

**Tadeusz Kierzyk**  
**Uczelnia Jana Wyżykowskiego**

## **Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych**

Wydatki sektora publicznego w Unii Europejskiej w 2010 roku wyniosły 2,406 bln euro, co stanowiło ok. 20% unijnego PKB, z czego 19% stanowiły zamówienia publiczne opublikowane w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (TED)<sup>1</sup>.

Średniorocznie w Unii Europejskiej wydaje się na zamówienia publiczne 18% PKB. Dla porównania, w Polsce rynek zamówień publicznych to ok. 8–9% PKB.

Z danych zawartych w sprawozdaniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wynika, iż w roku 2014 udzielono 174 886 zamówień (w roku 2013 – 210 352), a wartość udzielonych zamówień wyniosła 133,2 mld zł (w roku 2013 – 143,2 mld zł).

Najwięcej zamówień publicznych, bo aż 82%, udzielano w trybie przetargu nieograniczonego<sup>2</sup>. Największą grupę wśród zamawiających stanowiła administracja samorządowa (68,89% zamawiających)<sup>3</sup>. Najwięcej zamówień publicznych udzielono na roboty budowlane – 40%. Cena jako jedyne kryterium wyboru oferty stanowiła zdecydowaną większość zamówień. Sytuacja w tym względzie uległa jednak zmianie, gdyż w dniu 14 października 2014 roku weszły w życie znowelizowane przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, które ograniczyły możliwość stosowania ceny jako jedyne kryterium oceny ofert.

---

<sup>1</sup> *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU.*

<sup>2</sup> *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych za rok 2014, [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl).*

<sup>3</sup> *Ibidem.*

Od tego dnia o wyborze oferty miała decydować cena i inne kryteria opisane w ofercie i specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Do końca roku 2014 zmiana ustawy nie wpłynęła w sposób istotny na ostateczne dane statystyczne. Kryterium ceny jako jedyne kryterium wyboru oferty zamawiający zastosowali w robotach budowlanych w roku 2014 w ponad 90% oraz w 83% na dostawy i w 76% na usługi.

Z zaprezentowanych danych wynika nazbyt wyraźnie, że zamawiający wyraźnie preferowali kryterium ceny jako jedyne kryterium oceny oferty. Możliwość taka była prawnie poprawna, ale czy ekonomicznie, a nade wszystko społecznie, uzasadniona? – to już inna sprawa.

Dane statystyczne za rok 2015 zapewne będą inne z uwagi na wspomniane obstrzenie ustawowe.

Bardzo ważne w opisywanej problematyce, nieakcentowane zbyt mocno w treści ustawy, jest znacznie lepsze wykorzystanie zamówień publicznych do realizacji wspólnych bardzo ważnych celów społecznych, obejmujących: ochronę środowiska, bardziej efektywne gospodarowanie zasobami, większą efektywność energetyczną, przeciwdziałanie zmianom klimatu, promowanie innowacji i włączenia społecznego, a także zapewnienie możliwie najlepszych warunków dla świadczenia wysokiej jakości usług publicznych<sup>4</sup>.

Prawodawca, zarówno unijny, jak i polski, przewidział możliwość realizacji zamówienia publicznego z uwzględnieniem kontekstu społecznego. Uznano za zasadne, aby przy wydatkowaniu tak dużych kwot pieniężnych zamawiający nie tylko realizowali zamówienie w jej merytorycznej formule, ale także by wykorzystywali zaangażowane środki finansowe na pobudzenie aktywności społecznej, szczególnie tej części społeczeństwa, która znajduje się najtrudniejszych sytuacji.

W ustawie z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. nr 19, poz. 177 ze zm.), zwanej dalej u.z.p., a w szczególności w jej art. 29 ust. 4, ustawodawca przewidział możliwość określenia w opisie przedmiotu zamówienia wymagań związanych z realizacją zamówienia, dotyczących:

1. Zatrudnienia osób:

- a) bezrobotnych lub młodocianych w celu przygotowania zawodowego, o których mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- b) niepełnosprawnych, o których mowa w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,

---

<sup>4</sup> Zielona księga w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych, w kierunku zwiększania skuteczności europejskiego rynku zamówień, Komisja Europejska, Bruksela, 27.01.2011, s. 5.

- c) innych niż określone w lit. a lub b, o których mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym;
2. 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.

Doprecyzowanie powyższych wymagań nastąpiło w art. 36 ust. 2 pkt 9 u.z.p. Z przepisu tego wynika, że przewidując w opisie zamówienia wspomniane wymagania, zamawiający może określić liczbę osób wymagających zatrudnienia oraz wymagany okres zatrudnienia i sposób udokumentowania tego okresu. Zamawiający może także określić sposób udokumentowania utworzenia lub zwiększenia funduszu szkoleniowego, a także swoje uprawnienia w zakresie kontroli spełniania wymagań oraz przewidzieć sankcje z tytułu niespełnienia tych wymagań.

Z cytowanego rocznego (za rok 2014) sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wynika, że postępowania, w których zamawiający zastrzegł, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których ponad 50% zatrudnionych stanowią osoby niepełnosprawne, wystąpiły tylko w 183 ogłoszeniach, co stanowiło 0,13% ogólnej liczby zamówień. W roku 2013 postępowań z takim zastrzeżeniem było 400 (0,23%), w roku 2012 – 240 (0,14%), w roku 2011 – 325 (0,19%), a w roku 2010 – 547 (0,34%). Najwięcej dotyczyło usług – 125 ogłoszeń, następnie dostaw – 34 ogłoszenia oraz robót budowlanych – 24 ogłoszenia.

Zważywszy, iż rynek zamówień publicznych w Polsce to 174 886 zamówień na łączną kwotę 133,2 mld zł (za rok 2014), liczba postępowań o zamówienie publiczne z tzw. klauzulą społeczną na poziomie 0,13% jest dalece niewystarczająca. Powodów takiego stanu rzeczy Prezes Urzędu Zamówień Publicznych nie analizuje. Wynika to z faktu, iż ustawodawca stworzył jedynie możliwość korzystania z klauzuli społecznej, a nie obowiązek. Angażowanie środków publicznych winno zdaniem ustawodawcy powodować osiągnięcie nie tylko bezpośredniego skutku, jakim jest właściwa realizacja przedmiotu zamówienia, ale także pewne skutki uboczne, jakimi bez wątpienia są cele społeczne. Realizacja takiego zamówienia niejednokrotnie może okazać się uciążliwa dla wykonawcy. Zatrudniając osoby bezrobotne w liczbie wskazanej w opisie przedmiotu zamówienia, wykonawca może być zmuszony do rezygnacji z angażowania swoich dotychczasowych pracowników. *Kolizja interesów i dylemat wykonawcy* wydają się tym większe, że może dochodzić do tego, iż zatrudnienie nowych pracowników spowoduje zwolnienie dotychczasowych. W takiej sytuacji trudno mówić

o osiągnięciu celów społecznych. Aby do takich sytuacji nie dochodziło, zamawiający powinien szczególnie starannie rozważyć wszystkie przesłanki „za” i „przeciw”, aby nie doprowadzać do „pozornego” rozwiązywania problemów społecznych. Wydaje się, że właśnie z tego powodu ustawodawca zdecydował się na tworzenie przesłanek natury jedynie fakultatywnej, a nie obligatoryjnej.

Ustawodawca przewidział również *wymagania dotyczące zatrudnienia bezrobotnych lub młodocianych w celu przygotowania zawodowego*:

- a) bezrobotny, o którym mówi ustawodawca, to osoba zarejestrowana w Powiatowym Urzędzie Pracy zgodnie z przepisami Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 roku (Dz. U. nr 99, poz. 1001 ze zm.), spełniająca kryteria określone w art. 2 ust. 1 pkt 2 tejże ustawy.
- b) młodociany – zgodnie z art. 190 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 roku Kodeks pracy, (Dz. U. nr 24, poz. 141 ze zm.), to osoba, która ukończyła 16 lat, a nie przekroczyła 18 lat. Od 1 stycznia 2018 roku młodocianym będzie osoba, która ukończyła 15 lat, a nie przekroczyła 18 lat<sup>5</sup>.

Wolno zatrudniać tylko tych młodocianych, którzy:

- 1) ukończyli co najmniej gimnazjum,
- 2) przedstawią świadectwo lekarskie stwierdzające, że praca danego rodzaju nie zagraża ich zdrowiu. Nadto młodociany nieposiadający kwalifikacji zawodowych może być zatrudniony tylko w celu przygotowania zawodowego.

Zasady zatrudniania i wynagradzania młodocianych określa Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania z dnia 28 maja 1996 roku (Dz. U. nr 60, poz. 278), tekst jednolity z dnia 6 grudnia 2013 roku (Dz. U. z 2014 r. poz. 232). Natomiast do zawierania i rozwiązywania z młodocianymi umów o pracę w celu przygotowania zawodowego stosuje się przepisy Kodeksu pracy dotyczące umów o pracę na czas nieokreślony ze zmianami przewidzianymi w art. 195 i 196. Rozwiązanie takiej umowy dopuszczalne jest tylko w razie:

- 1) niewypełnienia przez młodocianego obowiązków wynikających z umowy o pracę lub obowiązku dokształcania się, pomimo stosowania wobec niego środków wychowawczych,
- 2) ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy,
- 3) reorganizacji zakładu pracy uniemożliwiającej kontynuowanie przygotowania zawodowego,

---

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 2 Ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 56, poz. 458), nowelizującej art. 190 k.p.

4) stwierdzenia nieprzydatności młodocianego do pracy, w zakresie której odbywa przygotowanie zawodowe.

Wyjątkowo, umowy o pracę mogą być zawierane również z osobami, które nie ukończyły 16. roku życia<sup>6</sup>.

### **Wymagania dotyczące zatrudnienia niepełnosprawnych**

Zatrudnienie niepełnosprawnych pracowników odbywa się z zachowaniem przepisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jednolity z dnia 11 maja 2011 roku (Dz. U. nr 127, poz. 721).

O niepełnosprawności orzekają co do zasady powiatowe i wojewódzkie zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności (art. 6 ustawy) a także lekarze orzecznicy zakładów ubezpieczeń społecznych, których orzeczenia w przypadkach określonych w art. 5 ustawy traktowane są jak orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Ustawodawca określił 3 stopnie niepełnosprawności – znaczny, umiarkowany i lekki:

1. Do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.
2. Do osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych.
3. Do osób o lekkim stopniu niepełnosprawności zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mająca ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przypadków, w których wyjątkowo jest dopuszczalne zatrudnianie młodocianych, którzy nie ukończyli gimnazjum, osób niemających 16 lat, które ukończyły gimnazjum, oraz osób niemających 16 lat, które nie ukończyły gimnazjum z dnia 5 grudnia 2002 roku (Dz. U. nr 214, poz. 1808).

## **Wymagania dotyczące zatrudnienia osób na podstawie przepisów o zatrudnieniu socjalnym**

Możliwości zatrudnienia wynikają także z Ustawy o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 roku, tekst jednolity z dnia 2 lutego 2011 roku (Dz. U. nr 43, poz. 225). W art. 1 ustawodawca określił krąg osób, które mogą być zatrudniane. Są nimi osoby:

- 1) bezdomne, realizujące indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- 2) uzależnione od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego,
- 3) uzależnione od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej,
- 4) chore psychicznie, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego,
- 5) długotrwale bezrobotne w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- 6) zwolnione z zakładów karnych, mające trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- 7) będące uchodźcami, realizującymi indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- 8) niepełnosprawne, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Osoby te podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych, znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo, w sytuacji uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym (J. Piróg, *Prawo zamówień Publicznych*, 2013, komentarz do art. 29).

## **Wymagania dotyczące utworzenia funduszu szkoleniowego**

Ustawodawca w ustawie Prawo zamówień publicznych wskazał w art. 29 na możliwość określenia przez zamawiającego wymagań utworzenia funduszu szkoleniowego w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w którym wpłaty pracodawców stanowić będą co najmniej czterokrotność najniższej wpłaty określonej w tych przepisach albo zwiększenia wpłat pracodawców na rzecz funduszu szkoleniowego, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, do określonej wysokości.

Fundusz szkoleniowy tworzony był w oparciu o przepisy Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jednolity z dnia 26 marca 2013 roku (Dz. U. z 2013 r. poz. 674), jednak przepisy tejże ustawy, w tej części zostały uchylone Ustawą o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 marca 2014 roku (Dz. U. z 2014 r. poz. 598). Ustawa zmieniająca weszła w życie 27 maja 2014 roku. Dochód funduszu stanowiły m.in. wpłaty pracodawcy, zgodnie z postanowieniami układu zbiorowego pracy lub regulaminu funduszu szkoleniowego, w wysokości nie niższej niż 0,25% funduszu płac. Wpłaty te stanowiły koszty uzyskania przychodu, były zatem bardzo korzystne dla przedsiębiorców. Od 27 maja 2014 roku takiej możliwości już przedsiębiorcy nie posiadają<sup>7</sup>. Przepisy ustawy w części dotyczącej funduszy szkoleniowych nie mają *de facto* zastosowania w analizowanej sytuacji.

### **Wymagania związane z zatrudnieniem pracowników na podstawie umowy o pracę**

Od 19 października 2014 roku obowiązuje, wprowadzony do ustawy, przepis, który stwarza możliwość umieszczenia w opisie przedmiotu zamówienia żądania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę pracowników na umowę o pracę w ramach realizacji zamówienia na roboty budowlane lub usługi, gdy jest to uzasadnione przedmiotem lub charakterem tych czynności. Redakcja przepisu nasuwa wątpliwości interpretacyjne. Wątpliwości pojawiały się, gdy zamawiający, chcąc skorzystać z uprawnień, jakie daje mu przepis, musiał określić formę zatrudnienia. Czy zatrudnienie miało być wykonywane na podstawie umowy o pracę w przypadku wszystkich zatrudnianych w ramach klauzul społecznych pracowników, przez cały okres trwania zamówienia, do wszystkich prac, czy tylko do części prac, szczegółowo określonych w opisie przedmiotu zamówienia? Wydaje się za zasadne przyjęcie, że zamawiający winien szczegółowo określić czynności, przy wykonywaniu których pracownicy wykonawcy powinni być zatrudnieni na umowę o pracę, a także dodatkowo powinien te warunki wskazać w SIWZ i w projekcie umowy dotyczącej zamówienia.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, chcąc rozwiązać wątpliwości w interpretowaniu tego przepisu, zamieścił na stronie internetowej urzędu opinię prawną, która prezentuje jego oficjalne stanowisko. W opinii czytamy: „Chcąc skorzystać z powyższego uprawnienia, zamawiający może określić w SIWZ rodzaj czynności niezbędnych do realizacji zamówienia, a w określonych przypadkach,

<sup>7</sup> Patrz A. Koleśnik, *Kształcenie pracowników bez ulgi podatkowej*, [www.rachunkowość.com.pl](http://www.rachunkowość.com.pl), stan z dnia 12.11.2014.

charakterem zamówienia, może sprecyzować w SIWZ również liczbę osób, które wykonawca i/lub podwykonawca będzie zobowiązany zatrudnić na podstawie umowy o pracę, okres wymaganego zatrudnienia tych osób, sposób dokumentowania ich zatrudnienia. W przypadku postawienia powyższych wymagań zamawiający powinien określić w umowie sankcje związane z niewykonaniem lub nie należytym wykonaniem umowy w przedmiotowym zakresie<sup>8</sup>.

### **Uprawnienia zamawiającego wynikające z ustawy o zamówieniach publicznych**

Warunki zatrudnienia osób, o których mowa zamawiający musi określić w opisie przedmiotu zamówienia (art. 29 PZP), a także w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 36 ust. 2 pkt 9).

W specyfikacji zamawiający winien określić:

- a) liczbę osób, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1 i okres wymaganego zatrudnienia tych osób,
- b) sposób dokumentowania zatrudnienia osób, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt,
- c) uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań, o których mowa w art. 29 ust. 4,
- d) sankcje z tytułu niespełnienia tych wymagań.

Należy wspomnieć, że powyższe regulacje są pokłosiem implementacji Dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. U. L 134 z 30.04.2004, str. 114) w części dotyczącej stworzenia szans dostępu do zamówień publicznych zakładom pracy chronionej.

Zatrudnianie osób niepełnosprawnych zgodnie z tezą 28 Dyrektywy, stanowi kluczowy element gwarantujący wszystkim ludziom równe szanse i przyczyniający się do integracji społeczeństwa. W tym kontekście zakłady pracy chronionej oraz programy pracy chronionej skutecznie winny przyczynić się do integracji lub reintegracji osób niepełnosprawnych na rynku pracy. W przeciwnym razie zakłady takie mogłyby być niezdolne do uzyskania zamówień w normalnych warunkach konkurencji.

---

<sup>8</sup> Opinia prawna, *Możliwość zobowiązania wykonawców lub podwykonawców do zatrudniania na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia na roboty budowlane lub usługi* (art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy PZP), <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;3048>, stan z dnia 13.11.2014.



Oddzielną sprawą jest odpowiedź na pytanie o słuszność takiego rozwiązania. Z jednej strony, sama ustawa bardzo mocno akcentuje wolną konkurencję jako podstawę rozwoju gospodarczego kraju, a z drugiej – daje możliwość preferencji przedsiębiorców zatrudniających określone kategorie pracowników.

Odpowiedź na tak postawione pytanie wydaje się stosunkowo prosta. Zamówienia publiczne, które z samej swej istoty angażują środki publiczne, powinny realizować programy społeczne w dużo większym zakresie niż do tej pory.

### **Społeczna odpowiedzialność w zamówieniach publicznych**

Komisja Europejska w podręczniku *Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych* (Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011) bardzo mocno akcentuje społecznie odpowiedzialną funkcję zamówień publicznych. Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne oznaczają zamówienia publiczne, „w ramach których bierze się pod uwagę co najmniej jedną z następujących kwestii społecznych:

- 1) możliwości zatrudnienia,
- 2) godną pracę,
- 3) zgodność z prawami społecznymi i z prawem do pracy,
- 4) integrację społeczną (w tym także osób niepełnosprawnych),
- 5) równość szans,
- 6) dostępność,
- 7) projektowanie dla wszystkich,
- 8) uwzględnianie kryteriów zrównoważonego rozwoju, w tym kwestii etycznego handlu, oraz
- 9) szerszego dobrowolnego przestrzegania zasad społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility* – CSR), z jednoczesnym uwzględnieniem zasad ujętych w Traktacie Unii Europejskiej oraz w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych”.

W dalszej części w podręczniku mowa jest o tym, że „zamówienia mogą być silnym narzędziem wspomagającym zarówno zaawansowany, zrównoważony rozwój, jak i osiągnięcie celów społecznych UE (i państw członkowskich). Społeczna odpowiedzialność „obejmuje szeroką gamę zagadnień społecznych, które instytucje zamawiające mogą wziąć pod uwagę na właściwym etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego”.

W komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 13 kwietnia 2011 roku, *Akt o jednolitym rynku: dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania*, a także w strategii „Europa 2020” określono kilka priorytetów, m.in.:

- rozwój inteligentny – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji,
- rozwój zrównoważony,
- wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej.
- *rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu* – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Komisja założyła, że do roku 2020 „wyciągnie” się z ubóstwa ponad 25%, czyli ok. 20 mln ludzi, dając szansę na poprawę losu i rozwiązanie konkretnych problemów grupom osób szczególnie zagrożonych (rodzicom samotnie wychowującym dzieci, osobom starszym, kobietom, osobom należącym do mniejszości, Romom, osobom niepełnosprawnym i bezdomnym).

Niezwykle ważnym narzędziem w readaptacji społecznej, zawodowej, w poprawie warunków życia są środki publiczne angażowane w projekty w ramach zamówień publicznych.

W opracowaniu *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej po modernizacji – nowe unijne dyrektywy koordynujące procedury udzielania zamówień publicznych* (opracowanie UZP, 2014) w tezie 2.9.3. *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych* – zwrócono uwagę, że „Jednym z priorytetów przyświecających przyjęciu nowych regulacji dotyczących zamówień publicznych było również umożliwienie instytucjom zamawiającym lepszego wykorzystania zamówień publicznych na rzecz wsparcia celów społecznych”.

Wykorzystywanie zamówień publicznych do rozwiązywania lub łagodzenia kwestii społecznych polega na tym, że organy państwa i samorządu terytorialnego mogą dzięki tej instytucji propagować i budować europejski i krajowy model społeczny, zakładający równowagę pomiędzy wzrostem gospodarczym a poziomem życia obywateli, lepszymi warunkami pracy i życia. Kształtowanie takiego modelu rozwoju przyczynia się do zmiany świadomości i budowy społeczeństwa opartego na systemie wartości, którego istotnym elementem są takie czynniki, jak m.in.: równouprawnienie, integracja, reintegracja, brak dyskryminacji, godne warunki pracy i płacy, dostęp do szkoleń itp. Jak się zauważa, ubóstwo społeczne jest wieloaspektowe. To nie tylko brak środków finansowych potrzebnych do godnego życia, ale – a może przede wszystkim – brak dostępu do wielu świadczeń. *Najprostszą drogą do wyjścia z tej sytuacji jest wejście na rynek pracy*. Szczególnie jest to utrudnione w przypadku osób niepełnosprawnych, bezrobotnych, o niskich kwalifikacjach, osób opuszczającym zakłady karne, osób po 50. roku życia.

Jednym z wielu narzędzi pozwalających eliminować ubóstwo czy dyskryminację i poprzez pracę przywracać ludziom poczucie wartości, wiarę w sens życia, jest użycie większych środków publicznych do realizacji projektów publicznych.

### **Kierunek zmian w stosowaniu klauzul społecznych**

W dniu 26 lutego 2014 roku zostały przyjęte trzy nowe dyrektywy w zakresie zamówień publicznych, opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 28 marca 2014 roku, z terminem implementacji do 18 kwietnia 2016 roku. Weszły one w życie 18 kwietnia 2014 roku, uchylając tym samym wcześniejsze dyrektywy, m.in. dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L nr 94, s. 65).

Dyrektywami tymi są:

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 roku,
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę,
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie udzielania koncesji.

W nowej Dyrektywie 2014/24/UE przewidziano kilka rozwiązań omawianego problemu, mianowicie (opr. cyt. s. 172):

- 1) *instrumenty wspierające integrację społeczną i zawodową,*
- 2) *horyzontalną klauzulę społeczną mającą na celu zapewnienie przestrzegania przepisów prawa socjalnego oraz prawa pracy,*
- 3) *instrumenty wspomagające uwzględnienie w procedurze udzielenia zamówienia publicznego potrzeb osób niepełnosprawnych oraz etykiet społecznych.*

W preambule Dyrektywy 2014/24/UE (motyw 36) podniesiono, że „zatrudnienie i praca stanowią kluczowe elementy gwarantujące wszystkim równe szanse i przyczyniające się do integracji społeczeństwa. W związku z tym zakłady pracy chronionej mogą odgrywać istotną rolę. To samo dotyczy innych form społecznej działalności gospodarczej mających głównie na celu wspieranie społecznej i zawodowej integracji lub reintegracji osób niepełnosprawnych i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, takich jak bezrobotni, członkowie znajdujących się w niekorzystnej sytuacji mniejszości lub grup w inny sposób społecznie marginalizowanych. Takie zakłady lub podmioty gospodarcze mogą nie być jednak w stanie uzyskać zamówień w zwykłych warunkach konkurencji. W związku z tym właściwe jest, by państwa członkowskie mogły zastrzegać, że prawo

do udziału w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych lub pewnych ich częściach mają jedynie takie zakłady lub podmioty gospodarcze, bądź też zastrzeżać realizację zamówień dla programów zatrudnienia chronionego”.

Potwierdzenie tego stanowiska nastąpiło w art. 20 Dyrektywy (zamówienia zastrzeżone). Zapisano w tym przepisie, że „Państwa członkowskie mogą zastrzec prawo udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego dla zakładów pracy chronionej oraz wykonawców, których głównym celem jest społeczna i zawodowa integracja osób niepełnosprawnych lub osób defaworyzowanych, lub mogą przewidzieć możliwość realizacji takich zamówień w ramach programów zatrudnienia chronionego, pod warunkiem że co najmniej 30% osób zatrudnionych przez te zakłady, przez tych wykonawców lub w ramach tych programów stanowią pracownicy niepełnosprawni lub pracownicy defaworyzowani”.

Jak zauważamy, przepis dyrektywy poza konkretnym odniesieniem się do niepełnosprawnych, odnosi się również do nowej kategorii osób, mianowicie *osób defaworyzowanych*, stwarzając tym samym otwarty katalog osób z szerokiego kręgu osób wykluczonych.

Ponieważ sama dyrektywa nie zawiera definicji osoby defaworyzowanej, istnieje możliwość odmiennego rozkładania akcentów w poszczególnych państwach członkowskich, a tym samym odmienne definiowanie osób znajdujących się z różnych powodów poza rynkiem pracy.

Dość powszechnie przyjmuje się, że brak pracy jest jednym z głównych powodów ubóstwa. Stąd też, tak wielka determinacja w rozwiązywaniu tego problemu. Szukając pełnej odpowiedzi na pytanie o zakres pojęcia osoby defaworyzowanej, możemy posłużyć się przepisami Rozporządzenia Komisji nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 roku, uznającymi niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu – w szczególności przepisem art. 3 pkt 4, który stanowi, że pracownikiem znajdującym się „w szczególnie niekorzystnej sytuacji” jest każda osoba, która:

- a) jest bez stałego zatrudnienia za wynagrodzeniem w okresie ostatnich 6 miesięcy; lub
- b) jest w wieku od 15 do 24 lat; lub
- c) nie posiada wykształcenia ponadgimnazjalnego lub zawodowego (Międzynarodowa Standardowa Klasyfikacja Kształcenia 3) lub nie minęły więcej niż dwa lata od momentu ukończenia przez nią edukacji w pełnym wymiarze i która nie znalazła do tej pory pierwszego stałego zatrudnienia za wynagrodzeniem; lub
- d) jest w wieku ponad 50 lat; lub
- e) jest osobą dorosłą mieszkającą samotnie, mającą na utrzymaniu co najmniej jedną osobę; lub

- f) pracuje w sektorze lub zawodzie w państwie członkowskim, w którym dysproporcja kobiet i mężczyzn jest co najmniej o 25 % większa niż średnia dysproporcja we wszystkich sektorach gospodarki w tym państwie członkowskim i należy do grupy stanowiącej mniejszość; lub
- g) jest członkiem mniejszości etnicznej w państwie członkowskim, który w celu zwiększenia szans na uzyskanie dostępu do stałego zatrudnienia musi poprawić znajomość języka, uzupełnić szkolenia zawodowe lub zwiększyć doświadczenie zawodowe.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 14 kwietnia 2005 roku w sprawie C-110/03, stwierdził, że pojęcie „pracownik znajdujący się w szczególnie niekorzystnej sytuacji” oznacza każdą osobę, która ma trudności z wejściem na rynek pracy bez wsparcia, a mianowicie osobę spełniającą przynajmniej jedno z następujących kryteriów:

- będącą w wieku poniżej 25 lat lub minęły nie więcej niż dwa lata od momentu ukończenia przez nią edukacji w pełnym wymiarze lub nie znalazła do tej pory pierwszej regularnej pracy zarobkowej;
- była bezrobotna przez długi okres, tzn. *do chwili obecnej była bezrobotna przez 12 z 16 poprzednich miesięcy lub sześć z ośmiu poprzednich miesięcy, jeśli jest w wieku poniżej 25. roku życia.*

Autorzy<sup>9</sup> diagnozy sytuacji osób defaworyzowanych na rynku pracy województwa dolnośląskiego do kręgu osób defaworyzowanych zaliczyli także rodziny niepełne, osoby z gospodarstw domowych, w których skład wchodzi osoby zależne, osoby ze środowisk emigranckich czy niektórych mniejszości etnicznych. Rozszerzenie katalogu podmiotów objętych klauzulą społeczną w nowej dyrektywie w porównaniu do obecnego stanu prawnego wydaje się bardzo korzystne i dające większe możliwości jednostkom zamawiającym. Szerszą kategorię osób będzie można objąć klauzulami społecznymi w zamówieniach publicznych.

Kolejną bardzo ważną sprawą będzie możliwość stosowania w zamówieniach publicznych klauzuli społecznej mającej na celu zapewnienie przestrzegania przepisów prawa socjalnego oraz prawa pracy, a także stworzenie możliwości rezerwowania udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia na określone usługi w dziedzinie usług zdrowotnych, społecznych i kulturalnych

<sup>9</sup> M. Rusi, K. Sobolewski, J. Bujko, G. Kozdraś, raport podsumowujący badania realizowane przez Pentor Research International Wrocław dla Dolnośląskiego Urzędu Pracy we Wałbrzychu w ramach projektu pt. „Bariery i szanse wsparcia i obsługi tzw. trudnego klienta instytucji rynku pracy na terenie Dolnego Śląska”, Wałbrzych 2010.

dla organizacji opartych na własności pracowniczej lub aktywnym udziale pracowników w zarządzaniu nimi lub dla istniejących organizacji, takich jak spółdzielnie, na udział w świadczeniu tych usług na rzecz użytkowników końcowych. Zakres regulacji ogranicza się wyłącznie do określonych usług zdrowotnych i społecznych oraz usług powiązanych, określonych usług edukacyjnych i szkoleniowych, usług związanych z bibliotekami, archiwami, muzeami i innych usług kulturalnych, usług sportowych oraz usług na rzecz prywatnych gospodarstw domowych; przepis ten nie ma również obejmować żadnych wyłączeń przewidzianych ponadto w niniejszej dyrektywie. Takie usługi powinny podlegać jedynie łagodniejszemu reżimowi.

### **Projekt nowej ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 15 kwietnia 2015 roku**

Całość regulacji nowej dyrektywy dotyczącej kwestii społecznych w zamówieniach publicznych została przeniesiona do projektu nowej ustawy Prawo zamówień publicznych. Co do zasady, projekt ustawy zachowuje dotychczasowe regulacje w zakresie uczestniczenia w realizacji zamówienia publicznego osób wymienionych we wstępnej części artykułu, wzbogacając zachowany katalog o nowe kategorie osób, zgodnie ze wskazaniem nowej dyrektywy.

Zgodnie z projektowaną ustawą, zamawiający może zastrzec, że prawo do udziału w postępowaniu posiada zakład pracy chronionej, którego celem jest społeczna i zawodowa integracja osób niepełnosprawnych lub defaworyzowanych, albo zastrzec realizację takiego zamówienia w ramach zatrudnienia chronionego pod warunkiem, że co najmniej 30% zatrudnionych przez nich pracowników to osoby niepełnosprawne albo defaworyzowane.

Proponuje się więc w projekcie zmniejszenie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych lub defaworyzowanych z 50% do 30%. Projektowany przepis stwarza większe możliwości realizacji celu społecznego poprzez zwiększenie jego dostępności dla zakładów pracy, tym bardziej, że oprócz osób niepełnosprawnych wystarczy zatrudnienie osób wykluczonych według społecznych kryteriów ustalonych przez zamawiającego w kontekście jego lokalnych uwarunkowań i lokalnych społecznych priorytetów.

Projekt ustawy rozszerza uprawnienia zamawiającego, wprowadzając nowe zapisy dotyczące zapewnienia przestrzegania przepisów prawa socjalnego oraz prawa pracy w zamówieniach. Zamawiający ma zatem możliwości dokonania zastrzeżenia bądź w opisie przedmiotu zamówienia, bądź w warunkach podmiotowych stosownych gwarancji związanych prawem socjalnym i prawem pracy. Zamawiający może zdefiniować warunek zatrudnienia pracowników na umowę o pracę z wykluczeniem umów cywilnoprawnych, a także określić zakres umowy tak, aby wyeliminować możliwość obchodzenia zastrzeżonego warunku po-

przez zatrudnienie na część etatu. Wydaje się, że zamawiający może także określić minimalne wynagrodzenie zatrudnianych pracowników oraz domagać się gwarancji przestrzegania określonego czasu pracy, prawa do wypoczynku, prawa do urlopów (art. 14 k.p.), prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 15 k.p.)

Zamawiający może nie tylko powyższe zastrzeżenia odnosić do działalności wykonawcy w trakcie realizacji przedmiotu zamówienia, ale także w ramach uprawnień określonych w art. 24 obowiązującej ustawy Prawo zamówień publicznych wykluczać wykonawcę, który naruszał te zasady wcześniej. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-425/14 stwierdził, że wykonawca podlega wykluczeniu, m.in. jeśli jest winny poważnego wykroczenia zawodowego, udowodnionego dowolnymi środkami przez instytucje zamawiające:

- a) nie wypełnił zobowiązań dotyczących opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, zgodnie z przepisami prawnymi kraju, w którym ma siedzibę lub miejsce zamieszkania lub zgodnie z przepisami prawnymi kraju instytucji zamawiającej;
- b) nie wypełnił zobowiązań dotyczących płatności podatków, zgodnie z przepisami prawnymi kraju, w którym ma siedzibę lub miejsce zamieszkania lub zgodnie z przepisami prawnymi kraju instytucji zamawiającej;
- c) jest winny poważnego wprowadzenia w błąd w zakresie przekazania lub nieprzekazania informacji, wymaganych na mocy niniejszej sekcji dyrektywy (podobnie art. 24 ust.1 pkt 3 obowiązującej ustawy Prawo zamówień publicznych).

Katalog naruszeń jest niepełny, ustawa regulująca stosunki pracy znacznie szerzej określa podstawowe prawa pracownicze wynikające ze stosunku pracy.

Projektowana ustawa o zamówieniach publicznych, idąc drogą obecnych regulacji, dosyć mocno odnosi się również do przepisów prawa socjalnego. W trakcie trwania stosunku pracy istnieją nie tylko obowiązki wynikające z prawa pracy, ale także cały szereg powinności wynikających z przepisów o ubezpieczeniu społecznym.

Z przepisu art. 1 Ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 137, poz. 887 ze zm.) wynika, że ubezpieczenia społeczne obejmują:

- 1) ubezpieczenie emerytalne,
- 2) ubezpieczenia rentowe,
- 3) ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa,
- 4) ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Zdaniem niektórych autorów „Naruszenie uprawnień pracowniczych wynikających z ubezpieczenia społecznego może polegać m.in. na niewłaściwym prowadzeniu dokumentacji, od której uzależnione są świadczenia z ubezpieczenia

społecznego, zaniżaniu wysokości świadczeń, niewypłacaniu ich w terminie<sup>10</sup> albo niezgłaszaniu zatrudnionych osób do ubezpieczenia społecznego.

Z wyroku SN wynika, że przepisy „prawa ubezpieczenia społecznego mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Tworzą system prawa ścisłego, zamkniętego. Nie mogą być interpretowane rozszerzająco, zwłaszcza przy zastosowaniu wykładni aksjologicznej”<sup>11</sup>. Oznacza to, że przy jej przestrzeganiu nie może być mowy o jakiegokolwiek dowolności, dlatego bardzo łatwo będzie można stwierdzać ewentualne naruszenie tego prawa.

Projekt ustawy Prawo zamówień publicznych w ślad za dyrektywą rozszerza zakres stosowania klauzul społecznych w zamówieniach w porównaniu do dotychczasowej regulacji, mianowicie „stwarza możliwości rezerwowania udziału określonych osób w postępowaniach o udzielenie zamówienia na określone usługi w dziedzinie usług zdrowotnych, społecznych i kulturalnych dla organizacji opartych na własności pracowniczej lub aktywnym udziale pracowników w zarządzaniu nimi lub dla istniejących organizacji, takich jak spółdzielnie, na udział w świadczeniu tych usług na rzecz użytkowników końcowych” (cyt. za projektem ustawy).

Klasycznym przykładem takiej regulacji jest kierowanie zamówień publicznych do spółdzielni socjalnych wprowadzonych w życie Ustawą z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. nr 94, poz. 651). Spółdzielnie socjalne są formą społecznej reintegracji jej członków, działania ich mają na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności jej członków do uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu, a także, zawodowej reintegracji jej członków, przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy.

Kierowanie zamówienia do spółdzielni nie oznacza, że może być ono kierowane do konkretnej spółdzielni, ale do całej kategorii tych podmiotów. Spółdzielnie socjalne z założenia mają stwarzać możliwość pracy jej członkom, którzy zaliczani są do z grupy osób defaworyzowanych. Cele ich działania to: praca, integracja, nauka zawodu, odtwarzanie więzi społecznych, odbudowywanie poczucia wartości, sensu życia, przywracanie często zachwianego poczucia własnej wartości, godności i wiary w lepsze życie. Realizacja tych celów, niezwykle ważna ze społecznego punktu widzenia, mogłaby się dokonywać „niejako przy okazji” realizacji zamówień publicznych.

---

<sup>10</sup> M. Liwo, E. Nowosiadły, *Odpowiedzialność za naruszenie praw pracowniczych zawartych w art. 218 k.k.*, Legali, 2015.

<sup>11</sup> Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 8.12.2005, I UK 104/05, „Monitor Prawa Pracy”, nr 4, 2006, str. 217.



Zapewne 0,13% zamówień publicznych zawierających takie klauzule, oczekiwań tych nie spełni. Dlatego tak ważna jest odpowiednia akcja uświadamiająca, szkolenia, konferencje, innymi słowy, zmiana stanu świadomości osób decydujących o realizacji zamówień publicznych.

## Wnioski

Głównym celem strategicznym polityki polskiej i europejskiej do roku 2030 będzie wspomaganie obywateli w podejmowaniu przez nich zatrudnienia na otwartym rynku pracy. „Polska powinna być krajem o modelu *Workfare*..., wspierać aktywne wychodzenie z wykluczenia społecznego oraz ograniczać zagrożenie ubóstwem.”<sup>12</sup> Jak prezentowano w artykule, bardzo ważną rolę w realizacji tych strategicznych celów mają odgrywać środki publiczne wykorzystywane do realizacji różnych celów społecznych w ramach zamówień publicznych. Między innymi z tego powodu w zmienionych dyrektywach znacznie rozszerzono katalog osób, których zatrudnienia będzie mógł domagać się zamawiający. Czy w istocie spowoduje to wyjście z ubóstwa ok. 20 mln osób, jak założyła Komisja Europejska, to już inna sprawa. Wydaje się to bardzo wątpliwe.

Dotychczasowe polskie doświadczenia zdają się tego optymizmu nie potwierdzać. Liczba zamówień publicznych zawierających takie zastrzeżenia na poziomie 0,13–0,2% ogólnej liczby zamówień na przestrzeni ostatnich lat jest dalece niewystarczająca, aby można było mówić, iż środki publiczne w zamówieniach okazały się ważnym instrumentem walki z ubóstwem i wykluczeniem. Wydaje się, że przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w braku faktycznej koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi jednostkami organów samorządu terytorialnego, jak również rzeczywistego braku koordynacji programów społecznych pomiędzy gminami i powiatami. Do zmiany tego stanu rzeczy potrzebna jest zmiana postaw osób odpowiedzialnych<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Trzecia fala nowoczesności, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, Warszawa 9 maja 2012 r., str. 142.

<sup>13</sup> Celem jest uchronienie co najmniej 20 mln ludzi przed ryzykiem ubóstwa i wykluczenia społecznego. Liczba osób narażonych na ubóstwo i wykluczenie społeczne w UE (w tym osób narażonych na ubóstwo finansowe, żyjących w niedostatku materialnym lub w gospodarstwach domowych dotkniętych bezrobociem) wzrosła ze 114 mln w 2009 r. do 124 mln w 2012 r. UE oddaliła się więc od swego celu – który liczbowo równy jest 96,4 mln osób do 2020 r. – i nie widać oznak szybkiego postępu w zaradzeniu tej sytuacji; do 2020 r. liczba osób zagrożonych ubóstwem może wynosić ok. 100 mln. W niektórych państwach członkowskich sytuacja jest szczególnie zła w wyniku pogłębiającej się deprywacji materialnej i rosnącej liczby gospodarstw domowych dotkniętych bezrobociem. Mówi o tym Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Podsumowanie realizacji strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 5 marca 2014 r.

**Bibliografia**

1. Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych.
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji.
4. Koleśnik A., *Kształcenie pracowników bez ulgi podatkowej*, www.rachunkowość.com.pl, stan z dnia 12.11.2014.
5. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Podsumowanie realizacji strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 2014.
6. *Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011.
7. Liwo M., Nowosiadły E., *Odpowiedzialność za naruszenie praw pracowniczych zawartych w art. 218 k.k.*, Legali, 2015.
8. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Trzecia Fala Nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, Warszawa 2012.
9. Opinia prawna, *Możliwość zobowiązania wykonawców lub podwykonawców do zatrudniania na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia na roboty budowlane lub usługi*, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;3048>, stan z dnia 13.11.2014.
10. Piróg J., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, 2013.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania z dnia 28 maja 1996 r. (Dz. U. nr 60, poz. 278), tekst jedn. z dnia 6 grudnia 2013 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 232).
12. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przypadków, w których wyjątkowo jest dopuszczalne zatrudnianie młodocianych, którzy nie ukończyli gimnazjum, osób niemających 16 lat, które ukończyły gimnazjum, oraz osób niemających 16 lat, które nie ukończyły gimnazjum z dnia 5 grudnia 2002 r. (Dz. U. nr 214, poz. 1808).
13. Rozporządzenie Komisji nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu.

14. Rusin M., Sobolewska K., Bujko J., Kozdraś G., Raport podsumowujący badania realizowane przez Pentor Research International Wrocław dla Dolnośląskiego Urzędu Pracy we Wałbrzychu w ramach projektu pt. „Bariery i szanse wsparcia i obsługi tzw. trudnego klienta instytucji rynku pracy na terenie Dolnego Śląska”, Wałbrzych 2010.
15. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych za rok 2014, [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl).
16. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. nr. 19, poz. 177 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 56, poz. 458).
18. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jedn. z dnia 11 maja 2011 r. (Dz. U. nr 127, poz. 721).
19. Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r., tekst jedn. z dnia 2 lutego 2011 r. (Dz. U. nr 43, poz. 225).
20. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn. z dnia 26 marca 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 674).
21. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr. 137, poz. 887 ze zm.).
22. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. nr. 94 poz. 651).
23. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03.
24. Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 2005-12-08, I UK 104/05, „Monitor Prawa Pracy”, nr 4, 2006.
25. Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej po modernizacji – nowe unijne dyrektywy koordynujące procedury udzielania zamówień publicznych, opracowanie UZP, 2014.
26. Zielona księga w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych, w kierunku zwiększania skuteczności europejskiego rynku zamówień, Komisja Europejska, Bruksela, 27.01.2011.

## **Streszczenie**

### **Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych**

W artykule autor omawia aktualne oraz projektowane regulacje prawne w zakresie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Prezentowane są aktualne przepisy ustawy o zamówieniach publicznych, nowe dyrektywy (2014 rok) oraz projektowane przepisy nowej ustawy o zamówieniach publicznych (projekt z 2015 roku). Autor skupia się na tej części regulacji, która dotyczy stosowania klauzul społecznych.

Choć samo pojęcie klauzul społecznych nie jest ustawowo zdefiniowane, to jednak doktryna zgodna jest, iż w istocie chodzi o te przepisy, które stwarzają zamawiającemu możliwość nałożenia na wykonawcę obowiązków w zakresie zatrudnienia przy realizacji zamówienia osób z grup defaworyzowanych. W artykule akcentuje się skalę zamówień publicznych w Polsce i dotychczasowe rozmiary stosowania klauzul.

Autor dowodzi, że bez zmiany postaw osób mających wpływ na kształt ogłoszenia o zamówieniu publicznym przepisy nie doprowadzą do osiągnięcia celu, jakim jest zmniejszenie liczby osób dotkniętych lub zagrożonych ubóstwem przy użyciu tych narzędzi.

**Słowa kluczowe:** zamówienia publiczne, klauzule społeczne, osoby defaworyzowane.

## **Summary**

### **Social clauses in public procurement**

In the article the author discusses the current and proposed legislations on the use of social clauses in public procurements. There are presented the current provisions of the Act on Public Procurement, the new directives (2014) and the proposed provisions of the new Act on Public Procurement (2015 draft). The author focuses on the part of the act which concerns the application of social clauses. Although the very concept of social clauses is not defined by act, however the doctrine agrees that, in essence, there matters the provisions which create to a contracting party the possibility to impose on a contractor the employment obligations in executing the order from people belonging to a group of disadvantaged people. The article emphasizes a scale of public procurements in Poland and the areas of the clauses application to-date. The author proves that without changing the attitudes of the persons who have an influence on the contents of the public procurement notice, the amended regulations will not lead to the achievement of the objective which is a reduction of people affected by or threatened with poverty.

**Keywords:** public procurement, social clauses, disadvantaged people.