

Raport
z realizacji Zaleceń Rady Ministrów
w sprawie uwzględniania
przez administrację rządową
aspektów społecznych
w zamówieniach publicznych
w latach 2016 – 2017
- podsumowanie i wnioski

Urząd Zamówień Publicznych

Warszawa, 2018 r.

Spis treści

1. WPROWADZENIE.....	4
2. ZAKRES PRZEDMIOTOWY I PODMIOTOWY ZALECEŃ RM.....	6
3. REALIZACJA PRZEZ URZĄD ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH DZIAŁAŃ EDUKACYJNYCH I PROMOCYJNYCH W ZAKRESIE SPOŁECZNYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH.....	7
3.1 Szkolenia i konferencje poświęcone społecznym zamówieniom publicznym	7
3.2 Publikacje dedykowane społecznym zamówieniom publicznym	8
3.3. Wzorcowe dokumenty	9
3.4 Działalność informacyjna na stronie internetowej UZP	9
3.5 Działania mające na celu wdrożenie efektywnej kontroli przestrzegania w zamówieniach publicznych Kodeksu pracy.....	9
3.6 Organizacja lub współorganizacja dodatkowych przedsięwzięć edukacyjnych i promocyjnych	10
3.7 Udział w przedsięwzięciach organizowanych przez inne instytucje i organizacje.....	11
4. MONITORING STOPNIA STOSOWANIA INSTRUMENTÓW PROSPOŁECZNYCH W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH W LATACH 2016-2017	13
4.1. Sposób realizacji obowiązku sprawozdawczego przez instytucje administracji rządowej w okresie 2016-2017	13
4.1.1. Zakres podmiotowy monitoringu	13
4.1.2. Zakres przedmiotowy monitoringu	14
4.1.3. Sposób przekazywania informacji Prezesowi UZP	15
4.2. Stosowanie klauzul społecznych oraz innych aspektów społecznych w zamówieniach publicznych udzielonych w 2016 i 2017 r.....	16
4.2.1. Stosowanie klauzul społecznych przez jednostki administracji rządowej.....	16
4.2.2. Stosowanie pozostałych aspektów społecznych w zamówieniach publicznych udzielonych przez jednostki administracji rządowej	18
5. WYNIKI AUDYTU WEWNĘTRZNEGO W ZAKRESIE REALIZACJI ZALECEŃ RADY MINISTRÓW W LATACH 2016- 2017	22
5.1. Założenia audytu	22
5.2 Stopień realizacji obowiązków wynikających z Zaleceń przez jednostki objęte audytem	23

5.2.1 Dokonywanie przy sporządzaniu planu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wstępnej analizy możliwości uwzględnienia aspektów społecznych w zamówieniach planowanych do udzielenia.....	23
5.2.2 Dokonywanie pogłębionej analizy możliwości uwzględnienia aspektów społecznych na etapie przygotowywania konkretnego postępowania o udzielenie zamówienia, a także uwzględnianie tych aspektów we wszystkich zamówieniach, w których pogłębiona analiza wskazała taką możliwość	23
5.2.3. Dokonywanie oceny możliwości uwzględnienia aspektów społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych nieobjętych procedurami określonymi ustawą Pzp oraz uwzględnianie tych aspektów we wszystkich zamówieniach, w których analiza wskazywała taką możliwość.....	25
5.2.4. Zapewnienie, aby umowy w sprawach zamówień publicznych określające aspekty społeczne związane z realizacją zamówienia zawierały uprawnienia kontrolne zamawiającego oraz przewidywały sankcje, pozwalające zamawiającemu na skuteczne egzekwowanie stosowania przez wykonawców tych wymagań na etapie realizacji zamówienia.....	27
5.2.5. Korzystanie z publikacji oraz innych materiałów dotyczących aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, opracowanych przez UZP	27
5.2.6. Sprawozdawczość jednostek w zakresie stosowania aspektów społecznych...	27
5.2.7. Udział pracowników jednostek w szkoleniach z zakresu aspektów społecznych w zamówieniach publicznych	28
5.3. Usprawnienia zaproponowane przez audytorów wewnętrznych	28
6. WNIOSKI.....	31

1. WPROWADZENIE

Niniejszy dokument stanowi podsumowanie działań podejmowanych w celu popularyzacji stosowania społecznych zamówień publicznych, a także informacji na temat stopnia i sposobów uwzględniania przez jednostki administracji rządowej aspektów społecznych w zamówieniach publicznych w latach 2016-2017, prezentowanych szczegółowo w *Sprawozdaniach Prezesa UZP o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych* oraz w dokumencie pt. *Wyniki monitoringu stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych za 2016 r.* Raport uwzględnia także wyniki audytu wewnętrznego za ten okres zleconego przez Ministra Finansów. Przedstawia tym samym informacje pozwalające ocenić sposób realizacji przez zaangażowane instytucje i jednostki administracji rządowej przyjętych przez Radę Ministrów Zaleceń.¹ Z uwagi na okres objęty niniejszym podsumowaniem odnosi się ono zarówno do Zaleceń z 2015 r., jak również do tych przyjętych przez Radę Ministrów w 2017 r.

W świetle ww. dokumentów kierownicy jednostek administracji rządowej zostali zobowiązani do analizowania możliwości stosowania klauzul społecznych i innych aspektów społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych w oparciu o przepisy ustawy - Prawo zamówień publicznych² oraz ich uwzględniania we wszystkich zamówieniach, w których taką możliwość zidentyfikowano. Dodatkowo rekomendowano stosowanie instrumentów o charakterze społecznym w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację rządową, do których ze względu na wartość³, nie mają zastosowania przepisy ustawy Pzp.

Koordinację wykonania Zaleceń Rady Ministrów powierzono Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, który w tym zakresie został zobowiązany w szczególności do:

- opracowania planu koordynacji wykonania zaleceń obejmującego okres od 1 czerwca 2017 r. do 30 września 2018 r. oraz do dokonania w razie potrzeby jego aktualizacji;
- prowadzenia działań edukacyjnych i promocyjnych w zakresie uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych;
- upowszechniania dobrych praktyk z zakresu uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych oraz popularyzacji wzorcowych zapisów w dokumentacji przetargowej;
- monitorowania stopnia uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych udzielanych przez jednostki administracji rządowej;

¹ Dokument pn. „Zalecenia w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych” z dnia 28 lipca 2015 r. został zastąpiony dokumentem pn. „Zalecenia Rady Ministrów w sprawie uwzględniania przez administrację rządową aspektów społecznych w zamówieniach publicznych” przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2017 r.

² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U z 2017 r. poz. 1579 ze zm.) zwana dalej: „ustawą Pzp”.

³ Zamówienia, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 Euro – na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp.

- przedstawiania w ramach *Sprawozdań o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych*⁴, przedkładanych corocznie Radzie Ministrów, informacji na temat działań promocyjnych i edukacyjnych podejmowanych przez Prezesa UZP w zakresie społecznych zamówień publicznych oraz na temat wyników monitoringu stosowania Zaleceń RM przez jednostki administracji rządowej;
- przedstawienia Radzie Ministrów, w terminie do 30 września 2018 r. podsumowania i wniosków wynikających z realizacji Zaleceń.

Jednocześnie Minister Finansów został zobowiązany do zlecenia w 2018 r. audytu wewnętrznego w zakresie realizacji przez jednostki administracji rządowej obowiązków wynikających z Zaleceń oraz do przekazania jego wyników Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

⁴ W okresie obowiązywania „Zaleceń w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych” z dnia 28 lipca 2015 r. informacje na temat realizacji działań informacyjnych i promocyjnych oraz wyników monitoringu stosowania zaleceń przedkładane były Radzie Ministrów w formie osobnego dokumentu.

2. ZAKRES PRZEDMIOTOWY I PODMIOTOWY ZALECEŃ RM

Przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2017 r. „Zalecenia w sprawie uwzględniania przez administrację rządową aspektów społecznych w zamówieniach publicznych” zobowiązały kierowników jednostek administracji rządowej do stosowania szerszego zakresu instrumentów o charakterze społecznym w ramach udzielanych zamówień publicznych niż pierwotnie określono to w „Zaleceniach Rady Ministrów w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych” z 2015 r.

W dokumencie z 2017 r. uwzględniono istotne zmiany regulacji prawnych w zakresie stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych wynikające z wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1020, z późn. zm.). Zmiany dotyczyły:

- rozszerzenia zakresu podmiotowego jednostek mogących ubiegać się o tzw. zamówienia zastrzeżone oraz złagodzenia wymogu dotyczącego poziomu zatrudnienia osób z określonych grup społecznie marginalizowanych (art. 22 ust. 2 ustawy Pzp);
- rozszerzenia dopuszczalnych dodatkowych wymagań związanych z realizacją zamówienia na wszystkie aspekty społeczne (art. 29 ust. 4 ustawy Pzp);
- nadania klauzuli społecznej dotyczącej zatrudnienia na podstawie umowy o pracę obligatoryjnego charakteru (obecny art. 29 ust. 3a ustawy Pzp).

Ponadto obowiązki wynikające z Zaleceń zostały rozszerzone także na inne niż klauzule społeczne aspekty społeczne, których uwzględnienie przewiduje ustawa Pzp, a do których zaliczamy m.in.:

- obowiązek uwzględnienia w opisie przedmiotu zamówienia wymagań w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników, w przypadku zamówień przeznaczonych do użytku osób fizycznych;
- dodatkowy reżim zamówień zastrzeżonych w odniesieniu do określonych usług zdrowotnych, społecznych oraz kulturalnych;
- możliwość bezpośredniego zastosowania oznakowania (w tym oznakowania społecznego) w ramach opisu przedmiotu zamówienia, kryteriów oceny ofert lub warunków realizacji zamówienia;
- możliwość zastosowania kryteriów oceny ofert dotyczących aspektów społecznych przy jednoczesnym rozszerzeniu możliwości uwzględnienia w ramach kryteriów wszystkich etapów cyklu życia przedmiotu zamówienia.

Zalecenia Rady Ministrów z 2017 r. rozszerzyły też obowiązek stosowania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych na wszystkie jednostki administracji rządowej.

3. REALIZACJA PRZEZ URZĄD ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH DZIAŁAŃ EDUKACYJNYCH I PROMOCYJNYCH W ZAKRESIE SPOŁECZNYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Urząd Zamówień Publicznych prowadzi działania mające na celu popularyzację społecznych zamówień publicznych, w tym m.in. wśród jednostek administracji rządowej, przede wszystkim w ramach przyjmowanych na szczeblu rządowym kolejnych Krajowych Planów Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych, które oprócz aspektów społecznych przewidują także promocję uwzględniania w zamówieniach publicznych aspektów środowiskowych. Rok 2016 był ostatnim rokiem obowiązywania *Krajowego Planu Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2013-2016*. Z tego względu w dniu 7 kwietnia 2017 r. przyjęty został „Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2017-2020”, stanowiący podstawę do kontynuowania działań w tym zakresie w kolejnym okresie programowania.

Ww. działania zostały także uwzględnione w opracowanym przez UZP, zgodnie ze zobowiązaniem nałożonym na Prezesa UZP Zaleceniami RM, *Planie koordynacji wykonania Zaleceń Rady Ministrów w sprawie uwzględniania przez administrację rządową aspektów społecznych w zamówieniach publicznych*.

Od 2017 r. ww. działania współfinansowane są ze środków unijnych na podstawie Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, w ramach projektu realizowanego przez Urząd Zamówień Publicznych pn. „Efektywne zamówienia publiczne – wzmocnienie potencjału administracji”.

Na podstawie ww. dokumentów, w okresie 2016-2017, UZP zrealizował niżej wymienione działania służące promowaniu społecznych zamówień publicznych.

3.1 Szkolenia i konferencje poświęcone społecznym zamówieniom publicznym

W latach 2016-2017 zorganizowano łącznie **6 szkoleń** poświęconych uwzględnianiu aspektów społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. W każdym ze szkoleń wzięło udział ok. 40 osób reprezentujących polskie instytucje zamawiające różnego typu, w tym jednostki administracji rządowej, oraz instytucje kontrolne. Tematyka szkoleń obejmowała omówienie unijnych i polskich regulacji prawnych oraz orzecznictwa, odnoszących się do kwestii społecznych w zamówieniach publicznych, w tym: do aspektów społecznych w ramach kwalifikacji podmiotowej wykonawców, w opisie przedmiotu zamówienia (ze szczególnym uwzględnieniem wymogów dotyczących zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na podstawie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp oraz prozatrudnieniowych warunków realizacji zamówienia przewidzianych w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp), kryteriach oceny ofert oraz przy badaniu rażąco niskiej ceny, jak też specjalny reżim udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi. Istotnym zagadnieniem podejmowanym podczas organizowanych przez UZP szkoleń są również wymogi, jakie zamawiający mogą określić w opisie przedmiotu zamówienia, odnoszące się do zapewnienia dostępności przedmiotu zamówienia dla wszystkich użytkowników ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych.

Ponadto, w tym okresie zorganizowano **3 konferencje** poświęcone społecznym zamówieniom publicznym.

Pierwsza z nich, zatytułowana: „**Społeczne zamówienia publiczne – potrzeba synergii w wymiarze strategicznym i praktycznym**”, odbyła się 24 listopada 2016 r. w Warszawie. Podczas konferencji omówiono regulacje zawarte w ustawie Pzp umożliwiające uwzględnianie

aspektów społecznych na poszczególnych etapach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zaprezentowane zostały również wyniki monitoringu realizacji „Zaleceń Rady Ministrów dotyczących stosowania klauzul społecznych przez administrację rządową przy udzielaniu zamówień publicznych”. Konferencja służyła także do prezentacji doświadczeń Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, Urzędu Miasta Łodzi oraz Urzędu Miasta Częstochowy w zakresie wdrażania społecznych zamówień publicznych na poziomie strategicznym i praktycznym. Ponadto uczestnicy konferencji zapoznali się z doświadczeniami współpracy podmiotu ekonomii społecznej z samorządem terytorialnym, która obejmowała także ubieganie się o zamówienia publiczne. W konferencji wzięło udział ok. 120 osób - przedstawiciele polskich organów administracji publicznej odpowiedzialnych za zamówienia publiczne w macierzystych jednostkach.

Druga z nich, pt. „**Ochrona praw pracowniczych w zamówieniach publicznych**”, odbyła się 20 czerwca 2017 r. w Warszawie. Wzięło w niej udział ok. 200 przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, jednostek podległych oraz instytucji kontroli. Celem spotkania było przeprowadzenie pogłębionej dyskusji na temat zakresu i możliwości ochrony praw pracowniczych w zamówieniach publicznych, w tym w szczególności zaprezentowano i omówiono doświadczenia instytucji zamawiających w stosowaniu art. 29 ust. 3a ustawy Pzp.

Trzecia, pt. „**Wsparcie integracji społeczno-zawodowej w ramach zamówień publicznych**” odbyła się 30 listopada 2017 r. w Warszawie. W konferencji wzięło udział ok. 160 przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, jednostek podległych oraz instytucji kontroli. Podczas konferencji omówiono formy wsparcia integracji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez zamówienia publiczne. Szczególna uwaga została poświęcona wykorzystaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych na rzecz rozwoju podmiotów ekonomii społecznej.

3.2 Publikacje dedykowane społecznym zamówieniom publicznym

W 2017 r. została opracowana i wydana **publikacja pt. „Zrównoważone zamówienia publiczne. Aspekty społeczne i środowiskowe w procedurze udzielania zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych”**.

Publikacja zawiera kompleksowe omówienie instrumentów prawnych określonych w ustawie Pzp umożliwiających udzielenie społecznego lub zielonego zamówienia publicznego oraz analizę regulacji prawnych ujętych w innych aktach powiązanych z tą tematyką. Materiał dodatkowo został wzbogacony o wybrane orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej oraz prezentację dostępnych oznakowań ekologicznych i społecznych. Celem podręcznika jest odpowiedź na najczęściej pojawiające się pytania i wątpliwości związane z praktycznym stosowaniem aspektów społecznych i środowiskowych w procedurze udzielenia zamówienia publicznego.

W 2017 r. opracowano także **raport pt. „Dobre praktyki w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych”**

Raport stanowi zbiór 19 przykładów dobrych praktyk w zakresie zamówień uwzględniających aspekty środowiskowe i społeczne. Przykłady prezentują różne motywacje leżące u podstaw uwzględniania aspektów społecznych i środowiskowych w zamówieniach publicznych oraz różne sposoby przemyślanego i długofalowego wdrażania zrównoważonych zamówień publicznych.

Wersja elektroniczna obydwu opracowań dostępna jest w zakładce „Publikacje” na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych.

3.3. Wzorcowe dokumenty

W dniu 26 sierpnia 2016 r., w Urzędzie Zamówień Publicznych został powołany *Zespół do spraw przygotowania i upowszechniania wzorcowych dokumentów i dobrych praktyk stosowanych przy udzielaniu zamówień publicznych*. Jednym z celów działania Zespołu jest opracowanie wzorów dokumentów, które będą mogły być wykorzystywane w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego oraz przygotowanie i upowszechnianie propozycji dobrych praktyk dotyczących udzielania zamówień publicznych. W tym celu Zespół współpracuje zarówno wewnątrz Urzędu, jak również z instytucjami i podmiotami zewnętrznymi, wyspecjalizowanymi w ramach poszczególnych obszarów tematycznych.

W okresie 2016-2017 w zakresie społecznych zamówień publicznych Zespół opracował niżej wymienione wzorcowe dokumenty zamówienia:

- przykładowe zapisy specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie klauzuli dotyczącej zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, o której mowa w art. 29 ust. 3a ustawy Pzp,
- wzorcową klauzulę dotyczącą zatrudnienia do realizacji zamówienia osób, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1-4 ustawy Pzp.

3.4 Działalność informacyjna na stronie internetowej UZP

W związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej Prawo zamówień publicznych w 2016 r., Urząd Zamówień Publicznych przeprowadził kompleksową aktualizację podzakładki „Społeczne zamówienia publiczne” w zakresie przepisów prawnych, opinii prawnych oraz przydatnych dokumentów. Rozbudowano także dział dotyczący orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej oraz utworzono nowe działy dotyczące zagadnienia dostępności portali internetowych administracji publicznej dla wszystkich użytkowników, w tym dla potrzeb osób niepełnosprawnych. Został także utworzony nowy dział dotyczący zagadnienia przestrzegania praw człowieka w zamówieniach publicznych nawiązujący m.in. do „Wytycznych ONZ ds. biznesu i praw człowieka” oraz „Krajowego Planu Działania na rzecz wdrażania Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka na lata 2017 – 2020”.

Utworzono osobną zakładkę pn. „Dobre praktyki”, w której opublikowano 10 przykładów dobrych praktyk w zakresie społecznych zamówień.

Oprócz wyżej wymienionych działań realizowanych w oparciu o Krajowe Plany Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych, Urząd Zamówień Publicznych mając na uwadze potrzebę jak najszerzego promowania wśród zamawiających uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych oraz odpowiadając na bieżące potrzeby pojawiające się w związku z tym zagadnieniem realizował w okresie 2016-2017 również inne działania z zakresu społecznych zamówień publicznych wykraczające poza inicjatywy ujęte w Krajowych Planach Działań. Wśród nich wymienić należy w szczególności:

3.5 Działania mające na celu wdrożenie efektywnej kontroli przestrzegania w zamówieniach publicznych Kodeksu pracy

W 2016 r. Urząd Zamówień Publicznych podjął działania zmierzające do zapewnienia efektywnego stosowania wymogów dotyczących zatrudnienia na podstawie umowy o pracę w oparciu o art. 29 ust. 3a ustawy Pzp.

W tym celu, w związku z problemami związanymi z weryfikowaniem w trakcie realizacji zamówienia publicznego zatrudniania przez wykonawców pracowników na podstawie umowy o pracę, z inicjatywy Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wypracowane zostało wspólnie z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych rozwiązanie zapewniające skuteczną weryfikację obowiązku nałożonego przepisami art. 29 ust. 3a i art. 36 ust. 2 pkt 8a ustawy Pzp, które uwzględnia przy tym zasady wynikające z ustawy o ochronie danych osobowych.

W oparciu o analizę ww. regulacji Urząd Zamówień Publicznych opracował również opinię prawną dotyczącą stosowania art. 29 ust. 3a i art. 36 ust. 2 pkt 8a ustawy Pzp oraz art. 29 ust. 4 ustawy Pzp.

Uwzględniając powyższe, w Urzędzie Zamówień Publicznych zostały również opracowane przykładowe postanowienia specyfikacji istotnych warunków zamówienia dotyczące wymogów w zakresie art. 29 ust. 3a i art. 36 ust. 2 pkt 8a ustawy Pzp.

Dokumenty dostępne są pod adresem: <https://www.uzp.gov.pl/aktualnosci/komunikat-prezesa-urzedu-zamowien-publicznych-i-generalnego-inspektora-ochrony-danych-osobowych-z-dnia-28-kwietnia-2017-r>. Informacje w tym zakresie są upowszechniane również w ramach szkoleń, konferencji oraz publikacji zaplanowanych w ramach Krajowego Planu Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2017-2020⁵.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wystąpił też do Głównego Inspektora Pracy (pismo z dnia 6 października 2016 r., znak KW-7340/16) z wnioskiem o objęcie kontrolą Państwowej Inspekcji Pracy przestrzegania przepisów Kodeksu Pracy przez wykonawców i podwykonawców realizujących zamówienia publiczne. Kontrola miała dotyczyć tych wykonawców i podwykonawców, którzy na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w odpowiedzi na postawiony przez zamawiającego wymóg z art. 29 ust. 3a ustawy Pzp, zadeklarowali zatrudnienie pracowników na podstawie umowy o pracę.

Główny Inspektor Pracy przychylnie odniósł się do wniosku Prezesa UZP, deklarując w tym zakresie prowadzenie przez Państwową Inspekcję Pracy kontroli z urzędu.

3.6 Organizacja lub współorganizacja dodatkowych przedsięwzięć edukacyjnych i promocyjnych

W 2016 r., w związku z przyjęciem ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1020) Urząd Zamówień Publicznych w 2016 r. przeprowadził szereg działań informacyjno-edukacyjnych.

Zorganizowano **7 konferencji regionalnych pt. „Zmiany ustawy Prawo zamówień publicznych uwzględniające nowe dyrektywy UE i ich wpływ na praktykę udzielania zamówień”**, które odbyły się w Poznaniu, Sopocie, Wrocławiu, Krakowie, Lublinie, Olsztynie i Warszawie. Konferencje skierowane były do zainteresowanych tymi zagadnieniami uczestników systemu zamówień publicznych, przede wszystkim osób zaangażowanych w proces udzielania zamówień. Wśród zagadnień omówionych podczas tych wydarzeń znalazły się m.in. zmiany w przepisach ustawy Pzp dotyczące społecznych zamówień publicznych. W konferencjach wzięło udział ok. 2 300 uczestników. Przedsięwzięcia te przeprowadzono we

⁵ Dokument przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich w dniu 7 kwietnia 2017 r., dostępny pod linkiem: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/zrownowazone-zamowienia-publiczne/spoleczne-zamowienia/przydatne-dokumenty>

współpracy z ośrodkami naukowymi: Uniwersytetem im Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytetem Gdańskim, Uniwersytetem Wrocławskim i Uniwersytetem Ekonomicznym we Wrocławiu, Uniwersytetem Jagiellońskim oraz Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie.

W 2017 r. Urząd współorganizował **2 konferencje** dedykowane wyłącznie zagadnieniu społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.

Pierwsza z nich - pn. **„Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację rządową”**- odbyła się 20 października 2017 r. w Warszawie i została zorganizowana przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz Urząd Zamówień Publicznych. Konferencja miała na celu prezentację wyników monitoringu z realizacji przez administrację rządową „Zaleceń Rady Ministrów w sprawie stosowania klauzul społecznych” w 2016 r. oraz omówienie obowiązków wynikających z nowych „Zaleceń Rady Ministrów w sprawie uwzględniania przez administrację rządową aspektów społecznych w zamówieniach publicznych”. Podczas konferencji zaprezentowano również dobre praktyki udzielania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych przez jednostki administracji rządowej oraz dyskutowano nad możliwościami dalszego wsparcia w ramach zamówień publicznych celów polityki społecznej.

Druga z ww. konferencji, zatytułowana **„Jak upowszechnić stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych?”** odbyła się 29 czerwca 2017 r. w Warszawie i została zorganizowana wspólnie przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Urząd Zamówień Publicznych. W konferencji wzięło udział ok. 70 przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, jednostek podległych, instytucji kontroli oraz organizacji pozarządowych. Celem spotkania była wymiana doświadczeń i wypracowanie zasad mogących pomóc w praktycznym uwzględnianiu klauzul społecznych przez podmioty zobowiązane do stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

3.7 Udział w przedsięwzięciach organizowanych przez inne instytucje i organizacje

W 2016 i 2017 r. przedstawiciele Urzędu Zamówień Publicznych brali również aktywny udział w wydarzeniach promujących społeczne zamówienia publiczne, organizowanych przez inne podmioty.

W tym celu m.in. przeprowadzili szkolenie dotyczące społecznych zamówień publicznych na potrzeby Ministerstwa Rozwoju oraz prezentowali zagadnienie społecznych zamówień publicznych również podczas niżej wymienionych wydarzeń:

- IV Międzynarodowa Konferencja z cyklu Reforma Prawa Zamówień Publicznych - 29 maja 2017 r. organizowana przez Uniwersytet Łódzki;
- Konferencja *Wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka – realizacja Krajowego Planu Działania na rzecz wdrażania Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka na lata 2017-2020* - 2 października 2017 r. organizowana przez Ministerstwo Rozwoju;
- Seminarium „Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne” - 31 maja 2017 r. w Warszawie organizowane przez Ministerstwo Rozwoju;
- I Ogólnopolskie Forum Ekonomii Społecznej i Solidarnej w dniach 15-16 listopada 2017 r. w Warszawie.

Ponadto 11 kwietnia 2017 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wzięła udział w debacie zorganizowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli pt.: *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych. Szanse i wyzwania.*

Podsumowując, w okresie 2016-2017 Urząd Zamówień Publicznych:

- zorganizował **6** szkoleń dedykowanych wyłącznie zagadnieniu uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, w których łącznie wzięło udział ok. **240 osób**;
- zorganizował lub współorganizował **5 konferencji** poświęconych wyłącznie społecznym zamówieniom publicznym, w których wzięło udział łącznie **650 osób**;
- zorganizował **7 konferencji regionalnych** poświęconych nowelizacji ustawy Pzp, w ramach których uwzględniono również tematykę zmian w zakresie społecznych zamówień publicznych – w tych konferencjach wzięło udział **ok. 2300 uczestników**.

W okresie 2016-2017 w wydarzeniach edukacyjnych i promocyjnych organizowanych lub współorganizowanych przez UZP, dotyczących stosowania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, wzięło udział łącznie **ok. 3190 osób**.

- opracował **2 publikacje** poświęcone społecznym zamówieniom publicznym: podręcznik oraz raport z dobrych praktyk;
- opracował **opinię prawną** dotyczącą stosowania art. 29 ust. 3a ustawy Pzp;
- opracował w uzgodnieniu z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych **stanowisko** dotyczące weryfikacji obowiązku nałożonego przepisami art. 29 ust. 3a i art. 36 ust. 2 pkt 8a ustawy Pzp, uwzględniające zasady wynikające z ustawy o ochronie danych osobowych;
- opracował **dwa wzorcowe dokumenty** odnoszące się do społecznych zamówień publicznych: dotyczące zastosowania klauzuli z art. 29 ust. 3a oraz art. 29 ust. 4 ustawy Pzp;
- kompleksowo zaktualizował treści w zakładce „Społeczne zamówienia publiczne” na stronie internetowej UZP;
- aktywnie uczestniczył w przedsięwzięciach edukacyjnych i promocyjnych poświęconych społecznym zamówieniom publicznym, organizowanym przez inne podmioty i instytucje.

4. MONITORING STOPNIA STOSOWANIA INSTRUMENTÓW PROSPOŁECZNYCH W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH W LATACH 2016-2017

4.1. Sposób realizacji obowiązku sprawozdawczego przez instytucje administracji rządowej w okresie 2016-2017

Analizując wyniki monitoringu stosowania instrumentów prospołecznych w zamówieniach publicznych przez jednostki administracji rządowej w okresie 2016-2017 należy mieć na względzie, iż okres ten był szczególny ze względu na zaistniałe w 2016 r. zmiany prawne w obszarze społecznych zamówień publicznych, a także na przyjęcie w 2017 r. nowych, zaktualizowanych Zaleceń Rady Ministrów. Spowodowały one istotne zmiany zarówno podmiotowego, jak i przedmiotowego zakresu stosowania Zaleceń Rady Ministrów. Powyższe pociągnęło za sobą kolejne zmiany, odnoszące się tym razem do podmiotowego i przedmiotowego zakresu obowiązków sprawozdawczych wynikających z Zaleceń oraz do metody zbierania danych na potrzeby monitoringu ich stosowania.

4.1.1. Zakres podmiotowy monitoringu

Na podstawie Zaleceń z 2015 r.⁶, informację o ich stosowaniu za rok 2016 przekazywali Prezesowi UZP:

- ministrowie w zakresie urzędu obsługującego ministra;
- kierownicy jednostek podległych lub nadzorowanych przez ministrów, jeżeli jednostki te zobowiązane są do prowadzenia audytu wewnętrznego na podstawie art. 274 ust. 2⁷ lub art. 274 ust. 4-6⁸ ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.);

⁶ Zakres podmiotowy jednostek administracji rządowej objętych obowiązkiem sprawozdawczym doprecyzowano w piśmie Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – p. Jacka Cichockiego z dnia 22 września 2015 r. w sprawie **Zakresu informacji o stosowaniu przez administrację rządową klauzul społecznych**.

⁷ 2. Audyt wewnętrzny prowadzi się także w:

- 1) państwowych jednostkach budżetowych, jeżeli kwota ujętych w planie finansowym jednostki budżetowej dochodów lub kwota wydatków przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł;
- 2) uczelniach publicznych, jeżeli kwota ujętych w planie rzeczowo-finansowym przychodów lub kosztów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł;
- 3) samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, które nie zostały utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli kwota ujętych w planie finansowym przychodów lub kosztów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł;
- 4) agencjach wykonawczych, jeżeli kwota ujętych w planie finansowym przychodów lub kosztów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł;
- 5) państwowych funduszach celowych, jeżeli kwota ujętych w planie finansowym przychodów lub kosztów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł.

⁸ 4. Audyt wewnętrzny prowadzi się również w jednostkach sektora finansów publicznych, których kierownicy podejmą decyzję o prowadzeniu audytu wewnętrznego.

5. Audyt wewnętrzny prowadzi się również w jednostkach w dziale wskazanych przez właściwego ministra kierującego działem. Wskazując jednostkę zobowiązaną minister określa termin rozpoczęcia prowadzenia audytu wewnętrznego.

6. Przepisy ust. 5 stosuje się odpowiednio do jednostek podległych Prezesowi Rady Ministrów lub przez niego nadzorowanych oraz jednostek obsługujących organy podległe Prezesowi Rady Ministrów lub przez niego nadzorowane.

- kierownicy następujących jednostek podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów: Głównego Urzędu Statystycznego, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Polskiej Agencji Kosmicznej, Urzędu Regulacji Energetyki, Rządowego Centrum Legislacji, Polskiej Akademii Nauk oraz urzędów zapewniających obsługę Komisji Nadzoru Finansowego i Rzecznika Praw Pacjenta;
- wojewodowie w zakresie urzędu obsługującego wojewodę;
- dyrektorzy instytucji gospodarki budżetowej w administracji rządowej.

Zaleceniami RM z 2017 r. obowiązek sprawozdawczy został rozszerzony na kolejne podmioty i za 2017 r. stosowną informację Prezesowi UZP zobowiązani byli przekazać również:

- Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie urzędu zapewniającego obsługę na podstawie art. 26 ustawy o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392 z późn. zm.);
- kierownicy organów oraz wszystkich jednostek podległych lub nadzorowanych przez ministrów (bez względu na obowiązek prowadzenia przez te podmioty audytu wewnętrznego);
- kierownicy pozostałych jednostek podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów, tj. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułów, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Centrum Badania Opinii Społecznej, Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego, Komisji Nadzoru Finansowego, Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego, Ośrodka Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Szefa Służby Cywilnej,
- kierownicy służb, straży i inspekcji zespolonej administracji rządowej oraz
- kierownicy niezespolonej administracji rządowej.

4.1.2. Zakres przedmiotowy monitoringu

Zakres informacji przekazywanych przez jednostki administracji rządowej również różnił się w zależności od okresu objętego raportowaniem.

Składana przez jednostki administracji rządowej informacja o stosowaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych udzielonych w 2016 r. obejmowała:

- dane dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wszczętych przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1020) – z wyszczególnieniem informacji na temat zamówień, w których zastosowano art. 22 ust. 2, art. 29 ust. 4 pkt 1 lub art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy Pzp w brzmieniu sprzed wejścia w życie ww. ustawy oraz
- dane dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wszczętych po wejściu w życie przepisów ww. ustawy - dotyczące postępowań, w których zastosowano art. 22 ust. 2, art. 29 ust. 3a lub art. 29 ust. 4 ustawy Pzp, w brzmieniu nadanym nowelizacją.

Natomiast informacja składana przez jednostki administracji rządowej w 2017 r. obejmowała już poza klauzulami społecznymi także informację na temat stosowania innych prospołecznych instrumentów przewidzianych ustawą Pzp, w tym takich jak:

- odwołanie do dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników, o których mowa w art. 29 ust. 5 ustawy Pzp,
- odwołanie w opisie przedmiotu zamówienia i w kryteriach oceny ofert do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp, związanego z aspektami społecznymi,
- aspekty społeczne w kryteriach oceny ofert,
- zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi.

4.1.3. Sposób przekazywania informacji Prezesowi UZP

W 2016 r. podstawowym sposobem przekazywania przez jednostki administracji rządowej informacji o stosowaniu klauzul społecznych był formularz elektroniczny udostępniony przez Urząd Zamówień Publicznych na stronie: <http://klauzule.uzp.gov.pl/>.

Jednakże, w związku z istotną zmianą regulacji prawnych odnoszących się do stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, wprowadzonych ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1020, z późn. zm.), a także z uwagi na fakt rozszerzonej sprawozdawczości po stronie zamawiających prowadzonej w ramach rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach przekazywanych Prezesowi UZP zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. poz. 2038), Urząd Zamówień Publicznych w porozumieniu z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów podjął decyzję o realizacji obowiązku sprawozdawczego z klauzul społecznych za rok 2016 w sposób dwutorowy.

W odniesieniu do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wszczętych przed dniem wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1020, z późn. zm.), tj. przed dniem 28 lipca 2016 r., informację o stosowaniu klauzul społecznych należało przekazać, analogicznie jak za poprzedni okres sprawozdawczy, tj. drogą elektroniczną, za pomocą formularza dostępnego na stronie: <http://klauzule.uzp.gov.pl/>.

W odniesieniu do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wszczętych od dnia 28 lipca 2016 r., obowiązek sprawozdawczy obejmujący postępowania, w których zastosowano klauzule społeczne w brzmieniu nadanym nowelizacją, był realizowany w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. poz. 2038) wydanego na podstawie art. 98 ust. 4 ustawy Pzp.

Urząd dopuszczał również przypadki przekazania przez zamawiających pełnej informacji o stosowaniu klauzul społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych za rok 2016 w ramach rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach.

Natomiast, w 2017 r. obowiązek sprawozdawczy ze stosowania Zaleceń RM jednostki administracji rządowej realizowały wyłącznie w ramach rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach.

4.2. Stosowanie klauzul społecznych oraz innych aspektów społecznych w zamówieniach publicznych udzielonych w 2016 i 2017 r.

4.2.1. Stosowanie klauzul społecznych przez jednostki administracji rządowej

Porównując dane z 3 ostatnich lat, tj. od początku obowiązywania Zaleceń Rady Ministrów, w latach 2016 i 2017 odnotowano istotny wzrost liczby i wartości zamówień publicznych uwzględniających klauzule społeczne udzielonych przez instytucje administracji rządowej. Informacje przekazywane corocznie Prezesowi UZP przez instytucje objęte obowiązkiem sprawozdawczym z realizacji Zaleceń wskazują, że w 2015 r. udzielono **438** zamówień zawierających klauzule społeczne, o wartości **736 773 691,63 zł**. W 2016 r. udzielono już **1855** takich zamówień, których wartość wyniosła **2 104 553 254,71 zł**, a w 2017 r. klauzule społeczne uwzględniono w **4 871** zamówieniach publicznych na łączną kwotę **10 968 946 635,50 zł**.

Tabela nr 1: Stosowanie klauzul społecznych przez jednostki administracji rządowej w poszczególnych latach

	Dane za rok 2015	Dane za rok 2016	Dane za rok 2017
Liczba jednostek administracji rządowej, które zastosowały klauzule społeczne w udzielonych zamówieniach	133	395	514
Liczba udzielonych zamówień publicznych z klauzulami społecznymi	438	1855	4871
Wartość udzielonych zamówień publicznych z klauzulami społecznymi	736 773 691,63 zł*	2 104 553 254,71 zł*	10 968 946 635,50 zł*

* na podstawie wartości umów bez podatku od towarów i usług

Najczęściej zamawiający szczebla rządowego stosowali wymóg zatrudnienia przy realizacji zamówienia na podstawie umowy o pracę, w oparciu o art. 29 ust. 3a ustawy Pzp, co w przypadku zamówień na roboty budowlane i usługi prawdopodobnie w dużej mierze wynika z jego obligatoryjnego charakteru. Porównanie danych za 2017 r. z wynikami uzyskanymi w poprzednich latach, pozwala dostrzec znaczny wzrost zastosowań tej klauzuli społecznej.

Częściej niż w poprzednich latach zamawiający stosowali również wymóg określenia aspektów społecznych związanych z realizacją zamówienia, w tym związanych z zatrudnieniem przy

realizacji zamówienia osób defaworyzowanych. Jednak w przypadku tej klauzuli społecznej, uwzględniając zwiększony zakres stosowania Zaleceń Rady Ministrów z 2017 r., wzrost zastosowań tego instrumentu nie jest aż tak znaczący, jak w przypadku klauzuli z art. 29 ust. 3a ustawy Pzp.

Jednostki administracji rządowej najrzadziej natomiast stosowały klauzulę społeczną z art. 22 ust. 2 ustawy Pzp, tj. zamówienia zastrzeżone. W 2017 r. udzielono 41 zamówień zastrzeżonych, co w porównaniu z wynikami w roku poprzednim, świadczyć mogłoby o spadającym zainteresowaniu taką formą udzielania zamówienia. Należy jednakże zwrócić uwagę na fakt, że przepisy znowelizowanej ustawy Pzp wprowadziły m.in. nowy reżim udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi, w ramach którego przewidziano nowy rodzaj zamówień zastrzeżonych (art. 138p ustawy Pzp). W 2017 r. zaobserwowano bardzo duży wzrost liczby zamówień zastrzeżonych udzielonych w ramach specjalnego reżimu zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi w porównaniu z rokiem 2016 (patrz: tabela nr 4). Spadek liczby zamówień zastrzeżonych udzielonych w 2017 r. w oparciu o art. 22 ust. 2 ustawy Pzp może być zatem wynikiem większego zainteresowania zamawiających z sektora administracji rządowej korzystaniem z formuły zamówień zastrzeżonych, przewidzianej w ramach bardziej liberalnego reżimu udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi. Ponadto, w dalszym ciągu ilość zamówień prowadzonych w formie zamówienia zastrzeżonego pozostaje większa niż w pierwszym roku obowiązywania Zaleceń (2015 r.).

Tabela nr 2: Łączna liczba zamówień publicznych uwzględniających klauzule społeczne w podziale na rodzaj zastosowanej klauzuli w poszczególnych latach

Rodzaj zastosowanej klauzuli społecznej	Dane za rok 2015	Dane za rok 2016	Dane za rok 2017
Wymóg zatrudnienia przy realizacji zamówienia na podstawie umowy o pracę	305	1 571	4 712
Wymóg określenia aspektów społecznych związanych z realizacją zamówienia, w tym związanych z zatrudnieniem przy realizacji zamówienia osób defaworyzowanych	123	358	490
Zamówienie zastrzeżone – art. 22 ust. 2 ustawy Pzp	21	66	41
SUMA	449	1 995	5 243

UWAGA: Liczba zastosowanych klauzul społecznych jest większa niż łączna liczba zamówień publicznych uwzględniających klauzule społeczne z tab. nr 1 ze względu na przypadki zastosowania więcej niż jednej klauzuli w jednym zamówieniu

Tabela nr 3: Łączna wartość zamówień publicznych uwzględniających klauzule społeczne w podziale na rodzaj zastosowanej klauzuli w poszczególnych latach

Rodzaj zastosowanej klauzuli społecznej	Dane za rok 2015	Dane za rok 2016	Dane za rok 2017
Wymóg zatrudnienia przy realizacji zamówienia na podstawie umowy o pracę	540 650 002,13 zł*	1 578 412 987,15 zł*	10 404 941 711,63 zł*
Wymóg określenia aspektów społecznych związanych z realizacją zamówienia, w tym związanych z zatrudnieniem przy realizacji zamówienia osób defaworyzowanych	156 999 489,67 zł*	869 304 335,24 zł*	1 290 518 941,72 zł*
Zamówienie zastrzeżone – art. 22 ust. 2 ustawy Pzp	42 451 281,06 zł*	19 578 621,99 zł*	71 007 616,69 zł*
SUMA	770 100 772,86 zł*	2 467 295 944,38 zł*	11 766 468 270,04 zł*

* na podstawie wartości umów bez podatku od towarów i usług

UWAGA: Wartość zamówień publicznych z zastosowaniem poszczególnych klauzul społecznych jest większa niż łączna wartość zamówień publicznych uwzględniających klauzule społeczne z tab. nr 1 ze względu na przypadki zastosowania więcej niż jednej klauzuli w jednym zamówieniu

4.2.2. Stosowanie pozostałych aspektów społecznych w zamówieniach publicznych udzielonych przez jednostki administracji rządowej

Zamawiający z administracji rządowej stosowali również inne aspekty społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych w 2016 i 2017 r. Do najczęstszych rozwiązań należało ustanowienie społecznych kryteriów oceny ofert oraz odwołanie się w opisie przedmiotu zamówienia do dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników.

Stosowanie przez zamawiających pozacenowych kryteriów oceny ofert, w tym kryteriów o charakterze społecznym, może częściowo wynikać z nałożonych na zamawiających, ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1020), zobowiązań zawartych w przepisach art. 91 ust. 2a ustawy Pzp. Na ich podstawie jednostki sektora finansów publicznych oraz inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a także ich związki, zasadniczo powinny stosować pozacenowe kryteria oceny ofert. W związku z tym zamawiający częściej niż miało to miejsce przed wejściem w życie przepisów wskazanej ustawy stosują w praktyce inne niż cena kryteria oceny ofert, w tym kryteria o charakterze społecznym.

Zastosowanie przez zamawiających wymogu dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników ma w przypadku zamówień przeznaczonych do użytku osób fizycznych charakter obligatoryjny. Wymóg określony w

art. 29 ust. 5 ustawy Pzp najczęściej stosowany jest przez zamawiających w zamówieniach na roboty budowlane i usługi. Warto też zauważyć, iż w tym przypadku obok stosownej dyspozycji zawartej bezpośrednio w przepisach ustawy Pzp podstawę do uwzględnienia wymogu dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników niejednokrotnie stanowią także inne akty prawne regulujące obszary objęte danym przedmiotem zamówienia. Wymóg uwzględnienia potrzeb osób niepełnosprawnych ujęty został m.in. w Prawie budowlanym⁹ oraz aktach wykonawczych jemu towarzyszących.

Tabela nr 4: Stosowanie pozostałych aspektów społecznych w zamówieniach publicznych jednostek administracji rządowej w poszczególnych latach

Rok referencyjny		2016*		2017	
Lp.	Aspekt społeczny	Liczba zamówień z zastosowaniem danego aspektu społecznego	Wartość zamówień z zastosowaniem danego aspektu społecznego	Liczba zamówień z zastosowaniem danego aspektu społecznego	Wartość zamówień z zastosowaniem danego aspektu społecznego
1	Odwołanie się w kryteriach oceny ofert do innych aspektów społecznych	451	191 121 996,70 zł	602	978 587 792,99 zł
2.	Odwołanie się w opisie przedmiotu zamówienia do dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników z art. 29 ust. 5 ustawy Pzp	136	61 728 663,40 zł	371	2 410 813 466,31 zł
3.	Odwołanie się w opisie przedmiotu zamówienia do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp, związanego z aspektami społecznymi	13	25 042 523,24 zł	56	246 410 330,88 zł

⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r. poz. 290, z późn. zm.)

Rok referencyjny		2016*		2017	
Lp.	Aspekt społeczny	Liczba zamówień z zastosowaniem danego aspektu społecznego	Wartość zamówień z zastosowaniem danego aspektu społecznego	Liczba zamówień z zastosowaniem danego aspektu społecznego	Wartość zamówień z zastosowaniem danego aspektu społecznego
4.	Odwołanie się w kryteriach oceny ofert do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp, związanego z aspektami społecznymi	8	17 941 810,57 zł	47	225 763 989,11 zł
5.	Zamówienia zastrzeżone na usługi zdrowotne, społeczne lub kulturalne, o których mowa w art. 138p ustawy Pzp	17	2 382 609,86 zł	137	25 168 635,30 zł
	SUMA	625	298 217 603,77 zł	1 213	3 886 744 214,59 zł

* Dane za 2016 r. obejmują jedynie zamówienia udzielone na podstawie znowelizowanych przepisów ustawy Pzp, tj. po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1020, z późn. zm.)

UWAGA: Liczba zamówień publicznych z zastosowanymi klauzulami społecznymi oraz liczba zamówień publicznych z zastosowanymi innymi aspektami społecznymi jest większa niż łączna liczba społecznych zamówień publicznych z tab. nr 1 ze względu na przypadki zastosowania więcej niż jednego aspektu społecznego w jednym zamówieniu.

Podsumowując, należy wskazać, że w 2016 i 2017 r. monitoring stosowania Zaleceń RM, z uwagi na wprowadzone w tym czasie zmiany prawne oraz aktualizację Zaleceń w 2017 r. prowadzony był z uwzględnieniem zaistniałych w wyniku ww. zmian różnic w zakresie podmiotowym i przedmiotowym samych Zaleceń oraz w zakresie obowiązków sprawozdawczych, a także z uwzględnieniem zmienionej metody zbierania danych od instytucji administracji rządowej.

W wyniku przeprowadzonego w tym okresie monitoringu Prezes UZP:

- przygotował szczegółową informację na temat uwzględniania przez administrację rządową aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, która stanowi element *Sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych* odpowiednio za rok 2016 i 2017;
- w odniesieniu do roku 2016, kierując się „Zaleceniami w sprawie stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych” z 2015 r., opracował dodatkowo osobny, zbiorczy dokument pn. „*Wyniki monitoringu stosowania przez administrację rządową klauzul społecznych w zamówieniach publicznych za 2016 r.*”¹⁰

Wyniki monitoringu wskazują:

- na znaczący wzrost zarówno liczby instytucji zamawiających, które uwzględniły klauzule społeczne w udzielanych zamówieniach publicznych, jak również liczby postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w których klauzule te zostały uwzględnione;
- na szczególnie wysoki poziom zastosowania klauzuli z art. 29 ust. 3a ustawy Pzp (wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę), a w dalszej kolejności także społecznych kryteriów oceny ofert, społecznych wymogów związanych z realizacją zamówienia (art. 29 ust. 4 ustawy Pzp) oraz wymogów w opisie przedmiotu zamówienia odnoszących się do dostępności dla osób niepełnosprawnych i projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników;
- na niewielki spadek w 2017 r. liczby zamówień zastrzeżonych (art. 22 ust. 2 ustawy Pzp) w stosunku do liczby tego rodzaju zamówień udzielonych w 2016 r. przy jednoczesnym zachowaniu ogólnej tendencji wzrostowej w stosunku do pierwszego roku obowiązywania Zaleceń (2015 r.);
- na zwiększone zainteresowanie zamawiających sektora rządowego zamówieniami zastrzeżonymi przewidzianymi w ramach nowego specjalnego reżimu zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi (art. 138p ustawy Pzp), które mogło się przełożyć na spadek wskaźników w zakresie zastosowania zamówień zastrzeżonych z art. 22 ust. 2 ustawy Pzp.

¹⁰ przekazany Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pismem z dnia 29 maja 2017 r. Dokument dostępny na stronie internetowej Urzędu pod adresem:

https://www.uzp.gov.pl/data/assets/pdf_file/0021/35193/Wyniki_monitoringu_stosowania_Zalecen_RM_w_2016_r.pdf.

5. WYNIKI AUDYTU WEWNĘTRZNEGO W ZAKRESIE REALIZACJI ZALECEŃ RADY MINISTRÓW W LATACH 2016- 2017

5.1. Założenia audytu

Zgodnie ze zobowiązaniem nałożonym Zaleceniami RM, w II kwartale 2018 r. Minister Finansów zlecił przeprowadzenie audytu mającego na celu weryfikację stopnia realizacji w jednostkach administracji rządowej obowiązków wynikających z Zaleceń. Audyt realizowany był od 3 kwietnia do 25 maja 2018 r. w oparciu o *Założenia audytu wewnętrznego zleconego w zakresie realizacji Zaleceń Rady Ministrów w sprawie uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych* i listę jednostek wytypowanych do badania – opracowane wspólnie przez Ministerstwo Finansów i Urząd Zamówień Publicznych. Z wybranych do badania 221 jednostek administracji rządowej, audyt ostatecznie przeprowadzono w 216 podmiotach.

W ramach badania, audytorzy wewnętrzni kontrolowali wypełnianie następujących obowiązków i rekomendacji nałożonych w Zaleceniach na kierowników jednostek administracji rządowej:

- dokonywanie przy sporządzaniu planu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wstępnej analizy możliwości uwzględnienia aspektów społecznych w zamówieniach planowanych do udzielania;
- dokonywanie pogłębionej analizy możliwości uwzględnienia aspektów społecznych na etapie przygotowywania konkretnego postępowania o udzielenie zamówienia, a także uwzględnianie tych aspektów we wszystkich zamówieniach, w których pogłębiona analiza wskazała taką możliwość;
- dokonywanie oceny możliwości uwzględnienia aspektów społecznych przy udzielaniu zamówień nieobjętych procedurami określonymi ustawą Pzp oraz uwzględnianie tych aspektów we wszystkich zamówieniach, w których analiza wskazywała taką możliwość;
- zapewnienie, aby umowy w sprawach zamówień publicznych określające aspekty społeczne związane z realizacją zamówienia zawierały uprawnienia kontrolne zamawiającego oraz przewidywały sankcje, pozwalające zamawiającemu na skuteczne egzekwowanie stosowania przez wykonawców tych wymagań na etapie realizacji zamówienia;
- korzystanie z publikacji oraz innych materiałów dotyczących aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, opracowanych przez Prezesa UZP;
- sprawozdawczość badanych jednostek w zakresie stosowania aspektów społecznych;
- udział pracowników badanych jednostek w szkoleniach z zakresu aspektów społecznych w zamówieniach publicznych.

5.2 Stopień realizacji obowiązków wynikających z Zaleceń przez jednostki objęte audytem

5.2.1 Dokonywanie przy sporządzaniu planu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wstępnej analizy możliwości uwzględnienia aspektów społecznych w zamówieniach planowanych do udzielenia

W **133** jednostkach na **216** badanych (tj. 62%) przeprowadzono analizę możliwości uwzględnienia aspektów społecznych w planowanych zamówieniach publicznych. Spośród nich jedynie 49 podmiotów (tj. 37%) udokumentowało przeprowadzenie ww. analizy. Spośród jednostek, w których taką analizę wykonano 50 (tj. 37,6%) wskazało przy tym, iż jej przeprowadzenie wynika z przyjętych w jednostce procedur wewnętrznych dotyczących przygotowania i realizacji zamówień publicznych.

5.2.2 Dokonywanie pogłębionej analizy możliwości uwzględnienia aspektów społecznych na etapie przygotowywania konkretnego postępowania o udzielenie zamówienia, a także uwzględnianie tych aspektów we wszystkich zamówieniach, w których pogłębiona analiza wskazała taką możliwość

W tym obszarze badanie było prowadzone odrębnie dla dwóch grup zamówień:

Postępowania wszczęte przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (tj. przed 28 lipca 2016 r.)

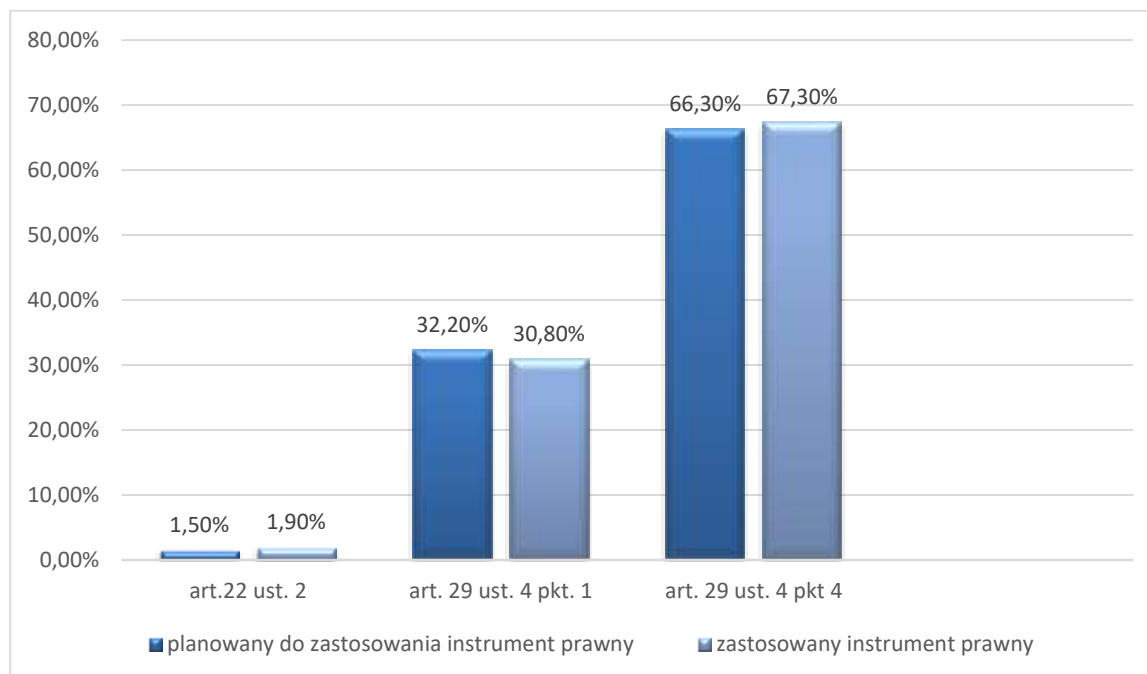
Badaniu poddano łącznie **2622** postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Ustalono, iż w **1392** przypadkach (**53%** weryfikowanych przypadków) przeprowadzono pogłębioną analizę, która poprzedzała wszczęcie konkretnej procedury przetargowej. Na podstawie prowadzonych analiz ustalono, iż możliwość uwzględnienia aspektów społecznych była uzasadniona w **328** postępowaniach (**24%** postępowań poprzedzonych analizą). Spośród jednostek, w których analiza wykazała możliwość uwzględnienia aspektów społecznych (tj. 79), **64 (81%)** uwzględniły je we wszystkich postępowaniach, w których analiza wskazała na taką możliwość.

Najczęściej wskazywanym w analizie instrumentem o charakterze społecznym możliwym do zastosowania w danym zamówieniu była klauzula z art. 29 ust. 4 pkt 4 ustawy Pzp (wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę), następnie klauzula z art. 29 ust. 4 pkt 1 (wymóg zatrudnienia osób z grup defaworyzowanych), a najrzadziej instrument z art. 22 ust. 2 ustawy Pzp (zamówienia zastrzeżone).

Jeśli chodzi o faktyczne zastosowanie określonych instrumentów społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia, to analogicznie do wyniku analiz, najczęściej wprowadzano wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, w dalszej kolejności wprowadzano wymóg zatrudnienia osób z grup defaworyzowanych, a w najmniejszej liczbie przypadków zastosowano zamówienia zastrzeżone. Należy jednocześnie odnotować, że w przypadku wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę oraz zamówień zastrzeżonych zamawiający wprowadzili tę klauzulę w nieco większej ilości postępowań niż wynikało to z

analizy, podczas gdy w przypadku wymogu zatrudnienia osób defaworyzowanych faktyczne zastosowanie tej klauzuli było nieco niższe niż wskazywała analiza.

Wykres nr 1: Poziom zastosowanych prospołecznych instrumentów prawnych w stosunku do poziomu możliwych do zastosowania instrumentów prawnych wskazanego w ramach pogłębionej analizy



Analiza możliwości uwzględnienia aspektów społecznych była przeprowadzana w sposób wynikający z rozwiązań przyjętych w poszczególnych jednostkach. Najczęściej ją przeprowadzały ją wspólnie komórki merytoryczne i komórki ds. zamówień publicznych.

Postępowania wszczęte po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (tj. od 28 lipca 2016 r.)

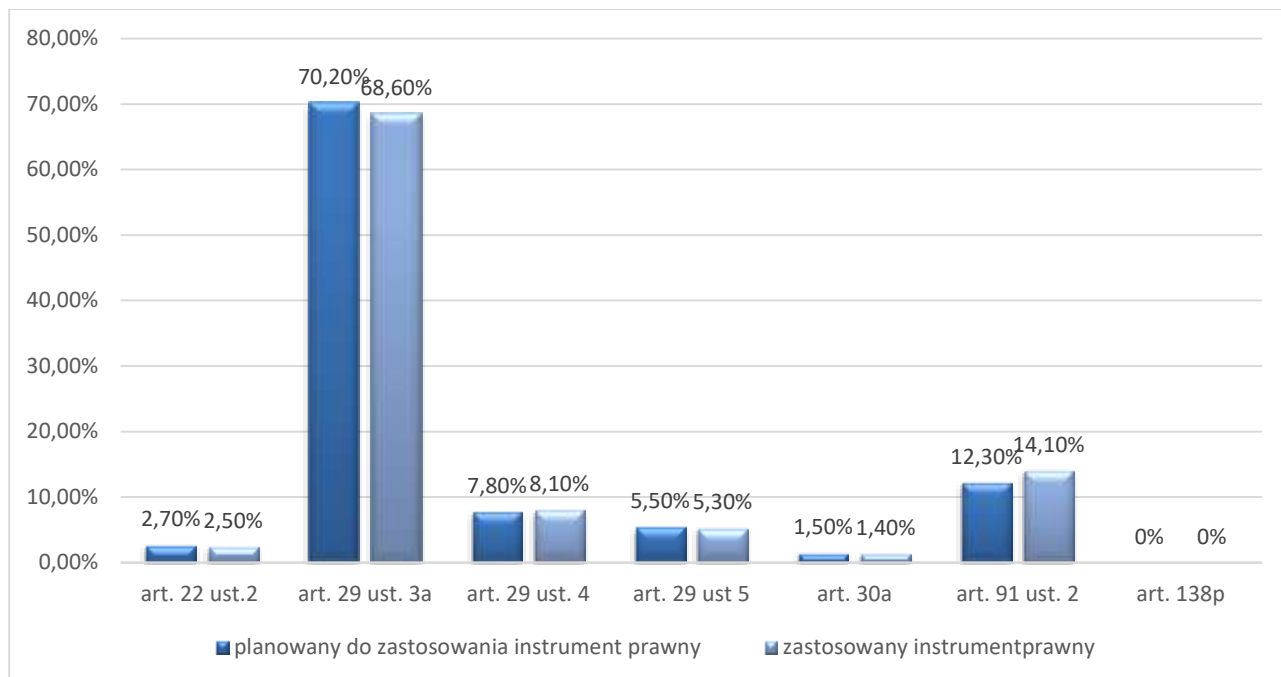
W tej grupie zweryfikowano łącznie **6097** postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Ustalono, iż pogłębioną analizę przeprowadzono w odniesieniu do **4609** postępowań, co stanowiło **76%** przypadków. W oparciu o analizę ustalono, że możliwość uwzględnienia aspektów społecznych była uzasadniona w **2269** przypadkach (tj. **49%**). Spośród jednostek, w których analiza wykazała możliwość uwzględnienia aspektów społecznych (tj. 177), **136 (77%)** uwzględniło je we wszystkich postępowaniach, w których analiza wskazała na taką możliwość.

Najczęściej wskazywanym w analizie instrumentem o charakterze społecznym możliwym do zastosowania w danym postępowaniu była klauzula z art. 29 ust. 3a ustawy Pzp (wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę). Drugim najczęściej wskazywanym instrumentem były społeczne kryteria oceny ofert. Stosunkowo często w analizie wykazywano również na zasadność zastosowania wymogu z art. 29 ust. 4 ustawy Pzp, jak również możliwość

uwzględnienia w opisie przedmiotu zamówienia dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników (z art. 29 ust. 5 ustawy Pzp).

Wyniki pogłębionych analiz zasadniczo miały przełożenie na faktyczne zastosowanie instrumentów prospołecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia.

Wykres nr 2: Poziom zastosowanych prospołecznych instrumentów prawnych w stosunku do poziomu możliwych do zastosowania instrumentów prawnych wskazanego w ramach pogłębionej analizy



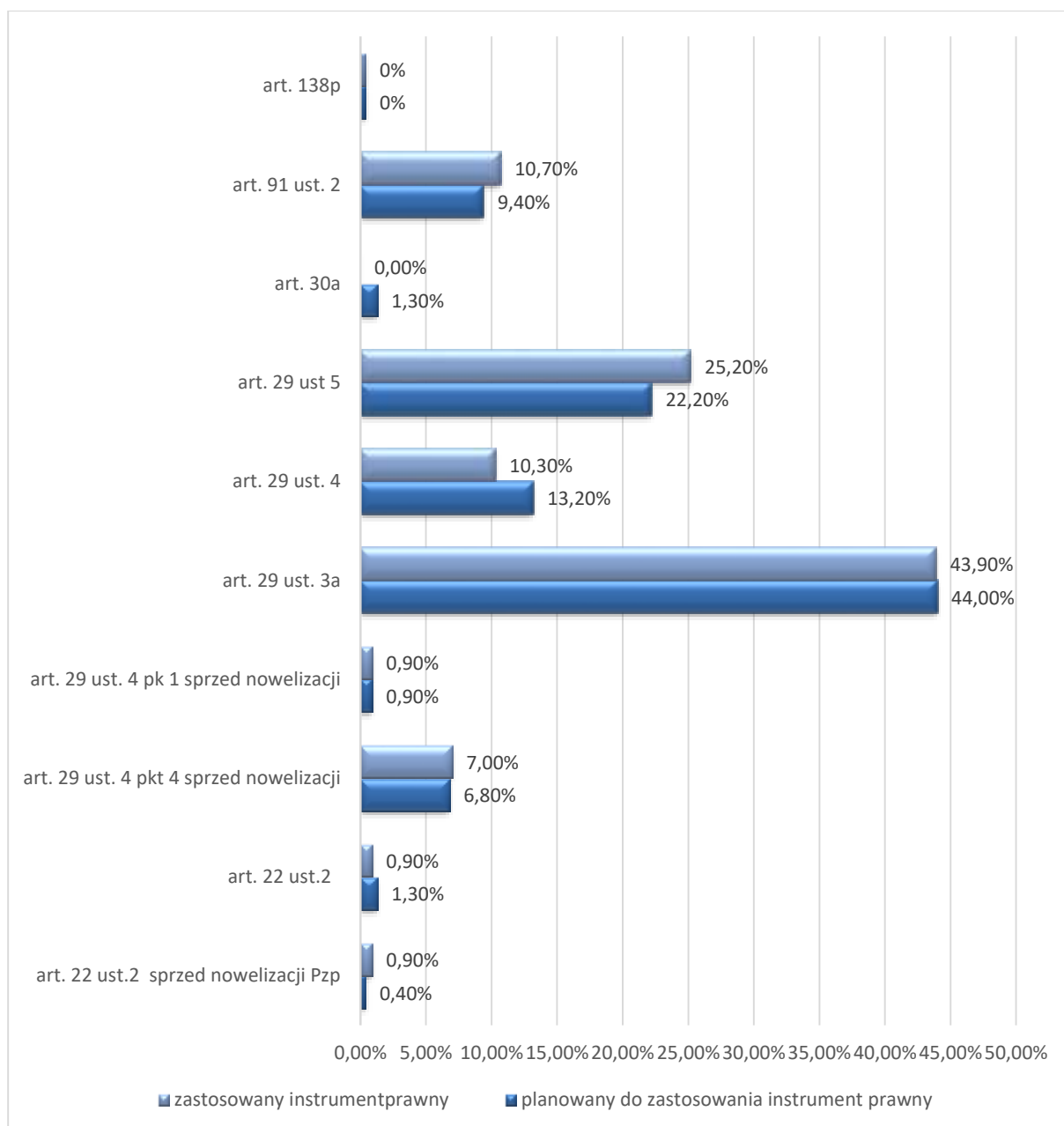
W odniesieniu do komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za przeprowadzenie analizy możliwości uwzględnienia aspektów społecznych nie została zaobserwowana zmiana w stosunku do okresu sprzed nowelizacji przepisów ustawy Pzp, tzn. były to przeważnie wspólne działania komórek merytorycznych i komórek odpowiedzialnych za zamówienia publiczne.

5.2.3. Dokonywanie oceny możliwości uwzględnienia aspektów społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych nieobjętych procedurami określonymi ustawą Pzp oraz uwzględnianie tych aspektów we wszystkich zamówieniach, w których analiza wskazywała taką możliwość

Audyt objął 2765 zamówień publicznych, do których ze względu na wartość nie stosuje się przepisów ustawy Pzp. Ocenę możliwości uwzględnienia aspektów społecznych w tego rodzaju zamówieniach przeprowadzono w przypadku 1493 postępowań (54%), z czego w 275 postępowaniach (18%) wynik analizy wskazał na możliwość uwzględnienia aspektów społecznych. Spośród jednostek, w których analiza wykazała możliwość uwzględnienia aspektów społecznych 71% uwzględniło je we wszystkich postępowaniach, w których analiza wskazała na taką możliwość.

Zamawiający w zamówieniach niepodlegających ustawie Pzp stosowali rozwiązania prospołeczne analogiczne do tych przewidzianych ustawą, spośród których najszersze zastosowanie znalazł wymóg zatrudnienia podstawie umowy o pracę, a w dalszej kolejności wymogi związane z zapewnieniem dostępności dla osób niepełnosprawnych, wymogi dotyczące zatrudnienia osób defaworyzowanych oraz społeczne kryteria oceny ofert.

Wykres nr 3: Poziom zastosowanych instrumentów prospołecznych w stosunku do poziomu możliwych do zastosowania instrumentów prospołecznych wskazanego w ramach analizy



W przypadku zamówień publicznych o wartości poniżej progu stosowania ustawy Pzp, oceny możliwości uwzględniania aspektów społecznych najczęściej dokonywały komórki

merytoryczne, w mniejszym stopniu były to działania podejmowane wspólnie z komórkami ds. zamówień publicznych.

5.2.4. Zapewnienie, aby umowy w sprawach zamówień publicznych określające aspekty społeczne związane z realizacją zamówienia zawierały uprawnienia kontrolne zamawiającego oraz przewidywały sankcje, pozwalające zamawiającemu na skuteczne egzekwowanie stosowania przez wykonawców tych wymagań na etapie realizacji zamówienia

W ramach działań audytowych, analizie poddano **3307** umów w sprawie zamówień publicznych, w których zastosowano klauzule społeczne z art. 29 ust. 4 pkt 1 lub z art. 29 ust. 4 pkt 4 (w brzmieniu sprzed nowelizacji ustawy Pzp z 2016 r.) lub klauzule społeczne z art. 29 ust. 3a lub art. 29 ust. 4 (w brzmieniu nadanym nowelizacją ustawy Pzp z 2016 r.).

Ustalono, iż uprawnienia kontrolne na rzecz zamawiającego zostały zawarte w **2936** umowach (tj. **88,8%**), natomiast możliwość nałożenia przez zamawiającego stosownych sankcji z tytułu naruszenia przez wykonawcę wymogów społecznych przewidziana została w **2930** umowach (tj. **88,6%**). W ramach audytu ustalono również, iż działania kontrolne były podejmowane w przypadku **1717** umów (tj. **52%** umów z klauzulami), z czego sankcje wobec wykonawcy zostały zastosowane w przypadku **51** umów (**3%** umów z klauzulami).

5.2.5. Korzystanie z publikacji oraz innych materiałów dotyczących aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, opracowanych przez UZP

Większość jednostek objętych audytem (**185**, tj. **85%**) potwierdziła korzystanie z publikacji oraz innych materiałów dotyczących aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, które opracował Urząd Zamówień Publicznych. Wiedzę w zakresie prawnych możliwości stosowania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych czerpano również z podręczników opracowanych przez firmy szkoleniowe, literatury branżowej, artykułów prasowych, publikacji dostępnych na stronie Najwyższej Izby Kontroli, a także z orzecznictwa.

5.2.6. Sprawozdawczość jednostek w zakresie stosowania aspektów społecznych

W związku z różnicami w sposobie sprawozdawczości z realizacji Zaleceń Rady Ministrów za rok 2016 i 2017, wypełnienie przez jednostki administracji rządowej obowiązku informacyjnego za poszczególne lata poddano odrębnej weryfikacji.

Za rok 2016, obowiązek sprawozdawczy za pośrednictwem aplikacji internetowej wypełniło **38%** jednostek objętych audytem (tj. **83** jednostki). Informację w ramach rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach przekazało natomiast **160** jednostek, co stanowiło **74%** podmiotów objętych audytem. Obowiązek sprawozdawczy za rok 2017 wypełniło **93%** podmiotów (tj. **200** jednostek objętych badaniem).

Audyty wykazały także, że zmiana zasad sprawozdawczości z realizacji Zaleceń RM wprowadzona w 2017 r. i włączenie informacji na temat stosowania klauzul społecznych do rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach wyraźnie wpłynęły na skuteczność

zbierania przez UZP informacji od instytucji administracji rządowej. Niemniej jednak, w 24 przypadkach jako usprawnienie w tym obszarze audytorzy zaproponowali zwiększenie nadzoru nad sporządzaniem rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych w celu podniesienia jakości przekazywanych danych.

5.2.7. Udział pracowników jednostek w szkoleniach z zakresu aspektów społecznych w zamówieniach publicznych

W ramach audytu ustalono, iż w szkoleniach z zakresu uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych uczestniczyło w latach 2016-2017 odpowiednio:

- **1813** pracowników odpowiedzialnych za przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielanie zamówień publicznych,
- **4647** pracowników komórek merytorycznych odpowiedzialnych za przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia na potrzeby postępowania,
- **1112** innych pracowników, w tym np. kierowników jednostek, kontrolerów, audytorów wewnętrznych.

Na podstawie przeprowadzonych ankiet potrzeb szkoleniowych, audytorzy wewnętrzni wskazali na potrzebę przeszkolenia łącznie 5888 pracowników w zakresie stosowania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych w jednostkach objętych audytem. Jako preferowany przez pracowników sposób podnoszenia wiedzy w zakresie możliwości i sposobów uwzględniania aspektów społecznych w ramach postępowań o udzielenie zamówienia, wskazywano m.in. spotkania, warsztaty, szkolenia, konferencje obejmujące prezentację doświadczeń różnych podmiotów w zakresie stosowania aspektów społecznych w udzielonych zamówieniach.

5.3. Usprawnienia zaproponowane przez audytorów wewnętrznych

W wyniku przeprowadzonego audytu audytorzy wewnętrzni zaproponowali także usprawnienia, które można podzielić na trzy grupy:

1. propozycje usprawnień skierowane do własnych jednostek:
 - zwiększenie nadzoru nad prawidłowością realizacji umów z zakresu zamówień publicznych, w szczególności korzystanie z uprawnień kontrolnych oraz stosowanie, w uzasadnionych przypadkach, sankcji przewidzianych umową;
 - zwiększenie nadzoru nad sporządzaniem rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych w celu podniesienia jakości przekazywanych danych;
2. propozycje usprawnień skierowane do Urzędu Zamówień Publicznych:
 - organizowanie spotkań, warsztatów, dyskusji, debat, konferencji umożliwiających dzielenie się doświadczeniami w zakresie uwzględniania aspektów społecznych;
 - uwzględnianie zagadnień dotyczących stosowania aspektów społecznych w szkoleniach z zakresu zamówień publicznych w 2018 r. i kolejnych latach;
3. propozycje usprawnień o charakterze legislacyjnym;

- wprowadzenie w ustawie Pzp zapisu obligującego zamawiającego do sprawdzania realizacji przez wykonawców wymagań społecznych zawartych w umowie;
- wprowadzenie zmiany we wzorze rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach poprzez uzupełnienie zakresu informacji o aspektach społecznych w zamówieniach publicznych, opisanych w art. 29 ust. 4, art. 29 ust. 5 oraz art. 30a ustawy Pzp;
- określenie wzoru protokołu z przeprowadzenia analizy możliwości uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych w przepisach wykonawczych do ustawy Pzp.

Audytorzy zwrócili także uwagę na zgłaszane przez kierowników niektórych jednostek wątpliwości związane z zakresem podmiotowym Zaleceń RM, wynikające w głównej mierze z trudności interpretacyjnych pojęcia „administracja rządowa”, które nie jest jednoznacznie określone w przepisach polskiego prawa. W efekcie, niektóre z jednostek objętych audytem prezentowały stanowisko, iż nie są objęte obowiązkami wynikającymi z Zaleceń.

Podsumowując wyniki audytu należy stwierdzić, że:

- w większości analizowanych przypadków zamawiający dokonywali zarówno wstępnej jak i pogłębionej analizy (na etapie konkretnego postępowania) możliwości uwzględnienia aspektów społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego;
- zdecydowana większość zamawiających zastosowała instrumenty prospołeczne we wszystkich zamówieniach objętych ustawą Pzp oraz w zamówieniach wyłączonych spod ww. ustawy, w których pogłębiona analiza wykazała możliwość ich zastosowania;
- w odniesieniu do najczęściej wykorzystywanych przez administrację rządową instrumentów prospołecznych w zamówieniach publicznych wyniki audytu zasadniczo potwierdzają ustalenia z monitoringu stosowania Zaleceń RM prowadzonego przez Prezesa UZP;
- w zdecydowanej większości przypadków w umowach o zamówienie publiczne zamawiający zawarli zapisy zapewniające im uprawnienia kontrolne oraz możliwość nałożenia sankcji z tytułu niewywiązywania się przez wykonawców ze zobowiązań związanych z aspektami społecznymi;
- stosunkowo niski był poziom działań kontrolnych podejmowanych przez zamawiających na etapie realizacji zamówienia w stosunku do ilości umów, w których przewidziano takie możliwości kontrolne;
- zdecydowana większość zamawiających sektora rządowego wywiązała się z obowiązku sprawozdawczego, odnotowano jednak potrzebę zwiększenia w niektórych jednostkach nadzoru nad sporządzaniem rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych w celu podniesienia jakości przekazywanych danych ;
- większość kontrolowanych jednostek wskazywała na korzystanie z publikacji i materiałów dotyczących aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, opracowanych przez UZP i na udział swoich pracowników w szkoleniach dotyczących

tego obszaru, przy czym wskazywano także na dalsze potrzeby szkoleniowe w tym zakresie;

W wyniku przeprowadzonego badania, audytorzy sformułowali propozycje usprawnień skierowane do swoich jednostek, Prezesa UZP oraz propozycje o charakterze legislacyjnym.

6. WNIOSKI

Wyniki monitoringu stosowania Zaleceń RM prowadzonego przez Prezesa UZP, jak również wyniki audytu przeprowadzonego na zlecenie Ministra Finansów pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

- **większość jednostek administracji rządowej prowadzi analizę możliwości uwzględnienia aspektów społecznych w planowanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego**

W większości jednostek objętych badaniem prowadzona jest taka analiza, jednakże tylko w niewielkiej części tych jednostek obowiązek przeprowadzenia analizy wynika z aktów wewnętrznych dotyczących przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz udzielania zamówień wykraczających poza reżim ustawy Pzp. Również stosunkowo mała liczba podmiotów dokumentowała proces dokonania analizy możliwości zastosowania aspektów społecznych. Wprowadzie ani Zalecenia, ani inne dokumenty nie nakładają na zamawiających obowiązków w tym zakresie, niemniej jednak tego rodzaju czynności należy uznać za dobrą praktykę godną wdrożenia także w innych jednostkach administracji rządowej.

- **większość jednostek administracji rządowej prowadzi pogłębioną analizę możliwości uwzględnienia aspektów społecznych na etapie przygotowania konkretnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego**

Jak pokazują zebrane dane, większość jednostek sektora rządowego wywiązuje się z tego obowiązku nałożonego na nich Zaleceniami RM. Należy w szczególności odnotować dość znaczny wzrost liczby przypadków dokonania pogłębionej analizy możliwości uwzględnienia aspektów społecznych na etapie przygotowywania konkretnego postępowania o udzielenie zamówienia oraz pozytywnych decyzji o ich uwzględnieniu w 2017 r. Może to być efektem aktualizacji w 2017 r. Zaleceń RM i dookreślenia w nich obowiązków nałożonych w tym zakresie na zamawiających.

- **analiza prowadzona jest także w większości zamówień wyłączonych ze względu na wartość spod reżimu ustawy Pzp,**

W większości przypadków zamawiający sektora rządowego prowadzili analizę możliwości uwzględnienia aspektów społecznych w zamówieniach wyłączonych spod procedur ustawy Pzp, mimo iż w świetle obowiązujących Zaleceń RM, dokonanie oceny możliwości i uwzględnienie przez jednostki administracji rządowej aspektów społecznych w tego typu zamówieniach ma charakter jedynie rekomendacji.

- **w latach 2016 i 2017 nastąpił znaczący wzrost liczby postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w których zamawiający zastosowali instrumenty o charakterze prospołecznym**

Biorąc pod uwagę okoliczność, iż w okresie, który podlegał ocenie, weszły w życie zmiany prawne, które z jednej strony rozszerzyły możliwości stosowania niektórych instrumentów społecznych, z drugiej nałożyły na zamawiających pewne obowiązki oraz to, iż w tym czasie wydano nowe zaktualizowane Zalecenia RM, które z kolei rozszerzyły zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązków nałożonych nimi na zamawiających, a także fakt, iż w tym okresie

zintensyfikowane zostały działania edukacyjne i promocyjne prowadzone przez Urząd Zamówień Publicznych można przyjąć, iż wzrost wskaźników w tym obszarze jest łącznym wynikiem działań o charakterze legislacyjnym i edukacyjnym oraz zaleceń skierowanych do instytucji administracji rządowej przez Radę Ministrów.

- **najczęściej stosowaną przez zamawiających z sektora rządowego klauzulą społeczną jest wymóg zatrudnienia osób skierowanych do realizacji zamówienia na podstawie umowy o pracę**

W dużej mierze jest to zasługa obligatoryjnego charakteru tego instrumentu w odniesieniu do zamówień na roboty budowlane i usługi. Wskazywałyby na to również stopniowy wzrost wskaźników odnoszących się do tego instrumentu w 2016 r., kiedy wymóg ten stał się obowiązkowy dla zamawiających i istotny wzrost liczby zamówień z tą klauzulą w 2017 r. Tak istotny wzrost odsetka zamówień uwzględniających tę klauzulę może również świadczyć o rosnącej świadomości instytucji zamawiających w zakresie potrzeby stosowania tego typu rozwiązań.

- **częściej stosowana jest przez administrację rządową również klauzula społeczna z art. 29 ust. 4 ustawy Pzp**

Przyczyn zwiększenia zastosowania tego instrumentu społecznego w zamówieniach udzielonych przez jednostki administracji rządowej można upatrywać przede wszystkim w rozszerzeniu zakresu stosowania art. 29 ust. 4 ustawy Pzp na wszystkie aspekty społeczne (nie tylko na zatrudnienie osób defaworyzowanych, jak miało to miejsce w świetle przepisów obowiązujących do czasu wejścia w życie nowelizacji ustawy Pzp z 2016 r.). Wzrost poziomu zastosowania tej klauzuli nie jest jednak tak znaczący, jak w przypadku klauzuli przewidującej wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę.

- **zamówienia zastrzeżone (art. 22 ust. ustawy Pzp) są najrzadziej stosowaną przez administrację rządową klauzulą społeczną**

Zgromadzone dane ilościowe wskazują na niewielki spadek w 2017 r. liczby zamówień zastrzeżonych (art. 22 ust. 2 ustawy Pzp) w stosunku do liczby tego rodzaju zamówień udzielonych w 2016 r. przy jednoczesnym zachowaniu ogólnej tendencji wzrostowej w stosunku do pierwszego roku obowiązywania Zaleceń (2015 r.). Generalna tendencja wzrostowa w tym zakresie, choć niewielka, może wynikać przede wszystkim ze zmian prawnych, jakie zaszły w związku z nowelizacją ustawy Pzp z 2016 r. Nie tylko rozszerzono nimi zakres podmiotów, do których mogą być skierowane zamówienia zastrzeżone, ale też obniżono wymagany minimalny procentowy wskaźnik zatrudnienia osób defaworyzowanych, który wynosi obecnie 30%, podczas gdy dawny pułap zatrudnienia kształtował się na poziomie 50%. Nie zmienia to jednak faktu, że jest to klauzula społeczna stosowana przez zamawiających sektora rządowego najrzadziej, a poziom zastosowania tego instrumentu nadal jest niski. W tym kontekście należy jednak odnotować bardzo duży wzrost w 2017 r. liczby zamówień zastrzeżonych, udzielonych w ramach nowego, specjalnego reżimu zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi. Spadek zainteresowania formą zamówień zastrzeżonych przewidzianą w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp może być zatem wynikiem większego zainteresowania zamawiających z sektora administracji rządowej korzystaniem z formuły zamówień zastrzeżonych, przewidzianej w ramach bardziej liberalnego reżimu udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi.

- **wzrosło zainteresowanie zamawiających z sektora rządowego stosowaniem społecznych kryteriów oceny ofert**

Analizując zastosowanie innych niż klauzule społeczne instrumentów prospołecznych w zamówieniach publicznych, podkreślić należy wysoki odsetek zastosowania społecznych kryteriów oceny ofert. W 2017 r. był to drugi – po wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę - najczęściej stosowany przez zamawiających reprezentujących sektor administracji rządowej instrument prospołeczny.

- **zauważalne jest zainteresowanie jednostek administracji rządowej uwzględnianiem w zamówieniach publicznych wymogów dotyczących dostępności dla osób niepełnosprawnych i projektowania z uwzględnieniem potrzeb wszystkich użytkowników**

Jednym z częściej stosowanych aspektów społecznych w zamówieniach udzielonych przez jednostki administracji rządowej było także uwzględnienie w opisie przedmiotu zamówienia wymagań w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników. Powyższe może być wynikiem większej świadomości po stronie zamawiających rządowych na temat możliwości wykorzystania tego rodzaju rozwiązań w ramach zamówień publicznych z uwzględnieniem większego nacisku na realizację inwestycji i przedsięwzięć publicznych bez społecznego wykluczenia.

- **konieczne jest wzmocnienie kontroli wywiązywania się przez wykonawców podczas realizacji zamówienia ze zobowiązań w zakresie aspektów społecznych**

Jak pokazują wyniki audytu, większość umów w sprawie zamówień publicznych określających społeczne wymagania związane z realizacją zamówienia zawierała uprawnienia kontrolne zamawiającego, jak i przewidywała sankcje, dzięki którym zamawiający mogli egzekwować stosowanie przez wykonawców tych wymagań na etapie realizacji zamówienia. Mimo to, jedynie w przypadku 52% umów, zamawiający podejmowali stosowne działania kontrolne na etapie ich realizacji. Oznacza to, że zamawiający, mimo iż przewidują dla siebie stosowne uprawnienia, korzystają z nich w ograniczonym zakresie.

- **istnieją efektywne mechanizmy realizacji przez jednostki administracji rządowej obowiązku sprawozdawczego z realizacji Zaleceń RM**

Audyt wykazał, że zmiana zasad sprawozdawczości z realizacji Zaleceń RM wprowadzona w 2017 r. i włączenie informacji na temat uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych do rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach wyraźnie wpłynęły na skuteczność zbierania przez UZP informacji od instytucji administracji rządowej.

- **istnieje potrzeba zwiększenia nadzoru nad sporządzaniem rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych w celu podniesienia jakości przekazywanych danych**

Audytorzy w ramach prowadzonego badania odnotowali pewne braki po stronie niektórych jednostek administracji rządowej odnośnie jakości przekazywanych danych, w związku z czym w 24 przypadkach jako usprawnienie w tym obszarze zaproponowali zwiększenie nadzoru nad sporządzaniem rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych w celu podniesienia jakości przekazywanych danych. Również z perspektywy doświadczeń Urzędu

Zamówień Publicznych zasadnym wydaje się rekomendowanie wszystkim kierownikom zamawiających zwiększenia kontroli nad jakością przekazywanych Urzędowi informacji.

- **przydatność podejmowanych przez UZP działań edukacyjnych i promocyjnych w zakresie aspektów społecznych w zamówieniach publicznych**

UZP prowadzi liczne działania edukacyjne i promocyjne w zakresie aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, z których jak wykazał audyt korzystają pracownicy audytowanych jednostek. Korzystają oni także z przedsięwzięć oferowanych w tym zakresie także przez inne podmioty, w tym podmioty komercyjne.

- **istnieje potrzeba prowadzenia dalszych działań edukacyjnych i promocyjnych w obszarze społecznych zamówień publicznych**

Analiza potrzeb szkoleniowych przeprowadzona w ramach audytu wykazała zasadność objęcia działaniami informacyjno-szkoleniowymi z zakresu aspektów społecznych dodatkowo 900 pracowników odpowiedzialnych za przygotowanie i prowadzenie postępowań przetargowych oraz 899 kierowników, kontrolerów i audytorów wewnętrznych. Preferowanym sposobem podnoszenia wiedzy pracowników jest udział w spotkaniach, warsztatach, szkoleniach i konferencjach obejmujących prezentację doświadczeń różnych podmiotów w zakresie stosowania aspektów społecznych w udzielonych zamówieniach. Wskazana jest zatem kontynuacja prowadzonych przez UZP działań edukacyjnych i informacyjnych.

- **działania legislacyjne w obszarze związanym z realizacją Zaleceń RM**

Audyt wskazał na propozycję usprawnień w tym obszarze. Nie wydaje się jednak zasadne wprowadzenie do regulacji ustawy Pzp rozwiązań kazuistycznych w sytuacji gdy obowiązujące przepisy i funkcjonujące rozwiązania w tym obszarze dają możliwość wywiązywania się z nałożonych na zamawiających obowiązków. W tym zakresie bardziej racjonalnym byłoby zwrócenie uwagi kierownikom zamawiających na wewnętrzne procedury (regulaminy) udzielania zamówień publicznych. Powyższe, świadomość zamawiających związana z realizacją nałożonych przez państwo celów w tym obszarze oraz dobre praktyki powinny dać zamierzony efekt tak w kwestii nadzoru nad realizacją umowy w sprawie zamówienia publicznego, jak i dokumentowania analizy możliwości uwzględnienia aspektów społecznych w zamówieniach publicznych. Co do kwestii wprowadzania zmian we wzorze rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach poprzez uzupełnienie zakresu informacji o aspektach społecznych w zamówieniach publicznych, opisanych w art. 29 ust. 4, art. 29 ust. 5 oraz art. 30a ustawy Pzp, brak wprost nie tylko potrzeby, ale i zasadności wprowadzenia zmian legislacyjnych, gdyż obecnie obowiązujący wzór sprawozdania uwzględnia już tego rodzaju informacje.

- **zarówno Zalecenia RM jak i pozostałe dokumenty z nimi związane spełniły swoją rolę, wskazane są jednak pewne usprawnienia w zakresie dokumentów związanych z koordynacją realizacji Zaleceń**

Zalecenia RM spełniły swoją rolę, przyczyniając się do znaczącego wzrostu w zakresie poziomu uwzględniania aspektów społecznych przez jednostki administracji rządowej. Efektywne okazały się również działania edukacyjne i promocyjne w tym obszarze, a także monitoring realizacji Zaleceń oraz audyt przeprowadzony na zlecenie Ministra Finansów, które pozwoliły dokonać oceny sposobu realizacji tych Zaleceń przez zobowiązane jednostki i

instytucje. Pewne uproszczenia byłyby natomiast wskazane w zakresie dokumentacji związanej z koordynacją przez Prezesa UZP realizacji Zaleceń RM. Obowiązek opracowania „Planu koordynacji wykonania Zaleceń Rady Ministrów w sprawie uwzględniania przez administrację rządową aspektów społecznych w zamówieniach publicznych” realizowany przez Prezesa UZP oraz raportowane postępu w realizacji działań ujętych w jego harmonogramie stanowi powielenie obowiązków koordynacyjnych i sprawozdawczych, które zostały przewidziane już w innych dokumentach. Wszelkie informacje co do prowadzonych przez Urząd Zamówień Publicznych inicjatyw z zakresu społecznych zamówień publicznych ujmowane są, zgodnie z Zaleceniami, w rocznych Sprawozdaniach o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych, które Prezes UZP przedstawia Radzie Ministrów. Natomiast działania związane z promocją i edukacją w zakresie społecznych zamówień publicznych, które stanowią zgodnie z Zaleceniami główny element obowiązków koordynacyjnych Prezesa UZP w tym obszarze, zostały zaprojektowane w ramach Planu Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2017-2020. Zbędne zatem wydaje się w kolejnej perspektywie czasowej realizacji Zaleceń opracowywanie zestawienia działań planowanych do realizacji.