 4 pkt 1 lit b) ustawy *Pzp* oraz 3 z zastosowaniem klauzuli opisanej w art. 22 ust. 2 ustawy *Pzp*.

¹⁷ Stanowiący załącznik do *SIWZ*.

¹⁸ *Urząd* zastosował sankcje wobec wykonawcy w postaci kar umownych w zależności od zamówienia w wysokości od 0,5% do 5% za cały przedmiot umowy, za każdy rozpoczęty miesiąc niedotrzymania warunku.

¹⁹ W jednym postępowaniu (RI.271.12.2013) wykonawca wystąpił z pytaniem o doprecyzowanie w kwestii sposobu obliczania kary.

²⁰ Wynikających z ustawy *Pzp*.

²¹ W postępowaniu RI.271.14.2015 jeden wykonawca poprosił o doprecyzowanie w jakim okresie czasu ma być zatrudniony niepełnosprawny. W unieważnionym postępowaniu RI.271.12.2013 – jeden wykonawca zapytał czy *Zamawiający* potwierdza konieczność zatrudnienia co najmniej jednej osoby niepełnosprawnej.

²² W postępowaniu RI.271.14.2013 – wniosek wykonawcy wpłynął po upływie połowy terminu na składanie ofert. Na podstawie art. 38 ust. 1a ustawy *Pzp*, *Zamawiający* nie miał obowiązku rozpatrywania wniosku i pozostawił go bez rozpoznania.

realizacji danego zadania. Zamawiający we współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy w Brzezinach pomagał Wykonawcy w znalezieniu takich osób.

Urząd nie dokonywał oceny ani analiz społecznych skutków zastosowania klauzul społecznych w zamówieniach jak również analizy kosztów i korzyści.

(dowód: akta kontroli str. 244-251; 275-340)

W kontrolowanym przez NIK okresie, wystąpiło 14 przypadków unieważnienia postępowań²³ w których zastosowano klauzule społeczne. W żadnym z kontrolowanych unieważnionych postępowań, powodem unieważnienia nie były kwestie zastosowanych klauzul społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 124-177; 1331-1678)

2.3. W umowach o realizację zamówienia publicznego zawarto postanowienia uprawniające zamawiającego do skutecznego egzekwowania realizacji klauzul społecznych, tj. sankcji z tytułu niespełnienia wymagań w zakresie prawidłowego stosowania danej klauzuli społecznej oraz sposobu kontroli/monitorowania jej realizacji.

W przypadku klauzuli opisanej w art. 29 ust 4, pkt 1 lit b) ustawy Pzp, postanowienia objętych badaniem umów wskazywały, że *Zamawiający* ma prawo na każdym etapie realizacji zamówienia zwrócić się do wykonawcy o przedstawienie dokumentacji zatrudnienia osób niepełnosprawnych, natomiast wykonawca ma obowiązek przedstawić ją niezwłocznie *Zamawiającemu*.

Procedura działań kontrolnych/monitoringowych nad wykonawcami w zakresie obowiązków wynikających z zastosowania klauzul społecznych, nie została w *Urzędzie* sformalizowana²⁴.

W zakresie realizacji 18 zamówień²⁵ pracownicy *Urzędu* przeprowadzili 36 kontroli²⁶ dotyczących wywiązywania się z obowiązków wykonawcy wynikających z zastosowanej klauzuli społecznej. Działania kontrolne skutkowały nałożeniem wobec jednego wykonawcy kary za niezatrudnienie w wyznaczonym terminie jednej osoby niepełnosprawnej²⁷.

W zakresie realizacji trzech zamówień²⁸ pracownicy *Urzędu* przeprowadzili 34 kontrole²⁹ dotyczące wywiązywania się z obowiązków wykonawcy wynikających z zastosowanej klauzuli społecznej. Działania kontrolne wykazały, że wykonawcy wywiązywali się z obowiązków umownych nałożonych w wyniku zastosowania przez *Urząd* klauzul społecznych.

Jak wyjaśnił *Burmistrz*, nadzór nad realizacją zawartej umowy z wykonawcą w części dotyczącej klauzul społecznych, który określony jest w postanowieniach umowy zawartej z wykonawcą w praktyce przedstawia się następująco:

- *pracownik Urzędu Miasta Brzeziny, który prowadzi sprawy osobowe pracowników, weryfikuje dostarczone do Urzędu Miasta Brzeziny przez*

²³ W unieważnionych przez *Urząd* 14 postępowaniach (dotyczących 9 zadań inwestycyjnych) wystąpiły cztery przypadki zaniechania dalszego ogłaszania postępowań na zadanie ze względu na brak środków w budżecie Miasta, jeden przypadek podzielenia zadania na dwa postępowania (w obu przypadkach doszło do rozstrzygnięcia i podpisania umowy) oraz jeden przypadek przekazania do realizacji zamówienia do Centrum Kultury Fizycznej w Brzezinach. W trzech przypadkach, ponowne ogłoszenie postępowania wyłoniło wykonawcę. We wszystkich postępowaniach konsekwentnie stosowano klauzule społeczne.

²⁴ W postaci regulaminu, zarządzenia, pisemnego polecenia służbowego bądź w zakresach obowiązków pracowników.

²⁵ Z zastosowaniem klauzuli społecznej opisanej w art. 29 ust. 4, pkt 1 lit b) ustawy Pzp.

²⁶ Średnio kontrola/monitoring odbywała się co jeden miesiąc i 21 dni.

²⁷ Nałożono karę w wysokości 1 752,58 zł w zakresie zawartej w dniu 19 kwietnia 2016 r. umowy nr RI.108/2016 z CEZDROG Cezary Jeżak.

²⁸ Z zastosowaniem klauzuli społecznej opisanej w art. 22 ust. 2) ustawy Pzp.

²⁹ Średnio kontrola/monitoring odbywała się co miesiąc przy składaniu faktury przez wykonawcę za wykonaną usługę.

wykonawcę, potwierdzone za zgodność z oryginałem kserokopie dokumentacji zatrudnienia osób zatrudnionych w związku z klauzulą społeczną z art. 29 ust. 4 Pzp,

- pracownik Urzędu Miasta Brzeziny, który realizuje zadania wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i ustawy o odpadach, kontroluje wykonawcę z wykonania klauzuli społecznej z art. 22 ust. 2 (stosowana wyłącznie w zamówieniach publicznych na odbiór odpadów komunalnych w Mieście Brzeziny),
- pracownik Urzędu Miasta Brzeziny, który koordynuje i na bieżąco nadzoruje przebieg procesu inwestycyjnego, w przypadku zatrudnienia przez wykonawcę osób niepełnosprawnych w charakterze pracowników fizycznych na terenie prowadzonej inwestycji, sprawdza obecność pracownika w miejscu prowadzonej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 15-18; 124-133; 244-251; 267-282; 341-346; 350-1330; 1679-1918)

2.4. W okresie objętym kontrolą nie był przeprowadzony w Urzędzie audyt oraz kontrola wewnętrzna dotycząca stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 9-14; 197-242; 244-251; 275-278)

Ustalone
nieprawidłowości

W trzech zamówieniach publicznych, których zastosowano klauzulę społeczną, opisaną w art. 29 ust. 4, pkt 1 lit b) ustawy Pzp, Urząd nie zamieszczał w ogłoszeniu o zamówienie tej informacji.

Burmistrz wyjaśnił, że postanowienia te są niewiążącymi zaleceniami i nie wynikają wprost z obowiązujących przepisów prawa. *W ocenie Zamawiającego wystarczające jest umieszczanie stosownych zapisów dot. klauzuli społecznej (...) w SIWZ oraz we wzorze umowy (stanowiącym załącznik do SIWZ). (...) Wykonawcy w formularzu oferty, stanowiącym załącznik do SIWZ oświadczają, iż zapoznali się z dokumentami przetargowymi oraz z projektem umowy stanowiącej załącznik do SIWZ, akceptują jej treść i warunki oraz zobowiązują się do zawarcia jej w przypadku wyboru ich oferty. Stosowane przez Zamawiającego zapisy nie budzą wątpliwości dla wykonawców i są przez nich akceptowane. Wykonawcy są świadomi zastosowania klauzuli społecznej a tym samym zatrudnienia osoby niepełnosprawnej, o czym może świadczyć fakt, iż nie było przypadku niezatrudnienia przez wykonawcę osoby niepełnosprawnej.*

(dowód: akta kontroli str. 271-274; 343-344; 864-1188; 1254-1330)

NIK nie podziela stanowiska zamawiającego. Zgodnie z art. 5a ust. 3 pkt 2 Pzp³⁰, ogłoszenie o zamówieniu powinno zawierać informacje niezbędne z uwagi na okoliczności jego udzielenia w szczególności opis przedmiotu zamówienia.

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. Zgodnie z przywołanym przepisem to do Zamawiającego należy wybór, czy skorzysta z możliwości zastosowania klauzuli społecznej przy realizacji zamówienia publicznego. W przypadku gdy Zamawiający decyduje się na skorzystanie z klauzuli społecznej, to zobowiązany jest zawrzeć taką informację w opisie przedmiotu zamówienia. W związku z powyższym, informacje o warunkach zastosowanej klauzuli społecznej, powinny być zawarte już

³⁰ Art. 5a został dodany do ustawy Pzp z dniem 19 października 2014 r. i obowiązywał do 27 lipca 2016 r.

na etapie sporządzenia ogłoszenia o zamówieniu, tak 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.

Zgodnie z podręcznikiem „Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych”³¹, Zamawiający decydując się na zastosowanie klauzul społecznych jest zobowiązany do określenia odpowiednich wymagań m.in. w ogłoszeniu o zamówienie. Upublicznienie i odpowiednie poinformowanie potencjalnych oferentów o wymaganiach społecznych jest jednym z podstawowych warunków zastosowania klauzul społecznych. Zgodnie z zaleceniami podręcznika, oferenci muszą być świadomi wszystkich zobowiązań, które będą uwzględniać przygotowując swoje oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Ocena
częstkowa

W *Urzędzie* dokonywano analiz możliwości zastosowania klauzul społecznych w prowadzonych zamówieniach publicznych. Brak jest wprawdzie dowodu, potwierdzającego ich przeprowadzenie, jednak w ocenie NIK o ich dokonywaniu świadczą po pierwsze skala stosowania w praktyce klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, po drugie jakość i wyniki postępowań. W *Urzędzie* zapewniony został skuteczny nadzór nad stosowaniem klauzul społecznych w udzielanych zamówieniach. Monitorowanie i kontrola sprawowana nad wykonawcami przez *Miasto*, skutkowało nałożeniem kary tylko w jednym przypadku za zbyt późne zatrudnienie osoby niepełnosprawnej.

W ocenie NIK brak umieszczenia informacji o stosowaniu klauzuli społecznej w ogłoszeniu o zamówienie, miało charakter formalny i nie miało wpływu na prawidłowość zastosowania przez *Urząd* klauzul społecznych w zamówieniach. *Urząd* zapewnił pełną informację o wymaganiach społecznych w *SIWZ* oraz jego załącznikach (m.in. projekcie umowy z wykonawcą).

Brak w *Urzędzie* formalnego ustanowienia procedur stosowania klauzul społecznych nie stanowi, jak wykazała kontrola, bariery dla *Urzędu* w ich szerokim wykorzystaniu do kreowania ekonomii społecznej *Miasta Brzeziny*. Stosowanie klauzul na tak szeroką skalę jest związane z zaangażowaniem obecnego kierownictwa *Urzędu* (*Burmistrz* jest ekspertem w dziedzinie ekonomii społecznej), w ocenie NIK, istnieje zatem ryzyko, że przy jego zmianie tendencja ta może ulec odwróceniu, o czym może świadczyć fakt niestosowania klauzul w jednostkach organizacyjnych *Miasta Brzeziny*.

3. Efekty stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2013 – 2016 (do 30 kwietnia br.) w wyniku udzielonych zamówień publicznych *Urząd* podpisał 645³² umów na łączną kwotę 26 944,3 tys. zł³³, w tym 21 umów na łączną kwotę 14 383,8 tys. zł³⁴, w których zastosowano klauzule społeczne, co stanowiło 3,3% liczby i 53,4% wartości tych umów.

Efektem zastosowanych przez *Urząd* klauzul w okresie kontrolowanym, było zatrudnienie 18 osób niepełnosprawnych³⁵. W ramach zrealizowanych zamówień publicznych wykazano, że osoby te zatrudniono na następujących etatach:

³¹ Pkt. 2.3.3.3 Podręcznika wydanego przez *Urząd Zamówień Publicznych*, Warszawa 2014 r.

³² W roku 2013 – 170, w roku 2014 – 241, w roku 2015 – 180, w roku 2016 – 54.

³³ W roku 2013 – 8 095,6 tys. zł, w roku 2014 – 9 708,0 tys. zł, w roku 2015 – 8 256,1 tys. zł, w roku 2016 – 884,7 tys. zł.

³⁴ W roku 2013 – 4 516,3 tys. zł, w roku 2014 – 4 947,7 tys. zł, w roku 2015 – 4 803,0 tys. zł, w roku 2016 – 116,8 tys. zł.

³⁵ W przypadku trzech postępowań w których zastosowano klauzule określone w art. 22 ust 2 ustawy Pzp nie można w sposób jednoznaczny określić efektu rzeczowego, gdyż wymogiem było zatrudnienie w przedsiębiorstwie minimum 50% osób niepełnosprawnych.

konserwatora dróg (jedna osoba), robotnika drogowo – budowlanego (jedna osoba), pracownika fizycznego (dwie osoby), portiera (trzy osoby), robotnika budowlanego (jedna osoba), głównego mechanika (jedna osoba), kierowcy (jedna osoba), monteru urządzeń zabawowych (jedna osoba), prezesa (jedna osoba), pracownika biurowego (cztery osoby).

(dowód: akta kontroli str. 124-191; 239-243; 261-266)

3.2. W celu ustalenia efektów stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych badaniem objęto dwa zamówienia publiczne o podobnym charakterze³⁶ realizowane przez *Urząd*, z czego w jednym nie zastosowano klauzuli społecznej.

Z analizy zestawienia przygotowanego przez *Urząd*, na podstawie kosztorysów ofertowych ww. zamówień wynika, że nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, czy klauzula społeczna podwyższała koszty całego zamówienia. We wszystkich postępowaniach *Urzędu*, w których zastosowano klauzule społeczne, jako podstawę rozliczenia z wykonawcą, zastosowano wynagrodzenie ryczałtowe.

Burmistrz wyjaśnił, że zamawiający nie dokonywał nigdy analizy czy zamówienia objęte klauzulami mogą powiększać koszt postępowania przetargowego (...) i nie posiada wiedzy na temat czy zastosowanie klauzul społecznych (...) pociąga za sobą wyższe koszty dla Zamawiającego, czy też niższe, czy na tym samym poziomie. (...) Zamawiający nie uwzględnia przy szacowaniu wartości zamówienia faktu zastosowania klauzuli społecznej, natomiast posiadając wiedzę ile na dane zadanie może przeznaczyć środków budżetowych, decyduje o zastosowaniu, bądź nie, klauzuli społecznej, o ilości osób wymaganej do zatrudnienia przez Wykonawcę. W ocenie *Burmistrza*, żądanie zatrudnienia dużej liczby osób w ramach klauzuli mogłoby wpłynąć znacząco na wzrost kosztów wykonawcy jako pracodawcy a zarazem na wysokość wynagrodzenia za realizację zadania.

(dowód: akta kontroli str. 187-192; 244-251; 267-270)

We wszystkich badanych SIWZ, określając kryteria oceny ofert, *Urząd* nie uwzględnił możliwości pozyskania przez wykonawcę dodatkowych punktów za zastosowanie klauzul społecznych, traktując jej zastosowanie jako kryterium dopuszczające do postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 350-1330)

Burmistrz wskazał m.in., że korzyści ze stosowania klauzul: są sposobem na kryzys, ponieważ koszty pracy są niższe od rozwiązań nie zawierających klauzul społecznych; pracownicy objęci zatrudnieniem w ramach klauzul są mniej mobilni, więc kreują rozwój lokalny; są sposobem na wyrównywanie szans, na dostęp do rynku pracy dla grup defaworyzowanych; koszty nakładów na pomoc społeczną obniżają się ze względu na reintegrację klientów pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 244-251)

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 przede wszystkim wsparcie integracji osób mających problemy społeczno – zawodowe. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jako pozytywny efekt działań *Urzędu* w zakresie

³⁶ Do porównania wybrano z rejestru zamówień publicznych przetargi pn: 1) Budowa ponadpokoleniowego budynku wielorodzinnego komunalnego na terenach rewitalizowanych w Brzezinach – postępowanie z 2014 r. (w zamówieniu zastosowano klauzulę opisaną w art. 29 ust. 4, pkt. 1 lit. b) ustawy Pzp). 2) Rozbiórka budynków gospodarczych i zagospodarowanie terenu w ramach zadania inwestycyjnego pn. Budowa ponadpokoleniowego budynku wielorodzinnego komunalnego na terenach rewitalizowanych w Brzezinach - postępowanie z 2015 r. (w zamówieniu nie zastosowano klauzuli społecznej).

zastosowania klauzul społecznych zatrudnienie 18 osób niepełnosprawnych w zakresie przeprowadzonych 18 postępowań oraz umożliwienie w 3 zamówieniach realizację kontraktu, przedsiębiorcom zatrudniającym powyżej 50% pracowników niepełnosprawnych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁷, wnosi o podawanie w ogłoszeniach dotyczących zamówień publicznych informacji o zastosowanej klauzuli społecznej.

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 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 dyrektora Departamentu Administracji Publicznej 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, września 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontrolerzy:
Katarzyna Czerwińska - Michalska
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
podpis

Michał Maćkiewicz
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

³⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.