



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.003.10.2016
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
Kontrolerzy	Łukasz Malec, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/19/2016 z dnia 1 czerwca 2016 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy w Warszawie pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Gronkiewicz-Waltz Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy od 26 listopada 2006 r.
Zakres kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy zakresie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.2. Realizacja przez Urząd Miasta Stołecznego Warszawy 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
- Prezydent – Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy
- Miasto – Miasto Stołeczne Warszawa
- Urząd lub Miasto - Urząd Miasta Stołecznego Warszawy
- Zamawiający – Urząd Miasta Miasta Stołecznego Warszawy
- Pzp lub ustawa Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych¹
- SIWZ – Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
- Zarządzenie Nr 1243/2015 – Zarządzenie Prezydenta Nr 1243/2015 w sprawie stosowania klauzul społecznych²
- *Zasady udzielania zamówień publicznych z zastosowaniem klauzul społecznych* – Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 1243/15

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

² Zarządzenie Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 1 września 2015 r. w sprawie stosowania klauzul społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w Urzędzie m.st. Warszawy i wybranych jednostkach organizacyjnych m.st. Warszawy

II. Ocena kontrolowanej działalności³

W ocenie NIK, w Urzędzie zapewniono warunki dla stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. W celu zwiększenia liczby zamówień publicznych uwzględniających klauzule społeczne podjęto działania, które polegały na wydaniu w II połowie 2015 r. zarządzenia wprowadzającego obowiązek stosowania klauzul społecznych w niektórych zamówieniach publicznych oraz zorganizowaniu w tym zakresie szkoleń dla pracowników.

Urząd, w okresie objętym kontrolą, uwzględnił klauzule i aspekty społeczne w 19 zamówieniach publicznych w wyniku których podpisano 21 umów o łącznej wartości 29 362,0 tys. zł, co stanowiło 0,1% udzielonych zamówień ogółem i 1,7% wartości brutto podpisanych umów. Klauzule społeczne dotyczyły przede wszystkim zatrudnienia pracowników (w tym niepełnosprawnych) na podstawie umowy o pracę, a aspekty społeczne (którym oprócz ceny przypisywano wagę od 5% do 20%) zatrudnienia osób bezrobotnych albo niepełnosprawnych.

Zaangażowanie Urzędu w realizację zamówień z zastosowaniem aspektów i klauzul społecznych pozwoliło na zatrudnienie, w okresie objętym kontrolą, 16 osób niepełnosprawnych oraz 130 osób na podstawie umowy o pracę.

Formułując powyższą ocenę NIK zauważa prawidłowy kierunek działań kontrolowanej jednostki, która pomimo fakultatywności stosowania klauzul społecznych uwzględniała je w zamówieniach publicznych. Jako dobrą praktykę należy także wskazać uwzględnianie w zamówieniach aspektów społecznych, dodatkowo premiujących wykonawców.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Urzędu w zakresie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Opis stanu faktycznego

1.1. W dokumentach strategicznych Miasta nie zostały wyodrębnione zagadnienia odnoszące się wprost do stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Zastępca Dyrektora Biura Pomocy i Projektów Społecznych wskazał, że w dokumentach o charakterze strategicznym, tj.: *Społeczna Strategia Warszawy - Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009-2020*⁴, *Warszawskim Programie Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2010-2020*⁵, oraz *Zintegrowanym Programie Rewitalizacji m.st. Warszawy do 2022 roku*⁶ została ujęta m. in. problematyka aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i niepełnosprawnych.

Zasady stosowania klauzul społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, zarówno w Urzędzie jak i w wybranych jednostkach organizacyjnych m.st. Warszawy, zostały określone w Zarządzeniu Nr 1243/2015, tj.:

1) wprowadzono obowiązek stosowania klauzul społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego realizowanych przez podmioty wymienione w § 2⁷ Zarządzenia Nr 1243/2015, których wartość przekracza wyrażoną

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

⁴ Załącznik do Uchwały Nr XLVII/1427/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r.

⁵ Załącznik do uchwały nr LXXXIX/2644/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 9 września 2010 r.

⁶ Załącznik do Uchwały nr XVI 1/367/2015 z dnia 17 września 2015r.

⁷ Tj.: dyrektorom biur; burmistrzom dzielnic; dyrektorom ośrodków pomocy społecznej; dyrektorowi Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. prof. Andrzeja Tymowskiego; dyrektorom domów pomocy społecznej; dyrektorowi Zespołu Żłobków m.st. Warszawy; dyrektorowi Centrum Alzheimera; dyrektorowi Centrum Wspierania Rodzin „Rodzina Warszawa”; dyrektorowi Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie; dyrektorowi

w złotych równowartość kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp w następujących kategoriach zamówień:

- usługi gastronomiczne i cateringowe,
- usługi opiekuńcze,
- usługi związane z utrzymaniem czystości i sprzątnięciem wnętrz,
- zimowe i letnie oczyszczanie ulic i chodników,
- utrzymywanie terenów zieleni,
- roboty budowlane w rozumieniu art. 2 ust. 8 ustawy Pzp;

2) zalecono stosowanie klauzul społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego realizowanych przez podmioty wymienione w § 2 Zarządzenia Nr 1243/2015, których wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp w innych kategoriach zamówień, niż wymienione w §2 ust. 1 Zarządzenia oraz w tzw. zamówieniach, podprogowych, których wartość nie przekracza ww. kwoty.

Ponadto został opracowany poradnik⁸ dla pracowników pn. *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych - Poradnik dla pracowników Urzędu m.st. Warszawy, urzędów dzielnic i jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy.*

(dowód: akta kontroli str. 190-251, 252-257, 742-747)

1.2. W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu oraz miejskich jednostek organizacyjnych uczestniczyli w szkoleniach, konferencjach, seminariach i warsztatach, na których omawiana była kwestia stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. M.in. 330 pracowników⁹ uczestniczyło w warsztatach z zakresu stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych przeprowadzonych w ramach projektu „Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej w subregionie warszawskim”. Ponadto 138 pracowników wzięło udział w indywidualnych warsztatach dotyczących stosowania klauzul społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 190-251, 258-292)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

W ocenie NIK, prowadzone w Urzędzie działania, polegające m.in. na przeszkoleniu pracowników w zakresie stosowania klauzul społecznych oraz wprowadzeniu regulacji wewnętrznych w tym zakresie, dawały podstawy do praktycznego stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Zarządu Cmentarzy Komunalnych; dyrektorowi Zarządu Oczyszczania Miasta; dyrektorowi Zarządu Terenów Publicznych.

⁸ Podręcznik został opracowany w ramach projektu „Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej w subregionie warszawskim” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Koszt jego opracowania wyniósł 7 689 zł.

⁹ W tym 159 pracowników Biur Urzędu (według przekazanych w trakcie kontroli list obecności).

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

2.1. Kontrola NIK wykazała, że w okresie objętym kontrolą przy sporządzaniu na dany rok budżetowy planu zamówień publicznych nie dokonywano analiz i ocen zamówień publicznych (w tym także tych, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy Pzp, tzw. zamówień podprogowych) w zakresie możliwości zastosowania w nich klauzul społecznych. Analizy takie były dokonywane przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 26-169, 742-747)

2.2. W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził łącznie 19 postępowań¹¹ o udzielenie zamówienia publicznego z zastosowaniem klauzul lub aspektów społecznych, z tego 16 w trybie przetargu nieograniczonego oraz trzy poza trybem określonym Pzp.

Urząd, w wyniku udzielenia:

- czterech zamówień przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego z zastosowaniem klauzul społecznych, zawarł pięć umów na łączną kwotę 25 298,7 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 0,3% udzielonych zamówień i 1,7% wartości umów podpisanych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych.
- 12 zamówień przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, w których kryteriami oceny ofert, oprócz ceny, były aspekty społeczne, zawarł 14 umów na łączną kwotę 3 846,8 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 0,9% udzielonych zamówień i 0,3% wartości umów podpisanych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych.
- trzech zamówień podprogowych z zastosowaniem klauzul społecznych zawarł trzy umowy na łączną kwotę 216,5 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 0,02% zamówień i 0,01% wartości podpisanych umów.

(Dowód: akta kontroli str. 15-25, 748-753)

W § 3.3 *Zasad udzielania zamówień publicznych z zastosowaniem klauzul społecznych* wskazano, jeśli przedmiot zamówienia należy do jednej z kategorii wymienionych w § 2 ust. 1, a kierownik uzna, że ze względu na specyfikę zamówienia zastosowanie klauzuli społecznej nie jest możliwe, jest on wówczas zobowiązany przesłać uzasadnienie odstąpienia od zastosowania klauzul społecznych do Biura Pomocy i Projektów Społecznych przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Od dnia obowiązywania Zarządzenia Nr 1243/2015, tj. od 1 października 2015 r. do 30 kwietnia 2016 r., Urząd zrezygnował z zastosowania klauzul społecznych w trzech postępowaniach¹², przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego. W uzasadnieniach odstąpienia od stosowania klauzul społecznych wskazano m. in że:

- świadczenie usług cateringowych podczas uroczystości nie jest usługą ciągłą, a zlecenie poszczególnych zamówień wykonawcy następuje sukcesywnie

¹⁰ Zgodnie z § 3. 1. *Zasad udzielania zamówień publicznych z zastosowaniem klauzul społecznych*.

¹¹ W wyniku przeprowadzonych postępowań zawartych zostało 21 umów z Wykonawcami.

¹² 1. Postępowanie przeprowadzane przez Gabinet Prezydenta na świadczenie usług cateringowych podczas uroczystości, konferencji, seminariów i spotkań organizowanych przez biura urzędu miasta Stołecznego Warszawy w 2016 r.

2. Postępowanie przeprowadzane przez Biuro Ochrony Środowiska na wykonanie zabiegów pielęgnacyjnych drzew – pomników przyrody na terenie m.st Warszawy.

3. Postępowanie przeprowadzone przez Biuro Organizacji Urzędu na mycie okien, czyszczenie żaluzji oraz pranie firan i zasłon w budynkach Urzędu m.st. Warszawy w 2016 r.

w miarę potrzeb zgłaszanych przez biura Urzędu. Dlatego nie jest możliwe wymaganie od wykonawcy np. zatrudnienia osoby na umowę o pracę;

- z uwagi na specyfikę prac pielęgnacyjnych i zabezpieczających wykonywanych przy pomnikach przyrody rosnących na terenie m.st. Warszawy, prace te realizowane są przez arborystów z wieloletnim doświadczeniem z wykorzystaniem specjalistycznego sprzętu;
- świadczenie usług będących przedmiotem zamówienia (tj.: mycie okien, czyszczenie żaluzji oraz pranie firan i zasłon w budynkach *Urzędu*) nie jest usługą ciągłą. Zlecenie poszczególnych zamówień następuje sezonowo oraz w miarę potrzeb Zamawiającego. Dlatego nie jest możliwe żądanie od wykonawcy np. zatrudniania osób objętych kategorią klauzul społecznych.

W powyższym okresie wystąpił jeden przypadek unieważnienia przez Urząd, na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 Pzp, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego¹³, w którym przewidziano zastosowanie klauzuli społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 170-189, 742-747)

2.3. Szczegółowym badaniem NIK objęto dziesięć postępowań¹⁴ o udzielenie zamówienia publicznego, w których uwzględniono klauzulę bądź aspekt społeczny, z tego osiem przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego i dwa postępowania podprogowe.

Kontrola wykazała, że:

- 1) We wszystkich zbadanych postępowaniach Zamawiający zawarł we wzorach umów stanowiących załącznik do SIWZ, a w konsekwencji także w umowach podpisanych z wykonawcami:
 - postanowienia dotyczące liczby osób, które winny być zatrudnione na podstawie umowy o pracę, okresu ich wymaganego zatrudnienia oraz sposobu dokumentowania zatrudnienia tych osób;
 - postanowienia dotyczące uprawnień zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań oraz sankcji z tytułu niespełnienia wymagań związanych z zastosowanym aspektem lub klauzulą społeczną.
- 2) We wszystkich zbadanych postępowaniach, Wykonawcy w sposób i w terminach określonych w umowach, przedłożyli dokumenty potwierdzające realizację wymogów dotyczących klauzul i aspektów społecznych (tj. wywiązania się z obowiązku zatrudnienia osób bezrobotnych, niepełnosprawnych lub na umowę o pracę).
- 3) W przypadku wszystkich badanych umów, Zamawiający dokonywał kontroli spełniania przez Wykonawcę warunków wynikających z przyjętej klauzuli społecznej, bądź aspektu społecznego, poprzez np. cykliczną weryfikację listy osób zatrudnianych do realizacji zamówienia, bądź żądanie przedłożenia przez Wykonawcę aktualnych informacji.
- 4) W czterech zbadanych postępowaniach, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, w których zastosowano klauzulę społeczną Zamawiający:
 - zamieścił w ogłoszeniu o zamówieniu publicznym informację o zastosowaniu klauzuli społecznej, co było zgodne art. 5a ust. 3 pkt 2 Pzp, w związku z art. 29 ust. 4 pkt 4 Pzp.

¹³ Postępowanie prowadzone przez Biuro Organizacji Urzędu na Świadczenie usług z zakresu bieżącego utrzymania czystości w budynkach Urzędu m. st. Warszawy.

¹⁴ Postępowania nr: ZG/GP/271/III-223/14; ZP/LL/271/II-206/15; ZP/TD/271/II-208/15; ZP/JK/271/II-76/15; ZP/JK/271/II-239/15; ZP/AB/271/II-99/15; ZP/GP/271/IV-123/15; ZG/GP/271/II-199/15; oraz umowy nr: BE/BN/2/10/U-29/2016-2018; BG/B/II/5/4/6/16.

- 5) W sześciu zbadanych postępowaniach, w których kryteriami oceny ofert poza ceną były aspekty społeczne, przyznawano dodatkowe punkty (waga kryterium od 10% do 20%) za:
- zatrudnienie na podstawie umowy o pracę osób wykonujących prace związane z realizacją zamówienia (3 postępowania¹⁵);
 - zatrudnienie do realizacji umowy co najmniej 1 osoby niepełnosprawnej w rozumieniu przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych¹⁶ (4 postępowania¹⁷);
 - zatrudnienie do realizacji umowy na czas trwania zamówienia co najmniej 1 osoby bezrobotnej zarejestrowanej w Powiatowym Urzędzie Pracy (2 postępowania¹⁸).
- 6) W jednym postępowaniu¹⁹, w którym zastosowano aspekt społeczny jako kryterium oceny ofert zgodnie z art. 91 ust. 2 Pzp, w wyniku pytań oferentów Zamawiający zmienił SIWZ i zrezygnował z postanowień dotyczących aspektu społecznego z uwagi na zarzut nierównego traktowania wykonawców.
- 7) W postępowaniach, w których kryteriami oceny ofert poza ceną były aspekty społeczne, jako najkorzystniejsze zostały wybrane oferty, które zawierały aspekt społeczny.
- 8) Ponadto badanie postępowań wykazało, że:
- do ustalania wartości szacunkowej zamówień udzielanych przez Urząd, w których zastosowano klauzule społeczne, nie korzystano z odpłatnej pomocy podmiotów zewnętrznych, ich wartość określano na podstawie rozeznania rynku oraz wcześniej udzielanych zamówień o podobnym charakterze;
 - poza jednym opisanym wyżej przypadkiem (pkt 3), w wyniku pytań oferentów, Zamawiający nie dokonywał zmiany treści wzorów umów w części dotyczącej aspektu lub klauzuli społecznej.
- (dowód: akta kontroli str. 9-26, 561-713, 748-753, 763-891, 892-2091)

2.4. W okresie objętym kontrolą Biuro Audytu Wewnętrznego Urzędu nie przeprowadziło badań audytowych w przedmiocie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

Biuro Kontroli²⁰ przeprowadziło w Biurze Organizacji Urzędu kontrolę planową pn. *System zamówień publicznych w latach 2014-2015*. Naczelnik Wydziału Kontroli Zamówień Publicznych poinformował, że [...] badano m.in. wprowadzenie do postępowania o zamówienie publiczne klauzuli zatrudnienia. Zamówienie dotyczyło wyłonienia firmy ochroniarskiej i jako wymóg udziału w postępowaniu wprowadzono zatrudnienie na etat pracowników ochrony świadczących pracę na rzecz Urzędu. Z materiałów kontrolnych wynika jednak, że w ramach umowy ZP/LL/271/III-212/13 godzinowy koszt stacjonarnej ochrony wynosił 9,07 złotego a w ramach ostatniej kontrolowanej umowy nr ZP/LL/271/111-206/15 koszt godziny wyniósł 15,90 złotego. Należy jednak wskazać, że wskazany wzrost kosztów nie musi jednoznacznie wynikać jedynie z zastosowania klauzuli zatrudnienia. W okresie

¹⁵ W postępowaniach nr: ZP/LL/271/II-206/15; ZP/TD/271/III-208/15; ZP/AB/271/II-99/15.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2011 Nr 127, poz. 721, ze zm.).

¹⁷ W postępowaniach nr: ZP/GP/271/IV-123/15; ZG/GP/271/III-223/14; ZP/JK/271/II-76/15; ZP/JK/271/II-239/15.

¹⁸ W postępowaniach nr: ZG/GP/271/II-199/15; ZG/GP/271/III-223/14;

¹⁹ ZP/AB/271/II-99/15 na „Usługi pocztowe polegające na przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu niezarejestrowanych przesyłek pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym.

²⁰ W ramach kontroli nr KW-W-V.1712.105.2015.ADY

2013-2015 nastąpiła zmiana przepisów dotycząca oskładkowania umów cywilnoprawnych, na podstawie których firmy ochroniarskie korzystały z pracy pracowników ochrony. Dodatkowo należy wskazać, że przedmiotem kontrolowanych umów były również inne usługi ochroniarskie niż posterunki stacjonarne. Usługi te rozliczono według innych zasad a mogły mieć wpływ na ostatecznie zawartą umowę i podstawową stawkę godzinową.

(dowód: akta kontroli str. 342-560)

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Biura Pomocy i Projektów Społecznych, w trakcie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych pracownicy Urzędu napotykały na problemy związane z:

- wyborem klauzuli, jaką należy zastosować przy konkretnym zamówieniu,
- dopasowaniem konkretnych zapisów dot. klauzul społecznych do specyfiki danego zamówienia,
- formą i rodzajem dokumentów, jakie mogą być wymagane przez Zamawiającego na potwierdzenie spełnienia obowiązku wynikającego z zastosowania klauzul społecznych,
- stosowaniem procedur w przypadku niewywiązania się wykonawcy z obowiązków wynikających z zastosowania klauzul społecznych,
- interpretacją przepisów ustawy Pzp w zakresie np. udziału firm zajmujących się pośrednictwem pracy przy realizacji zamówień obejmujących klauzule społeczne.

(dowód: akta kontroli str. 190-251, 258-292)

2.5. Jednostki organizacyjne Miasta²¹, zobowiązane do stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych (o których mowa w § 2 Zarządzenia Nr 1243/2015) w okresie objętym kontrolą zastosowały klauzule społeczne w²²:

- 221 postępowaniach o zamówienie publiczne o wartości powyżej 30 tys. euro, zakończonych podpisaniem umowy, w tym w:
 - 2014 r. w siedmiu umowach na kwotę 2 545 tys. zł z 15 753 umów na łączną kwotę 880 329 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 0,1% udzielonych zamówień i 0,3% ich wartości;
 - 2015 r. w 85 umowach na łączną kwotę 39 467 tys. zł z 19 003 umów na łączną kwotę 820 087 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 0,4% udzielonych zamówień i 4,8% ich wartości,
 - do 30 kwietnia 2016 r. w 129 umowach na kwotę 73 222 tys. zł z 6 197 umów na łączną kwotę 169 336 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 2,1% udzielonych zamówień i 43,2% ich wartości;
- 25 postępowaniach podprogowych, zakończonych podpisaniem umowy, w tym:
 - w 19 ze 17 515 przeprowadzonych postępowań zakończonych podpisaniem umowy w 2015 r. (0,1% postępowań),
 - w sześciu z 5 742 postępowań przeprowadzonych do 30 kwietnia 2016 r. (0,1% postępowań).

W ww. 246 postępowaniach zastosowano klauzule określone w:

- art. 22 ust. 2 ustawy Pzp (9 postępowań);
- art. 29 ust.4 pkt 1 lit. a) ustawy Pzp (39 postępowań);
- art. 29 ust.4 pkt 1 lit. b) ustawy Pzp (1 postępowanie);
- art. 29 ust.4 pkt 1 lit. c) ustawy Pzp (9 postępowań);
- art. 29 ust.4 pkt 4 ustawy Pzp (188 postępowań).

(dowód: akta kontroli str. 754-762)

²¹ Z wyłączeniem Biur Urzędu.

²² Wartości szacunkowe – opracowane na podstawie danych nadesłanych przez jednostki organizacyjne Miasta.

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie zastosowań klauzul społecznych w postępowaniach przetargowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli, jako prawidłowy kierunek działania, ocenia wprowadzenie regulacji wewnętrznych, które mają służyć zwiększeniu skali stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. W ocenie NIK, zapewniony został skuteczny nadzór nad stosowaniem klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez Urząd.

3. Efekty stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych.

3.1. W efekcie zastosowania przez Urząd w zamówieniach, aspektów i klauzul społecznych, w okresie objętym kontrolą przy realizacji tych zamówień zatrudniono 18 osób z orzeczeniem niepełnosprawności oraz 130 osób na umowę o pracę.

(dowód: akta kontroli str.14-26, 714-741)

3.2. Urząd, w ramach projektu pn."Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej w subregionie warszawskim"²³, w wybranych kategoriach zamówień publicznych przeprowadził analizy dotyczące m.in. potencjalnych kategorii zamówień publicznych, w ramach których możliwe było wprowadzenie obowiązku stosowania klauzul społecznych, uwzględniając przy tym zamówienia podprogowe. Dyrektor Biura Pomocy i Projektów Społecznych poinformował, że: *Analizy zostały przygotowane przy udziale „grupy roboczej”, której celem było wypracowanie procedury zlecania usług przez Miasto podmiotom ekonomii społecznej przy wykorzystaniu klauzul społecznych. FISE - Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (partner w projekcie) przeprowadził analizę podmiotów ekonomii społecznej - potencjalnych dostawców produktów i usług dla m.st. Warszawy m.in. pod kątem oferowanych usług i dostaw oraz zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Biuro Pomocy i Projektów Społecznych rozesało również do ok. 4 000 przedsiębiorstw społecznych i organizacji pozarządowych ankietę dot. zainteresowania organizacji pozarządowych udziałem w zamówieniach realizowanych przez m.st. Warszawę z wykorzystaniem klauzul społecznych. Ponadto procedura wprowadzenia Zarządzenia 1243/2015 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 września 2015 r. wymagała konsultacji treści i zakresu projektu Zarządzenia ze wszystkimi komórkami/ jednostkami objętymi Zarządzeniem.*

(dowód: akta kontroli str. 293-341)

3.3. W celu ustalenia wpływu stosowania aspektów i klauzul społecznych na wynik zamówienia publicznego, NIK porównała siedem zamówień publicznych, w których zastosowano klauzule lub aspekty społeczne z zamówieniami o podobnym charakterze, w których klauzul lub aspektów społecznych nie zastosowano. Stwierdzono, że oferty wybrane w analizowanych zamówieniach publicznych były porównywalne cenowo. Należy zastrzec, że wyniki te mają charakter szacunkowy ze względu na - mające wpływ na porównywalność danych - różnice dotyczące m.in. terminu i czasu ich realizacji.

Zastępca Dyrektora Biura Zamówień Publicznych wskazał, że *Urząd nie przeprowadzał analizy efektów finansowych stosowania klauzul/aspektów społecznych w udzielanych zamówieniach publicznych. W jego ocenie: porównywanie kosztów umów zawierających klauzule/aspekty społeczne, z postępowaniami prowadzonymi bez ich stosowania zawieranych w różnych okresach oraz różniących się, nawet nieznacznie, przedmiotem i zakresem zamówienia, nie może stanowić podstawy do dowodzenia, że stosowanie*

²³ realizowanego w latach 2012-2015, w ramach którego został wdrożony obowiązek stosowania klauzul społecznych dla wybranych jednostek/komórek m.st. Warszawy.

klauzul/aspektów społecznych co do zasady wpływa korzystnie, lub niekorzystnie na koszt realizacji umowy. Takie porównanie mogło by mieć sens jedynie w przypadku udzielania zamówień publicznych identycznych co do przedmiotu zamówienia, czasu udzielania zamówienia i czasu obowiązywania umowy oraz Zamawiającego, przy jednoczesnym wycenieniu korzyści społecznych płynących z zastosowania klauzuli/aspektu społecznego w postępowaniu. Takie porównanie jest czysto teoretyczne, bowiem żaden Zamawiający, mając chociażby na uwadze Ustawę o finansach publicznych, czy po prostu logikę postępowania, nie udzieli w tym samym czasie identycznych zamówień na ten sam przedmiot i warunki, w których jedno będzie miało klauzule/aspekty społeczne, a drugie nie. Porównania prowadzone bez zachowania powyższej zasady, są w mojej ocenie obciążone błędem, który nie pozwala na wyciągnięcie racjonalnych wniosków.

(dowód: akta kontroli str.714-741)

3.4. *pozytywne strony klauzul społecznych, w opinii Zastępcy Dyrektora Biura Pomocy i Projektów Społecznych to: stymulowanie zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem zawodowym i społecznym. Klauzule społeczne motywują pracodawców do tego, aby zatrudniać takie osoby przy realizacji zamówień publicznych. Instrument ten może być stosowany selektywnie i dzięki temu istnieje możliwość koncentracji na osobach, których sytuacja jest najtrudniejsza.*

Korzyści występują zarówno po stronie Zamawiającego, który wspiera zatrudnienie osób zagrożonych wykluczeniem zawodowym i społecznym na lokalnym i regionalnym rynku pracy oraz buduje wizerunek społecznie odpowiedzialnego terytorium, jak i po stronie Wykonawcy, który zyskuje możliwość dodatkowego wsparcia finansowego ze środków publicznych w trakcie zatrudnienia tych osób oraz budowania wizerunku społecznie odpowiedzialnej organizacji. Zaletą stosowania klauzuli społecznej określonej w art. 29 ust. 4 jest również stabilizacja sytuacji zawodowej pracowników, którzy poprzez zastosowanie tej klauzuli są zatrudnieni na podstawie umowy o pracę i chronieni przepisami prawa pracy.

Kolejnym atutem stosowania klauzuli społecznej jest pośrednio wpływ na wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych przez pracodawców. Klauzula zastrzeżona dla podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne zwiększa szanse pozyskania zamówienia publicznego przez podmioty, u których 50% pracowników stanowią osoby niepełnosprawne, co zostało zawarte w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp. Klauzula ta umożliwia ograniczenie ubiegania się o zamówienie publiczne wyłącznie do wykonawców, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Do katalogu korzyści osiąganych ze stosowania klauzul społecznych w dłuższej perspektywie czasowej można zaliczyć oszczędności w wydatkowaniu środków publicznych. Stosowanie klauzul społecznych może zwiększyć koszty realizacji usług z powodu konieczności poniesienia przez wykonawcę dodatkowych kosztów, np. związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych z przygotowaniem stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych, ale w dłuższej perspektywie czasu powoduje ograniczenie świadczeń społecznych finansowanych ze środków publicznych, co przewyższa znacznie koszty związane z realizacją zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 196-197, 295-297)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Zastosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych ma wspierać realizację celów społecznych (polityk społecznych), tj. m.in. ma za zadanie wspieranie integracji osób mających problemy społeczno-zawodowe i umożliwienie im funkcjonowania na rynku pracy. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, jako pozytywny efekt działań Urzędu w zakresie stosowania klauzul społecznych, zatrudnienie przy realizacji zamówień 18 osób z orzeczeniem niepełnosprawności oraz 130 osób na umowę o pracę.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 Najwyższej Izbie Kontroli 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.

Warszawa, dnia październik 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontroler
Łukasz Malec
Starszy inspektor k.p.

.....
Podpis

.....
Podpis