



Horyzonty Polityki  
2014, Vol. 5, N° 12

**MARIA WOJCIŃSKA**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu  
Wydział Gospodarki Międzynarodowej  
e-mail: maria\_wojcinska@wp.pl

## **Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych w Polsce jako instrument walki z wykluczeniem społecznym**

### *Streszczenie*

Zgodnie z obowiązującą w Polsce ustawą Prawo zamówień publicznych kryteriami oceny ofert złożonych przez wykonawców są cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia. Niedopuszczalne jest, aby kryteriami oceny oferty były właściwości wykonawcy, na przykład jego doświadczenie. Mogą one jednak stanowić warunek udziału w postępowaniu. W wyniku implementacji prawa unijnego, które kształtuje tak zwane społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne, wprowadzono do ustawy Prawo zamówień publicznych warunki udziału w postępowaniu, dotyczące właściwości lub cech wykonawcy (tzw. klauzule społeczne). Celem artykułu było wskazanie unijnych i polskich uregulowań prawnych dotyczących stosowania klauzul w zamówieniach publicznych; próba znalezienia przyczyn niskiego zainteresowania zamawiających w Polsce w zakresie stosowania klauzul społecznych

oraz wykazanie, w jaki sposób stosowanie klauzul może się przyczynić do walki z wykluczeniem społecznym.

**SŁOWA KLUCZOWE**

klauzule społeczne, zamówienia publiczne, ekonomia społeczna, wykluczenie społeczne

SOCIAL CLAUSES IN PUBLIC PROCUREMENT  
IN POLAND AS A TOOL TO COMBAT SOCIAL  
EXCLUSION

*Summary*

According to the existing Polish Public Procurement Law, the criteria for evaluation of tenders submitted by contractors applying for the award are: price or price and other criteria relating to the subject of the contract. These include quality, functionality, technical parameters, the use of the best available technologies in terms of environmental impact, operating costs, service and the date of the contract's execution. The assessment criteria must not include the properties of the contractor, such as their experience. They may, however, constitute a condition of participation in the proceedings. As a result of the implementation of EU law, which defines so-called socially responsible public procurement, the conditions for participation in the proceedings relating to the properties or characteristics of the contractor (the so-called social clauses) have been introduced to Polish Public Procurement Law. The purpose of the article is to identify EU and Polish legal regulations concerning the use of the clauses in public procurement, to find the reasons for the relative lack of interest of contractors in the use of social clauses in Poland, and to demonstrate how the use of the clauses can contribute to the fight against social exclusion.

**KEYWORDS**

social clauses, public procurement, social economy, social exclusion

**WSTĘP**

Według danych Eurostatu za 2012 rok, odsetek ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wynosił w Unii

Europejskiej 24,8%, a w Polsce był wyższy niż średnia europejska i kształtował się na poziomie 26,7% [Eurostat 2014]. Zrozumiałe jest więc wprowadzanie w krajach członkowskich Unii Europejskiej nowych rozwiązań, także prawnych, mających na celu przeciwdziałanie tym zjawiskom.

Celem artykułu jest przybliżenie klauzul społecznych stosowanych w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych jako narzędzia walki z wykluczeniem społecznym.

W artykule przedstawiono uregulowania dotyczące klauzul społecznych wynikające z dyrektyw unijnych oraz omówiono klauzule dotychczas wprowadzone do polskiego ustawodawstwa w 2009 i 2014 roku. Przedstawione zostały również najważniejsze problemy związane z przygotowaniem postępowań uwzględniających stosowanie klauzul oraz korzyści płynące z ich stosowania. Artykuł zakończony jest podsumowaniem, zawierającym między innymi rekomendacje na przyszłość.

### ZAMÓWIENIA PUBLICZNE – UWAGI OGÓLNE

Z szacunków dokonanych przez Komisję Europejską wynika, że całkowita wartość zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi wyniosła w 2011 roku ponad 2 400 mld euro, co stanowiło około 19% produktu krajowego brutto Unii Europejskiej [*SMEs access...* 2014, s. 4]. Kwestie udzielania zamówień publicznych stanowią więc istotne zagadnienie ekonomiczne. Zasady udzielania zamówień publicznych w Polsce, rozumianych jako umowy odpłatne, zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, reguluje ustawa Prawo zamówień publicznych [Ustawa z 29 stycznia 2004 r.]. Artykuł 91 ust. 2 ustawy stanowi, że kryteriami oceny ofert są cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia. Niedopuszczalne jest, aby kryteriami oceny oferty były właściwości wykonawcy, na przykład jego doświadczenie. Właściwości takie mogą jednak stanowić warunek udziału

w postępowaniu. Prawo unijne, z którym polska ustawa musi być zgodna, kształtuje tak zwane społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne i przewiduje możliwość wprowadzenia przez zamawiającego w postępowaniu dodatkowych warunków społecznych, dotyczących właściwości lub cech wykonawcy, o ile nie narusza to swobody wyboru.

## REGULACJE UNIJNE DOTYCZĄCE SPOŁECZNIE ODPOWIEDZIALNYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W LATACH 2004-2014

Najważniejsze wspólnotowe akty prawne regulujące kwestie aspektów społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych to dyrektywy z 2004 roku [Dyrektywa z 31 marca 2004a; Dyrektywa z 31 marca 2004b]. Obie dyrektywy mogą być stosowane zarówno do zamówień, których wartość jest równa lub przewyższa progi unijne, jak również do zamówień podprogowych, tj. takich, których wartość jest niższa niż progi unijne [Ołdak-Bułańska 2014, s. 13].

Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [Traktat, art. 288 tiret trzeci], dyrektywy wiążą państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty; pozostawiają one jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Przyjęte w 2004 roku dyrektywy wskazują na następujące aspekty społeczne przy udzielaniu zamówień publicznych:

- jeżeli jest to możliwe, instytucje zamawiające powinny określić specyfikacje techniczne tak, aby uwzględnić kryteria dostępności dla osób niepełnosprawnych lub przeznaczenie dla wszystkich użytkowników [Dyrektywa z 31 marca 2004a, motyw 42 preambuły; Dyrektywa z 31 marca 2004b, motyw 29 preambuły i art. 23 ust. 1];
- zatrudnienie i praca stanowią podstawowe elementy gwarantujące wszystkim równe szanse i przyczyniające się do integracji społeczeństwa. W tym kontekście zakłady pracy chronionej oraz programy pracy chronionej skutecznie przyczyniają się do integracji lub reintegracji osób niepełnosprawnych na rynku pracy. W dyrektywie zwrócono uwagę na fakt, że zakłady takie mogą

- nie być zdolne do uzyskania zamówień w normalnych warunkach konkurencji. W konsekwencji należy umożliwić państwom członkowskim Unii Europejskiej zastrzeżenie prawa takich zakładów do udziału w procedurach udzielania zamówień lub zagwarantowania im realizacji zamówień w ramach programów pracy chronionej [Dyrektywa z 31 marca 2004a, motyw 39 preambuły; Dyrektywa z 31 marca 2004b, motyw 28 preambuły]. W dalszej części aktu prawnego doprecyzowano, że państwa członkowskie mogą zastrzec prawo udziału w procedurach udzielania zamówień publicznym zakładom pracy chronionej lub przewidzieć możliwość realizacji takich zamówień w ramach programów pracy chronionej, w których większość zaangażowanych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne, ze względu na charakter lub stopień swojej niepełnosprawności niemogące wykonywać swojej pracy w normalnych warunkach [Dyrektywa z 31 marca 2004b, art. 19]. Przez zakłady pracy chronionej należy rozumieć również inne podmioty (nieposługujące się tą nazwą), pod warunkiem, że będą spełniały dwa warunki wskazane powyżej;
- instytucja zamawiająca może stosować kryteria mające na celu spełnienie wymagań społecznych w odpowiedzi na określone w specyfikacjach zamówienia potrzeby grup ludzi znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji, do których należą odbiorcy robót budowlanych, dostaw lub usług będących przedmiotem zamówienia. Stosowanie kryteriów społecznych powinno jednocześnie umożliwiać obiektywne porównanie i ocenę ofert oraz gwarantować równe traktowanie wszystkich oferentów [Dyrektywa z 31 marca 2004a, motyw 55 preambuły; Dyrektywa z 31 marca 2004b, motyw 46 preambuły];
  - instytucje zamawiające mogą określić warunki szczególne związane z realizacją zamówienia, pod warunkiem, że są one zgodne z przepisami prawnymi Wspólnoty oraz zostały wskazane w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacjach. Warunki te mogą, w szczególności, dotyczyć względów społecznych i środowiskowych [Dyrektywa z 31 marca 2004b, art. 26]. Warunki realizacji zamówienia mogą w szczególności zachęcać więc do organizacji wewnętrznych szkoleń zawodowych, ochrony środowiska, zatrudniania osób mających szczególne trudności z integracją, a także zwalczania bezrobocia [Dyrektywa

- z 31 marca 2004b, motyw 33 preambuły]. Przykładowo, można ustanowić wymóg co do zatrudnienia osób długotrwale poszukujących pracy, przeprowadzenia szkoleń dla bezrobotnych lub młodocianych, przestrzegania postanowień Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, o ile przepisy te nie zostały wdrożone do prawa krajowego, oraz zatrudnienia większej liczby osób niepełnosprawnych, niż przewiduje to ustawodawstwo krajowe. Ponadto, należy zwrócić uwagę na komunikat Komisji Europejskiej dotyczący aspektów społecznych w zamówieniach publicznych [*Interpretative Communication* 2001], w którym również wskazano przykładowe warunki o charakterze społecznym, związane z realizacją zamówienia. Wśród nich można wymienić między innymi przygotowanie programów szkoleniowych w celu wykonania zamówienia oraz wymogi w zakresie zapewnienia równego dostępu osobom niepełnosprawnym;
- w przypadku, gdy zamawiający określa w dokumentacji zamówienia publicznego organy, od których oferent lub kandydat może uzyskać odpowiednie informacje na temat obowiązków związanych z podatkami, ochroną środowiska, a także przepisami o ochronie zatrudnienia oraz warunkach pracy, instytucja zamawiająca żąda od oferentów lub kandydatów zaznaczenia, aby podczas sporządzania swoich ofert uwzględnili oni obowiązki wynikające z przepisów o ochronie zatrudnienia i warunkach pracy obowiązujące w miejscu, w którym zamówienie ma zostać zrealizowane [Dyrektywa z 31 marca 2004b, art. 27 ust. 2].

Przepisy obu omówionych powyżej dyrektyw stanowiły podstawę do wdrożenia klauzul społecznych w Prawie zamówień publicznych.

## KLAUZULE SPOŁECZNE W USTAWIE PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Zagadnienie klauzul społecznych pojawiło się w polskim dyskursie publicznym w 2005 roku i było podejmowane początkowo przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Postulat wprowadzenia klauzul społecznych do polskiego ustawodawstwa pojawił się następnie w Białej Księdze Prawa

Przedsiębiorczości Społecznej w Polsce. W 2009 roku wprowadzono do Prawa zamówień publicznych zmiany związane z wdrożeniem dwóch klauzul społecznych.

Pierwsza z nich, wynikająca z art. 22 ust. 2 Prawa zamówień publicznych, stanowi, że zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, iż o udzielenie zamówienia mogą się ubiegać wyłącznie wykonawcy, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych lub właściwych przepisów państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Przepis mógł budzić wątpliwości w przypadku, gdy wykonawcą było konsorcjum. W wyroku z 30 października 2012 roku, KIO 2249/12, Krajowa Izba Odwoławcza uznała, że

(...) dla spełnienia warunku, o którym mowa w art. 22 ust. 2 Prawa zamówień publicznych niewystarczające będzie wykazanie zatrudnienia ponad 50% osób niepełnosprawnych przez jednego z konsorcjantów. Skoro art. 22 ust. 2 Prawa zamówień publicznych daje zamawiającemu możliwość ograniczenia kręgu podmiotów mogących ubiegać się o udzielenie zamówienia wyłącznie do wykonawców, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne, to nie sposób uznać, że wykazanie takiego poziomu zatrudnienia u jednego z konsorcjantów byłoby wystarczające dla spełnienia tego warunku przez całe konsorcjum.

Liczba postępowań, w których uwzględniono wskazaną klauzulę społeczną, była największa w 2010 roku (547 postępowań), by potem ulec obniżeniu (w 2011 r. – 325, a w 2012 r. – 240). Liczba ta zwiększyła się znów w 2013 roku, w którym 400 opublikowanych ogłoszeń zawierało tę klauzulę prozatrudnieniową. Liczba ogłoszeń zawierających klauzulę z art. 22 ust. 2 Prawa zamówień publicznych wahała się więc między 0,14% a 0,34% ogólnej liczby udzielanych w Polsce zamówień publicznych. Rokrocznie najwięcej postępowań dotyczyło usług [Urząd Zamówień Publicznych 2011-2014].

Druga klauzula społeczna wynika z art. 29 ust. 4 pkt 1 Prawa zamówień publicznych, który stanowi, że zamawiający może określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia dotyczące 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;
- c) innych niż określone powyżej, o których mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym – lub we właściwych przepisach państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Pod pojęciem innych osób należy rozumieć osoby bezdomne, realizujące indywidualny program wychodzenia z bezdomności; uzależnione od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego; uzależnione od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej; chore psychicznie; zwalniane z zakładów karnych, mające trudności w integracji ze środowiskiem oraz uchodźców realizujących indywidualny program integracji. Ustawa nie wskazuje, jaki jest wymagany udział wyżej wymienionych osób w ogólnej liczbie osób zaangażowanych w realizację zamówienia. Zależy to od zamawiającego, który w specyfikacji ogólnych warunków zamówienia musi wskazać liczbę osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, okres wymaganego zatrudnienia oraz sposób dokumentowania zatrudnienia. W literaturze przyjmuje się, że zamawiający może wprowadzić obowiązek okresowego przedstawiania dokumentacji odnoszącej się do czasu pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym zatrudnionych przy wykonywaniu zamówienia lub wykonywanych przez nie czynności oraz udokumentowania na przykład niepełnosprawności zatrudnionych pracowników [Bazan i Nowicki 2014]. Na analogicznym stanowisku stoi Urząd Zamówień Publicznych, który wydał opinię prawną w sprawie opisu wymagań związanych z realizacją zamówienia publicznego, dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych, zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt 9 ustawy Prawa zamówień publicznych [Urząd Zamówień Publicznych 2010]. Urząd Zamówień Publicznych nie posiada szczegółowych danych statystycznych dotyczących stosowania tej klauzuli społecznej przez zamawiających.



Trzecia obecnie obowiązująca klauzula społeczna została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w 2014 roku mocą nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych [Ustawa z 29 sierpnia 2014]. W art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy wprowadzono klauzulę społeczną, dotyczącą zatrudniania pracowników na etat. Zgodnie z nowymi przepisami, zamawiający będzie miał możliwość wskazania wymagań dotyczących zatrudnienia osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia publicznego na umowę o pracę, jeżeli będzie to uzasadnione przedmiotem tych czynności [*Zamówienia publiczne bardziej społeczne 2014*]. Instrument ten ma pomóc zapobiegać w szczególności zatrudnianiu pracowników w ramach umów cywilnoprawnych (o dzieło bądź zlecenie), które nie gwarantują przywilejów pracowniczych (np. jeśli strony nie postanowią inaczej, umowę można rozwiązać lub wypowiedzieć bez konieczności zachowania okresu wypowiedzenia; w przypadku umów o dzieło nie odprowadza się składek na ubezpieczenie zdrowotne i emerytalne, a w sporze z pracodawcą osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych nie mogą się zwrócić do sądu pracy).

Należy również zauważyć, że do 27 maja 2014 roku istniała w Polsce tak zwana klauzula propracownicza, obowiązująca na podstawie art. 29 ust. 4 pkt 2 i 3 Prawa zamówień publicznych. Stanowiła ona, że zamawiający może określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, dotyczące utworzenia funduszu szkoleniowego (służył on finansowaniu lub współfinansowaniu kosztów kształcenia ustawicznego zarówno pracowników, jak i pracodawców), w którym wpłaty pracodawców stanowić będą co najmniej czterokrotność najniższej wpłaty określonej w przepisach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zamawiający mógł również określić wymagania dotyczące zwiększenia wpłat pracodawców na rzecz funduszu szkoleniowego do wysokości określonej powyżej. Celem wprowadzenia klauzuli było przede wszystkim zwiększenie ilości zakładanych funduszy. Klauzula stała się bezprzedmiotowa po wejściu w życie nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [Ustawa z 14 marca 2014], która zlikwidowała zakładowe fundusze szkoleniowe. Nie były one bowiem wykorzystywane przez pracodawców [Schimanek 2014]. W ich miejsce wprowadzono Krajowy Fundusz Szkoleniowy, finansowany z Funduszu Pracy,

jednakże za tą zmianą nie poszła na razie zmiana Prawa zamówień publicznych.

## NOWE REGULACJE UNIJNE DOTYCZĄCE SPOŁECZNIE ODPOWIEDZIALNYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Należy zauważyć, że 18 kwietnia 2014 roku weszły w życie nowe dyrektywy unijne w zakresie zamówień publicznych [Dyrektywa z 26 lutego 2014a; Dyrektywa z 26 lutego 2014b; Dyrektywa z 26 lutego 2014c]. Wszystkie one powinny zostać zaimplementowane do prawa krajowego do 18 kwietnia 2016 roku. Dyrektywy stanowią między innymi, że kryterium udzielenia zamówienia lub warunków realizacji zamówienia mogą być środki, których celem będzie wspieranie integracji społecznej osób defaworyzowanych lub członków słabszych grup społecznych wśród osób wyznaczonych do wykonania zamówienia lub przeprowadzenia szkoleń z umiejętności potrzebnych przy danym zamówieniu.

Takie kryteria lub warunki mogą odnosić się m.in. do zatrudniania osób długo poszukujących pracy, czy wdrożenia działań szkoleniowych dla bezrobotnych lub ludzi młodych w trakcie wykonania zamówienia, które ma zostać udzielone. W specyfikacjach technicznych instytucje zamawiające mogą umieścić takie wymogi społeczne, które bezpośrednio charakteryzują dany produkt lub daną usługę – są to np. dostępność dla osób niepełnosprawnych lub projektowanie dla wszystkich użytkowników [Dyrektywa z 26 lutego 2014a, motyw 66 preambuły; Dyrektywa z 26 lutego 2014b, motyw 99 preambuły; Dyrektywa z 26 lutego 2014c, motyw 104 preambuły].

Ponadto, podobnie jak w przypadku dyrektyw z 2004 roku, również w nowym prawie przewidziano możliwość zastrzeżenia klauzul dotyczących prawa 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. Zamawiający będą mogli też 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 stanowić będą pracownicy niepełnosprawni lub pracownicy defaworyzowani [Dyrektywa z 26 lutego 2014a, art. 24; Dyrektywa z 26 lutego 2014b, art. 20 ust. 1; Dyrektywa z 26 lutego 2014c, art. 38 ust. 1]. Wprowadzona została również nowa, specjalna procedura dotycząca zamówień zastrzeżonych na niektóre usługi społeczne, zdrowotne oraz kulturalne, zgodnie z którą państwa członkowskie będą miały możliwość wprowadzenia zapisów dotyczących zastrzeżenia udziału w postępowaniu wyłącznie przez podmioty spełniające określone kryteria społeczne [Dyrektywa z 26 lutego 2014b, art. 77].

### OBAWY ZWIĄZANE ZE STOSOWANIEM KLAUZUL SPOŁECZNYCH W POLSCE

Klauzule społeczne pojawiły się w polskim ustawodawstwie pięć lat temu, a mimo to szacuje się, że postępowania z ich wykorzystaniem stanowią mniej niż 1% wszystkich ogłaszanych zamówień [Rabiega 2014]. Jakie są przyczyny takiego stanu rzeczy? Klauzula z art. 22 ust. 2 Prawa zamówień publicznych dotycząca zatrudniania osób niepełnosprawnych może mimo wszystko budzić obawy zamawiających, czy ograniczenie postępowania wyłącznie do wykonawców zatrudniających osoby niepełnosprawne nie narusza wyrażonej w ustawie zasady konkurencyjności. Ponadto, rozwiązanie to jest dość radykalne. Na przykład w przypadku, gdy potencjalny wykonawca zatrudnia osoby niepełnosprawne, ale ich liczba stanowi mniej niż 50% pracowników, nie może się on ubiegać o udzielenie zamówienia. Zamawiający, decydując się na stosowanie klauzuli społecznej, musi się liczyć również z tym, że ze względu na ograniczenie kręgu potencjalnych wykonawców nie otrzyma on żadnej oferty i będzie musiał ponownie wszcząć postępowanie o zamówienie publiczne. Stosowanie klauzul społecznych może też wiązać się z dodatkowymi kosztami dla zamawiającego (np. dostosowania stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej). Brak stosowania klauzul przez zamawiających może wynikać również z braku wiedzy o ich istnieniu; nieposiadaniem kadry, która potrafiłaby przygotować postępowanie zawierające klauzulę społeczną, lub wiązać się ze strachem przed komplikacjami związanymi z ich stosowaniem (np. nieprzychylną oceną Regionalnych Izb

Obrachunkowych, które w Polsce dokonują kontroli jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki finansowej i zamówień publicznych) [Muzińska 2011]. Mając na uwadze wskazane powyżej dane statystyczne dotyczące stosowania klauzul społecznych, może to również wynikać z braku praktyki i konkretnych przykładów zamówień publicznych, w których skutecznie zastosowano klauzule. Szczególnie potrzebny byłby tu przykład „idący z góry”, polegający na zastosowaniu klauzul społecznych przez urzędy centralne. Niechętnie korzystają jednak one z zapisów ustawy Prawo zamówień publicznych (np. Ministerstwo Zdrowia i Kancelaria Prezydenta zastosowały klauzule w pojedynczych postępowaniach po raz pierwszy dopiero w 2013 r., a więc 4 lata po wejściu w życie zapisów umożliwiających ich stosowanie). Szczególnie ważna dla zwiększenia liczby postępowań, w których zastosowane zostaną klauzule społeczne, wydaje się zmiana podejścia zamawiających, bowiem wielu instytucjom publicznym i pozarządowym nie można zarzucić, że nie podejmują one działań mających na celu rozpowszechnienie tego zagadnienia. Na przykład w 2009 roku Urząd Zamówień Publicznych i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wydał dokument dotyczący stosowania klauzul społecznych [Zalecenia... 2009]; Urząd Zamówień Publicznych przygotowuje i udostępnia na swojej stronie internetowej opinie prawne oraz organizuje szkolenia dla samorządowców i innych osób zainteresowanych tematem; Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako Instytucja Zarządzająca unijnym Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki wprowadziła w Poddziałaniu 7.2.1 możliwość wyboru podwykonawcy z zastosowaniem klauzul społecznych; wpływ na propagowanie klauzul mają też organizacje pozarządowe (np. Instytut Spraw Publicznych, regionalne ośrodki wspierania ekonomii społecznej), które poprzez debaty publiczne, spotkania warsztatowe lub rozmowy z lokalnymi władzami próbują taką wiedzę upowszechnić.

## KLAUZULE SPOŁECZNE JAKO INSTRUMENT WALKI Z WYKLUCZENIEM SPOŁECZNYM

W jaki sposób klauzule społeczne mogą stanowić instrument walki z wykluczeniem społecznym? Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, że oprócz dostarczania towarów i usług następuje

w tym przypadku wspieranie celów społecznych, co jest zgodne z założeniami gospodarki społecznej. Stosowanie klauzul ułatwia dostęp do zamówień publicznych podmiotom, którym ciężko jest konkurować z podmiotami działającymi na wolnym rynku (Prawo zamówień publicznych nie wskazuje, że klauzule społeczne mają wspierać konkretny typ wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia, jednak bardzo często podmiotami zainteresowanymi wzięciem udziału w postępowaniu będą przedsiębiorstwa społeczne). W literaturze podkreśla się, że podmioty te wykazują duże zaangażowanie i dokładają starań, aby zaoferować jak najlepszą jakość świadczonych usług i uzyskać zadowolenie odbiorców [*Learning for change...*, s. 85]. Stosowanie klauzul społecznych w pełni wpisuje się w cel ekonomii społecznej, jakim jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu – klauzule promują bowiem integrację społeczną. Zyskanie zatrudnienia przez osoby zagrożone wykluczeniem społecznym w perspektywie długofalowej powoduje to, że nie korzystają one ze świadczeń społecznych finansowanych z budżetu państwa, co może przynieść wymierne korzyści w wydatkowaniu środków publicznych. Ponadto, jednostka stosująca klauzule społeczne buduje swój wizerunek jako podmiotu odpowiedzialnego społecznie i może kształtować społecznie odpowiedzialne zachowania rynkowe.

Dotychczas w Polsce zastosowano klauzule społeczne na przykład w postępowaniach dotyczących ochrony fizycznej osób i mienia, pielęgnacji zieleni, dostarczania usług cateringowych oraz utrzymania czystości [Joniewicz, s. 21-23; Schimanek 2012, s. 10-11; Zalewska 2014]. Są to z pewnością dziedziny, gdzie z powodzeniem można dążyć do wykorzystywania predyspozycji osób zagrożonych lub wykluczonych społecznie.

### PODSUMOWANIE

Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych pojawiają się w prawodawstwie wielu państw Europy, między innymi Danii, Niemiec, Norwegii, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii [Nowicki i Nowicki 2011; Schulten i in. 2012]. W 2011 roku Komisja Europejska przeprowadziła badania, z których wynika, że spośród 17 badanych państw 49% respondentów uwzględniła w dokumentach przetargowych kwestie

społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych [Kahlenborn i in. 2011]. Na przykład w Wielkiej Brytanii zamawiający są zobowiązani do rozważenia, czy i w jaki sposób realizacja tego zamówienia będzie wywierała wpływ na społeczność lokalną z punktu widzenia środowiskowego, gospodarczego i społecznego. W Niemczech kładzie się duży nacisk na przestrzeganie prawa do płacy minimalnej, a w niektórych landach wprowadzono uregulowania dotyczące równości płci, organizacji szkoleń zawodowych, uwzględniania w zamówieniach potrzeb osób niepełnosprawnych oraz długotrwale bezrobotnych. Jednym z liderów europejskich w zakresie wdrażania klauzul społecznych jest Norwegia, gdzie klauzule społeczne stosuje się w ponad 50% postępowań [Joniewicz].

W Polsce – mimo podejmowanych działań – świadomość dotycząca istnienia klauzul społecznych jest ciągle niewielka. Z moich obserwacji oraz analiz programów szkoleń z zakresu zamówień publicznych wynika, że „standardowe” szkolenia nie obejmują kwestii klauzul społecznych lub poświęcają im niewiele uwagi. Istotna w poszerzaniu wiedzy na temat społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych byłaby więc rola osób szkolących zamawiających. Niezwykle ważna, jak wspomniałam w artykule, jest w tym zakresie również systematyczna praca Urzędu Zamówień Publicznych i organizacji pozarządowych. Niezbędny jest też dobry przykład organów centralnych bądź wymiana doświadczeń z jednostkami, które stosują w prowadzonych przez siebie postępowaniach to rozwiązanie. Będzie to proces czasochłonny, ale może on przynieść wymierne korzyści w obszarze walki z wykluczeniem społecznym.

#### BIBLIOGRAFIA

- Bazan, A., Nowicki, J., 2014, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Lex, Warszawa.
- Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, Dz.U. L 134 z 30.04.2004, s. 1, ze zm. [2004a].

- 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, Dz.U. L 134 z 30.04.2004, s. 114, ze zm. [2004b].
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji, Dz.U. L 94 z 28.03.2014, s. 1 [2014a].
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz.U. L 94 z 28.03.2014, s. 65 [2014b].
- 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, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE, Dz.U. L 94 z 28.03.2014, s. 243 [2014c].
- Eurostat 2014, *Social inclusion statistics*, <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Social\\_inclusion\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_inclusion_statistics)> (dostęp: 02.10.2014).
- Interpretative Communication of the Commission on the Community law applicable to public procurement and the possibilities for integrating social considerations into public procurement*, 2001, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52001DC0566>> (dostęp: 30.09.2014).
- Joniewicz, T., b.d., *Zrównoważone zamówienia publiczne w praktyce. Modelowe klauzule społeczne i środowiskowe*, Fundacja CentrumCSR. PL, Warszawa, <[http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.centrumcsr.pl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2014%2F09%2FZr%25C3%25B3wnowa%25C5%25BCone-zam%25C3%25B3wienia-publiczne-w-praktyce.-Modelowe-klauzule-spo%25C5%2582eczne-i-%25C5%259Brodowiskowe-Fundacja-CentrumCSR.PL\\_.pdf&ei=kSkbVPy9L8TD7AbEh4DIDw&usg=AFQjCNGU3-rLgG-ltfQdolHv6oUL2yOitw&bvm=bv.75774317,d.ZGU](http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.centrumcsr.pl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2014%2F09%2FZr%25C3%25B3wnowa%25C5%25BCone-zam%25C3%25B3wienia-publiczne-w-praktyce.-Modelowe-klauzule-spo%25C5%2582eczne-i-%25C5%259Brodowiskowe-Fundacja-CentrumCSR.PL_.pdf&ei=kSkbVPy9L8TD7AbEh4DIDw&usg=AFQjCNGU3-rLgG-ltfQdolHv6oUL2yOitw&bvm=bv.75774317,d.ZGU)> (dostęp: 30.09.2014).
- Kahlenborn, W., Moser, Ch., Frijdal, J., Essig, M., 2011, *Strategic Use of Public Procurement in Europe. Final Report to the European Commission*, European Union, <[http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Finternal\\_market%2Fpublicprocurement%2Fdocs%2Fmodernising\\_rules%2Fstrategic-use-public-procurement-europe\\_en.pdf&ei=MCKbVP-ND8PT7AaRzIGQDA&usg=AFQjCNHbiVUnBGXAzMfOXG9\\_ts0tVGUTtQ&bvm=bv.75774317,d.ZGU](http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Finternal_market%2Fpublicprocurement%2Fdocs%2Fmodernising_rules%2Fstrategic-use-public-procurement-europe_en.pdf&ei=MCKbVP-ND8PT7AaRzIGQDA&usg=AFQjCNHbiVUnBGXAzMfOXG9_ts0tVGUTtQ&bvm=bv.75774317,d.ZGU)> (dostęp: 29.09.2014).

- Learning for change. A better future for the social economy. Baseline study*, b.d., Diesis, Bruksela, <[http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.economiesociala.net%2Fimag%2Ffiles\\_4%2F19260576764d70987769876.pdf&ei=wiMbVOGtDqLQ7AazsYHYBA&usg=AFQjCNHhO3j\\_\\_pz7rmfmUzpRQ-Q1DI9UPg&bvm=bv.75097201,bs.1,d.ZGU](http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.economiesociala.net%2Fimag%2Ffiles_4%2F19260576764d70987769876.pdf&ei=wiMbVOGtDqLQ7AazsYHYBA&usg=AFQjCNHhO3j__pz7rmfmUzpRQ-Q1DI9UPg&bvm=bv.75097201,bs.1,d.ZGU)> (dostęp: 28.09.2014).
- Muzińska, A., 2011, *Klauzule społeczne – prawo pozwala, urzędy się boją*, <<http://www.ngo.pl/x/686690>> (dostęp: 27.09.2014).
- Nowicki, H., Nowicki, P., 2011, *Zamówienia publiczne w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, <<http://www.parp.gov.pl/files/74/81/469/13011.pdf>> (dostęp: 02.10.2014).
- Ołdak-Bułańska, K., 2014, *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych – podręcznik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa.
- Rabiega, H., 2014, *Klauzula społeczna w zamówieniach publicznych – istnieje, a jakby jej nie było*, „Gazeta Prawna”, 26 lipca, <<http://prawo.gazeta-prawna.pl/artykuly/811434,klauzula-spoleczna-w-zamowieniach-publicznych-istnieje-a-jakby-jej-nie-bylo.html>> (dostęp: 28.09.2014).
- Schimanek, T., 2012, *Podstawowe informacje o klauzulach społecznych*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, <[http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCQQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.ekonomiaspoleczna.pl%2Ffiles%2Fekonomiaspoleczna.pl%2Fpublic%2FBiblioteka%2F2012.3.pdf&ei=F6Q1VKXhMIKuogTH1oLABw&usg=AFQjCNEIf4Zcoz\\_hKVYU6AUDgZgmEXaJ-rQ&bvm=bv.76943099,d.cGU](http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCQQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.ekonomiaspoleczna.pl%2Ffiles%2Fekonomiaspoleczna.pl%2Fpublic%2FBiblioteka%2F2012.3.pdf&ei=F6Q1VKXhMIKuogTH1oLABw&usg=AFQjCNEIf4Zcoz_hKVYU6AUDgZgmEXaJ-rQ&bvm=bv.76943099,d.cGU)> (dostęp: 02.10.2014).
- Schimanek, T., 2014, *Tracimy klauzulę społeczną*, <<http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/982547.html>> (dostęp: 31.08.2014).
- Schulten, T., Alsos, K., Burgess, P., Pedersen, K., 2012, *Pay and Other Social Clauses In European Public Procurement. An overview on regulation and practices with a focus on Denmark, Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom*, Dusseldorf, <[http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.epsu.org%2FIMG%2Fpdf%2FEPSU\\_Report\\_final.pdf&ei=vSgbVPLAK7DQ7AaxkIGQBA&usg=AFQjCNGXHMKkaRw1vEpHr7qEXgu3YwIEg&bvm=bv.75774317,d.ZGU, 2012](http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.epsu.org%2FIMG%2Fpdf%2FEPSU_Report_final.pdf&ei=vSgbVPLAK7DQ7AaxkIGQBA&usg=AFQjCNGXHMKkaRw1vEpHr7qEXgu3YwIEg&bvm=bv.75774317,d.ZGU, 2012)> (dostęp: 24.09.2014).
- SMEs access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU*, 2014, <[http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ekonomiaspoleczna.pl%2Ffiles%2Fekonomiaspoleczna.pl%2Fpublic%2FBiblioteka%2F2012.3.pdf&ei=F6Q1VKXhMIKuogTH1oLABw&usg=AFQjCNEIf4Zcoz\\_hKVYU6AUDgZgmEXaJ-rQ&bvm=bv.76943099,d.cGU](http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ekonomiaspoleczna.pl%2Ffiles%2Fekonomiaspoleczna.pl%2Fpublic%2FBiblioteka%2F2012.3.pdf&ei=F6Q1VKXhMIKuogTH1oLABw&usg=AFQjCNEIf4Zcoz_hKVYU6AUDgZgmEXaJ-rQ&bvm=bv.76943099,d.cGU)>



2F%2Fec.europa.eu%2Finternal\_market%2Fpublicprocurement%2Fdocs%2Fmodernising\_rules%2Fsmes-access-and-aggregation-of-demand\_en.pdf&ei=Sx0bVly1BavH7AbZ7oGQBQ&usg=AFQjCNFqAWhADEZCuMyMfxDSb3qYu-mKgg&bvm=bv.75097201,d.ZGU> (dostęp: 30.09.2014).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 47 ze zm.

Urząd Zamówień Publicznych, 2010, *Opis wymagań związanych z realizacją zamówienia publicznego, dotyczących zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, zgodnie z art. 36 ust. 2 pkt 9 ustawy – Prawo zamówień publicznych, <[http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;1029;opis\\_wymagan\\_zwiazanych\\_z\\_realizacja\\_zamowienia\\_publicznego,\\_dotyczaczych\\_zatrudnienia\\_osob\\_niepelnosprawnych,\\_zgodnie\\_z\\_art.\\_36\\_ust.\\_2\\_pkt\\_9\\_ustawy\\_%E2%80%93\\_prawo\\_zamowien\\_publicznych.html](http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;1029;opis_wymagan_zwiazanych_z_realizacja_zamowienia_publicznego,_dotyczaczych_zatrudnienia_osob_niepelnosprawnych,_zgodnie_z_art._36_ust._2_pkt_9_ustawy_%E2%80%93_prawo_zamowien_publicznych.html)> (dostęp: 25.09.2014).

Urząd Zamówień Publicznych, 2011, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w roku 2010*, UZP, Warszawa, <[http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;288;sprawozdania\\_roczne\\_uzp\\_z\\_funkcjonowania\\_systemu\\_zamowien\\_publicznych.html](http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;288;sprawozdania_roczne_uzp_z_funkcjonowania_systemu_zamowien_publicznych.html)> (dostęp: 30.09.2014).

Urząd Zamówień Publicznych, 2012, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w roku 2011*, UZP, Warszawa, <[http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;288;sprawozdania\\_roczne\\_uzp\\_z\\_funkcjonowania\\_systemu\\_zamowien\\_publicznych.html](http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;288;sprawozdania_roczne_uzp_z_funkcjonowania_systemu_zamowien_publicznych.html)> (dostęp: 30.09.2014).

Urząd Zamówień Publicznych, 2013, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w roku 2012*, UZP, Warszawa, <[http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;288;sprawozdania\\_roczne\\_uzp\\_z\\_funkcjonowania\\_systemu\\_zamowien\\_publicznych.html](http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;288;sprawozdania_roczne_uzp_z_funkcjonowania_systemu_zamowien_publicznych.html)> (dostęp: 30.09.2014).

Urząd Zamówień Publicznych, 2014, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w roku 2013*, UZP, Warszawa, <[http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;288;sprawozdania\\_roczne\\_uzp\\_z\\_funkcjonowania\\_systemu\\_zamowien\\_publicznych.html](http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;288;sprawozdania_roczne_uzp_z_funkcjonowania_systemu_zamowien_publicznych.html)> (dostęp: 30.09.2014).

Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2013, poz. 907, ze zm.

Ustawa z 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., poz. 598.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych, Dz.U., poz. 1232.

*Zalecenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych dotyczące stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych*, 2009, <<http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.uzp.gov.pl%2Fcmsws%2Fpage%2FGetFile1.aspx%3Fattid%3D3019&ei=uilbVKuQNLDb7AbP2YBQ&usg=AFQjCNHRBtFhOpfGg5qE8WfOmQLOmYSDZQ&bvm=bv.75097201,d.ZGU>> (dostęp: 28.08.2014).

Zalewska, I., 2014, *Utrzymanie czystości w obiektach użyteczności publicznej z zastosowaniem klauzul społecznych*, Zamawiający. Zamówienia publiczne w praktyce, nr 4.

*Zamówienia publiczne bardziej społeczne*, 2014, <<http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/999250.html>> (dostęp: 01.08.2014).