



**Fundusze Europejskie**  
Wiedza Edukacja Rozwój



**Urząd Zamówień Publicznych**

**Unia Europejska**  
Europejski Fundusz Społeczny



*Urząd Zamówień Publicznych realizuje projekt dofinansowany z Funduszy Europejskich pn. „Profesjonalizacja kadr w zamówieniach publicznych”.*



**Badanie jakościowe w zakresie  
zrównoważonych (społecznych i zielonych)  
zamówień publicznych  
udzielonych w Polsce w 2020 r.**

**– RAPORT KOŃCOWY**

Warszawa, marzec 2022 r.



**Fundusze Europejskie**  
Wiedza Edukacja Rozwój



Urząd  
Zamówień  
Publicznych

**Unia Europejska**  
Europejski Fundusz Społeczny



### Zamawiający/Wydawca:



Urząd  
Zamówień  
Publicznych

Urząd Zamówień Publicznych  
ul. Postępu 17a,  
02-676 Warszawa

### Wykonawca:

**bluehill<sup>^</sup>**

Bluehill Sp. z o.o.  
ul. Stępińska 22/30,  
00-739 Warszawa



## Spis treści

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Streszczenie .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>2. Summary .....</b>   | <b>11</b> |
| <b>3. Wprowadzenie.....</b>   | <b>16</b> |
| <b>4. Społeczne zamówienia publiczne.....</b>   | <b>20</b> |
| 4.1. Wprowadzenie do tematu społecznych zamówień publicznych.....   | 20        |
| 4.1.1. Definicja społecznych zamówień publicznych .....   | 20        |
| 4.1.2. Instrumenty prawne w ramach ustawy Pzp2004 dotyczące społecznych zamówień publicznych.....   | 22        |
| 4.1.3. Stan stosowania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych w 2020 roku na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań rocznych przekazywanych Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych na podstawie art. 98 ustawy Pzp2004 ..... | 38        |
| 4.2. Analiza stosowanych przez zamawiających instrumentów społecznych w kontekście celów badania .....  | 40        |
| 4.2.1. Zastrzeżenia zamówienia na podstawie art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004 .....   | 40        |
| 4.2.2. Zamówienia zastrzeżone na usługi zdrowotne, społeczne oraz kulturalne na podstawie art. 138p ustawy Pzp2004.....   | 45        |
| 4.2.3. Klauzula dotycząca zatrudnienia na podstawie umowy o pracę zgodnie z art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004 .....  | 48        |
| 4.2.4. Odwołanie się do aspektów społecznych lub związanych z zatrudnieniem, w ramach wymogów związanych z realizacją zamówienia, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004.....   | 53        |
| 4.2.5. Wymogi dotyczące dostępności dla osób z niepełnosprawnościami lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004.....  | 60        |
| 4.2.6. Odwołanie się w opisie przedmiotu zamówienia do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami społecznymi .....   | 64        |
| 4.2.7. Odwołanie się w kryteriach oceny ofert do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami społecznymi .....   | 65        |
| 4.2.8. Odwołanie się w kryteriach oceny ofert do aspektów społecznych.....  | 67        |
| 4.3. Polityka zamawiających w zakresie społecznych zamówień publicznych – wyniki badań ilościowych i jakościowych wśród zamawiających .....   | 71        |
| <b>5. Zielone zamówienia publiczne .....</b>  | <b>85</b> |
| 5.1. Wprowadzenie do tematu zielonych zamówień publicznych .....  | 85        |



|  |            |
|--|------------|
| 5.1.1. Definicja zielonych zamówień publicznych.....   | 85         |
| 5.1.2. Instrumenty prawne w ramach ustawy Pzp2004 dotyczące zielonych zamówień publicznych.....  | 86         |
| 5.1.3. Stan stosowania aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych w 2020 roku na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań rocznych przekazywanych Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych na podstawie art. 98 ustawy Pzp2004 ..... | 94         |
| 5.2. Analiza stosowanych przez zamawiających instrumentów środowiskowych w kontekście celów badania .....  | 96         |
| 5.2.1. Odwołanie do systemów i środków zarządzania środowiskowego w ramach warunków udziału w postępowaniu .....   | 96         |
| 5.2.2. Odwołanie do aspektów środowiskowych w ramach wymagań związanych z realizacją zamówienia, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 ... ..   | 97         |
| 5.2.3. Odwołanie w opisie przedmiotu zamówienia do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami środowiskowymi .....   | 100        |
| 5.2.4. Odwołanie w kryteriach oceny ofert do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami środowiskowymi .....   | 103        |
| 5.2.5. Zastosowanie kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia, o którym mowa w art. 91 ust. 3b ustawy Pzp2004.....  | 107        |
| 5.2.6. Odwołanie w kryterium oceny ofert do innych aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia .....   | 109        |
| 5.3. Polityka zamawiających w zakresie zielonych zamówień publicznych – wyniki badań ilościowych i jakościowych wśród zamawiających .....  | 113        |
| <b>6. Wnioski końcowe i rekomendacje .....</b>   | <b>124</b> |
| <b>7. Załączniki .....</b>   | <b>133</b> |
| 7.1. Przykłady zastosowania instrumentów społecznych.....  | 133        |
| 7.2. Przykłady zastosowania instrumentów środowiskowych .....  | 145        |
| 7.3. Opis zastosowanej metodologii.....  | 152        |
| 7.4. Kwestionariusz aspekty społeczne w zamówieniach publicznych .....   | 156        |
| 7.5. Kwestionariusz aspekty środowiskowe w zamówieniach publicznych .....  | 160        |



## 1. Streszczenie

---

Raport stanowi podsumowanie wyników badania jakościowego w zakresie zrównoważonych (społecznych i zielonych) zamówień publicznych, przeprowadzonego na zlecenie Urzędu Zamówień Publicznych (dalej również UZP) w ramach realizacji zamówienia publicznego pt. „*Opracowanie metodologii badania oraz przeprowadzenia na jej podstawie badania jakościowego w zakresie zrównoważonych (społecznych i zielonych) zamówień publicznych, opracowanie raportu z badania oraz zaprezentowanie wyników badania podczas konferencji*”. Publikacja koncentruje się na analizie zastosowania przez zamawiających określonych instrumentów prawnych przewidzianych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 oraz z 2020 r. poz. 1086) - dalej ustawa Pzp2004 - w ramach **zamówień udzielonych w 2020 roku**.

Celem głównym zrealizowanego badania była **dogłębiona analiza stanu zrównoważonych (społecznych i zielonych) zamówień publicznych w Polsce**. Cele szczegółowe odnosiły się do uzyskania wiedzy na temat polityki w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych realizowanej przez zamawiających oraz praktycznego wymiaru tej polityki w ramach stosowania aspektów społecznych i środowiskowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

W badaniu zastosowano następujące metody badawcze: analiza danych sprawozdawczych, analiza dokumentacji przetargowej, badanie CAWI/CATI z przedstawicielami zamawiających, analiza dokumentów strategicznych (desk research), wywiady dogłębione/studia przypadku/dobre praktyki oraz zogniskowane wywiady grupowe (badanie fokusowe – FGI)/panel ekspercki.

Niniejszy raport badawczy składa się z siedmiu części. Części od pierwszej do trzeciej obejmują kolejno: Streszczenie w języku polskim, Streszczenie w języku angielskim i Wprowadzenie. Następnie przedstawione zostały wyniki analiz i badań w zakresie społecznych (część czwarta) i zielonych (część piąta) zamówień publicznych. W części szóstej znajduje się podsumowanie wyników badania obejmujące wnioski końcowe oraz rekomendacje. Części, w których zaprezentowano wyniki analiz i badań dotyczących zrównoważonych zamówień publicznych (czwarty i piąty rozdział raportu), zawierają charakterystykę zrównoważonych (społecznych i zielonych) zamówień publicznych, a także diagnozę stanu stosowania aspektów społecznych (część czwarta) i środowiskowych (część piąta) w zamówieniach publicznych udzielonych w 2020 roku, przygotowaną na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań rocznych przekazywanych Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych na podstawie art. 98 ustawy Pzp2004. W każdej z tych części ujęto wyniki analizy dokumentacji postępowań uwzględniających aspekty społeczne (część czwarta) i aspekty środowiskowe (część piąta), a także wyniki zrealizowanych badań ilościowych i jakościowych w odniesieniu do zagadnień dotyczących odpowiednio stosowania aspektów społecznych i środowiskowych. Ostatnią, siódmą część raportu, stanowią załączniki, którymi są: opis zastosowanej metodologii badań



oraz narzędzia badawcze użyte w badaniu ilościowym, a także przykłady zastosowania wybranych instrumentów społecznych i środowiskowych.

Realizacja badania i analiza jego wyników pozwoliła na sformułowanie następujących obserwacji i wniosków:

- I. W zakresie polityki dotyczącej zrównoważonych zamówień publicznych realizowanej przez zamawiających:
  - 1) Co czwarty ankietowany zamawiający uregulował w dokumentach wewnętrznych uwzględnianie aspektów społecznych lub środowiskowych w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Zamawiający w większości dostrzegają wpływ uregulowania wewnątrz organizacji zasad uwzględniania w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego aspektów społecznych i środowiskowych na zwiększenie skali stosowania tych instrumentów.
  - 2) Istotną rolę odgrywają również zalecenia dotyczące uwzględniania aspektów społecznych lub środowiskowych wydawane przez instytucje nadzorujące/nadrzędne. Dla wielu zamawiających te zalecenia pełnią funkcję regulaminów w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych. Działania podejmowane przez podmioty nadzorujące stanowią zatem ważny czynnik w upowszechnianiu zrównoważonych zamówień publicznych.
  - 3) Przy podejmowaniu decyzji w zakresie stosowania instrumentów społecznych lub środowiskowych zamawiający bazują przeważnie na własnych zasobach kadrowych, tj. na wiedzy i doświadczeniu osób merytorycznych, zaangażowanych w przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Istotną rolę w upowszechnianiu zrównoważonych zamówień publicznych ma w związku z powyższym edukacja osób odpowiedzialnych za przygotowanie i prowadzenie postępowania, a także nadzorujących realizację zamówienia.
  - 4) Wiedza na temat sposobu formułowania zapisów dotyczących instrumentów społecznych i środowiskowych jest przez zamawiających pozyskiwana poprzez udział w szkoleniach i udostępniane w serwisie internetowym materiały, w tym głównie publikacje, opracowania i dobre praktyki zamieszczane na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych. Wskazane jest zatem kontynuowanie działalności informacyjno-szkoleniowej przez UZP.
  - 5) Zamawiający zdają sobie sprawę z istotnej roli i znaczenia analizy rynku w kontekście możliwości zastosowania danego instrumentu społecznego lub środowiskowego, jednak większość zamawiających nie prowadzi konsultacji rynkowych oraz nie korzysta z opinii ekspertów zewnętrznych w tym zakresie. Większość zamawiających bazuje na wiedzy swoich pracowników.
  - 6) W opinii badanych zamawiających najważniejsze bariery w uwzględnianiu aspektów społecznych lub środowiskowych w zamówieniach publicznych to brak wiedzy na temat ich istoty i sposobów ich uwzględniania w praktyce, a co za tym idzie obawa przed popełnieniem błędów na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Jednocześnie, jak pokazuje



analiza dokumentacji postępowań, ujęte tam instrumenty społeczne lub środowiskowe w przeważającej części są stosowane poprawnie. W szczególności dotyczy to instrumentów społecznych o charakterze obligatoryjnym (art. 29 ust. 3a oraz art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004), które są stosowane przez zamawiających zgodnie z istniejącą wykładnią, co może wynikać z dużej rozpoznawalności i większej częstotliwości zastosowania. W zakresie instrumentów nieobowiązkowych zamawiający preferują stosowanie aspektów społecznych lub środowiskowych w formie kryteriów oceny ofert, aby rozszerzyć katalog kryteriów innych niż cena oraz ograniczyć ryzyko braku ofert/wykonawców spełniających wymogi społeczne lub środowiskowe, w przypadku gdyby zostały one określone w opisie przedmiotu zamówienia (dalej również OPZ) lub uwzględnione w warunkach udziału w postępowaniu.

II. W zakresie praktycznego wymiaru realizowanej polityki w ramach stosowania aspektów społecznych lub środowiskowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego:

- 1) Analiza dokumentacji postępowań zawierających aspekty społeczne lub środowiskowe wskazuje, iż w większości przypadków uwzględnione zostały wytyczne z dostępnych na stronie internetowej UZP opracowań. Pokazuje to, że przykłady zastosowanych aspektów społecznych lub środowiskowych, interpretacje i dobre praktyki odgrywają bardzo istotną rolę w upowszechnianiu zrównoważonych zamówień publicznych, w związku z czym wskazane jest dalsze publikowanie takich opracowań.
- 2) Postanowienia dokumentów zamówienia odnoszące się do instrumentów społecznych lub środowiskowych są w zdecydowanej większości formułowane w sposób prawidłowy, przy czym częściej dotyczy to instrumentów o charakterze obligatoryjnym. Jeżeli zdarzają się błędnie sformułowane zapisy w dokumentacji postępowania, to dotyczą one głównie żądanych dokumentów na potwierdzenie spełnienia warunków wynikających z zastosowanego instrumentu. W tym kontekście zdarza się na przykład, iż zamawiający zawierają w organizowanych postępowaniach zapisy odnoszące się do przepisów i regulacji nieaktualnych w chwili publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Może to wskazywać na powielanie zapisów z wcześniejszych postępowań, a także na niedostateczne rozeznanie w bieżących przepisach osób odpowiedzialnych za przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
- 3) W odniesieniu do zamówień uwzględniających instrumenty społeczne, zamawiający w zdecydowanej większości zastrzegają sobie w umowie w sprawie zamówienia publicznego uprawnienia umożliwiające weryfikację stosowanych instrumentów, jak również przewidują sankcje za niedopełnienie wymagań odnoszących się do aspektów społecznych. Świadczy to o dużej świadomości zamawiających co do konieczności weryfikowania zastosowanych instrumentów nie tylko na etapie postępowania, ale również na etapie realizacji zamówienia.



- 4) W odniesieniu do zamówień uwzględniających aspekty środowiskowe częściej zdarzały się przypadki, w których zamawiający rezygnowali z zawarcia postanowień umownych pozwalających im na weryfikację zastosowanych instrumentów środowiskowych na etapie realizacji zamówienia i nałożenie sankcji w przypadku stwierdzonego uchybienia. Może to jednak być związane ze specyfiką poszczególnych instrumentów środowiskowych. Przykładowo odniesienie do systemów i środków zarządzania środowiskowego w ramach warunków udziału w postępowaniu co do zasady nie wymaga zapisów dotyczących weryfikacji na etapie realizacji zamówienia
- 5) Zamawiający, którzy przewidzieli w ramach dokumentów zamówienia możliwość kontroli i weryfikacji zastosowanych instrumentów społecznych lub środowiskowych, w zdecydowanej większości prowadzą taką weryfikację w praktyce na etapie realizacji umowy. Natomiast stosowane przez zamawiających sankcje najczęściej obejmują kary umowne, znacznie rzadziej możliwość odstąpienia lub wypowiedzenia umowy. Zamawiający niekiedy nie przewidywali sankcji za niespełnienie wymagań odnoszących się do aspektów społecznych lub środowiskowych, które warunkowały otrzymanie dodatkowych punktów w ramach kryteriów oceny ofert.
- 6) W strukturze organizacyjnej większości zamawiających odpowiedzialność za weryfikację zastosowanych instrumentów społecznych lub środowiskowych na etapie realizacji umowy jest rozproszona, co nie sprzyja efektywnej jej realizacji. Dobrym rozwiązaniem wskazanym przez uczestników badań jakościowych jest wyodrębnienie w podmiocie komórki bądź stanowiska odpowiedzialnego za monitorowanie realizacji określonych instrumentów.
- 7) Zamawiający wskazują, że na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zasadzie nie występują trudności związane z zastosowanymi instrumentami społecznymi lub środowiskowymi. Wykonawcy kierują mało pytań, właściwie nie korzystają ze środków ochrony prawnej. Świadczy to o coraz lepszej znajomości przez wykonawców społecznych i środowiskowych wymagań stawianych przez zamawiających. Jeżeli występują pytania, to dotyczą one często tych samych zagadnień w ramach danego instrumentu jak np. wspólne ubieganie się wykonawców o zamówienia zastrzeżone na podstawie art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004 czy też możliwość rezygnacji z wymogów wynikających z określonego oznakowania w ramach opisu przedmiotu zamówienia lub kryteriów oceny ofert. Natomiast w przypadkach, w których takie trudności się pojawiały, najczęściej dotyczyły one odpowiedniego sformułowania zapisów w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej również SIWZ) lub w OPZ. Wydaje się, że upowszechnianie dobrych praktyk, wskazywanie przykładowych rozwiązań w znacznym stopniu mogłoby przyczynić się do zwiększenia skali uwzględniania aspektów społecznych i środowiskowych w zamówieniach publicznych.





- 8) Zdecydowana większość zamawiających nie ma trudności na etapie realizacji zamówienia, natomiast ci, którzy je zgłaszają, wskazują najczęściej na trudności z weryfikacją zobowiązań wynikających z zastosowanych instrumentów, zarówno ze względu na relatywnie częste opóźnienia w dostarczaniu odpowiednich dokumentów przez wykonawcę, jak i z uwagi na niedostateczne przykładanie wagi do tego elementu przez pracowników odpowiedzialnych za realizację zamówienia po stronie zamawiającego. Konieczne jest podkreślanie potrzeby weryfikacji spełnienia wymogów społecznych lub środowiskowych, aby były one stosowane efektywnie.
- 9) Zamawiający uczestniczący w badaniu w większości przypadków nie monitorują ani nie analizują skutków zastosowania instrumentów społecznych lub środowiskowych. W efekcie utrudnia im to dokonywanie porównań pomiędzy postępowaniami prowadzonymi z wykorzystaniem takich instrumentów a postępowaniami, w których takich samych instrumentów nie uwzględniono, i tym samym precyzyjne określanie kosztów i korzyści zrównoważonych zamówień publicznych. Wprowadzenie rozwiązań w zakresie monitorowania efektów zrównoważonych zamówień może przyczynić się do częstszego i świadomego stosowania instrumentów środowiskowych i społecznych w ramach prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia.
- 10) Ankietowani zamawiający w większości dostrzegają korzyści z udzielonego zamówienia społecznego lub środowiskowego. Odnoszą je zarówno do bezpośrednich korzyści dla zamawiającego, jak i w szerszej perspektywie pozytywnego oddziaływania na społeczeństwo (w tym zwłaszcza większa inkluzja społeczna grup defaworyzowanych) lub na środowisko (objawiające się ograniczeniem negatywnego wpływu na środowisko). Istnieje jednak potrzeba dalszego identyfikowania korzyści wynikających ze stosowania zrównoważonych zamówień publicznych oraz ich monitorowania celem poprawy opinii na temat zasadności stosowania tego typu instrumentów wśród tych zamawiających, którzy takich korzyści nie dostrzegają.
- 11) Zdecydowana większość badanych zamawiających uznała, że zastosowanie aspektów społecznych lub środowiskowych nie ma zasadniczego wpływu na wzrost kosztów realizacji zamówienia publicznego. Jeżeli wskazywane są koszty to odnoszą się one głównie do aspektu ekonomicznego, tj. wyższej ceny (wyższy koszt realizacji zamówienia). Jednocześnie, zamawiający wskazywali, że trudno jest dokonywać miarodajnych porównań, gdyż może wystąpić wiele czynników, które wpływają na wzrost ceny kolejnego zamówienia na tę samą usługę/dostawę/robotę budowlaną. Ponadto, jak wskazano powyżej, zamawiający uczestniczący w badaniu w większości przypadków nie monitorują skutków zastosowania instrumentów społecznych lub środowiskowych.
- 12) Zastosowanie zamówień zastrzeżonych (art. 22 ust. 2 i 2a oraz art. 138p ustawy Pzp2004) ma wpływ na charakter podmiotów biorących udział w postępowaniu



o udzielenie zamówienia publicznego. Najczęściej wymienianym w tym kontekście typem podmiotów był zakład pracy chronionej (dalej również ZPCh), spółdzielnia socjalna oraz zakład przywiązany. W pozostałych przypadkach zastosowanie instrumentów społecznych (np. art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004) nie wpływa znacząco na zwiększenie udziału tych podmiotów w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

- 13) Zastrzeżenie zamówień, zwłaszcza na podstawie art. 138p ustawy Pzp2004, jest rzadką praktyką zamawiających. Jeśli się na to decydują, jest to zwykle wynik wcześniejszej współpracy z danym podmiotem lub udział danego typu podmiotu (np. spółdzielnia socjalna) w innym postępowaniu, co wpływa na dostrzeżenie obecności takich podmiotów przez zamawiających i równocześnie wzrost zainteresowania ubieganiem się i realizacją zamówień przez takie podmioty. Wskazane jest promowanie współpracy pomiędzy zamawiającymi – w szczególności jednostkami samorządu terytorialnego – a podmiotami ekonomii społecznej celem dostrzeżenia ich potencjału w realizacji zamówień publicznych oraz szerszego stosowania instrumentów społecznych w zamówieniach publicznych nakierowanych na ułatwianie udziału tego typu podmiotów.

## 2. Summary

---

This report is a summary of findings of a qualitative study on sustainable (social and green) public procurement, commissioned by the Public Procurement Office (hereinafter also referred to as the PPO) and carried out as part of a public contract entitled "Development of a research methodology and execution of a qualitative study based upon it, including preparation of the research report and presentation of the research results during a conference". This publication focuses on the analysis of the application of various legal instruments provided for in the Act of 29 January 2004 - Public Procurement Law (Journal of Laws from 2019, item 1843, and 2020, item 1086) - hereinafter the Ppl2004 - in contracts awarded in 2020.

The main objective of the conducted study was a thorough analysis of 2020 state of play of sustainable (social and green) public procurement in Poland. The specific objectives focused on gaining knowledge of sustainable public procurement policy implemented by contracting authorities and the practical dimension of this policy in the application of social and environmental aspects in public procurement procedures.

The following research methods were used in the study: analysis of reported data, analysis of procurement documents, CAWI/CATI survey with representatives of contracting authorities, analysis of strategic documents (desk research), in-depth interviews/case studies/good practices and focus group interviews (FGI)/expert panel.

This report is composed of seven parts: the Executive Summary in Polish, the Executive Summary in English, an introduction, results of the analysis and research on social public procurement, results of the analysis and research on green public procurement, a summary of the research results including conclusions and recommendations as well as annexes. The chapters presenting the results of analyses and research on sustainable public procurement contain description of sustainable (social and green) public procurement, as well as the state of play of implementation of social and environmental aspects (fourth and fifth chapter respectively) in public contracts awarded in 2020, based on the data from annual reports submitted to the President of the Public Procurement Office under the Article 98 of the Public Procurement Law (PPL2004). qualitative research of procurement documents. The annexes to the report contain: a description of the research methodology applied and research tools used in the quantitative study, as well as examples of the application of selected social and environmental instruments.

The implementation of the study and the analysis of its results have led to the following observations and conclusions:

- I. On the sustainable procurement policy pursued by contracting authorities:
  - 1) Every fourth surveyed contracting authority has adopted internal documents on consideration of social and/ or environmental aspects in its public procurement procedures. The majority of contracting authorities considered that such internal



regulations translated into the increase of the actual use of these instruments in public procurement procedures.

- 2) Recommendations on the integration of social and/or environmental aspects issued by supervisory institutions also play an important role. For many contracting authorities, these recommendations function as rules of procedure for sustainable procurement. The actions taken supervisory institutions are therefore an important factor in promoting sustainable public procurement.
- 3) When making decisions on the use of social or environmental instruments, contracting authorities usually rely on their human resources, i.e. the knowledge and experience of their own staff involved in preparation of the public procurement procedure. Therefore, the education of the staff directly responsible for preparation and conduct of the procedure, as well as those who supervise the contract performance, plays an important role in promoting sustainable public procurement.
- 4) The knowledge on how to formulate provisions incorporating the social and environmental aspects into public procurement procedure is acquired from training events and from studying the information materials made available on the website, including in particular - publications, studies and good practices published on the website of the Public Procurement Office. It is therefore advisable for the PPO to continue its information and training activities.
- 5) Contracting authorities are aware of the significance of the market analysis in the context of the applicability of a given social or environmental instrument. Most of the contracting authorities do not carry out market consultations and do not use external experts in this field either, preferring to rely on the knowledge of their own staff.
- 6) In the opinion of the surveyed contracting authorities, the most important barriers in taking into account social or environmental aspects in public procurement procedures are the lack of knowledge of their purpose and the manner of their consideration in practice, what additionally causes fear of committing mistakes when preparing public procurement procedure. However, the analysis of procurement documents has shown that the majority of social and environmental instruments were included therein in a correct manner. This was particularly the case with obligatory social instruments (Art. 29(3a) and 29(5) of the PPL Act 2004), which were applied by contracting authorities in line with the existing interpretation, what also led to their high recognizability and popularity. As regards non-mandatory instruments, contracting authorities preferred to use social or environmental aspects in a form of contract award criteria, to expand the catalogue of non-price contract award criteria and to limit the risk of having no bids/economic operators meeting social or environmental requirements, if they had been specified in the description of the subject-matter of a contract or included in the conditions of participation in a procurement procedure.



- ii. On practical dimension of the policy translating into the actual application of social or environmental aspects in public procurement procedures:
- 1) The analysis of procurement documents where social or environmental aspects were found has shown that the guidelines available on the Public Procurement Office website were taken into account in the majority of cases. This proves that examples how to apply social or environmental aspects, interpretations of legal provisions and good practices played a very important role in promoting sustainable public procurement and therefore it is advisable to continue such activities.
  - 2) In most cases, social or environmental clauses were correctly formulated. This was the case in particular with regard to obligatory instruments. If there were incorrectly formulated provisions in the procurement documents, they mainly concerned the requested documents confirming the compliance with the conditions resulting from the applied instrument. For instance, contracting authorities sometimes included clauses which were referring to legal provisions already outdated at the time when the public procurement procedure was launched. This shows that specific provisions were copied from previous public procurement procedures and that the knowledge of provisions being in force is lacking among the staff responsible for preparation of the public procurement procedures.
  - 3) Concerning contracts incorporating social instruments, the vast majority of contracting authorities reserved the right to control the fulfillment by the economic operators of these requirements, as well as to enforce sanctions for non-compliance with the requirements related to social aspects. This shows that contracting authorities are very aware of the need to verify the instruments used, not only during the public procurement procedure but also at the stage of contract performance.
  - 4) Regarding contracts with environmental aspects, there were more cases where contracting authorities decided not to include contractual provisions allowing them to control the use of environmental instruments during the contract performance and to impose sanctions in the event of non-compliance. However, this could be the result of the specificity of the individual environmental instruments. For instance, there were no such contractual provisions on verification at the contract performance stage where the reference to environmental management systems and measures as part of the conditions of participation in a procurement procedure was made.
  - 5) In the vast majority of cases where the contracting authorities secured in the contractual provisions their right to control the applied social or environmental instruments, they actually conducted such a verification at the stage of contract performance. On the other hand, the sanctions applied by contracting authorities usually had the form of contractual penalties and much less frequently based on



the possibility to withdraw from or terminate the contract. Only occasionally, the contracting authorities did not provide for sanctions for non-compliance with social or environmental requirements that were used as the contract award criteria.

- 6) In most cases, there was a dispersion of responsibility for the verification of the applied social or environmental instruments at the contract performance stage, what was not conducive to its effective implementation. A good solution indicated by the participants of the qualitative research would be a separate unit or position within the contracting authority responsible for monitoring of implementation of the specific instruments.
- 7) Contracting authorities indicated that, in general, there were no difficulties at the stage of the public procurement procedure related to the application of social or environmental instruments. The economic operators asked only a few questions related to social or environmental aspects, in fact, they did not use legal protection measures. This shows that economic operators are becoming more and more familiar with social and environmental requirements set by contracting authorities. If there were questions, they often concerned the same issues within a given instrument, such as whether economic operators could compete jointly for contracts reserved under Article 22(2) and (2a) of the PPL Act 2004, or whether they can refrain from requirements arising from a specific label in the description of the subject-matter of a contract or in the contract award criteria. Where such difficulties occurred, they most often concerned the proper wording of provisions in the specification of essential term of a contract or the procurement documents. It seems that the dissemination of good practices, indicating examples of solutions, could significantly contribute to enhancing the scale of consideration of social and environmental aspects in public procurement.
- 8) The vast majority of contracting authorities did not experience difficulties at the contract performance stage, while those who reported such problems, most often pointed out the difficulties in verifying the obligations resulting from the instruments used, both due to relatively frequent delays in supplying the relevant documents by the economic operator and due to insufficient attention paid to this element by the staff responsible for the supervision of the contract performance on the part of the contracting authority. It is necessary to emphasise the need to verify the compliance with social or environmental requirements for them to be applied effectively.
- 9) In most cases, the contracting authorities participating in the study did not monitor or analyse the effects of social or environmental instruments. As a result, this made it difficult for them to make comparisons between public procurement procedures where such instruments were used and those that did not, and thus to accurately determine the costs and benefits of sustainable procurement. The introduction of monitoring of the effects of sustainable procurement may



contribute to more frequent and conscious use of environmental and social instruments in public procurement procedures.

- 10) The interviewed contracting authorities perceived the benefits of social or environmental procurement in the majority of cases. They referred to both the direct benefits for the contracting authority, as well as to the wider positive impacts on society (including, in particular, greater social inclusion of disadvantaged groups) or the environment (reduced negative impact on the environment). However, there is a need to continue to identify the benefits of sustainable procurement and to monitor them to improve the opinion of those contracting authorities that do not perceive such benefits.
- 11) The vast majority of the interviewed contracting authorities considered that the use of social or environmental aspects did not have a significant impact on the increase in the contract price. At the same time, contracting authorities indicated that it was difficult to make reliable comparisons, as there were many factors that could cause the increase in the price of a subsequent contract for the same service/supply/works. Furthermore, as indicated above, the contracting authorities participating in the study did not monitor the effects of social or environmental instruments in most cases.
- 12) The use of reserved contracts (Article 22, paragraphs 2 and 2a, and Article 138p of the PPL Act 2004) affects the nature of entities participating in the public procurement procedure. The most frequently mentioned type of entities in this context was a sheltered workshops, a social cooperative and a prison workplace. In the remaining cases, the use of social instruments (e.g. Article 29(4) of the PPL 2004 Act) did not significantly increase the participation of these entities in the public procurement procedure.
- 13) Reserving contracts, particularly under Art. 138p of the Public Procurement Law 2004 was a rare practice among the contracting authorities. If they did decide to do so, it was usually a result of a previous cooperation with a given entity, or participation of a given type of entity (e.g. a social cooperative) in a previous public procurement procedure, what made the contracting authorities aware of the existence of such entities, and increased the interest of such entities in applying for contracts. It is advisable to promote cooperation between contracting authorities - in particular local self-government units - and social enterprises to notice the potential of the latter ones in public procurement and secure a wider application of social instruments in public procurement aimed at facilitating the participation of these types of entities.



### 3. Wprowadzenie

---

Niniejszy raport stanowi podsumowanie wyników badania jakościowego w zakresie zrównoważonych (społecznych i zielonych) zamówień publicznych, przeprowadzonego na zlecenie Urzędu Zamówień Publicznych w ramach realizacji zamówienia publicznego pt. „*Opracowanie metodologii badania oraz przeprowadzenia na jej podstawie badania jakościowego w zakresie zrównoważonych (społecznych i zielonych) zamówień publicznych, opracowanie raportu z badania oraz zaprezentowanie wyników badania podczas konferencji*”. Usługa była realizowana w ramach Zadania nr 3 „Realizacja usługi badawczej” projektu „Profesjonalizacja kadr w zamówieniach publicznych” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, Oś priorytetowa II: Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działanie 2.18 Wysokiej jakości usługi administracyjne. Raport koncentruje się na **analizie zastosowania przez zamawiających określonych instrumentów prawnych** przewidzianych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 oraz z 2020 r. poz. 1086) - dalej ustawa Pzp2004 - w ramach **zamówień udzielonych w 2020 roku**.

Wydatki na zamówienia publiczne w Polsce w 2020 roku wyniosły 183,5 mld zł., czyli ok. 7,90 % PKB<sup>1</sup>. Skala zakupów realizowanych w formule zamówień publicznych i ich znaczenie dla rynku wewnętrznego mają istotny wpływ na gospodarkę, sytuację na rynku pracy oraz szerzej, na społeczeństwo i środowisko naturalne. Rola zamówień publicznych wykracza obecnie poza zaspakajanie bieżących potrzeb instytucji zamawiających i zapewnienie przejrzystych, jawnych, konkurencyjnych i racjonalnych zasad wydatkowania środków publicznych, obejmując jednocześnie wspieranie celów polityki państwa takich jak ochrona środowiska, efektywność energetyczna, przeciwdziałanie zmianom klimatu, promowanie innowacji, zatrudnienia i włączenia społecznego. Cele te realizowane są poprzez zrównoważone zamówienia publiczne, na które składają się społeczne zamówienia publiczne i zielone zamówienia publiczne. Umiejętne wykorzystanie zrównoważonych zamówień publicznych wspiera innowacyjny rozwój i wzrost gospodarczy i pozwala zamawiającym uwzględniać w zamówieniach publicznych istotne aspekty społeczne (tzw. społecznie odpowiedzialne lub społeczne zamówienia publiczne) i kwestie związane z ochroną środowiska (tzw. zielone zamówienia publiczne).

---

<sup>1</sup> Dane ze Sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych 2020 r. dostępne na stronie internetowej UZP [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0009/51030/Sprawozdanie-Prezesa-Urzędu-Zamowien-Publicznych-z-funkcjonowania-systemu-zamowien-publicznych-w-2020-r.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0009/51030/Sprawozdanie-Prezesa-Urzędu-Zamowien-Publicznych-z-funkcjonowania-systemu-zamowien-publicznych-w-2020-r.pdf).



### Rysunek 1. Zrównoważone zamówienia publiczne



Celem badania była  **pogłębiona analiza stanu zrównoważonych (społecznych i zielonych) zamówień publicznych w Polsce**, w tym m.in. analiza polityki zamawiających oraz analiza konkretnych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w których zostały uwzględnione aspekty społeczne lub środowiskowe w zakresie przewidzianym ustawą Pzp2004. Cele szczegółowe odnosiły się do uzyskania wiedzy na temat:

1. polityki realizowanej przez zamawiających:
  - a) posiadanie lub nie własnych strategii/wytycznych/regulaminów w zakresie uwzględniania aspektów społecznych lub środowiskowych w zamówieniach publicznych oraz doświadczenia z ich realizacji w praktyce;
  - b) prowadzenie analiz/ konsultacji, korzystanie z opinii ekspertów przy stosowaniu zrównoważonych zamówień publicznych;
  - c) ewentualne bariery/trudności przy uwzględnianiu aspektów społecznych lub środowiskowych w zamówieniach publicznych;
2. praktycznego wymiaru prowadzonej polityki:
  - a) forma i sposób uwzględnienia aspektów społecznych lub środowiskowych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, zastosowane społeczne i środowiskowe instrumenty z ustawy Pzp2004, w szczególności w sposobie dokonania opisu przedmiotu zamówienia, warunków określonych na potrzeby kwalifikacji podmiotowej wykonawców, zastosowanych kryteriów oceny ofert oraz wymagań związanych z realizacją zamówienia, powody dla zastosowania poszczególnych instrumentów;
  - b) sposób weryfikacji zastosowanych instrumentów na etapie realizacji umowy w sprawie zamówienia publicznego;
  - c) wpływ zastosowanych społecznych i środowiskowych instrumentów na prowadzone postępowanie i realizację umowy w sprawie zamówienia publicznego, przede wszystkim w zakresie odpowiedzi na pytania o:
    - ewentualne trudności, jakie wystąpiły w związku z zastosowanymi aspektami społecznymi lub środowiskowymi w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz jego realizacji (np. duża ilość pytań do SIWZ, duża ilość odwołań, brak ofert, konieczność unieważnienia postępowania, problemy z weryfikacją realizacji wymogów postawionych przez zamawiającego na etapie realizacji umowy, itp.);



- ewentualne koszty i korzyści dostrzeżone w wyniku udzielonego zamówienia prospołecznego lub prośrodowiskowego;
- w przypadku zamówień uwzględniających aspekty społeczne – wpływ zastosowanych instrumentów na charakter podmiotów (np. podmioty ekonomii społecznej: spółdzielnie socjalne, zakłady pracy chronionej, zakłady aktywności zawodowej, centra integracji społecznej (CIS), inne realizujące cele integracji społeczno-zawodowej), które brały udział w postępowaniu lub którym udzielono zamówienia publicznego, szczególnie przy zastosowaniu instrumentów społecznych na podstawie art. 22 ust. 2, art. 29 ust. 4, art. 138p ustawy Pzp2004.

Zrealizowane badanie umożliwiło realizację zarówno **celu głównego**, jak i wszystkich **celów szczegółowych**.

Zgodnie z założeniami metodologicznymi, w celu realizacji badania, zastosowano następujące metody badawcze:

- **Analiza danych sprawozdawczych**

Analiza zbiorczych danych przygotowanych na podstawie rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych za 2020 rok, jakie zostały przekazane przez zamawiających do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

- **Analiza dokumentacji przetargowej (n=336)**

Analiza dokumentacji dotyczącej postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wybranych do analizy.

- **Badanie CAWI/CATI z przedstawicielami zamawiających**

Ankietę skierowano do wszystkich zamawiających, odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań wybranych do analizy.

- **Analiza dokumentów strategicznych (desk research)**

Analiza unijnych i polskich aktów prawnych, dokumentów strategicznych, wytycznych, zaleceń i publikacji dotyczących społecznych i zielonych zamówień publicznych.

- **Wywiady pogłębione/studia przypadku/dobre praktyki**

W toku analizy wybrano postępowania do pogłębionej analizy i opracowano, na podstawie dostępnych dokumentów oraz pogłębionych wywiadów z przedstawicielami zamawiających, studia przypadku, w miarę możliwości odnoszących się do każdego z instrumentów, objętych badaniem.

- **Zogniskowane wywiady grupowe (badanie fokusowe - FGI)/panel ekspercki**

W dniu 15.12.2021 roku zorganizowano 2 spotkania w formule FGI, w których udział wzięło łącznie 9 przedstawicieli zamawiających. Spotkania miały na celu omówienie stosowanych praktyk w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych, a wnioski w przeprowadzonych wywiadów grupowych uwzględniono w niniejszym raporcie.



# SPOŁECZNE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE



## 4. Społeczne zamówienia publiczne

---

### 4.1. Wprowadzenie do tematu społecznych zamówień publicznych

#### 4.1.1. Definicja społecznych zamówień publicznych

Pojęcie społecznych zamówień publicznych nie zostało zdefiniowane ani na gruncie unijnych, ani krajowych regulacji w zakresie zamówień publicznych, tym niemniej mnogość rozwiązań uwzględniających aspekty społeczne wprowadzanych na przestrzeni lat do unijnego oraz krajowych porządków prawnych doprowadziła do wykształcenia się pojęcia „społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych”. Społeczne zamówienia publiczne (społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne) to zamówienia, w ramach których rozpatrywany jest co najmniej jeden z aspektów społecznych, tj.:

- możliwość zatrudnienia,
- godna praca,
- zgodność z prawami społecznymi i z prawem do pracy,
- integracja społeczna (w tym m.in. osób z niepełnosprawnościami),
- równość szans,
- dostępność i projektowanie dla wszystkich,
- uwzględnianie kryteriów zrównoważonego rozwoju, w tym kwestii etycznego handlu oraz szerszego dobrowolnego przestrzegania zasad społecznej odpowiedzialności biznesu (ang. *corporate sociale responsibility* – CSR), przy jednoczesnym uwzględnieniu zasad ujętych w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych<sup>2</sup>.

W ramach społecznych zamówień publicznych na gruncie polskich regulacji w zakresie zamówień publicznych rozwiązania przewidziane w art. 22 ust. 2 oraz 2a, art. 29 ust. 3a, art. 29 ust. 4 oraz art. 138p ustawy Pzp2004 przyjęto się określać mianem klauzul społecznych.

Politykę wspierającą społeczne zamówienia publicznego cechuje długofalowy charakter. W polskim prawie zamówień publicznych pierwsze rozwiązania w zakresie społecznych zamówień publicznych pojawiły się w roku 2009<sup>3</sup>.

W 2016 r.<sup>4</sup> w związku z implementacją nowych dyrektyw unijnych w zakresie zamówień publicznych<sup>5</sup> do polskiego porządku prawnego, doszło do modyfikacji i rozszerzenia wachlarza

---

<sup>2</sup> Zob. Komisja Europejska Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans Dział D.2 Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług Dział C.3, Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych, Luksemburg październik 2010, s. 7.

<sup>3</sup> Por. też: Zalecenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Prezesa UZP dotyczące stosowania „klauzul społecznych” w zamówieniach publicznych, 2009.

<sup>4</sup> Zmiany wprowadzone ustawą z 22.6.2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1020).

<sup>5</sup> Tj. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L94 z 28.03.2014 r., s. 65), dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki



rozwiązań w zakresie społecznych zamówień publicznych, w tym klauzul społecznych. Rozwiązania te zostały szczegółowo omówione w pkt 4.1.2. poniżej. Na gruncie ustawy Pzp2004 zamawiającym zapewniono szereg instrumentów prawnych, które pozwalały nadać udzielanym przez nich zamówieniom zrównoważony charakter.

Nadmienić należy, że obok wprowadzania do przepisów różnego rodzaju narzędzi i instrumentów pozwalających uwzględnić przy udzielaniu zamówień aspekty społeczne i środowiskowe, rząd i podmioty związane z ekonomią społeczną<sup>6</sup> podejmowały równoległe liczne działania promujące stosowanie społecznie odpowiedzialnych zamówień. Szczególnie istotną rolę na tym polu odgrywał Urząd Zamówień Publicznych, który na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat podejmował szereg inicjatyw mających na celu zachęcenie zamawiających do stosowania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, jak również upowszechnianie wiedzy o ich istocie i możliwościach wykorzystywania<sup>7</sup>. W 2015<sup>8</sup> oraz w 2017<sup>9</sup> roku Rada Ministrów wydała zalecenia dotyczące stosowania aspektów społecznych przez jednostki administracji rządowej. Coraz częstszą praktyką jest przyjmowanie podobnych zaleceń dotyczących podległych jednostek przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>10</sup>. Od 2015 roku w projektach finansowanych ze środków unijnych, w szczególności z Europejskiego Funduszu Społecznego, również zaleca się wykorzystywanie aspektów społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych<sup>11</sup>. Wszystkie wspomniane działania mają służyć temu, by zamawiający chętniej sięgali po dostępne w ustawie Pzp2004 instrumenty służące realizacji celów społecznych.

Zaznaczenia wymaga fakt, że jakkolwiek niniejszy raport odnosi się do danych za rok 2020 r., a więc społecznych zamówień publicznych realizowanych w oparciu o przepisy ustawy Pzp2004, to polityka wspierająca społeczne zamówienia publiczne jest kontynuowana

---

wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE L94 z 28.03.2014 r., s. 243) oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz. Urz. UE L94 z 28.03.2014 r., s. 1).

<sup>6</sup> Zgodnie z definicją wskazaną w „Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia solidarności społecznej” przyjętym uchwałą nr 11 Rady Ministrów w dniu 31 stycznia 2019 r., ekonomia społeczna – to sfera aktywności obywatelskiej i społecznej, która przez działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu.

<sup>7</sup> Wśród tych działań można wskazać m.in. prowadzenie szkoleń z zakresu zrównoważonych zamówień publicznych, czy przygotowanie podręcznika pt. „Zrównoważone zamówienia publiczne. Aspekty społeczne i środowiskowe w procedurze udzielania zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych”.

<sup>8</sup> [https://www.uzp.gov.pl/data/assets/pdf\\_file/0018/35118/Zalecenia\\_Rady\\_Ministrow\\_2015r..pdf](https://www.uzp.gov.pl/data/assets/pdf_file/0018/35118/Zalecenia_Rady_Ministrow_2015r..pdf) dostęp: 3.12.2021 r.

<sup>9</sup> [https://www.uzp.gov.pl/data/assets/pdf\\_file/0020/34535/Zalecenia-RM.pdf](https://www.uzp.gov.pl/data/assets/pdf_file/0020/34535/Zalecenia-RM.pdf) dostęp: 3.12.2021 r.

<sup>10</sup> Przykładowo wymienić można tu: ZARZĄDZENIE NR 2367/14 PREZYDENTA MIASTA CZĘSTOCHOWY z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie stosowania klauzul społecznych w procedurze zamówień publicznych dostępne na stronie: <https://bip.czestochowa.pl/zarzadzenie/1146146/zarzadzenie-nr-2367-14> dostęp: 3.12.2021 r.; czy Zarządzenie nr 1243/2015 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 września 2015 r. w sprawie stosowania klauzul społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w Urzędzie m.st. Warszawy i wybranych jednostkach organizacyjnych m.st. Warszawy (zmienione zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy nr 24/2018 z 10 stycznia 2018 r.) Dostępne na stronie internetowej: [https://bip.warszawa.pl/Menu\\_przedmiotowe/zarzadzenia\\_uchwaly/Zarzadzenia/Prezydent\\_m\\_st\\_Warszawy/2015/wrzesien/1243\\_2015.htm](https://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/zarzadzenia_uchwaly/Zarzadzenia/Prezydent_m_st_Warszawy/2015/wrzesien/1243_2015.htm) dostęp: 3.12.2021 r.

<sup>11</sup> pod koniec 2015 r. ukazał się poradnik dla beneficjentów i instytucji wdrażających EFSI zawierający wskazówki dot. realizacji projektów i powiązanych z nimi produktów (usług, infrastruktury), pod kątem zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. W poradniku zawarto podstawowe informacje dotyczące dostępności różnych typów wsparcia dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Poradnik zawiera również przykłady równościowych działań.



i rozwijana w regulacjach ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>12,13</sup>, która z dniem 1 stycznia 2021 r. uchyliła ustawę Pzp2004<sup>14</sup>. Trend ten widoczny jest również w przyjętej przez Radę Ministrów 11 stycznia 2022 roku Polityce zakupowej państwa na lata 2022-2025<sup>15</sup>, w której zamówienia zrównoważone i innowacyjne uczyniono jednym z trzech priorytetów Polityki. W treści Polityki zakupowej państwa podkreśla się, że: „zamówienia publiczne powinny służyć państwu do prowadzenia polityki społecznej. (...) Państwo powinno wykorzystywać środki wydatkowane poprzez zamówienia publiczne także m.in. na aktywizację zawodową defaworyzowanych grup społecznych oraz promowanie zasad społecznej odpowiedzialności biznesu”<sup>16</sup>.

W literaturze<sup>17</sup> wskazuje się, że społeczne zamówienia publiczne:

- pozwalają na zwiększenie poziomu efektywności wydatkowania środków publicznych poprzez osiąganie dodatkowych efektów społecznych, które nie wystąpiłyby, gdyby nie wdrożone w postępowaniach instrumenty społeczne;
- generują tak zwane koszty zaniechania, czyli oszczędności w wydatkach publicznych na cele społeczne, które powstają dzięki osiągnięciu konkretnych korzyści (np. zwiększenie poziomu zatrudnienia osób bezrobotnych, czy osób z niepełnosprawnościami, które w przeciwnym razie miałyby niewielkie szanse na znalezienie pracy i korzystałyby ze świadczeń socjalnych);
- stanowią ważny instrument wspomagający rozwiązywanie istotnych problemów społecznych, takich jak bezrobocie, bierność zawodowa czy wykluczenie społeczne;
- budują pozytywny i odpowiedzialny wizerunek zamawiających.

Z powyższych względów popularyzowanie uwzględniania w zamówieniach publicznych aspektów społecznych jawi się jednym z podstawowych celów do osiągnięcia na najbliższe lata.

#### 4.1.2. Instrumenty prawne w ramach ustawy Pzp2004 dotyczące społecznych zamówień publicznych

Ustawa Pzp2004 przewidywała dla zamawiających różne instrumenty pozwalające na uwzględnienie w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego kwestii społecznych. Zamawiający mieli w szczególności możliwość (niekiedy zaś obowiązek,

<sup>12</sup> Dz.U. z 2019 poz. 2019 ze zm., dalej jako „ustawa Pzp2019”.

<sup>13</sup> Rozwiązanie te zostały szczegółowo omówione na stronie UZP: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/zrownowazone-zamowienia-publiczne/spoleczne-zamowienia/regulacje-prawne/prawo-krajowe2> dostęp: 31.10.2021 r.

<sup>14</sup> Regulacje ustawy Pzp2019 w obszarze społecznych zamówień publicznych zostały uzupełnione, uporządkowane i nieznacznie zmodyfikowane, jednak ich sens i istota pozostają co do zasady takie same, jak na gruncie ustawy Pzp2004.

<sup>15</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 6 z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa, Dz. Urz. RP Monitor Polski z dnia 2 lutego 2022 r., poz. 125.

<sup>16</sup> Polityka zakupowa państwa na lata 2022-2025, s. 13.

<sup>17</sup> Tak: T. Schimanek, Aspekty społeczne w nowym Prawie zamówień publicznych, Publikacja opracowana w ramach projektu „Spójna Integracja Regionalna Ekonomii Społecznej” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa, grudzień 2019, s. 3.



w przypadku, gdy norma prawna stanowiąca podstawę stosowania danego instrumentu miała charakter imperatywny):

- a) zastrzeżenia zamówienia w oparciu o przepisy art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004,
- b) zastrzeżenia zamówienia na wybrane usługi społeczne i inne szczególne usługi na podstawie art. 138p ustawy Pzp2004,
- c) określenia w opisie przedmiotu zamówienia wymagania zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, o którym mowa w art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004,
- d) odwołania się do aspektów społecznych lub związanych z zatrudnieniem, w ramach wymogów związanych z realizacją zamówienia, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004,
- e) uwzględnienia w opisie przedmiotu zamówienia wymagań w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników na podstawie art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004,
- f) odwołania się w opisie przedmiotu zamówienia do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami społecznymi,
- g) odwołania się w kryteriach oceny ofert do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami społecznymi,
- h) odwołania się w kryteriach oceny ofert do innych aspektów społecznych na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy Pzp2004,
- i) badania elementów społecznych przy ocenie oferty pod kątem rażąco niskiej ceny zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy Pzp2004,
- j) określenia przesłanek wykluczenia wykonawców z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o charakterze społecznym na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 13, 14, 15 (tzw. obligatoryjne przesłanki wykluczenia) oraz art. 24 ust. 5 pkt 5-8 ustawy Pzp2004 (tzw. fakultatywne przesłanki wykluczenia wykonawcy).

Analiza możliwości zastosowania wybranych aspektów społecznych powinna być dokonywana każdorazowo w odniesieniu do konkretnego przedmiotu i warunków realizacji zamówienia przy uwzględnieniu wynikającej z art. 7 ust. 1 ustawy Pzp2004 zasady proporcjonalności. Z jednej strony zamawiający powinien rozważyć, jakie są realne możliwości zastosowania konkretnych instrumentów pozwalających na osiągnięcie korzyści społecznych, z drugiej zaś ewentualne konsekwencje ich zastosowania dla realizacji zamówienia oraz dla rynku potencjalnych wykonawców.

Zgodnie z § 1 pkt 6 lit. e) i pkt 7 lit. f)-h) 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<sup>18</sup> zamawiający zobowiązany był w ramach rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach zaraportować na temat postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w których

---

<sup>18</sup> Dz.U. poz. 2038.



wykorzystano instrumenty, o których mowa w lit. a)-h) powyżej. Krótka charakterystyka tych instrumentów znajduje się poniżej.

#### **4.1.2.1. Zastrzeżenie zamówienia w oparciu o normę wynikającą z art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004 (tzw. klauzula zastrzeżona)**

Na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004 zamawiający mógł zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia będą mogli ubiegać się wyłącznie:

- zakłady pracy chronionej oraz
- inni wykonawcy,

których działalność, lub działalność ich wyodrębnionych organizacyjnie jednostek, które będą realizowały zamówienie, obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych, w szczególności:

1. osób niepełnosprawnych<sup>19</sup>,
2. bezrobotnych<sup>20</sup>,
3. osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych<sup>21</sup>, mających trudności w integracji ze środowiskiem,
4. osób z zaburzeniami psychicznymi<sup>22</sup>,
5. osób bezdomnych<sup>23</sup>,
6. osób, które uzyskały w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą<sup>24</sup>,
7. osób do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadających status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia,
8. osób będących członkami mniejszości znajdującej się w niekorzystnej sytuacji, w szczególności będących członkami mniejszości narodowych i etnicznych<sup>25</sup>.

Aby skutecznie zastrzec zamówienie, zamawiający zobowiązany był również w oparciu o dyspozycję art. 22 ust. 2a ustawy Pzp2004 określić minimalny procentowy wskaźnik zatrudnienia osób należących do jednej lub więcej spośród ww. kategorii, nie mniejszy niż 30%, osób zatrudnionych przez zakłady pracy chronionej lub wykonawców albo ich jednostki, o których mowa w ust. 2 art. 22 ustawy Pzp2004. Stan zatrudnienia stanowiący podstawę wyliczenia ww. wskaźnika ustalało się w osobach w stosunku do konkretnego podmiotu.

---

<sup>19</sup> w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1172, 1495 i 1696).

<sup>20</sup> w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1482 i 1622).

<sup>21</sup> o których mowa w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 676, 679 i 1694).

<sup>22</sup> w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1878 oraz z 2019 r. poz. 730 i 1690).

<sup>23</sup> w rozumieniu ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, 1622 i 1690).

<sup>24</sup> o których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1666).

<sup>25</sup> w rozumieniu ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 823).





Zamawiający mógł zastrzec udział w postępowaniu o zamówienie publiczne wyłącznie dla podmiotów spełniających łącznie warunki określone odpowiednio w art. 22 ust. 2 i 2a ustawy Pzp2004, tj. opisany profil działalności i wskaźnik zatrudnienia. Zastrzeżenie zamówienia miało charakter dobrowolny. W przypadku <sup>26</sup>:

- podjęcia decyzji o zastosowaniu klauzuli, w gestii zamawiającego leżało również określenie grup społecznie marginalizowanych, których dotyczyć miał ujęty w ust. 2a art. 22 ustawy Pzp2004 wskaźnik zatrudnienia<sup>27</sup>;
- gdy zamawiający nie zdecydował się na wybór konkretnej grupy osób defaworyzowanych, ale odwoływał się do katalogu zdefiniowanego w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004, wymagany przez zamawiającego poziom zatrudnienia mógł zostać osiągnięty przez zatrudnianie osób z jednej lub kilku kategorii, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004.

Zamawiający zobowiązany był umieścić informację o zastrzeżeniu zamówienia co najmniej w ogłoszeniu o zamówieniu i specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Omawiane wymaganie miało szczególny charakter, gdyż jego celem nie było zweryfikowanie określonych zdolności posiadanych przez wykonawcę, ale ograniczenie kręgu wykonawców biorących udział w postępowaniu oraz udzielenie zamówienia jednemu spośród tych, którzy legitymują się spełnianiem wymaganych cech, tj. prowadzili działalność obejmującą integrację społeczno-zawodową oraz osiągnęli odpowiedni poziom zatrudnienia osób z grup społecznie marginalizowanych wskazanych w przepisie art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004<sup>28</sup>. Z powyższych względów w orzecznictwie słusznie wskazywano, że przedmiotowy warunek nie mógł być wykazany za pośrednictwem potencjału tzw. podmiotu trzeciego<sup>29</sup>, czy też przez jednego z członków konsorcjum, w przypadku wspólnego ubiegania się o zamówienie publiczne (w takiej sytuacji, każdy z wykonawców ubiegających się wspólnie o udzielenie zamówienia powinien prowadzić działalność obejmującą integrację społeczno-zawodową oraz wykazać spełnienie wymaganego procentowego poziomu zatrudniania osób społecznie marginalizowanych)<sup>30</sup>. W przypadku zastrzeżenia zamówienia na podstawie art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004, zamawiający w celu potwierdzenia wypełnienia przez wykonawcę postawionych w tym zakresie wymogów mógł żądać dokumentów określonych w § 11

---

<sup>26</sup> Zrównoważone zamówienia publiczne. Aspekty społeczne i środowiskowe w procedurze udzielania zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych, Katarzyna Ołdak-Bułańska, Marcin Skowron, Anna Węclawska, red. M. Stręciwilk, M. Olejarz, s. 31-32.

<sup>27</sup> W doktrynie prezentowany jest jednak również pogląd o braku wystarczającego uzasadnienia dla możliwości ograniczenia grup społecznie marginalizowanych do jednej lub kilku spośród wskazanych w art. 22 ust. 2a ustawy Pzp2004 – tak: Zamówienia zastrzeżone w świetle nowych rozwiązań normatywnych, Maciej Lubiszewski, PZP 2020, Nr 4, s. 40-41.

<sup>28</sup> W ustawie Pzp2019 zamówienia zastrzeżone zostały uregulowane w art. 94, który znajduje się w oddziale zatytułowanym „Ustalenie niektórych warunków zamówienia”. Ustawodawca oderwał przedmiotowe wymaganie od mechanizmu podmiotowej kwalifikacji wykonawców ustanawiając *sui generis* szczególny wymóg podmiotowy poza warunkami udziału w postępowaniu.

<sup>29</sup> Tak: uchwała KIO z 8.01.20218 r., KIO/KU 67/17.

<sup>30</sup> wyroki KIO z dnia 30 października 2012 r., KIO 2249/12 oraz KIO 2255/12, zob. też opinia prawna UZP pt.: „Udzielanie zamówień zastrzeżonych na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych – spełnianie warunku dotyczącego profilu zatrudnienia przez wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego” dostępna pod linkiem: [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0025/26548/Opinia-prawna-Udzielanie-zamowien-zastrzezonych.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0025/26548/Opinia-prawna-Udzielanie-zamowien-zastrzezonych.pdf) dostęp: 1.11.2021 r.



rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia<sup>31</sup>, tj.:

- decyzji w sprawie przyznania statusu zakładu pracy chronionej lub zakładu aktywności zawodowej, o której mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych lub innych dokumentów potwierdzających status wykonawcy jako zakładu pracy chronionej lub potwierdzających prowadzenie przez wykonawcę lub przez jego wyodrębnioną organizacyjnie jednostkę, która będzie realizowała zamówienie publiczne, działalności obejmującej społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych,
- dokumentów potwierdzających procentowy wskaźnik zatrudnienia osób należących do jednej lub więcej kategorii, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004, zatrudnionych przez zakłady pracy chronionej lub wykonawcę lub jego wyodrębnioną organizacyjnie jednostkę, która będzie realizowała zamówienie.

W literaturze<sup>32</sup> podkreślano, że z uwagi na fakt, iż celem przedmiotowego przepisu jest wspomaganie społecznej i zawodowej integracji osób z grup marginalizowanych, warunki umożliwiające ubieganie się o zamówienie zastrzeżone powinny być spełnione nie tylko na etapie składania oferty, ale w całym okresie realizacji umowy w sprawie zamówienia publicznego, co zamawiający powinien zabezpieczyć przez stosowne postanowienia ujęte we wzorze umowy w sprawie zamówienia publicznego. Co jednak istotne, wymóg społecznej i zawodowej integracji osób zaliczanych do wymienionych wyżej grup miał charakter podmiotowy, a nie przedmiotowy. Przepis art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004 nie zobowiązywał więc wykonawcy do angażowania tych osób do realizacji zamówienia, którego dotyczyło postępowanie, co odróżniało omawiany wymóg od regulacji, o której mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004.

Jakkolwiek ani unijne, ani krajowe przepisy regulujące udzielanie zamówień zastrzeżonych nie przewidywały żadnych przesłanek czy innych ograniczeń limitujących korzystanie z tego rozwiązania, formułując wymaganie oparte na art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004, zamawiający powinien wziąć pod uwagę w szczególności przedmiot zamówienia, jego specyfikę, jak również zasady proporcjonalności i zachowania uczciwej konkurencji. Zamawiający, decydując się na zastrzeżenie danego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z ustawą Pzp2004 nie powinien ponadto formułować warunku dotyczącego rodzajów podmiotów uprawnionych do ubiegania się o tego typu zamówienie

---

<sup>31</sup> Dz. U. poz. 1126.

<sup>32</sup> Zob.: Zrównoważone zamówienia publiczne. Aspekty społeczne i środowiskowe w procedurze udzielania zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych, Katarzyna Ołdak-Bułańska, Marcin Skowron, Anna Węclawska, red. M. Stręciwilk, M. Olejarsz, s. 39.



w sposób wykluczający którykolwiek z podmiotów określonych w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004<sup>33</sup>.

#### **4.1.2.2. Zastrzeżenie zamówienia na wybrane usługi społeczne i inne szczególne usługi na podstawie art. 138p ustawy Pzp2004**

Katalog usług społecznych i innych szczególnych usług został określony w załącznikach do dyrektyw unijnych w sprawie zamówień publicznych – tj. do dyrektywy klasycznej i sektorowej – odpowiednio załącznik nr XIV i XVII. Do katalogu tego należą przykładowo usługi hotelarskie, cateringowe, szkoleniowe, społeczne, medyczne. Na gruncie przepisów ustawy Pzp2004 usługi te mogły być zamawiane na podstawie tzw. łagodniejszego reżimu udzielania zamówień publicznych, który w ustawie Pzp2004 został ujęty w ramach regulacji rozdziału 6 pn. „Zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi”. Zgodnie z przepisami ww. rozdziału procedura udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi w nim opisana znajdowała zastosowanie, gdy wartość zamówienia była równa lub przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty:

- 750 000 euro – w przypadku zamówień klasycznych udzielanych na zasadach ogólnych, czyli zasadniczo wszystkich zamówień oprócz zamówień sektorowych lub zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa;
- 1 000 000 euro – w przypadku zamówień sektorowych.

W przypadku udzielenia zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi, których wartość nie przekraczała wskazanych powyżej kwot, ale była równa lub wyższa niż próg stosowania ustawy Pzp2004, zamawiający mógł udzielić zamówienia stosując przepisy art. 138o ustawy Pzp2004. Artykuł ten wprowadzał daleko idące uproszczenia przy udzielaniu przedmiotowych zamówień, statuując uprawnienie do ich udzielania według samodzielnie określonej przez zamawiającego procedury, spełniającej jedynie minimalne wymagania określone w art. 138o ustawy Pzp2004.

Szczególną regulacją w ramach reżimu udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi był art. 138p ust. 1 ustawy Pzp2004. Przepis ten wprowadzał tzw. zamówienia zastrzeżone na wybrane usługi społeczne, zdrowotne oraz kulturalne, stanowiąc, że zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia na usługi zdrowotne, społeczne oraz kulturalne objęte kodami CPV określonymi we Wspólnym Słowniku Zamówień:

- 75121000-0 (usługi administracyjne w zakresie edukacji),
- 75122000-7 (usługi administracyjne w zakresie opieki zdrowotnej),
- 75123000-4 (administrowanie osiedlami mieszkalnymi),
- 79622000-0 (usługi w zakresie pozyskiwania pracowników świadczących pomoc drogową),

---

<sup>33</sup> Zob. też.: Zrównoważone zamówienia publiczne. Aspekty społeczne i środowiskowe w procedurze udzielania zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych, Katarzyna Ołdak-Bułańska, Marcin Skowron, Anna Węclawska, red. M. Stręciwiłk, M. Olejarsz, s. 28.



- 79624000-4 (usługi w zakresie pozyskiwania personelu pielęgnacyjnego),
- 79625000-1 (usługi w zakresie pozyskiwania personelu medycznego),
- 80110000-8 (usługi szkolnictwa przedszkolnego),
- 80300000-7 (usługi szkolnictwa wyższego),
- 80420000-4 (usługi e-learningu),
- 80430000-7 (usługi edukacji dla dorosłych na poziomie akademickim),
- 80511000-9 (usługi szkolenia personelu),
- 80520000-5 (placówki szkoleniowe),
- 80590000-6 (usługi seminaryjne),
- od 85000000-9 do 85323000-9 (usługi w zakresie zdrowia i opieki do usług zdrowotne świadczone na rzecz wspólnot),
- 92500000-6 (usługi świadczone przez biblioteki, archiwa, muzea i inne usługi kulturalne),
- 92600000-7 (usługi sportowe),
- 98133000-4 (usługi świadczone przez organizacje społeczne),
- 98133110-8 (usługi świadczone przez stowarzyszenia młodzieżowe),

mogli ubiegać się wyłącznie wykonawcy, którzy spełniali łącznie następujące warunki:

1. celem ich działalności jest realizacja zadań w zakresie użyteczności publicznej związanej ze świadczeniem tych usług oraz społeczna i zawodowa integracja osób, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004;
2. nie działają w celu osiągnięcia zysku, przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników;
3. struktura zarządzania nimi lub ich struktura własnościowa opiera się na współzarządzaniu w przypadku spółdzielni, akcjonariacie pracowniczym lub zasadach partycypacji pracowników, co wykonawca określa w swoim statucie;
4. w ciągu ostatnich 3 lat poprzedzających dzień wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia na usługi społeczne nie udzielono im zamówienia na podstawie tego przepisu przez tego samego zamawiającego.

Z powyższego wynika, że mechanizm działania klauzuli zastrzeżonej w ramach zamówień na wskazane w przepisie usługi społeczne, zdrowotne i kulturalne był analogiczny do działania klauzuli zastrzeżonej na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004 omówionej powyżej, z tym zastrzeżeniem, że podmioty dopuszczone do postępowania musiały spełniać inne warunki oraz rozwiązanie to mogło być zastosowane tylko w przypadku usług wymienionych enumeratywnie w art. 138p ust. 1 ustawy Pzp2004.

W literaturze<sup>34</sup> wskazywano, że informacja o spełnianiu trzech pierwszych ze wskazanych powyżej wymogów powinna wynikać ze statutu, umowy spółki lub innego aktu wewnętrznego

---

<sup>34</sup> Tak: Zrównoważone zamówienia publiczne. Aspekty społeczne i środowiskowe w procedurze udzielania zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych, Katarzyna Ołdak-Bułańska, Marcin Skowron, Anna Węclawska, red. M. Stręciwiłk, M. Olejarsz, s. 131.

konstytuującego istnienie danego podmiotu ubiegającego się o zamówienia zastrzeżone na usługi zdrowotne, społeczne i kulturalne. Czwarty wymóg, polegający na tym, że wykonawca nie mógł ubiegać się o kolejne zamówienia zastrzeżone na usługi społeczne, zdrowotne, kulturalne u tego samego zamawiającego, jeżeli w ciągu ostatnich 3 lat poprzedzających dzień wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia na usługi społeczne, w którym zamawiający stosuje tego typu zamówienia zastrzeżone, uzyskał zamówienia na podstawie tego przepisu od tego zamawiającego, miał za zadanie uniknięcie udzielania przez jednego zamawiającego realizacji tego samego typu zamówień na usługi zdrowotne, społeczne i kulturalne tylko jednemu podmiotowi.

Umowa w sprawie zamówienia publicznego zastrzeżonego na podstawie art. 138p ustawy Pzp2004 nie mogła zostać zawarta na okres dłuższy niż 3 lata.

#### **4.1.2.3. Wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, o którym mowa w art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004 (tzw. klauzula zatrudnienia pracowniczego)**

Norma ujęta w art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004 miała obligatoryjny charakter i zobowiązywała zamawiającego do określenia w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane żądania, aby wykonawca (a także podwykonawca) zatrudniał na umowę o pracę osoby wykonujące wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polegało na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 Kodeksu pracy.

W opinii UZP odnoszącej się do art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004<sup>35</sup> podkreślono, że obowiązek określenia w opisie przedmiotu zamówienia wymagań zatrudnienia na podstawie umowy o pracę jest wyrazem woli ustawodawcy zagwarantowania przestrzegania prawa pracy przy realizacji zamówień publicznych i zerwania z praktyką zawierania umów cywilnoprawnych w sytuacji, gdy jest to nieuzasadnione charakterem stosunku. Celem ustawodawcy było więc zobligowanie zamawiających do każdorazowego dokonywania oceny, czy przy realizacji konkretnego zamówienia publicznego na usługi lub roboty budowlane wykonanie określonych czynności będzie zawierało cechy stosunku pracy. Jeśli wystąpiły te czynności, to po stronie zamawiającego spoczywał obowiązek wyspecyfikowania wszystkich tych czynności, niezależnie od tego, jakie znaczenie miały one dla realizacji przedmiotu zamówienia (istotne, czy drugorzędne). Podstawą prawną do przesądzenia, czy czynności wykonywane przez pracowników wykonawcy/podwykonawcy polegały na wykonywaniu pracy na podstawie umowy o pracę, stanowił art. 22 § 1 Kodeksu pracy, który określa konstytutywne cechy stosunku pracy:

1. wykonywanie pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy,
2. wykonywanie pracy pod kierownictwem pracodawcy,
3. w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę,

---

<sup>35</sup> Opinia dostępna pod linkiem: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/opinie-dotyczace-ustawy-pzp/inne/opinia-dotyczaca-art.-29-ust.-3a-ustawy-pzp> dostęp: 2.11.2021 r.



4. i w czasie przez niego wyznaczonym,
5. zatrudnianie pracownika za wynagrodzeniem.

W razie stwierdzenia, że wykonywanie czynności niezbędnych dla należytego wykonania przedmiotu zamówienia polegało na świadczeniu pracy w rozumieniu art. 22 § 1 k.p., zamawiający nie mógł odstąpić od określenia w specyfikacji co najmniej zagadnień, o których mowa w art. 36 ust. 2 pkt 8a ustawy Pzp2004.

Stąd przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane i usługi powinno każdorazowo obejmować przeprowadzenie analizy w zakresie zastosowania obowiązków ujętych w art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004, jako przejawu uwzględnienia wszystkich wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty, do czego obligował przy sporządzaniu opisu przedmiotu zamówienia art. 29 ust. 1 ustawy Pzp2004.

W opinii prawnej Urzędu Zamówień Publicznych wskazano, że<sup>36</sup>:

- co do zasady, pracowniczy charakter miały czynności wykonywane przez personel sprzątający (czynności sprzątania), czy ochroniarzy (czynności świadczenia usług ochrony);
- czynności wykonywane przez kierowników budowy, kierowników robót i inspektorów nadzoru, tj. osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.), zasadniczo nie polegają na wykonywaniu pracy w rozumieniu Kodeksu pracy. Osoby wykonujące te czynności są samodzielnymi uczestnikami procesu budowlanego i działają samodzielnie, także w tym rozumieniu, że same wyznaczają sobie zadania i same te zadania realizują;
- do rozważenia pozostają kwestie związane ze świadczeniem niektórych usług informatycznych (np.: świadczonych przez programistów, integratorów systemów etc.), w szczególności, gdy są to osoby o wysokim poziomie kompetencji, posiadające rzadkie specjalizacje i niezbędne certyfikaty potwierdzające fachowość (i których zaangażowanie do realizacji przedmiotu zamówienia jest wymagane już na etapie składania ofert, czy wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu). Wydaje się, że czynności wykonywane przez te osoby nie polegają na świadczeniu pracy. Z kolei inne czynności informatyczne (np. polegające na usłudze help-desku) mogły już mieć charakter czynności polegających na wykonywaniu pracy w rozumieniu Kodeksu pracy.

Zakres czynności, które były wykonywane w ramach realizacji zamówienia każdorazowo powinien być analizowany z uwzględnieniem konkretnego stanu faktycznego w danym zamówieniu, pod kątem tego czy przy realizacji konkretnego zamówienia publicznego na usługi lub roboty budowlane wykonanie określonych czynności będzie zawierało cechy

---

<sup>36</sup> Opinia dostępna pod linkiem: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/opinie-dotyczace-ustawy-pzp/inne/opinia-dotyczaca-art.-29-ust.-3a-ustawy-pzp> dostęp: 2.11.2021 r.



stosunku pracy, ponieważ ta sama czynność w jednym przypadku mogła mieć cechy stosunku pracy, a w innych okolicznościach już nie<sup>37</sup>.

Ujęty w omawianym przepisie wymóg dotyczący zatrudnienia na podstawie umowy o pracę należało odnosić zarówno do wykonawcy, jak i podwykonawców, którym wykonawca powierza realizację części zamówienia. W orzecznictwie<sup>38</sup> wypracowane zostało jednocześnie stanowisko, wedle którego wyjątkiem od powyższej zasady było osobiste wykonywanie zamówienia przez wykonawcę - osobę fizyczną, w tym również przedsiębiorcę prowadzącego indywidualną działalność gospodarczą.

Na zamawiającym spoczywał obowiązek określenia w opisie przedmiotu zamówienia wszystkich czynności, co do których wymagane jest zatrudnienie na umowę o pracę. Za niewystarczające należało więc uznawać ogólne wskazanie zakresu czynności czy np. pozostawienie ich do oceny wykonawcy.

W przypadku gdy zamawiający ustanowił wymóg zatrudniania na podstawie umowy o pracę osób wykonujących określone czynności, zobowiązany był również w świetle art. 36 ust. 2 pkt 8a ustawy Pzp2004 określić w specyfikacji istotnych warunków zamówienia sposób dokumentowania zatrudnienia na umowę o pracę oraz swoje uprawnienia w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę tych wymagań, a także sankcje z tytułu ich niespełnienia. W celu uregulowania i doprecyzowania sposobu dokumentowania zatrudnienia osób, o których mowa w art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004, oraz precyzyjnego określenia, w jaki sposób zamawiający może kontrolować fakt ich zatrudnienia przez wykonawcę dodano do ustawy Pzp2004 art. 143e<sup>39</sup> stanowiący o obowiązku zawarcia w umowie postanowień dotyczących sposobu dokumentowania zatrudnienia oraz kontroli spełniania przez wykonawcę lub podwykonawcę wymagań dotyczących zatrudnienia na podstawie umowy o pracę oraz postanowienia dotyczące sankcji z tytułu niespełnienia wymagań, o których mowa w art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004. W świetle brzmienia ww. przepisu zamawiający mógł żądać od wykonawcy: oświadczenia wykonawcy lub podwykonawcy o zatrudnieniu pracownika na podstawie umowy o pracę, poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o pracę zatrudnionego pracownika, a także innych dokumentów zawierających informacje, w tym dane osobowe, niezbędne do weryfikacji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, w szczególności imię i nazwisko zatrudnionego pracownika, datę zawarcia umowy o pracę, rodzaj umowy o pracę oraz zakres obowiązków pracownika.

---

<sup>37</sup> tak: Zrównoważone zamówienia publiczne. Aspekty społeczne i środowiskowe w procedurze udzielania zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych, Katarzyna Ołdak-Bułańska, Marcin Skowron, Anna Węclawska, red. M. Stręciwilk, M. Olejarz, s. 61.

<sup>38</sup> zob. wyrok KIO z 24.11.2016 r., KIO 2101/16.

<sup>39</sup> Przepis wprowadzony na podstawie art. 72 pkt 6 ustawy z 21.02.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, obowiązuje od 4.05.2019 r.).



#### 4.1.2.4. Odwołanie się do aspektów społecznych lub związanych z zatrudnieniem, w ramach wymogów związanych z realizacją zamówienia, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004

Zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 zamawiający mógł określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, które mogły obejmować aspekty gospodarcze, środowiskowe, społeczne, związane z innowacyjnością lub zatrudnieniem, w szczególności dotyczące zatrudnienia:

1. bezrobotnych w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
2. młodocianych, o których mowa w przepisach prawa pracy, w celu przygotowania zawodowego;
3. osób niepełnosprawnych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
4. innych osób niż określone w pkt 1, 2 lub 3, o których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 217 i 730) lub we właściwych przepisach państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

W literaturze<sup>40</sup> wskazywano, że przykładowe zastosowanie aspektów społecznych w warunkach realizacji zamówienia mogło obejmować:

- promocję godnej pracy poprzez, np. wymagania minimalnego wynagrodzenia za pracę,
- poszanowanie praw człowieka i prawa pracy, np. poprzez wskazanie na wymagania w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, zakazu pracy dzieci,
- wsparcie społecznego włączenia, np. poprzez wymóg ustanowienia szkoleń związanych z przedmiotem zamówienia dla osób realizujących zamówienie publiczne,
- promocję równych szans, np. poprzez promocję elastycznego czasu pracy.

Katalog ten nie miał charakteru wyczerpującego, a zamawiający mógł zdecydować o odwołaniu w opisie przedmiotu zamówienia do innych aspektów społecznych, o ile były one związane z przedmiotem zamówienia i zgodne z prawem polskim i unijnym.

Omawiana regulacja miała szeroki charakter, ponieważ z jednej strony uprawniała zamawiającego do określenia społecznych warunków realizacji zamówienia (możliwość ujęcia aspektów społecznych w ramach opisu przedmiotu zamówienia), z drugiej zaś pozwalała zamawiającemu na bezpośrednie określenia w ramach opisu przedmiotu zamówienia wymagania związanego z realizacją zamówienia w szczególności dotyczącego zatrudnienia osób z grup społecznie marginalizowanych wskazanych w pkt 1-4 powyżej. W literaturze<sup>41</sup> podkreślano przy tym, że celem klauzuli społecznej o charakterze prozatrudnieniowym jest integracja osób z grup społecznie marginalizowanych. Stąd wymóg zatrudnienia, o którym

---

<sup>40</sup> Zrównoważone zamówienia publiczne. Aspekty społeczne i środowiskowe w procedurze udzielania zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych, Katarzyna Ołdak-Bułanowska, Marcin Skowron, Anna Węćławska, red. M. Stręciwilk, M. Olejarz, s. 72.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 77.





mowa w treści art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004, należało rozumieć szerzej aniżeli wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę wskazany w treści art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004, gdyż art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 dotyczył zatrudnienia zarówno w oparciu o umowę o pracę, ale także w oparciu o innego rodzaju umowy, np. umowy cywilnoprawne. Jeżeli jednak czynności w ramach zamówienia na usługi lub roboty budowlane, do których realizacji zamawiający wymagał zatrudnienia osób z grup marginalizowanych społecznie spełniały cechy stosunku pracy, to zamawiający, ustanawiając przedmiotowy warunek, miał również obowiązek wymagać zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Jeżeli realizacja ww. czynności w ramach zamówienia na usługi lub roboty budowlane nie spełniała przesłanek stosunku pracy, lub przedmiotem zamówienia były dostawy, wówczas zatrudnienie mogło być realizowane zarówno w formule umów o pracę, jak i umów cywilnoprawnych.

Przepis art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 miał charakter fakultatywny, co oznacza, że zamawiający mógł - według swojego uznania - uwzględnić omawiane wymagania przy opisie przedmiotu zamówienia, bądź je pominąć. Wykonawcy nie mogli zaś skutecznie domagać się nakazania zamawiającemu zmiany opisu przedmiotu zamówienia poprzez uwzględnienie w nim wskazanego zapisu<sup>42</sup>. Tym samym to zamawiający podejmował każdorazowo decyzję o jego ewentualnym zastosowaniu, mając na względzie zasadę proporcjonalności<sup>43</sup>. Z uwagi na fakt, że wymaganie określone przez zamawiającego na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 dotyczyło sposobu przyszłej realizacji zamówienia, a więc treści złożonej oferty, nie było warunkiem udziału w postępowaniu.

W przypadku realizacji zamówienia publicznego przez grupę wykonawców (tzw. konsorcjum) wykazanie spełniania wymogu realizacji zamówienia dotyczącego zatrudnienia osób z grup marginalizowanych oceniano łącznie (wystarczające było, aby jeden z członków konsorcjum zatrudnił wymaganą liczbę osób).

Omawiane wymaganie miało - w przeciwieństwie do klauzuli zastrzeżonej, o której mowa w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004, charakter przedmiotowy. Oznacza to, że w przypadku określenia przez zamawiającego wymagania w zakresie zatrudnienia osób defaworyzowanych, był on zobligowany do wskazania liczby osób objętych tym wymaganiem oraz okresu, na jaki powinny być zatrudnione. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia przewidywać powinna również uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań określonych na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 oraz sankcje z tytułu niespełnienia wymagań. Czynności kontrolne powinny odpowiadać specyfice udzielanego zamówienia. W ramach czynności kontrolnych, prowadzonych w trakcie realizacji zamówienia, zamawiający mógł być uprawniony w szczególności do:

- a) żądania oświadczeń i dokumentów w zakresie potwierdzenia spełniania wymogów postawionych na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 i dokonywania ich oceny,

<sup>42</sup> Por. wyrok KIO z 21.01.2016 r. KIO 17/16.

<sup>43</sup> Por. wyrok KIO z 17.04.2020 r., KIO 1398/20.



- b) żądania wyjaśnień w przypadku wątpliwości w zakresie potwierdzenia spełnienia ww. wymogów i przeprowadzania kontroli na miejscu wykonywania świadczenia.

Rodzaj i charakter sankcji z tytułu niespełnienia omawianych wymagań powinien być dostosowany do specyfiki udzielanego zamówienia, a decyzja w tym zakresie należała każdorazowo do zamawiającego. Zamawiający mógł przykładowo przewidzieć sankcję w postaci obowiązku zapłaty kary umownej, czy prawa odstąpienia od umowy w przypadku powtarzających się, ewidentnych i uporczywych naruszeń obowiązków wynikających z art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004.

#### **4.1.2.5. Wymogi dotyczące dostępności dla osób z niepełnosprawnościami lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników z art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004**

Zamawianie towarów, usług i robót budowlanych, które są dostępne dla wszystkich, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, stanowi podstawowy aspekt społecznych zamówień publicznych i jest obowiązkowe w zamówieniach publicznych.

Na gruncie krajowym regulacje dotyczące zapewnienia dostępności w zamówieniach publicznych zostały wdrożone w ramach przepisu art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004, zgodnie z którym w przypadku zamówień przeznaczonych do użytku osób fizycznych, w tym pracowników zamawiającego, opis przedmiotu zamówienia powinien zostać sporządzony, z uwzględnieniem wymagań w zakresie:

- dostępności dla osób z niepełnosprawnościami lub
- projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników.

Jeżeli wymagania te wynikały z aktu prawa Unii Europejskiej, przedmiot zamówienia, w zakresie wymagań dotyczących dostępności dla osób z niepełnosprawnościami lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników, należało opisać przez odesłanie do tego aktu. Z ww. regulacją korespondowały przepisy art. 30 ust. 8 pkt 1 oraz art. 30 ust. 9 pkt. 1 ustawy Pzp2004, które stanowiły, że zamawiający określał w opisie przedmiotu zamówienia wymagane cechy produktu lub usługi (w przypadku usług, dostaw i robót budowlanych) lub materiału (w przypadku robót budowlanych), odpowiadające przeznaczeniu zamierzonemu przez zamawiającego, w szczególności wymagał, adekwatnie do przedmiotu zamówienia, dostosowania projektu do potrzeb wszystkich użytkowników, w tym zapewnienia dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Przepisy te służyły realizacji zasady równości i niedyskryminacji osób ze szczególnymi potrzebami przy zamawianiu produktów, usług i robót budowlanych.

#### **4.1.2.6. Odwołanie się w opisie przedmiotu zamówienia do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami społecznymi**

Zgodnie z art. 30a ust. 1 ustawy Pzp2004 w przypadku zamówień o szczególnych cechach, zamawiający mógł określić w opisie przedmiotu zamówienia w kryteriach oceny ofert



lub w warunkach realizacji zamówienia określone oznakowanie, jeżeli spełnione były łącznie następujące warunki:

1. wymagania dotyczące oznakowania dotyczą wyłącznie kryteriów, które są związane z przedmiotem zamówienia, i są odpowiednie dla określenia cech robót budowlanych, dostaw lub usług będących przedmiotem tego zamówienia;
2. wymagania dotyczące oznakowania są oparte na obiektywnie możliwych do sprawdzenia i niedyskryminujących kryteriach;
3. warunki przyznawania oznakowania są przyjmowane w drodze otwartej i przejrzystej procedury, w której mogą uczestniczyć wszystkie zainteresowane podmioty, w tym podmioty należące do administracji publicznej, konsumenci, partnerzy społeczni, producenci, dystrybutorzy oraz organizacje pozarządowe;
4. oznakowania są dostępne dla wszystkich zainteresowanych stron;
5. wymagania dotyczące oznakowania są określane przez podmiot trzeci, na który wykonawca ubiegający się o oznakowanie nie może wywierać decydującego wpływu.

Zgodnie z brzmieniem motywu 75 dyrektywy 2014/24/UE, zamówieniami o „szczególnych cechach” będą zamówienia o szczególnych cechach środowiskowych, społecznych lub innych, np. innowacyjnych.

Wymagane oznakowanie musiało spełniać kumulatywnie wskazane w pkt 1-5 powyżej warunki, które koncentrowały się na wymogach odnoszących się do sposobu i procedury przyznawania oznakowania. Tym samym za godzące w zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania mogłoby być uznane wymaganie oznakowania, którego uzyskanie następowaloby w toku nieprzejrzystych procedur, byłoby ograniczone terytorialnie, podmiotowo, czy też oparte na nieobiektywnych kryteriach.

W doktrynie<sup>44</sup> podkreślano, że oznakowanie, o którym stanowi art. 30a ustawy Pzp2004 należy odróżnić od obligatoryjnego oznakowania wyrobów, wynikającego z odrębnych przepisów.

W tym kontekście oznakowanie związane z aspektami społecznymi należało rozumieć jako oznakowanie przyznawane konkretnym produktom, towarom lub usługom, które spełniają kryteria społeczne, np. przy produkcji których nie zatrudnia się dzieci, płacona jest też uczciwa stawka godzinowa. Oznakowanie społeczne ma więc za zadanie dokumentować np. spełnienie międzynarodowych standardów społecznych. UZP<sup>45</sup> wskazuje, że kryteria społeczne najczęściej opierają się na weryfikacji przestrzegania przepisów konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) regulujących kwestie praw człowieka i praw pracowniczych, a etykiety o charakterze społecznym umożliwiają konsumentom, w tym również zamawiającym, realizację zasady odpowiedzialnej konsumpcji poprzez potwierdzanie/dokumentowanie „niewidzialnych” i nie zawsze możliwych do bezpośredniej weryfikacji dla końcowego

---

<sup>44</sup> E. Wiktorowska [w:] I. Skubiszak-Kalinowska, E. Wiktorowska, Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2020, art. 30(a).

<sup>45</sup> [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0027/39564/Oznakowania-spoeczne.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0027/39564/Oznakowania-spoeczne.pdf) dostęp: 9.11.2021 r



odbiorcy, cech społecznych w produkcji, przetwarzaniu, obrocie produktami, w mniejszym zakresie także usługami.

Wprowadzenie do dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wymogu posiadania określonego oznakowania mogło nastąpić wówczas, gdy przedmiot zamówienia miał spełniać wszystkie wymogi charakteryzujące dane oznakowanie. Jeżeli więc zamawiane roboty budowlane, dostawy lub usługi miały spełniać jedynie niektóre wymogi określonego oznakowania, zamawiający nie był uprawniony do formułowania wymagania w zakresie przedłożenia określonego oznakowania. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 30a ust. 2 ustawy Pzp2004, możliwe było jednak wykorzystanie odpowiednich elementów specyfikacji takiego oznakowania (zamawiający powinien wskazać wymogi ze specyfikacji danego oznakowania, które były właściwe dla określenia cech udzielanego zamówienia). Określone oznakowanie mogło w takim przypadku zostać wykorzystane przez wykonawców na potwierdzenie spełniania przez oferowane produkty lub usługi wymogów postawionych przez zamawiającego.

W sytuacji, gdy dane oznakowanie, które spełniało warunki określone w ust. 1 pkt 2-5 art. 30a ustawy Pzp2004, zawierało również wymagania niezwiązane z przedmiotem zamówienia, zamawiający nie mógł żądać tego oznakowania. W takim przypadku zamawiający mógł opisać przedmiot zamówienia przez odesłanie do tych wymagań oznakowania lub, w razie potrzeby, do tych jego części, które są związane z przedmiotem zamówienia i są odpowiednie dla określenia cech zamawianych robót budowlanych, dostaw lub usług (art. 30a ust. 5 ustawy Pzp2004).

Uprawnienie zamawiającego do stosowania w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego określonego oznakowania nie mogło prowadzić do dyskryminacji produktów i usług opatrzonych innymi etykietami. Stąd też ustawodawca wskazał, że jeżeli wymagane było przedstawienie określonego oznakowania, zamawiający powinien akceptować wszystkie oznakowania potwierdzające, że dane roboty budowlane, dostawy lub usługi spełniają równoważne wymagania (art. 30a ust. 3 ustawy Pzp2004).

Wedle brzmienia art. 30a ust. 4 ustawy Pzp2004 w przypadku, gdy wykonawca z przyczyn od niego niezależnych nie mógł uzyskać określonego przez zamawiającego oznakowania lub oznakowania potwierdzającego, że dane roboty budowlane, dostawy lub usługi spełniają równoważne wymagania, zamawiający w terminie przez siebie wyznaczonym akceptował inne odpowiednie środki dowodowe, w szczególności dokumentację techniczną producenta, o ile dany wykonawca udowodnił, że roboty budowlane, dostawy lub usługi, które miały zostać przez niego wykonane, spełniają wymagania określonego oznakowania lub określone wymagania wskazane przez zamawiającego.

Regulacja umożliwiająca żądanie określonego oznakowania miała charakter fakultatywny. W świetle art. 30a ust. 1 ustawy Pzp2004 oznakowanie społeczne mogło zostać wykorzystane w ramach różnych elementów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W przypadku, gdy wymóg posiadania określonego oznakowania został ustanowiony jako



element opisu przedmiotu zamówienia, brak wykazania się posiadaniem danego oznakowania, skutkowało odrzuceniem oferty na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp2004.

#### **4.1.2.7. Odwołanie się w kryteriach oceny ofert do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami społecznymi**

Wedle art. 30a ust. 1 ustawy Pzp2004 zamawiający mógł odwołać się w ramach kryteriów oceny ofert do określonego oznakowania. Ww. regulacja korespondowała z art. 91 ust. 2 ustawy Pzp2004, zgodnie z którym kryteriami oceny ofert są cena lub koszt albo cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, tj. w szczególności aspekty społeczne, w tym integracja zawodowa i społeczna osób, o których mowa w art. 22 ust. 2, dostępność dla osób z niepełnosprawnościami lub uwzględnianie potrzeb użytkowników.

Kryterium oceny ofert odnoszące się do oznakowania powinno być związane z przedmiotem zamówienia. W przypadku kryteriów poza cenowych, z takim związkiem mamy do czynienia, jeżeli dotyczą one robót budowlanych, dostaw lub usług, które mają być zrealizowane w ramach tego zamówienia, we wszystkich aspektach oraz w odniesieniu do poszczególnych etapów ich cyklu życia, w tym procesu produkcji, dostarczania lub wprowadzania na rynek, nawet jeżeli nie są istotną cechą przedmiotu zamówienia. Zamawiający zobowiązany był do określenia kryterium oceny ofert odnoszącego się do określonego oznakowania w sposób jednoznaczny, zrozumiały i umożliwiający sprawdzenie informacji przedstawianych przez wykonawców.

W zakresie wyjaśnienia istoty oznakowania społecznego należy odwołać się do rozważań poczynionych w punkcie powyżej.

Istotną elementem różnicującym sytuację wykonawcy w przypadku wykorzystania przez zamawiającego oznakowania w opisie przedmiotu zamówienia i kryteriach oceny ofert było to, że w tym drugim przypadku brak wymaganego oznakowania nie skutkowało odrzuceniem oferty wykonawcy, ale nieprzyznaniem punktów w ramach kryterium oceny ofert odnoszącym się do oznakowania.

#### **4.1.2.8. Odwołanie się w kryteriach oceny ofert do innych aspektów społecznych**

Ustawa Pzp2004, obok z zasady obowiązkowych kryteriów oceny ofert – ceny lub kosztu, wskazywała także na przykładowe kryteria oceny ofert, którymi mogły być inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności aspekty społeczne. Ustawodawca dopuścił więc wprost, by poza cenowe kryteria oceny ofert odnoszące się do przedmiotu zamówienia obejmowały aspekty społeczne, w tym integrację zawodową i społeczną osób, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004, dostępność dla osób z niepełnosprawnościami lub uwzględnianie potrzeb użytkowników. Katalog aspektów społecznych wskazanych w art. 91 ust. 2 pkt. 2 ustawy Pzp2004, które mogły stanowić kryteria oceny ofert, miał przy tym charakter otwarty, co oznaczało, że możliwe było uwzględnianie przy ocenie ofert także innych aspektów społecznych, nie wymienionych wprost w przepisie



art. 91 ust. 2 pkt 2 ustawy Pzp2004. W każdym jednak przypadku aspekty społeczne uwzględniane przy ocenie ofert powinny pozostawać w związku z przedmiotem zamówienia – co wykluczało przykładowo możliwość punktowania okoliczności związanych z integracją zawodową osób, które nie będą uczestniczyć w realizacji przedmiotu zamówienia. Powszechnie przyjmowano również, że aspekty społeczne uwzględniane przy ocenie ofert nie powinny odnosić się do właściwości wykonawcy<sup>46</sup> – w szczególności niedopuszczalne było np. przyznawanie w ramach oceny ofert punktów za posiadanie przez wykonawcę statusu zakładu pracy chronionej. Nie ulega wątpliwości, że zamawiający mógł wykorzystać w ramach poza cenowych kryteriów oceny rozwiązania przewidziane w ustawie Pzp2004, tj. przykładowo oznakowanie (etykiety) społeczne czy klauzulę zatrudnieniową i przyznawać dodatkowe punkty oferentom, którzy wykorzystają do realizacji zamówienia produkty z określonym oznakowaniem (etykietami) czy zatrudnią osoby z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Zamawiający mógł zaimplementować do kryteriów poza cenowych również inne rozwiązania, oparte na obowiązujących przepisach prawa, na przykład dodatkowo punktować ponadstandardowe rozwiązania mające na celu dostosowanie do potrzeb osób z niepełnosprawnościami na poziomie wyższym niż zdefiniowane w opisie przedmiotu wymagania minimalne<sup>47</sup>.

Na przykładowy katalog aspektów społecznych, które mogły być uwzględniane w ramach kryteriów oceny ofert w oparciu o przepis art. 92 ust. 2 pkt 2 wskazuje *expressis verbis* motyw 99 preambuły do Dyrektywy 2014/24/UE, który wymienia:

1. środki, które mają na celu ochronę zdrowia personelu biorącego udział w procesie produkcji;
2. wspieranie integracji społecznej osób defaworyzowanych lub członków słabszych grup społecznych wśród osób wyznaczonych do wykonania zamówienia, w tym m.in. zatrudnianie osób długo poszukujących pracy do wykonywania zamówienia;
3. przeprowadzenie szkoleń z umiejętności potrzebnych przy danym zamówieniu, w tym np. wdrożenie działań szkoleniowych dla bezrobotnych lub ludzi młodych w trakcie wykonania zamówienia.

#### **4.1.3. Stan stosowania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych w 2020 roku na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań rocznych przekazywanych Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych na podstawie art. 98 ustawy Pzp2004**

Krajowy rynek zamówień publicznych cechuje średni poziom społecznych zamówień publicznych, ale jest on rezultatem przede wszystkim szerokiego zastosowania klauzuli zatrudnieniowej na podstawie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004. W ostatnich latach nastąpił wzrost liczby postępowań, w których zamawiający stosują instrumenty społeczne, jednak wzrost ten jest w znacznej mierze związany z nadaniem klauzuli zatrudnieniowej charakteru

<sup>46</sup> Z zastrzeżeniem zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi, przy udzielaniu których na gruncie przepisów ustawy Pzp2004 stosowanie kryteriów podmiotowych nie było wykluczone.

<sup>47</sup> Por.: Tomasz Schimanek, *Aspekty społeczne w nowym Prawie zamówień publicznych*, Warszawa, lipiec 2021 r., s. 30.



obligatoryjnego. Ze Sprawozdania Prezesa UZP z funkcjonowania systemu zamówień publicznych za rok 2020 r.<sup>48,49</sup> wynika, że w 2020 r. 2 587 zamawiających udzieliło 28 499 zamówień publicznych uwzględniających aspekty społeczne o łącznej wartości 72 462 672 778,08 zł (bez podatku od towarów i usług), z czego 26 035 zamówień o wartości 67 292 100 853,12 zł to zamówienia zawierające w opisie przedmiotu zamówienia odwołanie do klauzuli zatrudnieniowej, o której mowa w art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004. Tym samym, zdecydowaną większość zamówień, w których zastosowano aspekty społeczne, stanowią zamówienia, w których w opisie przedmiotu zamówienia odwołano się do zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, o którym mowa w art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004. Jakkolwiek więc w Sprawozdaniu wskazuje się, że udział społecznych zamówień publicznych w ogólnej liczbie udzielonych zamówień publicznych wyniósł 21%, a wartość społecznych zamówień publicznych w odniesieniu do łącznej wartości udzielonych zamówień publicznych stanowiła 40%, to udział zamówień publicznych uwzględniających inne niż klauzula zatrudnieniowa aspekty społeczne jest niewielki. Należy jednocześnie wskazać, że w jednym zamówieniu może zostać zastosowanych kilka rozwiązań z zakresu społecznych zamówień publicznych, np. w postępowaniach, w których zastosowano art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004 (ponad 91% wszystkich zamówień społecznych), mogły znaleźć się również pozostałe aspekty społeczne, o których mowa w Sprawozdaniu.

Drugim pod względem liczby (3 572) i wartości aspektem społecznym uwzględnianym w zamówieniach publicznych było zastosowanie przez zamawiających wymogu z art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004 – tj. wymagania w zakresie dostępności lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników, co również wynika z jego obligatoryjnego charakteru. Społeczne kryteria oceny ofert (w oparciu o art. 91 ust. 2 ustawy Pzp2004) to trzeci najbardziej popularny instrument społeczny, co znalazło odzwierciedlenie zarówno w liczbie (1 416 zamówień), jak i wartości zamówień uwzględniających ten aspekt społeczny udzielonych w 2020 r. Na ustanowienie społecznych kryteriów oceny ofert w części udzielonych zamówień publicznych wpływ mogły mieć z kolei przepisy art. 91 ust. 2a ustawy Pzp2004 zobowiązujące zamawiających do stosowania poza cenowych kryteriów oceny ofert oraz przypisania im odpowiednio wysokiej wagi. Na czwartym miejscu zarówno pod względem liczby zamówień (861), jak i wartości znalazły się zamówienia, w których zastosowano rozwiązanie prawne z art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 umożliwiające ustanowienie społecznych wymagań związanych z realizacją zamówienia, w tym wymagań dotyczących zatrudnienia osób z grup defaworyzowanych. Zastosowanie pozostałych instrumentów społecznych, które przewidują przepisy ustawy Pzp2004, miało jedynie charakter incydentalny<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Dostępne na stronie internetowej UZP [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl).

<sup>49</sup> Dalej jako „Sprawozdanie”.

<sup>50</sup> Zamówienia zastrzeżone – 183; zamówienia zastrzeżone na usługi zdrowotne, społeczne lub kulturalne, o których mowa w art. 138p ustawy Pzp2004 – 216; odwołanie się w opisie przedmiotu zamówienia do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami społecznymi – 52; Odwołanie się w kryteriach oceny ofert do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami społecznymi – 76;.



## 4.2. Analiza stosowanych przez zamawiających instrumentów społecznych w kontekście celów badania

### 4.2.1. Zastrzeżenia zamówienia na podstawie art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004

#### 1. Charakterystyka postępowań poddanych analizie

Analizie w zakresie stosowania przez zamawiających art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004 poddano 24 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, spośród których 12 stanowiły postępowania powyżej, a 12 poniżej wartości tzw. progów unijnych<sup>51</sup>. Spośród wybranych do analizy postępowań 20 dotyczyło zamówień na usługi (w tym 10 poniżej, a 10 powyżej wartości progu unijnego), 2 robót budowlanych (obydwa poniżej wartości progu unijnego), a kolejne 2 obejmowały zamówienia na dostawy (obydwa powyżej wartości progu unijnego).

Przedmiotowe postępowania dotyczyły m.in. usług szkoleniowych, utrzymania czystości, cateringowych i ochrony.

Zamawiający reprezentowali:

- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp2004 – 15 postępowań, w tym:
  - Administracja rządowa centralna – 3 postępowania;
  - Administracja rządowa terenowa – 3 postępowania;
  - Administracja samorządowa - 3 postępowania;
  - Jednostki organizacyjne administracji samorządowej - 3 postępowania;
  - Inne podmioty – 3 postępowania;
- Inne, niż jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – 4 postępowania;
- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy (podmiot prawa publicznego) – 4 postępowania;
- Związki podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 lub podmiotów, o których mowa w pkt 3 ustawy – 1 postępowanie.

W ramach 24 analizowanych postępowań 23 były prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. 1 postępowanie dotyczyło zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi, o szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia poniżej 750 000 EUR.

Spośród 24 postępowań wybranych do analizy i zadeklarowanych jako zamówienia zastrzeżone w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach publicznych, w 14 przypadkach zgodnie z deklaracją zastosowano wskazany instrument (w tym 8 poniżej i 6 powyżej wartości progu unijnego).

---

<sup>51</sup> Wartości progów unijnych były wskazywane w rozporządzeniu Ministra właściwego ds. gospodarki wydawanym na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp2004.





Wśród pozostałych 10 postępowań, w których brak było w dokumentacji zamówienia odpowiednich zapisów wskazujących na zastosowanie zamówień zastrzeżonych, w 5 przypadkach w ogłoszeniu o zamówieniu wprost wskazano, że zamawiający nie przewiduje zastrzeżenia zamówienia zgodnie z art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004.

## **2. Sposób ujęcia klauzuli dotyczącej zamówień zastrzeżonych w SIWZ**

Klauzula dotycząca zamówień zastrzeżonych na podstawie art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004 została w SIWZ ujęta przez zamawiających w warunkach udziału w postępowaniu, poprzez wpisanie jako jednego z warunków treści przedmiotowego artykułu. Każdorazowo zamawiający wskazywali również, zgodnie z art. 22 ust. 2a, minimalny procentowy wskaźnik zatrudnienia osób należących do danej kategorii osób defaworyzowanych. W 11 spośród 14 postępowań, w których zamawiający w praktyce zastosowali zastrzeżenie zamówienia zgodnie z art. 22 ust. 2, został on określony na poziomie 30%, w dwóch postępowaniach było to 50% (w obydwu przypadkach były to usługi sprzątkania), a w jednym – 35% (zamówienie na usługi introligatorskie).

Zamawiający zastrzegali zamówienia zarówno dla wykonawców prowadzących integrację społeczno-zawodową oraz zatrudniających konkretne grup osób, jak i ogólnie wszystkie wskazane w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004 grupy marginalizowane. Najczęściej zamawiający, w odniesieniu zarówno do integracji jak i zatrudnienia, wskazywali wyłącznie na osoby z niepełnosprawnościami (7 postępowań). W trzech przypadkach w zakresie integracji i zatrudnienia zamawiający odwołali się do osób pozbawionych wolności lub zwalnianych z zakładów karnych. W czterech postępowaniach wskazano ogólny wymóg odnoszący się do prowadzenia integracji społeczno-zawodowej grup marginalizowanych a wymóg zatrudnienia zdefiniowano w odniesieniu do: po pierwsze osób z niepełnosprawnościami (2 postępowania), po drugie osób z niepełnosprawnościami oraz osób z zaburzeniami psychicznymi (1 postępowanie) oraz po trzecie - ogólnie do osób marginalizowanych wskazanych w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004 (1 postępowanie).

W 7 postępowaniach zamawiający zastrzegli, że w przypadku podmiotów ubiegających się o zamówienie wspólnie, warunek wynikający z zastrzeżenia zamówienia musi być spełniony przez poszczególnych członków konsorcjum. W 2 postępowaniach zostało umieszczone wskazanie, że warunek ten dotyczy również podwykonawców.

## **3. Sposób dokumentowania spełnienia wymogów określanych przez zamawiających na podstawie art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004**

Na etapie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zamawiający wymagali złożenia:

- oświadczenia o spełnianiu warunków (7 postępowań) albo,
- dokumentu potwierdzającego status ZPCh lub potwierdzającego prowadzenie przez wykonawcę, lub przez jego wyodrębnioną organizacyjnie jednostkę, która będzie realizowała zamówienie publiczne, działalności obejmującej społeczną i zawodową



integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych oraz dokumentu potwierdzającego wymagany odsetek zatrudnionych osób defaworyzowanych (6 postępowań) albo,

- oświadczenia o spełnianiu warunków wraz z dokumentem potwierdzającym status podmiotu (1 postępowanie).

#### 4. Zapisy w umowie w sprawie zamówienia publicznego

W 6 spośród 14 postępowań z zastosowaniem zamówień zastrzeżonych na podstawie art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004 zamawiający zabezpieczyli w umowie w sprawie zamówienia publicznego uprawnienia do kontroli spełniania warunku. W pozostałych przypadkach w umowie brak było przedmiotowych uregulowań, przy czym zwykle wtedy zamawiający zamieszczali zapis, że przedmiot zamówienia będzie realizowany zgodnie z ofertą lub SIWZ albo SIWZ ujmowali jako integralną część umowy lub załącznik do niej.

W 3 postępowaniach w projektach umów zamawiający przewidzieli konkretne metody prowadzenia kontroli poprzez żądanie dokumentowania spełniania warunku na etapie realizacji umowy. Wymaganymi dokumentami były:

- a) dokumenty potwierdzające posiadanie statusu zakładu pracy chronionej wraz z dokumentami potwierdzającymi zatrudnienie nie mniej niż 30% osób z niepełnosprawnościami (2 postępowania, w tym w jednym zamawiający zobligował wykonawcę do dostarczenia tych dokumentów po podpisaniu umowy, w drugim – zastrzegł sobie prawo do ich żądania na etapie realizacji umowy),
- b) pisemne oświadczenie/ zestawienie potwierdzające spełnianie wymogów w zakresie zastrzeżenia zamówienia (np. informacje o zatrudnieniu minimum 30% osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych, o których mowa w SIWZ i złożonej ofercie oraz o posiadaniu przez wykonawcę lub podwykonawcę statusu zakładu pracy chronionej (1 postępowanie).

Ponadto, w 3 badanych postępowaniach zamawiający we wzorach umów zawarli zapisy zobowiązujące wykonawców do dostarczania informacji o możliwej kwocie obniżenia wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej PFRON) przez zamawiającego.

#### 5. Sankcje z tytułu niespełnienia wymagań definiowanych na podstawie art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004

W trzech postępowaniach zamawiający przewidzieli w dokumentacji postępowania (umowy) sankcje za niespełnienie wymagań definiowanych na podstawie art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004. W każdym z tych postępowań kwestia ta została uregulowana inaczej.

W pierwszym zamawiający ustalił, że nieprzekazanie w określonym przez zamawiającego terminie dokumentów potwierdzających status wykonawcy oraz współczynnik zatrudnienia będzie skutkować odstąpieniem przez zamawiającego od umowy z winy wykonawcy.



Wykonawca będzie w takiej sytuacji zobowiązany do uiszczenia kary w wysokości 10% wartości brutto niedostarczonego przedmiotu umowy.

W drugim postępowaniu kara umowna dotyczyła przypadku, w którym nastąpi skrócenie okresu zatrudnienia osób, o których mowa w art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp2004 (kara w wysokości 0,5% wartości brutto przedmiotu zamówienia). Dodatkowo zamawiający zastrzegł, że sytuacja taka daje mu prawo do odstąpienia od umowy ze skutkiem natychmiastowym.

W trzecim z postępowań, w których w dokumentacji uwzględniono sankcje, kara umowna została przewidziana za nieprzedłożenie przez wykonawcę odpowiednich dokumentów dotyczących potwierdzenia spełnienia warunku wynikającego z art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004 (500,00 zł za każdy stwierdzony przypadek).

## 6. Przebieg postępowań

W 3 badanych postępowaniach wpłynęło łącznie 5 pytań dotyczących zastrzeżenia zamówienia zgodnie z art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004:

1. 3 pytania dotyczyły konsorcjum i odnosiły się do kwestii, czy każdy z konsorcjantów musi spełniać warunki udziału związane z zastrzeżeniem zamówienia zgodnie z art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004.

W pierwszym z nich wykonawca zwrócił się z prośbą o doprecyzowanie, czy wystarczające będzie, aby w przypadku podmiotów występujących wspólnie tylko jeden podmiot z konsorcjum zatrudniał nie mniej niż 30% osób z niepełnosprawnościami, co zamawiający określił w ramach warunków udziału w postępowaniu (zamawiający, powołując się na stanowisko UZP dotyczące ubiegania się o tzw. zamówienie zastrzeżone - zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004 - przez podmioty występujące wspólnie (konsorcjum wykonawców), wskazał, że każdy z podmiotów występujących wspólnie (członków konsorcjum) musi samodzielnie spełniać warunek udziału w postępowaniu dotyczący integracji osób z niepełnosprawnościami).

W drugim wykonawca zapytał, czy w przypadku konsorcjum każdy z konsorcjantów musi mieć status ZPCh (zamawiający wskazał, że spełnienie warunku przez jednego z konsorcjantów nie będzie oznaczało, że spełnia go konsorcjum).

W trzecim wykonawca zapytał, czy w przypadku podmiotów występujących wspólnie (w oparciu o art. 23 ust. 1 ustawy Pzp2004) wystarczające będzie spełnienie warunku zatrudniania osób z niepełnosprawnościami łącznie przez wykonawców – z zastrzeżeniem, że podmiot uprawniony do udzielenia zamawiającemu ulgi PFRON będzie liderem konsorcjum i zarazem podmiotem wystawiającym faktury (zamawiający udzielił odpowiedzi twierdzącej).

2. W czwartym pytaniu skierowano prośbę o wyjaśnienie, czy jeżeli wykonawca nie jest zakładem pracy chronionej, jednak zatrudnia osoby z niepełnosprawnościami (zgodnie z warunkiem postawionym przez zamawiającego - nie mniej niż 30% ogółu osób



zatrudnionych przez wykonawcę) i z tego tytułu może m.in. udzielać ulg PFRON, może ubiegać się o udzielenie zamówienia (zamawiający udzielił odpowiedzi twierdzącej).

3. W piątym przypadku padło pytanie, czy zamawiający dopuszcza, aby przy realizacji zamówienia uczestniczyli pracownicy posiadający orzeczenie o niepełnosprawności (z jednoczesnym zastrzeżeniem, że niepełnosprawność pracownika w żadnym stopniu nie wpływa na należyte wykonywanie obowiązków wynikających z zapisów umowy) (zamawiający udzielił odpowiedzi twierdzącej).

## 7. Wnioski z analizy postępowań

1. W postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, w których ujęta została klauzula zastrzeżona na podstawie art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004, definiowano ją poprawnie. Zamawiający prawidłowo rozumieli zastrzeżenie jako ograniczenie kręgu wykonawców mogących ubiegać się o udzielenie zamówienia publicznego wyłącznie do wykonawców, których działalność obejmuje integrację społeczno-zawodową osób z grup marginalizowanych oraz u których nie mniej niż 30% zatrudnionych pracowników stanowią osoby z grup społecznie marginalizowanych. W badanych postępowaniach w większości przypadków zamawiający wskazując na wymóg minimalnego poziomu zatrudnienia odnosili go do tej samej grupy lub grup osób, do których odwoływali się formułując wymóg prowadzenia integracji społeczno-zawodowej. W kilku badanych postępowaniach zamawiający określili wymóg prowadzenia integracji społeczno-zawodowej w odniesieniu do szerokiego katalogu grup wskazanych w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004, natomiast wymóg dotyczący minimalnego wskaźnika zatrudnienia zdefiniowali odnosząc go tylko do osób z niepełnosprawnościami albo osób z niepełnosprawnościami i osób z zaburzeniami psychicznymi.
2. Analiza postępowań prowadzi do wniosku, że nie wszyscy zamawiający w dokumentacji wprost wskazywali, że w przypadku zastrzeżenia zamówienia każdy z wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia powinien spełniać wymóg w zakresie integracji społeczno-zawodowej oraz wskaźnika procentowego zatrudnienia osób należących do jednej lub więcej kategorii, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004. Marginalnie wskazywano wprost w dokumentacji również na konieczność spełnienia powyższego wymogu przez podwykonawców.
3. Na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wszyscy zamawiający na potwierdzenie wymogów określonych na podstawie art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004 wymagali złożenia stosownych dokumentów (oświadczenia lub dokumentów wskazanych w § 11 Rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia) przez wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia. Natomiast niespełna połowa zamawiających przewidywała w umowie w sprawie zamówienia publicznego uprawnienia kontrolne odnośnie do spełnienia przez wykonawcę warunków wynikających z zastrzeżenia oraz sankcje.



Formalnie nie jest to wymóg wynikający z przepisów ustawy Pzp2004, a jedynie zalecany w interpretacji jako element pozwalający na weryfikację warunków wynikających z zastrzeżenia zamówienia na etapie umowy.

4. Wśród wykonawców najwięcej wątpliwości w przypadku postępowań zastrzeżonych budziła konieczność spełniania wymogów związanych z zastrzeżeniem zamówienia zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004 w przypadku, gdy o udzielenie zamówienia ubiega się konsorcjum. Z uwagi na fakt, że zasady ogólne wspólnego ubiegania się o udzielenie zamówienia dopuszczają łączenie potencjałów w celu spełnienia warunku udziału w postępowaniu, wykonawcy zmierzali do uzyskania odpowiedzi, że taki schemat wykazania spełnienia warunku powinien obowiązywać również przy zastrzeżeniu zamówienia. Większość zamawiających prawidłowo zanegowało taką możliwość.

Zdarzały się jednak również przypadki skupienia się zamawiających na uzyskaniu ulgi na PFRON i dopuszczenia możliwości łącznego spełniania wymogów wskazanych w art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004 przez podmioty wchodzące w skład konsorcjum.

#### **4.2.2. Zamówienia zastrzeżone na usługi zdrowotne, społeczne oraz kulturalne na podstawie art. 138p ustawy Pzp2004**

##### **1. Charakterystyka postępowań poddanych analizie**

Analizie w zakresie stosowania przez zamawiających art. 138p ustawy Pzp2004 poddano 24 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, spośród których 5 stanowiły postępowania powyżej, a 19 poniżej wartości progów unijnych.

Były to zamówienia na usługi, spośród których jedynie część była zgodna z kodami CPV wskazanymi w art. 138p ustawy Pzp2004 jako uprawniającymi do zastrzeżenia zamówienia na podstawie tego artykułu. Dla części wskazanych przez zamawiających rodzajów usług, jakie były przedmiotem badanych zamówień przy rzekomym zastosowaniu art. 138p (kody CPV), w tym np. usług pocztowych czy usług ochrony, ustawa Pzp2004 nie przewiduje możliwości zastosowania takiego instrumentu. Na 24 postępowania jedynie w 7 przypadkach wskazano kody CPV uprawniające do zastrzeżenia postępowania zgodnie z art. 138p ustawy Pzp2004.

Zamawiający reprezentowali:

- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp2004 – 14 postępowań, w tym:
  - Administracja rządowa centralna – 2 postępowania;
  - Administracja rządowa terenowa – 1 postępowanie;
  - Administracja samorządowa – 3 postępowania;
  - Jednostki organizacyjne administracji samorządowej – 2 postępowania;
  - Inne – 6 postępowań;



- Inne, niż jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – 5 postępowań;
- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy (podmiot prawa publicznego) – 3 postępowania;
- Związki podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 lub podmiotów, o których mowa w pkt 3 ustawy – 1 postępowanie;
- Zamawiający udzielający zamówień sektorowych – 1 postępowanie.

Postępowania były prowadzone w trybie przewidzianym w artykule 138o ustawy Pzp2004.

## 2. Analiza dokumentacji

Spośród poddanych analizie postępowań, żadne nie zawierało zapisów kwalifikujących je jako zamówienia zastrzeżone zgodnie z art. 138p ustawy Pzp2004.

Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać na przykład w niedokładnej analizie danych z udzielonych zamówień publicznych na potrzeby sprawozdawcze przez zamawiających. Ponadto, wydaje się, że zamawiający utożsamiali art. 138p ustawy Pzp2004 z uproszczoną procedurą udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi, o której mowa w art. 138o ustawy Pzp2004.

## 3. Przykładowe postępowania zastrzeżone zgodnie z art. 138p ustawy Pzp2004

W celu prześledzenia sposobu ujmowania w dokumentacji postępowania zastrzeżenia zgodnie z art. 138p ustawy Pzp2004, do analizy włączono dwa postępowania spoza bazy danych przygotowanej na podstawie danych z rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach za rok 2020.

Zamawiający w obydwu postępowaniach reprezentowali podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp2004 - jednostki organizacyjne administracji samorządowej.

Obydwa postępowania dotyczyły zamówienia na usługi społeczne objęte możliwością zastrzeżenia zamówienia na podstawie art. 138p ustawy Pzp2004 (CPV w jednym postępowaniu 85312000-9, w drugim - 85000000-9, 85320000-8, 85312000-9). Obydwa postępowania były prowadzone w trybie art. 138o ustawy Pzp2004.

Były to postępowania poniżej wartości progów unijnych.

## 4. Ujęcie zastrzeżenia w dokumentacji postępowania oraz umowie w sprawie zamówienia publicznego

W analizowanych postępowaniach zawierających zastrzeżenie zamawiający ujęli je w ogłoszeniu o zamówieniu i w SIWZ - w warunkach udziału w postępowaniu.

W obydwu przypadkach zamawiający ograniczyli udział podmiotów, które mogą wziąć udział w postępowaniu, do spełniających warunki wskazane w art. 138p ustawy Pzp2004 – wskazując wprost w ogłoszeniu oraz SIWZ warunki zgodnie z treścią tego artykułu.



W celu udokumentowania spełniania tych warunków, w obydwu postępowaniach, wykonawcy zobowiązani zostali do złożenia wraz z ofertą oświadczenia w tym zakresie. W jednym postępowaniu zamawiający dodatkowo wymagał złożenia odpisu z właściwego rejestru przedsiębiorców lub z centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej oraz statutu lub innego dokumentu stanowiącego podmiotu, a także uchwałę organu wewnętrznego podmiotu uprawnionego do podziału zysku w zakresie podziału zysku za ostatni zamknięty rok obrotowy.

W jednym z analizowanych postępowań umowa miała być zawarta na okres 3 lat, w drugim – na okres 2 lat.

Zamawiający nie ujmowali w projektach umów zapisów dotyczących sposobu dokumentowania spełniania warunków wynikających z zastrzeżenia zamówienia na podstawie art. 138p ustawy Pzp2004 na etapie realizacji zamówienia publicznego, nie wskazywali także sankcji za ich niespełnianie w trakcie realizacji zamówienia.

## 5. Wnioski z analizy postępowań

1. Analiza dokumentacji postępowań z bazy danych przygotowanej na podstawie danych z rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach za rok 2020 pod kątem zastosowania przepisów art. 138p ustawy Pzp2004 wskazuje, że żaden zamawiający, nie ujął w dokumentacji postępowania postanowień ograniczających krąg wykonawców mogących ubiegać się o takie zamówienie. Skalę niezrozumienia istoty omawianego instrumentu pokazuje fakt, że zdecydowana większość postępowań (7 na 24) nie dotyczyła nawet usług zdrowotnych, społecznych lub kulturalnych określonych kodami CPV wskazanymi w przepisie. Przyczyn takiego stanu rzeczy można przypuszczalnie upatrywać w niedokładnej analizie danych z udzielonych zamówień publicznych na potrzeby sprawozdawcze przez zamawiających. Ponadto, wydaje się, że zamawiający mogą utożsamiać art. 138p ustawy Pzp2004 z uproszczoną procedurą udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi, o której mowa w art. 138o ustawy Pzp2004.
2. Bazując na dokumentacji dwóch włączonych do bazy postępowań zawierających zastrzeżenie, o którym mowa w art. 138p ustawy Pzp2004, należy wskazać, że zamawiający, którzy zdecydowali się zastosować omawiany instrument, prawidłowo ujęli zastrzeżenie w SIWZ i ogłoszeniu o zamówieniu. W omawianych przypadkach właściwym byłoby również uwzględnienie w dokumentacji postępowań postanowień umownych zabezpieczających zamawiającego przed niewywiązywaniem się ze spełnienia określonych przepisem wymagań na etapie realizacji zamówienia, co jest szczególnie istotne zwłaszcza w kontekście okresu, na jaki zawierane były umowy (2 lub 3 lata). Takie zapisy jednak nie zostały zidentyfikowane w tych dwóch badanych postępowaniach.



#### 4.2.3. Klauzula dotycząca zatrudnienia na podstawie umowy o pracę zgodnie z art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004

##### 1. Charakterystyka postępowań poddanych analizie

Analizie w zakresie stosowania przez zamawiających art. 29 ust. 3a (oraz art. 36 ust. 2 pkt 8a) ustawy Pzp2004 poddano 24 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, spośród których 12 stanowiły postępowania powyżej, a 12 poniżej - wartości progów unijnych.

Spośród wybranych do analizy postępowań 6 było postępowaniami na roboty budowlane, a 16 na usługi. Wśród analizowanych postępowań znalazły się również 2 postępowania na dostawy, mimo że w tym wypadku nie ma obowiązku stosowania przedmiotowej klauzuli.

Zamawiający reprezentowali:

- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp2004 – 4 postępowania, w tym:
  - Administracja samorządowa – 1 postępowanie;
  - Inne – 3 postępowania;
- Inne, niż jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – 4 postępowania;
- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy (podmiot prawa publicznego) – 4 postępowania;
- Związki podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 lub podmiotów, o których mowa w pkt 3 ustawy Pzp2004 – 4 postępowania;
- Zamawiający udzielający zamówień sektorowych – 4 postępowania;
- Zamawiający, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp2004 – 4 postępowania.

Spośród 24 analizowanych postępowań 23 były prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. 1 postępowanie dotyczyło zamówienia na usługi społecznej i inne szczególne usługi, o szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia poniżej 750 000 EUR.

Przedmiotowe postępowania dotyczyły m.in. usług porządkowych, pocztowych, pralniczych oraz robót budowlanych – przebudów budynków lub ulic.

##### 2. Sposób ujęcia klauzuli dotyczącej zatrudnienia na podstawie umowy o pracę

Klauzula na podstawie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004 została ujęta w 22 z 24 postępowań poddanych analizie. Co do zasady, wymogi wynikające z zastosowania klauzuli zostały ujęte w opisie przedmiotu zamówienia oraz w projektach umowy. W 2 postępowaniach sprawozdanych jako zawierające klauzulę na podstawie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004 odpowiednie zapisy nie zostały ujęte w dokumentacji (jedno postępowanie obejmowało usługi ubezpieczenia, drugie – dostawę, w związku z czym w tym drugim przypadku klauzula nie była obowiązkowa).





W kilku postępowaniach (3 na 22) zapisy dotyczące klauzuli na podstawie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004 nie znalazły się bezpośrednio w treści projektu umowy. W 2 z tych postępowań zastrzeżono przy tym, że SIWZ stanowił integralną część umowy.

Zgodnie z treścią art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004 zamawiający określał w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności miało polegać na wykonywaniu pracy w sposób określony w np. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Czynności te powinny zatem zostać dokładnie wyspecyfikowane w dokumentacji postępowania. W 18 spośród 22 zawierających klauzulę postępowaniach czynności te zostały wskazane wprost, w 2 przypadkach poprzez odwołanie do odpowiedniego dokumentu, w którym te czynności wskazano (były to: Specyfikacja Techniczna Wykonania i Odbioru oraz przedmiar robót – zamówienia na roboty budowlane). W dwóch przypadkach zamawiający nie dokonali wyspecyfikowania czynności. W pierwszym przypadku zamawiający w opisie przedmiotu zamówienia ograniczył się do ogólnego wskazania, że wymaga zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę pracowników realizujących zamówienie (postępowanie o zamówienie publiczne na dostawy, poniżej progu unijnego). Warto jednak mieć na uwadze, że było to postępowanie dotyczące dostawy, zatem klauzula nie miała w tym wypadku charakteru obligatoryjnego. W drugim przypadku zamawiający w SIWZ wskazał, że wymaga zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę, natomiast w umowie został zawarty również ogólnie sformułowany zapis mówiący, że wykonawca zobowiązuje się do zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez wykonawcę, podwykonawców lub dalszych podwykonawców, realizujących usługi lub roboty budowlane, osób wykonujących czynności na terenie zamawiającego, jeżeli czynności te polegają na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666) (zamówienie na usługi, powyżej progu unijnego).

### **3. Sposób dokumentowania zatrudnienia na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia**

W analizowanych postępowaniach wystąpiło stosunkowo duże zróżnicowanie w określaniu sposobu dokumentowania i definiowaniu uprawnień kontrolnych zamawiającego (zakresu informacji, jakich może żądać zamawiający oraz dokumentów potwierdzających – oświadczeń, kopii umów, list, wykazów).

Najczęściej zamawiający żądali:

- 1) oświadczenia wykonawcy lub podwykonawcy o zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę osób wykonujących określone czynności (14 postępowań),
- 2) poświadczoną za zgodność z oryginałem kopii umowy/umów o pracę (12 postępowań),



- 3) zaświadczenia właściwego oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej ZUS), potwierdzającego opłacanie przez wykonawcę lub podwykonawcę składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne z tytułu zatrudnienia na podstawie umów o pracę za ostatni okres rozliczeniowy (6 postępowań),
- 4) poświadczonej za zgodność z oryginałem, kopii dowodu potwierdzającego zgłoszenie pracownika przez pracodawcę do ubezpieczeń (5 postępowań),
- 5) wykazu osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (3 postępowania),
- 6) dokumentów potwierdzających opłacanie składek do ZUS i podatków (bez wyspecyfikowania ich rodzaju) (2 postępowania),
- 7) dokumentów określonych w dokumentacji jako „inne dokumenty - zawierające informacje, w tym dane osobowe, niezbędne do weryfikacji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, w szczególności: imię i nazwisko zatrudnionego pracownika, datę zawarcia umowy o pracę, rodzaj umowy o pracę, zakres obowiązków pracownika” (2 postępowania),
- 8) dokumentacji określonej przez zamawiającego jako „wydruki ZUS” (1 postępowanie).

Część zamawiających wymagała podania imion i nazwisk osób, które będą zatrudnione w oparciu o umowę o pracę. W niektórych przypadkach zamawiający zobowiązywali wykonawców do pełnego zanonimizowania przekazywanych kopii dokumentów (zawartych umów o pracę)<sup>52</sup>.

#### **4. Uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełnienia przez wykonawcę wymagań, o których mowa w art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004**

Zakres uprawnień, jakie przewidywali dla siebie zamawiający na etapie realizacji zamówienia, najczęściej dotyczył prawa do żądania określonych dokumentów, potwierdzających spełnienie wymagań – tego typu wymagania zawarli niemal wszyscy zamawiający (tj. 21 zamawiających na 22 postępowania zawierające klauzulę).

W 12 postępowaniach zamawiający zawarli prawo do żądania wyjaśnień w przypadku wątpliwości dotyczących klauzuli. Dodatkowo w 2 postępowaniach przewidziano możliwość poinformowania Państwowej Inspekcji Pracy o podejrzeniu zastąpienia umowy o pracę umową cywilnoprawną.

Zamawiający przewidywali także możliwość zwrócenia się do Państwowej Inspekcji Pracy z prośbą o przeprowadzenie kontroli w wypadku podejrzenia lub dostrzeżenia nieprawidłowości (12 postępowań).

W 9 postępowaniach zamawiający zastrzegli sobie prawo do kontroli na miejscu realizacji danego świadczenia.

---

<sup>52</sup> Powyższe może wynikać, z faktu iż w trakcie obowiązywania tej klauzuli zmieniła się interpretacja dotycząca anonimizacji danych osobowych ujętych w kopiach przekazywanych zamawiającemu umów o pracę. Początkowo wymagana była pełna anonimizacja danych osobowych. Od roku 2017, zgodnie z opinią GIODO, jest możliwe wymaganie podania imienia i nazwiska pracownika. Jednak jeszcze w 2020 roku nadal niektórzy zamawiający wymagali pełnej anonimizacji danych osobowych osób wykonujących na podstawie umowy o pracę wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia.



Wśród wybranych do analizy postępowań w jednym przypadku zamawiający nie określił uprawnień kontrolnych.

## 5. Sankcje z tytułu niespełnienia wymagań, definiowanych na podstawie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004

Sankcje z tytułu braku realizacji zobowiązań określanych na podstawie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004 w zdecydowanej większości badanych postępowań przyjmowały formę kar umownych. Zamawiający definiowali sankcje finansowe w różnej wysokości, obliczanej jako:

- a) określona kwota za każdy przypadek niezrealizowania klauzuli (każdą osobę niezatrudnioną) lub za każde nieprzedłożenie odpowiednich dokumentów (9 postępowań)
- b) % od wynagrodzenia za każdy przypadek niezrealizowania klauzuli (każdą osobę niezatrudnioną) lub za każde nieprzedłożenie odpowiednich dokumentów (8 postępowań)
- c) wielokrotność (iloczyn) minimalnego wynagrodzenia za pracę za każdy przypadek niezrealizowania klauzuli (każdą osobę niezatrudnioną) (4 postępowania).

W jednym badanym postępowaniu zamawiający określił sankcję finansową także za każdy przypadek nieutrzymania ciągłości zatrudnienia na podstawie umowy o pracę.

Poza sankcjami finansowymi zamawiający przewidywali możliwość odstąpienia od umowy z winy wykonawcy (4 postępowania).

Wskazane sankcje dotyczyły zarówno przypadków niezrealizowania klauzuli, tj. niezatrudnienia osób na podstawie umowy o pracę, jak i nieprzedłożenia dokumentów:

- sankcje z tytułu braku zatrudnienia zgodnie z klauzulą na podstawie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004 zostały przewidziane w 10 postępowaniach,
- sankcje z tytułu braku dokumentacji (niezłożenie odpowiednich dokumentów) w 4 postępowaniach,
- sankcje za niezatrudnienie zgodnie z zapisami klauzuli na podstawie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004 oraz za niezłożenie odpowiednich dokumentów – 7 postępowań.

Jednocześnie w 7 postępowaniach zamawiający zastrzegali, że niezłożenie dokumentów będzie równoznaczne z niezrealizowaniem obowiązku wynikającego z art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004.

W dwóch przypadkach zamawiający nie określili żadnych sankcji z tytułu niezrealizowania wymogów określonych w klauzuli na podstawie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004.

## 6. Przebieg postępowań

Jednym z istotnych elementów wpływających na przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego są pytania, jakie wpływają w trakcie tego postępowania, w tym – dotyczące klauzuli na podstawie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004.



W zdecydowanej większości analizowanych postępowań nie odnotowano wpływu w trakcie postępowania zapytań dotyczących klauzuli na podstawie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004. Pytania takie wystąpiły jedynie w 3 postępowaniach, w tym w jednym o wartości przekraczającej wartość progów unijnych i dwóch poniżej tej wartości. Pytania dotyczyły:

1. konieczności wskazywania imion i nazwisk osób zatrudnionych przez wykonawcę na podstawie umowy o pracę (zamawiający pozostawił zapisy SIWZ bez zmian, powołując się na art. 143e ust. 2 ustawy Pzp2004);
2. prośby o zmianę zapisu dotyczącego braku konieczności zatrudnienia kierownika budowy na umowę o pracę (zamawiający nie wyraził zgody);
3. prośby o rezygnację z zapisów w umowie dotyczących kar za niezrealizowanie klauzuli (na co zamawiający nie wyraził zgody).

## 7. Wnioski z analizy postępowań

1. Klauzula zatrudnieniowa na podstawie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004 jest najlepiej rozpoznana przez zamawiających klauzulą społeczną.
2. Klauzula dotycząca zatrudnienia na podstawie umowy o pracę w zdecydowanej większości była stosowana przez zamawiających poprawnie. Zapisy dotyczące umów o pracę były najczęściej konstruowane w oparciu o wzory klauzul zaproponowanych przez Prezesa UZP, co przyniosło znaczne ujednoczenie wymagań zamawiających zarówno w zakresie instrumentów kontrolnych, jak i możliwych sankcji.
3. W większości przypadków zamawiający jasno określili zobowiązania wobec wykonawcy, specyfikując szczegółowo czynności, co do których istniał obowiązek zatrudniania w oparciu o umowę o pracę. Przypadki ogólnych postanowień w tym zakresie zdarzały się rzadko.
4. Klauzula zatrudnieniowa była ujmowana przez zamawiających w brzmieniu zgodnym z treścią wynikającą z ustawy Pzp2004. O ile jednak zamawiający nie różnicowali treści samej klauzuli, o tyle przewidywali odmienne sposoby dokumentowania jej spełnienia.
5. Analizowane dane wskazują, że nie wszyscy zamawiający śledzili na bieżąco interpretacje oraz zmiany ustawy Pzp2004 odnoszące się do kwestii anonimizacji danych osobowych ujętych w kopiach umów o pracę, których zamawiający mogli wymagać w celu potwierdzenia wypełnienia obowiązków nałożonych klauzulą. Tym niemniej w większości analizowanych postępowań zamawiający prawidłowo wyłączały od obowiązku anonimizacji dane odnoszące się do imienia i nazwiska zatrudnionego pracownika, daty zawarcia umowy o pracę, rodzaju umowy o pracę oraz zakresu obowiązku pracowników.
6. W zdecydowanej większości analizowanych przypadków zamawiający przewidywali sankcje za naruszenia obowiązków wynikających z omawianej klauzuli. Nie wszystkie wydają się jednak skonstruowane adekwatnie do rodzaju i charakteru naruszeń.
7. W analizowanych postępowaniach znalazły się dwa odnoszące się do dostaw, pomimo że omawiana klauzula miała charakter obligatoryjny jedynie w odniesieniu do robót budowlanych i usług, przy czym w pierwszym z nich mimo wskazania na przedmiotową



klauzulę w sprawozdaniu rocznym, odpowiednie zapisy nie znajdowały się w dokumentacji zamówienia. Natomiast w drugim postępowaniu, w zakresie zobowiązania do zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, wskazano ogólnie na personel realizujący zamówienie bez wyspecyfikowania konkretnych czynności. Przepuszczalnie mogło to wynikać z pomyłki zamawiającego np. znajdującej swe źródło w niedostosowaniu wzoru dokumentacji do przedmiotu postępowania.

8. Wykonawcy, mimo jasno określonych zobowiązań w przepisach prawnych, istniejących opinii prawnych i przykładowych klauzul, w kilku badanych postępowaniach zgłaszali wątpliwości co do zasad wynikających z ujęcia w wymogach klauzuli dotyczącej zatrudnienia na podstawie umowy o pracę zgodnie z art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004. Na podstawie pytań do SIWZ można stwierdzić, że stanowiła ona pewne wyzwanie, o czym świadczą pytania i prośby ze strony wykonawców m.in. o rezygnację z kar za jej niezrealizowanie albo brak konieczności wskazywania imion i nazwisk pracowników.

#### **4.2.4. Odwołanie się do aspektów społecznych lub związanych z zatrudnieniem, w ramach wymogów związanych z realizacją zamówienia, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004**

##### **1. Charakterystyka postępowań poddanych analizie**

Analizie w zakresie stosowania przez zamawiających aspektów społecznych związanych z realizacją zamówienia, w tym związanych z zatrudnieniem, na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 poddano 24 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, spośród których 9 stanowiły postępowania powyżej, a 15 poniżej wartości progów unijnych.

W wybranych do analizy postępowaniach znalazło się 17 postępowań na usługi, 5 postępowań na roboty budowlane oraz 2 postępowania na dostawy.

Przedmiotowe postępowania dotyczyły głównie usług sprzątnia, utrzymania czystości.

Zamawiający reprezentowali:

- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp2004 – 12 postępowań, w tym:
  - Administracja rządowa centralna – 3 postępowania;
  - Administracja rządowa terenowa – 2 postępowania;
  - Administracja samorządowa – 2 postępowania;
  - Jednostki organizacyjne administracji samorządowej – 1 postępowanie;
  - Inne – 4 postępowania;
- Inne, niż jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – 5 postępowań;
- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp2004 (podmiot prawa publicznego) – 6 postępowań;
- Związki podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 lub podmiotów, o których mowa w pkt 3 ustawy Pzp2004 – 1 postępowanie.



Spośród 24 analizowanych postępowań 21 było prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, pozostałe 2 na podstawie przepisów art. 138o ustawy Pzp2004 i 1 w trybie przetargu ograniczonego.

Wśród 24 postępowań zadeklarowanych w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach jako zawierające omawianą klauzulę, zapisy odnoszące się do tej klauzuli zostały w praktyce zawarte tylko w 5 postępowaniach (3 postępowania poniżej oraz 2 powyżej progów unijnych).

W kolejnych 19 nie znalazły się zapisy dotyczące zastosowania art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004. W 10 spośród nich klauzula znalazła odzwierciedlenie w kryteriach oceny ofert (co jest zgodne z art. 91 ust. 2 ustawy Pzp2004 i dotyczy uwzględnienia aspektów społecznych w kryteriach oceny, a nie określenia wymagań związanych z realizacją zamówienia, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004). Spośród tych 10 postępowań, w których zamawiający uwzględnili społeczne kryteria oceny ofert, w 3 w ogłoszeniu o zamówieniu wprost wskazano, że nie przewiduje się wymagań związanych z realizacją zamówienia, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy.

W postępowaniach, w których udało się zidentyfikować zastosowanie klauzuli na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004, **dotyczyła ona wymagań związanych z zatrudnieniem osób z grup defaworyzowanych.**

## **2. Sposób ujęcia klauzuli dotyczącej zatrudnienia osób, o których mowa w 29 ust. 4 ustawy Pzp2004**

W 3 z 5 badanych postępowań zamawiający wskazywali wprost na jedną konkretną grupę osób, jakie mają być zatrudnione do realizacji zamówienia. W 2 przypadkach były to osoby z niepełnosprawnościami, a w trzecim osoby bezrobotne.

W przypadku osób z niepełnosprawnościami w pierwszym badanym postępowaniu zamawiający wymagał, by co najmniej 30% łącznej ilości godzin prac porządkowych stanowiących przedmiot zamówienia wykonywane było przez osoby posiadające orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, a w drugim postępowaniu inny zamawiający wskazał liczbę osób z niepełnosprawnościami, które wykonawca ma zatrudnić dla realizacji określonych zadań.

W przypadku osób bezrobotnych, zamawiający na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 określił wymóg zatrudnienia minimum 3 osób bezrobotnych do realizacji zamówienia oraz w kryteriach oceny ofert przyznawał punkty za zatrudnienie do realizacji zamówienia osób bezrobotnych w liczbie większej niż zdefiniowane minimum, ale nie większej niż 10 osób.

W pozostałych 2 przypadkach zamawiający wymóg zatrudnienia ujęli szerzej, wyszczególniając kilka kategorii osób defaworyzowanych, które mają być zatrudnione do realizacji przedmiotu zamówienia.



W pierwszym z nich zamawiający wskazał, że zamówienie mogą wykonywać wyłącznie wykonawcy, którzy w związku z realizacją niniejszego zamówienia zatrudnią minimum jedną osobę (na czas realizacji zamówienia) z co najmniej jednej z poniższych grup:

1. bezrobotnych w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1482 i 1622);
2. młodocianych, o których mowa w przepisach prawa pracy, w celu przygotowania zawodowego;
3. osób niepełnosprawnych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1172, 1495 i 1696);
4. innych osób niż określone w pkt 1, 2 lub 3, o których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1828) lub we właściwych przepisach państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

W drugim przypadku zamawiający w zamówieniu zastrzeżonym określił również wymagania dotyczące zatrudnienia do realizacji zamówienia osób z grup defaworyzowanych zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004. Wymagania w zakresie zatrudnienia dotyczyły osób z tych samych grup defaworyzowanych, do których ten zamawiający odnosił się przy zastosowaniu zastrzeżenia zamówienia na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004:

1. „Zamawiający, na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004, zastrzega, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie Wykonawcy, u których:
  - a) co najmniej 20% zatrudnionych pracowników na podstawie umów o pracę lub umów równoważnych stanowią osoby niepełnosprawne, tj. osoby spełniające przesłanki statusu niepełnosprawności, określone ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. 2020 r. poz. 426 z późn. zm.) lub z właściwymi przepisami państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego,
  - b) co najmniej 10% zatrudnionych pracowników na podstawie umów o pracę lub umów równoważnych stanowią osoby bezrobotne w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 1409) lub z właściwymi przepisami państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego,
  - c) co najmniej 10% zatrudnionych pracowników na podstawie umów o pracę lub umów równoważnych stanowią osoby do 30 roku życia oraz po ukończeniu 50 roku życia, posiadające status osoby poszukującej pracę, bez zatrudnienia.
2. Zamawiający zastrzega, że liczba osób przy wykonaniu zamówienia powinna wynosić, co najmniej:
  - a) 2 osoby niepełnosprawne, zgodnie z pkt 1a),
  - b) 1 osobę bezrobotną, zgodnie z pkt 1b),



- c) 1 osobę do 30 roku życia lub po ukończeniu 50 roku życia, posiadającą status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia zgodnie z pkt 1c)”.

### 3. Sposób dokumentowania zatrudnienia osób, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004

W celu udokumentowania zatrudnienia osób defaworyzowanych do realizacji zamówienia, zamawiający na podstawie zapisów w umowie żądali:

1. oświadczenia składanego po podpisaniu umowy (przykładowy zakres informacji: dokładne określenie podmiotu składającego oświadczenie, data złożenia oświadczenia, informacja o zatrudnieniu do realizacji niniejszego zamówienia określonej osoby/osób wraz ze wskazaniem do jakiej kategorii osób defaworyzowanych należy/-ą i określenie okresu, na jaki została/ły zatrudnione) – 2 postępowania,
2. comiesięcznego oświadczenia (zestawienia) z informacjami potwierdzającymi spełnienie warunku związanego z art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 (np. o liczbie godzin prac porządkowych ogółem na danym budynku, ilości godzin prac porządkowych wykonywanych przez osoby z orzecznym stopniem niepełnosprawności z podaniem liczby osób wykonujących w przypadku postępowania, w którym wymagano określonego odsetka godzin realizowanego przez osoby z niepełnosprawnościami) – 1 postępowanie,
3. dokumentów dotyczących ewidencji czasu pracy (np. czasu pracy osób z niepełnosprawnościami, bezrobotnych, osób do 30 roku życia oraz po ukończeniu 50 roku życia posiadających status osoby poszukującej pracę, bez zatrudnienia ze wskazaniem czynności, które były wykonywane przez te osoby oraz comiesięcznego raportowania tego czasu pracy) – 1 postępowanie,
4. umowy o pracę z widocznymi takimi danymi, jak imię i nazwisko pracownika, data zawarcia umowy, rodzaj umowy o pracę – 2 postępowania,
5. dokumentów potwierdzających status osoby/ osób defaworyzowanej/-ych, np. orzeczenia/ń potwierdzających niepełnosprawność, zanonimizowanych w sposób zapewniający ochronę danych osobowych pracowników lub w innym postępowaniu: orzeczenia o niepełnosprawności wydanego przez zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności lub orzeczenia o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy wystawionego przez lekarza orzecznika ZUS lub właściwego dokumentu określonego w analogicznych przepisach państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego – 2 postępowania,
6. innych dokumentów, np. zaświadczenia właściwego oddziału ZUS potwierdzającego opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne z tytułu zatrudnienia na podstawie umów o pracę za ostatni okres rozliczeniowy lub do wglądu kopii





dowodu potwierdzającego zgłoszenie pracownika przez pracodawcę do ubezpieczeń zawierającej imię i nazwisko osoby zatrudnionej – 1 postępowanie.<sup>53</sup>

Zakres dokumentów potwierdzających zatrudnienie osób zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 był zatem zróżnicowany, poza oświadczeniami, zamawiający wymagali ewidencjonowania czasu pracy, składania kopii dokumentów poświadczających zatrudnienie oraz kopii dokumentów poświadczających przynależność osób do określonej grupy zagrożonej wykluczeniem społecznym. Należy wskazać, że wymagając danych osobowych należących do szczególnych kategorii danych zgodnie z art. 9 RODO<sup>54</sup> takich jak dane dotyczące osób z niepełnosprawnościami, w badanych postępowaniach zamawiający nie zawsze stosowali się do opinii Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych<sup>55</sup> oraz przykładowej klauzuli dotyczącej zatrudnienia do realizacji zamówienia osób, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 1 – 4 ustawy Pzp2004 przygotowanej przez Urząd Zamówień Publicznych<sup>56</sup>.

#### **4. Uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełnienia przez wykonawcę wymagań, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004**

We wszystkich 5 postępowaniach, w których zostały zastosowane wymagania dotyczące zatrudnienia osób z grup defaworyzowanych na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004, zamawiający zastrzegli sobie uprawnienia mające na celu weryfikację spełnienia przez wykonawców wymagań w tym zakresie. Odpowiednie zapisy zostały określone w treści umów w sprawie zamówienia publicznego i uprawniały zamawiających do<sup>57</sup>:

- a) żądania przedłożenia odpowiednich oświadczeń i dokumentów w określonym w umowie terminie – 5 postępowań,
- b) zobowiązania do przedłożenia określonych dokumentów na żądanie zamawiającego – 2 postępowania,
- c) żądania wyjaśnień w przypadku wątpliwości w zakresie potwierdzenia spełnienia wymogów dotyczących art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 – 3 postępowania.

Dodatkowo 2 zamawiających zawarło zapis uprawniający ich do kontroli w miejscu wykonywania świadczenia.

---

<sup>53</sup> Wskazana liczba postępowań ogółem jest wyższa niż 5 ze względu na fakt, iż w przypadku kilku postępowań był wymagany więcej niż jeden rodzaj dokumentu.

<sup>54</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

<sup>55</sup> [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0023/32864/Opinia-Generalnego-Inspektora-Ochrony-Danych-Osobowych.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0023/32864/Opinia-Generalnego-Inspektora-Ochrony-Danych-Osobowych.pdf).

<sup>56</sup> <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/zrownowazone-zamowienia-publiczne/spoleczne-zamowienia/przydatne-informacje/klauzule-spoeczne>.

<sup>57</sup> Suma wskazanych postępowań jest wyższa niż 5, ponieważ w jednym postępowaniu występowało kilka ze wskazanych zapisów.



## 5. Sankcje z tytułu niespełnienia wymagań, definiowanych na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004

Sankcje z tytułu niespełnienia wymagań dotyczących zatrudnienia osób z grup defaworyzowanych określonych na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 zostały przewidziane we wszystkich 5 analizowanych postępowaniach. Odpowiednie zapisy w tym zakresie zostały przygotowane w umowach w sprawie zamówienia publicznego.

Sankcje miały formę kar umownych, które zostały określone:

- a) kwotowo (100 zł za każdy przypadek naruszenia przez wykonawcę terminów/obowiązków związanych z realizacją zamówienia zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004; 500,00 zł za każde nieterminowe dostarczenie imiennego wykazu; 1.000,00 zł za każdy stwierdzony przypadek niezatrudnienia osoby zgodnie z deklaracją),
- b) procentowo (2% całkowitego wynagrodzenia za realizację zamówienia za każde nieprzedstawienie oświadczenia dotyczącego potwierdzania spełniania zadeklarowanych wymagań).

Ponadto, w dwóch umowach w badanych postępowaniach zostały przewidziane sankcje w postaci możliwości odstąpienia od umowy. Jeden z zamawiających zastrzegł, że w przypadku trzykrotnego nieprzedstawienia odpowiedniego oświadczenia, może odstąpić od umowy, co będzie traktowane jako odstąpienie z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Drugi z kolei zawarł w umowie zapisy umożliwiające mu odstąpienie od umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku niewywiązania się przez wykonawcę z deklaracji zatrudnienia osób należących do określonych kategorii osób.

## 6. Przebieg postępowań

W dwóch z analizowanych postępowań odnotowano pytania dotyczące wymogu związanego z art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004.

W jednym z postępowań wykonawca poprosił o wyjaśnienie, czy w związku z wymogiem zatrudnienia osób niepełnosprawnych zamawiający wymaga od wykonawcy odpisu na PFRON (zamawiający udzielił odpowiedzi, w której wskazał, że wymaga kopii orzeczenia o niepełnosprawności).

W drugim postępowaniu wykonawca zapytał, czy musi zagwarantować zamawiającemu ulgę z tytułu PFRON (zamawiający, powołując się na zapisy SIWZ, poinformował wykonawcę, że wykonawca jest zobowiązany do przekazywania zamawiającemu informacji o kwocie obniżenia w przypadku korzystania z takiego obniżenia).

## 7. Wnioski z analizy postępowań

1. Wszystkie zidentyfikowane przypadki zastosowania klauzuli z art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 dotyczyły wymogu zatrudnienia osób z grup marginalizowanych do realizacji zamówienia. Zamawiający najczęściej wymagali zatrudnienia osób



z niepełnosprawnościami lub bezrobotnych. Powyższe pokazuje, że przedmiotowa klauzula najczęściej była stosowana w wymiarze prozatrudnieniowym, natomiast pozostałe aspekty społeczne były uwzględniane znaczenie rzadziej.

2. Część postępowań analizowanych pod kątem zastosowania przepisów art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 zawierała zapisy odnoszące się aspektów społecznych związanych z zatrudnieniem osób z grup społecznie marginalizowanych, jednak ujętych w kryteriach oceny ofert.
3. Większość stosowanych przez zamawiających zapisów nawiązywała do brzmienia wzorcowej klauzuli prozatrudnieniowej opracowanej przez UZP i była skonstruowana prawidłowo, jednakże w części analizowanych postępowań zakres informacji i dokumentów żądanych przez zamawiających od wykonawcy w celu weryfikacji spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004, nie uwzględniał zagadnień związanych z ochroną szczególnie wrażliwych danych osobowych. Część zamawiających stosowała wymóg żądania dokumentów potwierdzających status osób z niepełnosprawnościami np. orzeczenia o niepełnosprawności, pomimo wskazywania we wzorcowej klauzuli UZP na brak możliwości żądania dokumentów zawierających dane osobowe w przypadku takich osób.
4. Zamawiający prawidłowo rozumieli istotę omawianej klauzuli, wymagając, by wskazane osoby defaworyzowane były zatrudnione do realizacji danego przedmiotu zamówienia.
5. Wszystkie przypadki zastosowania wymogu obejmowały również zdefiniowanie uprawnień kontrolnych zamawiających oraz sankcji na wypadek braku realizacji wymogu przez wykonawcę.
6. W analizowanych postępowaniach, znalazł się przypadek, w którym zamawiający obok wymagania zatrudnienia osób z grup marginalizowanych, punktował w ramach kryteriów poza cenowych zwiększenie zatrudnienia osób z tych grup do realizacji zamówienia. Ponadto, jeden z zamawiających połączył wymóg z art. 29 ust. 4 z zastosowaniem zamówienia zastrzeżonego na podstawie art. 22 ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004. Powyższe wskazuje, że niektórzy zamawiający dostrzegają możliwość holistycznego podejścia do stosowania w ramach procesu zakupowego różnych aspektów społecznych, wzmacniając efekt wsparcia osób marginalizowanych na skutek wykorzystania zróżnicowanych instrumentów ustawowych służących do tych celów.
7. Na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wątpliwości wykonawców budziły tylko te postępowania, w których zamawiający wymagali zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Wykonawcy zwracali się z prośbą o doprecyzowanie kwestii ulgi z tytułu PFRON.



#### **4.2.5. Wymogi dotyczące dostępności dla osób z niepełnosprawnościami lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004**

##### **1. Charakterystyka postępowań poddanych analizie**

Analizie w zakresie stosowania przez zamawiających art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004 poddano 24 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, spośród których 11 stanowiły postępowania poniżej, a 13 powyżej wartości progów unijnych.

Spośród wybranych do analizy postępowań 14 obejmowało zamówienia na usługi, 6 – na roboty budowlane, a 4 na dostawy.

Ich przedmioty dotyczyły w szczególności: prac remontowych i modernizacyjnych oraz usług sprzątanania.

Analiza objęła 24 postępowania różnych rodzajów zamawiających. Zamawiający reprezentowali:

- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp2004 – 12 postępowań, w tym:
  - Administracja rządowa centralna – 2 postępowania;
  - Administracja rządowa terenowa – 1 postępowanie;
  - Administracja samorządowa – 3 postępowania;
  - Jednostki organizacyjne administracji samorządowej – 2 postępowania;
  - Inne – 4 postępowania;
- Inne, niż jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – 5 postępowań;
- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp2004 (podmiot prawa publicznego) – 2 postępowania;
- Zamawiający udzielający zamówień sektorowych – 4 postępowania;
- Zamawiający, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp2004 – 1 postępowanie.

20 postępowań, które poddano analizie w ramach charakteryzowanego instrumentu, było prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, 3 na podstawie art. 138o ustawy Pzp2004 i 1 w trybie przetargu ograniczonego.

##### **2. Uwzględnienie wymogów dotyczących zapewnienia dostępności dla osób z niepełnosprawnościami lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004 w dokumentacji postępowania**

Spośród poddanych analizie 24 postępowań wymagania dotyczące dostępności dla osób z niepełnosprawnościami lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników zgodnie z art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004 zostały uwzględnione w 22 postępowaniach (11 poniżej i 11 powyżej wartości progów unijnych).



Zapisy w dokumentacji przetargowej były bardzo zróżnicowane, co jest pochodną różnych przedmiotów zamówienia.

W części postępowań charakter przedmiotu zamówienia traktowano jako uwzględnienie wymagań dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami:

- a) roboty budowlane polegające na wymianie pokrycia dachowego i orywnowania na czterech budynkach zajmowanych przez Warsztat Terapii Zajęciowej. Inwestycja dofinansowana była ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w ramach „Programu wyrównywania różnic między regionami III” (obiekt jest przeznaczony dla osób niepełnosprawnych);
- b) dostawa wyposażenia - zamówienie było realizowane w ramach projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej, dotyczącego włączenia społecznego osób z niepełnosprawnościami.

W zakresie precyzowania konkretnych zapisów dotyczących sposobu zapewnienia dostępności zamawiający zawarli w dokumentacji przetargowej wymagania odnoszące się do:

- uwzględnienia w realizacji zamówienia potrzeb osób z niepełnosprawnościami (poprzez ogólne wskazanie na art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004 lub wyszczególnienie wymagań np. pogrubienie posadzki przy wyjściu z pokoju, celem zmniejszenia różnicy wysokości pomiędzy korytarzem, a pokojem biurowym; wyposażenie drzwi w samozamykacze; umieszczenie w windzie panelu sterowego z przyciskami Braille, przystosowanie pojazdów do przewozu osób z niepełnosprawnościami oraz odpowiednie uprawnienia osób świadczących takie przewozy albo odpowiedniej realizacji usługi stanowiącej przedmiot zamówienia; odśnieżania w sposób, który uwzględni potrzeby osób z niepełnosprawnościami, czy przeszkolenia osób sprzątających, by pomogły przemieścić się osobie z niepełnosprawnością) – 17 postępowań,
- dostępności wynikające z przepisów unijnych, a związane z realizacją projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej, tj. odwołanie się do przestrzegania „Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020” – 3 postępowania, w tym na:
  - obsługę badawczą procesu przygotowania i oceny działań komunikacyjnych Funduszy Europejskich 2020/2021,
  - usługę polegającą na realizacji prac związanych z weryfikacją w zakresie pierwszej pary oczu wniosków o płatność składanych przez beneficjentów realizujących projekty w oparciu o umowy o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (dalej PO WER),
  - organizację wizyty studyjnej w Londynie (Wielka Brytania) w ramach projektu PO WER (tutaj dodatkowo zawarto wymagania szczegółowe, odnoszące się do dostępności przedmiotu zamówienia dla osób z niepełnosprawnością ruchową,



tj. dostosowanie architektoniczne miejsca zakwaterowania i serwowania posiłków oraz zapewnieniu odpowiedniego środka transportu wraz z pomocą przy zapakowaniu i wypakowaniu wózka inwalidzkiego).

### 3. Wymogi w zakresie zapewnienia dostępności w umowie w sprawie zamówienia publicznego

W większości badanych postępowań (19 postępowań) zamawiający nie ujmowali w zapisach umów odrębnych postanowień dotyczących dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

W ramach tych 19 postępowań znalazły się m.in.:

- postępowania, w których zamawiający traktowali realizację danego przedmiotu zamówienia jako zapewnienie dostępności na podstawie art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004 (opisane w pkt 2 powyżej), a w umowie w sprawie zamówienia publicznego nie znalazły się żadne szczegółowe zapisy precyzujące konkretne wymagania w zakresie zapewnienia dostępności.
- postępowania, w których realizacja przedmiotu zamówienia była współfinansowana ze środków Unii Europejskiej i zamawiający powoływali się na ogólne przepisy (opisane w pkt. 2 powyżej), nie definiowali szczegółowych sposobów dokumentowania spełnienia warunku na etapie postępowania ani realizacji umowy, nie przewidywali też kar umownych za niespełnienie tego warunku. Odpowiednie zobowiązanie zostało w ramach tych postępowań sformułowane w SIWZ (OPZ), w umowie nie znalazły się odrębne zapisy, przy czym SIWZ lub OPZ stanowił każdorazowo integralną część lub załącznik do umowy.

W umowie takie regulacje znalazły się w 3 przypadkach (przy czym w jednym zapis był tylko w projekcie umowy, nie został umieszczony w SIWZ/OPZ).

Zapisy umowne zostały zawarte w postępowaniach na:

- zaprojektowanie, wykonanie i dostawę materiałów informacyjno – promocyjnych, tablic informacyjnych oraz strony internetowej dla projektu (zapis w umowie: „Przedmiot zamówienia wykonany zostanie z uwzględnieniem wymagań określonych w art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004 w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych”),
- utrzymanie czystości oraz odśnieżanie i likwidowanie śliskości na drogach (zapisy w umowie odnosiły się do sankcji – opisano je w pkt. 4),
- usługę edukacyjną (zapis w umowie zobowiązywał wykonawcę do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu do udziału w kursie, przez co rozumie się podjęcie odpowiednich środków, obejmujących rozpoznanie i eliminację przeszkód i barier w zakresie dostępności, w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do środowiska fizycznego, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjnych i komunikacyjnych, a także do innych urządzeń i usług związanych z realizacją kursu, w szczególności zapewnienie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami wszystkich pomieszczeń, w których realizowany jest kurs).



#### 4. Sankcje z tytułu niespełnienia wymagań definiowanych na podstawie art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004

W większości poddanych analizie postępowań zamawiający w projektach umów nie zawarli sankcji odnoszących się wprost do wymagań zdefiniowanych na podstawie art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004 (przy czym za takie można uznać wszystkie odwołania do nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia lub wykonania go niezgodnie z SIWZ lub OPZ z uwagi, że wymagania w tym zakresie stanowiły przeważnie składową opis przedmiotu zamówienia).

W jednym postępowaniu zamawiający przewidział kary za wykonanie przedmiotu zamówienia w sposób, który nie będzie uwzględniał potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Kary zostały określone kwotowo (różne kwoty: 100 lub 500 zł za każdy stwierdzony przypadek wykonania określonej czynności stanowiącej element przedmiotu zamówienia).

#### 5. Przebieg postępowań

W jednym postępowaniu wpłynęło zapytanie od wykonawcy dotyczące spełnienia wymagań definiowanych na podstawie art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004.

Wykonawca poprosił o uszczegółowienie, czy poręcz przy umywalce, toalecie, prysznicu to uchwyty dla osób z niepełnosprawnościami montowane w łazienkach i toaletach (zamawiający poinformował, że miał na myśli uchwyty dla osób z niepełnosprawnościami montowane w łazienkach i toaletach).

#### 6. Wnioski z analizy postępowań

1. Analiza postępowań pokazuje, że zamawiający w zdecydowanej większości prawidłowo rozpoznają znaczenie przepisu art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004 i wskazują w ramach zamówień, które przeznaczone są do użytku osób fizycznych, w tym pracowników zamawiającego, stosowne wymagania w zakresie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników. Zostały zidentyfikowane jednak również przypadki, gdzie sam fakt realizacji roboty budowlanej czy dostawy współfinansowanej ze środków na włączenie społeczne osób z niepełnosprawnościami czy przeznaczonej dla osób z niepełnosprawnościami jest traktowany przez zamawiających jako realizacja wymogów na podstawie art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004, mimo iż w dokumentacji postępowania nie zostały określone konkretne wymagania dotyczące zapewnienia dostępności przedmiotu zamówienia.
2. Niejednolity charakter stosowanych zapisów w opisie przedmiotu zamówienia w przypadku realizacji obowiązków wynikających z art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004 wynika z konieczności każdorazowego dostosowania stawianych wymogów do przedmiotu zamówienia. Zamawiający w dużej mierze starali się precyzować konkretne wymagania w zakresie zapewnienia dostępności odpowiadające danemu przedmiotowi zamówienia. Pojawiały się również przypadki wskazywania ogólnie



na art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004 albo wytyczne w tym zakresie, w szczególności w przypadku projektów współfinansowanych ze środków unijnych.

3. W większości analizowanych postępowań zamawiający w sposób niedostateczny zabezpieczali możliwość weryfikacji spełniania postawionych wymagań w zakresie dostępności/projektowania dla wszystkich przy wykonywaniu zamówienia.
4. Analiza dokumentacji postępowań nie wykazała, aby na etapie trwania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego postanowienia formułowane w oparciu o przepis art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004 budziły znaczące wątpliwości wykonawców.

#### **4.2.6. Odwołanie się w opisie przedmiotu zamówienia do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami społecznymi**

##### **1. Charakterystyka postępowań poddanych analizie**

Analizie w zakresie stosowania przez zamawiających art. 30a ustawy Pzp2004 w opisie przedmiotu zamówienia poddano 24 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, spośród których 7 stanowiły postępowania powyżej, a 17 poniżej wartości progów unijnych.

Spośród wybranych do analizy postępowań 15 było postępowaniami na roboty budowlane, 5 na usługi, a 4 na dostawy.

Analiza objęła 24 postępowania przeprowadzone przez 23 różnych zamawiających. Zamawiający reprezentowali:

- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp2004 – 22 postępowania, w tym:
  - Administracja rządowa centralna – 1 postępowanie;
  - Administracja rządowa terenowa – 1 postępowanie;
  - Administracja samorządowa – 10 postępowań;
  - Jednostki organizacyjne administracji samorządowej – 3 postępowania;
  - Inne – 7 postępowań;
- Inne, niż jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – 1 postępowanie;
- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp2004 (podmiot prawa publicznego) – 1 postępowanie.

Wszystkie postępowania, które poddano analizie w ramach charakteryzowanego instrumentu, były prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego.

##### **2. Analiza dokumentacji postępowań**

Żadne z analizowanych postępowań nie zawierało w opisie przedmiotu zamówienia odniesień do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami społecznymi.

Może to oznaczać, że zamawiający nie posiadali wiedzy na temat tego, czym jest oznakowanie społeczne i w jaki sposób można je zastosować w opisie przedmiotu zamówienia. Wskazując





w rocznych sprawozdaniach na zastosowanie art. 30a ustawy Pzp2004 w ramach opisu przedmiotu zamówienia, mogli również starać się wykazać zastosowanie innych aspektów społecznych, ale w nieprawidłowym miejscu na tego typu dane w ramach sprawozdania.

15 spośród 24 poddanych analizie postępowań było postępowaniami na roboty budowlane, w których ujęte były wymagania odnoszące się do konieczności spełniania różnego rodzaju norm. Powyższe potencjalnie mogło być traktowane przez zamawiających jako wymagania w zakresie oznakowania.

### 3. Wnioski z analizy postępowań

1. W ramach analizy dokumentacji badanych postępowań nie udało się zidentyfikować żadnego przypadku zastosowania oznakowania w opisie przedmiotu zamówienia.
2. Na bazie ww. wyników analizy można przypuszczać, że być może „oznakowanie” kojarzy się zamawiającym z normami zgodności, których często wymagają w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane.
3. Wyniki analizy wskazują, że brak świadomości odnośnie istoty, celu i zasad stosowania instrumentu w postaci oznakowania społecznego cechuje zamawiających z różnych grup.

#### 4.2.7. Odwołanie się w kryteriach oceny ofert do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami społecznymi

##### 1. Charakterystyka postępowań poddanych analizie

Analizie w zakresie stosowania przez zamawiających art. 30a ustawy Pzp2004 w kryteriach oceny ofert poddano 24 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, spośród których 8 stanowiły postępowania powyżej, a 16 poniżej wartości progów unijnych.

Spośród wybranych do analizy postępowań 11 było postępowaniami na roboty budowlane, 10 na usługi, a 3 na dostawy.

Zamawiający reprezentowali:

- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp2004 – 21 postępowań, w tym:
  - Administracja rządowa centralna – 3 postępowania;
  - Administracja rządowa terenowa – 3 postępowania;
  - Administracja samorządowa – 10 postępowań;
  - Jednostki organizacyjne administracji samorządowej – 2 postępowania;
  - Inne – 3 postępowania;
- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp2004 (podmiot prawa publicznego) – 3 postępowania.

Wszystkie 24 postępowania były realizowane w trybie przetargu nieograniczonego.



## 2. Odwołanie do oznakowania społecznego w kryteriach oceny ofert

Wśród postępowań wybranych do analizy jedynie w 2 przypadkach zamawiający zawarli odpowiednie odwołanie do oznakowania społecznego w kryteriach oceny ofert (w tym jedno poniżej, jedno powyżej wartości progów unijnych). Mimo zadeklarowania w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach stosowania tego instrumentu zdecydowana większość zamawiających w badanych postępowaniach nie umieściła odpowiednich zapisów.

W 2 postępowaniach, w których zamawiający zawarli zapisy dotyczące oznakowań, zastosowane zostało kryterium oceny ofert odwołujące się do posiadania certyfikatu TCO dla zaoferowanego sprzętu elektronicznego. W jednym z tych postępowań kryterium miało wagę 40% (zostały ustalone dwa kryteria), w drugim 20% (zamawiający uwzględnił 3 kryteria, z których pierwsze (cena) miało 60%, a dwa pozostałe po 20%).

Certyfikat TCO jest certyfikatem zrównoważonego rozwoju dla produktów IT. Opiera się na kryteriach o charakterze środowiskowym i społecznym. Wśród tych drugich znajdują się produkcja odpowiedzialna społecznie oraz zdrowie i bezpieczeństwo użytkowników<sup>58</sup>.

## 3. Dokumenty wymagane przez zamawiający na potwierdzenie spełnienia wymogów określonych w kryteriach oceny ofert

W jednym postępowaniu (poniżej wartości progu unijnego) zamawiający zażądał, by w przypadku, gdy wykonawca wskaże posiadanie certyfikatu TCO dla oferowanego zestawu komputerowego AIO, model oferowanego zestawu komputerowego znajdował się na stronie – <http://tcocertified.com/product-finder>.

W drugim natomiast (powyżej wartości progu unijnego) zamawiający przewidział w SIWZ konieczność załączenia do oferty certyfikatów potwierdzających spełnienie kryterium oceny ofert, wydanych przez jednostkę oceniającą zgodność lub sprawozdania z badań przeprowadzonych przez tę jednostkę jako środek dowodowy potwierdzający zgodność z wymaganiami lub cechami określonymi w kryterium oceny ofert.

W żadnym z powyższych dwóch postępowań nie została wskazana w kryteriach oceny ofert informacja o akceptacji równoważnych środków dowodowych dla oznakowania TCO.

W żadnym z powyższych postępowań nie zostały przewidziane w ramach postanowień umownych obowiązki przedstawienia certyfikatu na etapie odbioru towaru, zamawiający nie przewidywali sankcji, np. kar umownych za niewypełnienie obowiązków związanych z oznakowaniem.

## 4. Przebieg postępowań

W toku postępowania prowadzonego poniżej wartości progu unijnego wpłynęło pytanie do SIWZ w zakresie wniosku o usunięcie wymogu posiadania przez sprzęt certyfikatu TCO z kryteriów oceny ofert, na co zamawiający nie wyraził zgody.

---

<sup>58</sup> <https://tcocertified.com/pl/criteria-documents/>.



## 5. Wnioski z analizy postępowań

1. W ramach analizy dokumentacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego udało się zidentyfikować jedynie dwa przypadki odwołania się w ramach kryteriów oceny ofert do oznakowania społecznego. W przedmiotowych kryteriach zamawiający oceniali posiadanie konkretnego oznakowania o charakterze zrównoważonym, tj. przyznawanego za spełnienie kryteriów środowiskowych i społecznych.
2. Przedmiotowe kryteria, ze względu na przyznane im wagi, miały istotny wpływ na wynik oceny ofert w badanych postępowaniach.
3. Zamawiający definiując kryterium odwołujące się do konkretnego oznakowania społecznego, nie wskazywali w dokumentacji postępowania, że będą dopuszczali oznakowania potwierdzające, że dane dostawy spełniają równoważne wymagania do określonych etykiet<sup>59</sup>.
4. W celu przyznania punktów w ramach pozacenowego kryterium oceny ofert odnoszącego się do oznakowania zamawiający wymagał m.in. przedstawienia certyfikatów dla oferowanych urządzeń.
5. W postępowaniach, w których zamawiający przyznawali dodatkowe punkty w ramach pozacenowego kryterium oceny ofert za posiadanie przez oferowane produkty oznakowania społecznego, nie przewidywali w ramach postanowień umownych obowiązku przedstawienia takiego oznakowania na etapie odbioru towaru, ani nie przewidywali sankcji, np. kar umownych za niewypełnienie obowiązków związanych z oznakowaniem. Brak weryfikacji posiadania oznakowania przez dostarczony towar i brak szczegółowych postanowień umownych odnoszących się do naruszeń zobowiązań wykonawcy w przedmiotowym zakresie może istotnie ograniczać efektywność stosowanego narzędzia prospołecznego.

### 4.2.8. Odwołanie się w kryteriach oceny ofert do aspektów społecznych

#### 1. Charakterystyka postępowań poddanych analizie

Analizie w zakresie stosowania przez zamawiających aspektów społecznych w ramach kryteriów oceny ofert zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy Pzp2004 poddano 24 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, spośród których 13 dotyczyło postępowań powyżej, a 11 poniżej wartości progów unijnych.

Spśród wybranych do analizy postępowań 20 postępowań dotyczyło usług, 3 – dostaw i 1 postępowanie robót budowlanych.

---

<sup>59</sup> Zgodnie z art. 30a ust. 3 ustawy Pzp2004 „jeżeli wymagane jest przedstawienie określonego oznakowania, zamawiający akceptuje wszystkie oznakowania potwierdzające, że dane roboty budowlane, dostawy lub usługi spełniają równoważne wymagania”.



Zamawiający reprezentowali:

- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp2004 – 16 postępowań, w tym:
  - Administracja rządowa centralna – 6 postępowań;
  - Administracja rządowa terenowa - 2 postępowania;
  - Administracja samorządowa – 2 postępowania;
  - Jednostki organizacyjne administracji samorządowej – 3 postępowania;
  - Inne – 3 postępowania;
- Inne, niż jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – 2 postępowania;
- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp2004 (podmiot prawa publicznego) – 5 postępowań;
- Zamawiający, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp2004 – 1 postępowanie.

Spośród 24 analizowanych postępowań 20 było prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego. W pozostałych przypadkach zamawiający powoływali się na przepisy ustawy Pzp2004 właściwe w zakresie udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi - art. 138o (3 postępowania), art. 138n (1 postępowanie) i art. 138 g (1 postępowanie).

W poddanych analizie postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego tylko w 1 przypadku zamawiający, nie odwołał się w kryteriach oceny ofert do żadnego aspektu społecznego, mimo wskazania na stosowanie tego instrumentu społecznego w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach. Przypadek ten dotyczył postępowania powyżej wartości progu unijnego. W pozostałych 23 postępowaniach zamawiający stosowali różnego rodzaju kryteria o charakterze społecznym.

## 2. Zastosowane kryteria oceny ofert uwzględniające aspekty społeczne

Zamawiający zastosowali kryteria oceny ofert, odwołujące się do różnych aspektów społecznych, wśród których były (w jednym postępowaniu zastosowano dwa kryteria społeczne):

- zatrudnienie osoby/osób defaworyzowanej/-ych na potrzeby realizacji zamówienia (20 postępowań),
- zatrudnienie do realizacji zamówienia osoby/osób na podstawie umowy o pracę (2 postępowania),
- certyfikat Fairtrade (dla kawy – 1 postępowanie),
- posiadanie przez wykonawcę statusu zakładu pracy chronionej (1 postępowanie).

Punktacja za kryteria społeczne była zróżnicowana: najniższa liczba punktów, jaką przewidział zamawiający wynosiła 1 (1%), najwyższa – 40 (40%). Na 24 występujące w analizowanych postępowaniach kryteria społeczne:

- w 11 postępowaniach ich waga wynosiła od 1 do 10%,
- w 8 postępowaniach – powyżej 10% do 20%,



- w 3 postępowaniach – powyżej 20% do 30%,
- w 2 postępowaniach – 40%.

### 3. Sposób dokumentowania

Na etapie składania ofert zamawiający najczęściej wymagali oświadczeń/ deklaracji dotyczących spełnienia wymagań zdefiniowanych w ramach opisu kryteriów. W przypadku, w którym kryterium oceny ofert dotyczyło statusu wykonawcy (zakład pracy chronionej), zamawiający zażądał złożenia odpowiedniego dokumentu poświadczającego posiadanie takiego statusu.

Na etapie realizacji zamówienia zamawiający żądali dokumentów, które poświadczą spełnianie kryteriów społecznych, tj. odpowiednich umów potwierdzających zatrudnienie, w niektórych przypadkach również dokumentów potwierdzających odprowadzanie składek na ubezpieczenia np. zanonimizowanych deklaracji ZUS RCA (zatrudnienie na umowę o pracę) oraz potwierdzenia statusów zatrudnionych osób (w przypadku, gdy kryterium obejmowało zatrudnienie osób z określonych grup defaworyzowanych). W przypadku certyfikatu Fairtrade - zamawiający zażądał, by do protokołu odbioru zlecenia szczegółowego obejmującego swoim zakresem serwis kawowy dołączyć dowody potwierdzające posiadanie przez wykorzystaną przez wykonawcę kawę etykiety Fairtrade lub World Fair Trade Organization, lub Fair Trade by Ecocert, lub innej równoważnej etykiety.

Zobowiązanie do przedłożenia dokumentów we wskazanym, z góry określonym w SIWZ lub umowie terminie, zawarte zostało w 17 postępowaniach.

### 4. Uprawnienia kontrolne

We wszystkich poddanych analizie postępowaniach zamawiający zastrzegli w umowie określone uprawnienia do kontroli spełnienia wymogów dotyczących realizacji zadeklarowanego kryterium oceny ofert.

Realizacja tych uprawnień polegała zasadniczo na kontroli dokumentów, które wykonawca powinien przedłożyć w określonym w SIWZ lub umowie terminie (7, 14 lub 30 dni) – w przypadku 7 badanych postępowań – albo w określonym terminie liczonym od wezwania go do tego przez zamawiającego – takie zobowiązanie zostało przewidziane w 10 postępowaniach.

Dodatkowo w 3 postępowaniach zamawiający zastrzegli sobie możliwość żądania wyjaśnień w przypadku wątpliwości w zakresie potwierdzenia spełniania wymagań wynikających z kryterium, a 2 innych postępowaniach – do kontroli spełniania kryterium na miejscu realizacji zamówienia.

### 5. Sankcje

Zdecydowana większość zamawiających przewidziała sankcje w umowach w sprawie zamówienia publicznego za niewypełnienie kryterium (tj. niezatrudnienie określonej liczby osób na podstawie umowy o pracę, niezatrudnienie określonej liczby osób należących do grup



marginalizowanych, za opóźnienie w dostarczeniu dowodów potwierdzających wykorzystanie kawy posiadającej certyfikat Fairtrade lub równoważny).

W 4 spośród 23 postępowań sankcje takie nie zostały ujęte w umowie (2 postępowania poniżej wartości progu unijnego i 2 powyżej).

Sankcje miały formę kar finansowych, które zostały określone:

- kwotowo (określona kwota do zapłaty za każdy przypadek niespełnienia kryterium/ każdy dzień niespełniania kryterium),
- procentowo (jako % od sumy wynagrodzenia za realizację przedmiotu zamówienia za każdy przypadek niespełnienia kryterium/ każdy dzień niespełniania kryterium).

W przypadku kryteriów dotyczących zatrudnienia sankcje dotyczyły:

- niezatrudnienia określonych w kryterium i zadeklarowanych w ofercie osób (12 postępowań),
- niezłożenia bądź opóźnienia w złożeniu dokumentów (9 postępowań),

w tym w dwóch postępowaniach zamawiający ustalili sankcje za obydwa te naruszenia.

## 6. Przebieg postępowań

W toku prowadzonych postępowań w dwóch przypadkach wpłynęły pytania dotyczące zastosowanego kryterium społecznego.

Jedno z tych pytań odnosiło się do celu jaki przyświeca zamawiającemu, kiedy przyznaje wykonawcom punkty za posiadanie statusu zakładu pracy chronionej (zamawiający odpowiedział, że działa zgodnie z art. 29 ust. 4 pkt 3 ustawy Pzp2004).

W drugim przypadku pytanie dotyczyło ewentualnego uznania za spełnienie kryterium społecznego zatrudnienia przez wykonawcę osoby z niepełnosprawnością do prac związanych z realizacją zamówienia, ale nie bezpośrednio w obiektach wskazanych w OPZ (zamawiający wskazał, że uzna spełnienie kryterium społecznego, jeżeli wykonawca zadeklaruje, że zatrudni osobę z orzeczoną stopniem niepełnosprawności do bezpośredniego wykonywania prac w obiektach w zakresie opisanym w przedmiocie zamówienia. Dodatkowo zastrzegł, że niepełnosprawność zatrudnionych osób nie może mieć negatywnego wpływu na prawidłowe wykonywanie przez nich czynności określonych w SIWZ).

## 7. Wnioski z analizy postępowań

1. Zamawiający najczęściej w ramach kryteriów odwołujących się do aspektów społecznych uwzględniali zatrudnienie osoby/osób marginalizowanej/-ych na potrzeby realizacji zamówienia. Zamawiający w większości przypadków precyzowali, że zatrudnienie osób defaworyzowanych ma mieć miejsce na podstawie umów o pracę.
2. Zamawiający prawidłowo rozumieli istotę omawianego instrumentu. Punkty w ramach kryterium pozacenowego otrzymywali wykonawcy za zatrudnienie osób z grup marginalizowanych rozumiane jako zaangażowanie tych osób w realizację danego



przedmiotu zamówienia, nie zaś tylko jako ogólne zatrudnienie jako pracowników wykonawcy/podwykonawcy.

3. Jedynie wyjątkowo (2 na 24 analizowane postępowania) zamawiający stosowali dyskusyjne na gruncie ustawy Pzp2004 kryterium dotyczące zatrudniania osób do realizacji zamówienia na podstawie umowy o pracę.
4. Wśród kryteriów oceny ofert odwołujących się do innych aspektów społecznych znalazło się także kryterium odwołujące się do oznakowania społecznego. Wskazuje to, że kryteria dotyczące oznakowania mogą być uwzględniane przez zamawiających w różnych miejscach w rocznym sprawozdaniu, zarówno w pozycji dotyczącej uwzględniania w kryteriach oceny ofert oznakowań, o których mowa w art. 30a ustawy Pzp2004 związanych z aspektami społecznymi, jak i w pozycji dotyczącej odwołania w kryteriach oceny ofert do aspektów społecznych.
5. Zamawiający, w ramach dokumentowania spełnienia kryterium obejmującego zatrudnienie osób z określonych grup defaworyzowanych, wskazywali również na dokumenty zawierające dane szczególne, mimo iż zgodnie z interpretacją, z uwagi na ochronę wrażliwych danych osobowych nie można żądać dokumentów, w których wskazane byłyby imiona i nazwiska identyfikujące osoby m.in.: niepełnosprawne; uzależnione od alkoholu; uzależnione od narkotyków lub innych środków odurzających; chore psychicznie w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego; zwalniane z zakładów karnych mających trudności w integracji ze środowiskiem w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej; uchodźców realizujących indywidualny program integracji w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej.
6. Niektórzy zamawiający przewidywali relatywnie niską wagę kryterium dotyczącego aspektów społecznych (np. 5%, 10%).
7. Zamawiający w umowach przewidywali uprawnienia kontrolne i sankcje z tytułu braku realizacji wymagań deklarowanych w kryterium, co wskazuje na dużą świadomość zamawiających co do konieczności weryfikowania okoliczności, za które przyznawali punkty na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i zwiększa efektywność stosowanego instrumentu społecznego.

#### **4.3. Polityka zamawiających w zakresie społecznych zamówień publicznych – wyniki badań ilościowych i jakościowych wśród zamawiających**

W rozdziale zostały przedstawione wyniki zrealizowanych badań, tj.:

- badanie CAWI wśród zamawiających odpowiedzialnych za postępowania wybrane do analizy. Ankieta została skierowana do zamawiających, których postępowania poddano badaniu na etapie analizy dokumentacji. Ankiety rozesłano łącznie do 273 zamawiających. Do 156 zamawiających skierowano ankietę dotyczącą stosowania instrumentów społecznych w zamówieniach publicznych. Stopień



zwrotności ankiet wyniósł ok. 57%, przy czym dla ankiety dotyczącej instrumentów społecznych ok. 63%;

- badanie fokusowe (FGI) z przedstawicielami zamawiających zrealizowane w celu omówienia stosowanych rozwiązań. W badaniu wzięło udział łącznie 9 osób – przedstawiciele różnego typu zamawiających;
- indywidualne wywiady pogłębione (IDI), które zostały zrealizowane przede wszystkim na potrzeby zidentyfikowania i opisu dobrych praktyk, a informacje uzyskane z tych wywiadów zostały użyte w charakterze uzupełnień informacji pozyskanych w badaniu ilościowym (CAWI) i fokusowym (FGI).

### Posiadanie własnych strategii/wytycznych/regulaminów w zakresie uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych oraz doświadczenia z ich realizacji w praktyce

Badani przeważnie nie posiadają strategii, wytycznych bądź regulaminów dotyczących uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych. Wśród ankietowanych (CAWI) 25 respondentów spośród 99 wskazało na posiadanie odpowiednich regulacji, przy czym w 1 przypadku zostały wskazane 3 takie dokumenty. Dokumentami, w którym regulacje te zostały zawarte, są:

- Regulamin udzielania zamówień publicznych (16 odpowiedzi),
- Regulamin wewnętrzny (3 odpowiedzi),
- Zarządzenia wewnętrzne kierownictwa podmiotu (3 odpowiedzi),
- Wewnętrzne wytyczne, ustalenia (3 odpowiedzi)
- Strategia (1 odpowiedź),
- Statut (1 odpowiedź),
- Regulamin udzielania zamówień sektorowych (1 odpowiedź),
- Zalecenia Rady Ministrów (1 odpowiedź).

Rozmówcy w badaniach IDI wskazywali na istotną rolę przełożonych w polityce uwzględniania aspektów społecznych – ich zalecenia i sugestie, ale także zachęcanie do stosowania określonych rozwiązań (IDI).

Często przywoływanym dokumentem w tym kontekście były także *Zalecenia Rady Ministrów w sprawie uwzględniania przez administrację rządową aspektów społecznych w zamówieniach publicznych*, czyli dokument zewnętrzny. W wielu podmiotach, jak podkreślali badani (IDI), stanowi on podstawę uwzględniania instrumentów społecznych w zamówieniach.

Podczas badania FGI rozmówcy podkreślali, że takie wewnętrzne regulacje, wręcz wprowadzenie obowiązku, by stosować w uzasadnionych przypadkach klauzule społeczne, są ważne i efektywne. Próby regulowania tej kwestii w inny sposób, tj. sugerowania, podpowiadania, raczej nie dają pozytywnego efektu, bo zależą od chęci i zaangażowania danego pracownika lub pracowników.

Istotny, zdaniem uczestników FGI, jest także sposób przekazywania informacji. Angażujące szkolenia, przykłady zastosowanych i zweryfikowanych (np. przez kontrolę zewnętrzną)

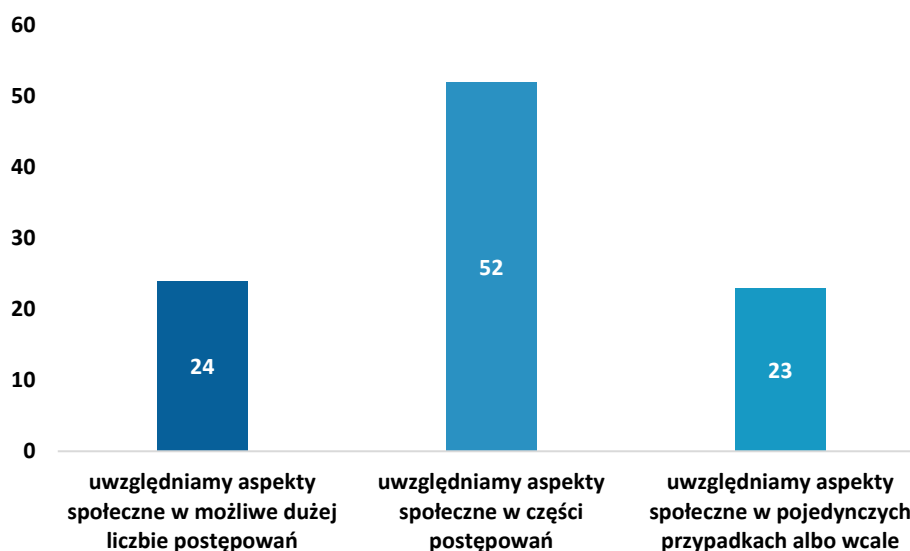




zapisów w dokumentach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego czy „przyjazne” materiały (infografiki, przystępny prosty język w miejsce języka prawniczego) to z pewnością takie czynniki, które mogą pełnić rolę zachęty i przyczynić się do stosowania aspektów społecznych na szerszą skalę.

Swoje doświadczenia w uwzględnianiu aspektów społecznych badani (CAWI) oceniali przeważnie średnio – uwzględniają aspekty społeczne w części postępowań (52 odpowiedzi).

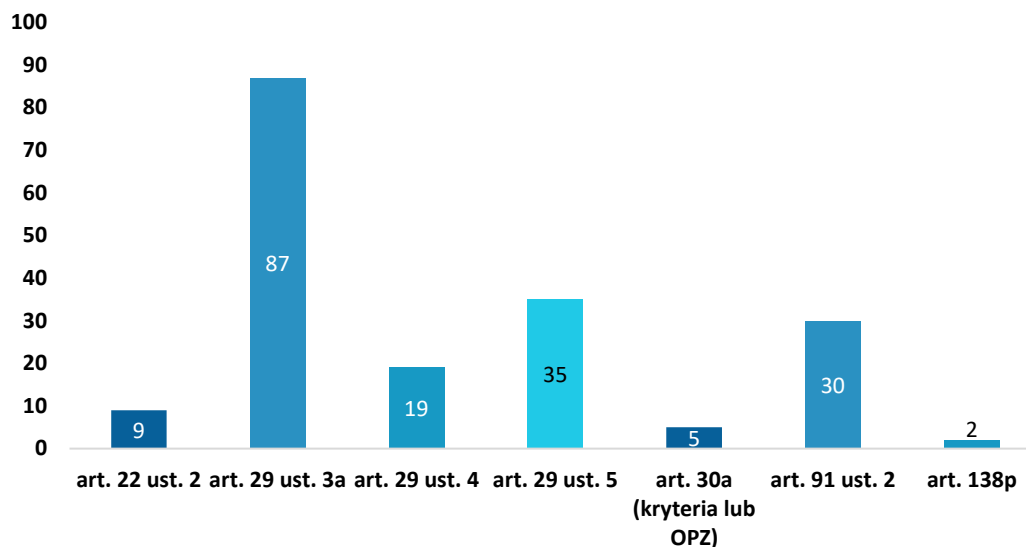
**Wykres 1. Samoocena doświadczenia w uwzględnianiu aspektów społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego**



Najczęściej wskazywanym przez respondentów zastosowanym w roku 2020 instrumentem społecznym była klauzula dotycząca zatrudnienia na umowę o pracę na podstawie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004 oraz uwzględnianie wymagań w zakresie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników na podstawie art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004 (co jest przypuszczalnie pochodną ich obligatoryjnego charakteru i na co respondenci zwracali uwagę w argumentacji zastosowania każdego z tych dwóch instrumentów).



**Wykres 2. Instrumenty pozwalające na uwzględnienie aspektów społecznych zastosowane w 2020 r.**



Relatywnie często stosowane było odwołanie do aspektów społecznych w kryteriach oceny ofert – był to najczęściej wybierany instrument o charakterze nieobligatoryjnym. Pytani o powód wyboru tego instrumentu, respondenci wskazywali, że pozwoliło im to na rozszerzenie kryteriów oceny ofert, ale także był on stosowany po to, by zachęcić wykonawców do uwzględnienia aspektów społecznych w ramach realizowanego zamówienia, pozostawiając im jednak decyzję co do ewentualnego wykorzystania tego sposobu realizacji.

Rzadko sięgano po instrumenty związane z zastrzeganiem zamówień. Argumenty respondentów za zastosowaniem tych instrumentów to chęć ułatwienia dostępu do zamówień publicznych określonym podmiotom lub chęć pomocy określonym osobom (niepełnosprawnym). W przypadku art. 138p jeden z respondentów wskazał, że taki wymóg został zawarty w projekcie współfinansowanym ze środków unijnych, w ramach którego realizowane było postępowanie.

Również uczestnicy FGI wskazywali, że zastrzeganie zamówień jest takim instrumentem, po który sięgają rzadko, głównie dlatego, że z jednej strony są one zasadne jedynie w przypadku określonych typów zamówień, z drugiej zaś – nie zawsze rynek jest w stanie odpowiedzieć.

2 badanych (CAWI) odpowiedziało, że nie stosowali żadnych instrumentów, natomiast jeden respondent jako zastosowany instrument społeczny wskazał art. 138o, który jednak nie stanowił instrumentu społecznego, a dotyczył sposobu udzielania zamówień na usługi społeczne i inne wybrane usługi.



## Prowadzenie analiz, konsultacji, korzystanie z opinii ekspertów przy stosowaniu społecznych zamówień publicznych

Przeważnie badani odpowiadali, że nie prowadzą analiz przy uwzględnianiu aspektów społecznych w udzielanych zamówieniach publicznych (82 odpowiedzi). 2 osoby uczestniczące w badaniu nie posiadały wiedzy na ten temat. 15 respondentów uznało, że takie badania i analizy były przez nich prowadzone. Wśród realizowanych w tym obszarze działań wymieniali:

- dialog techniczny, konsultacje rynkowe, rozpoznanie rynku,
- konsultacje z ekspertami z danych dziedzin w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy,
- sprawdzenie, jak postępują inni zamawiający,

Prowadzenie analiz i konsultacji może być zatem rozumiane dwojako.

Po pierwsze, chodzi o analizę rynku pod kątem określonych produktów, rozwiązań. Rozmówcy w IDI podkreślali istotne znaczenie tego elementu. Jego zaniedbanie, niezrealizowanie przeglądu rynku, może skutkować np. brakiem ofert lub brakiem ofert spełniających kryteria wskazane w ogłoszeniu o zamówieniu. W tym kontekście rozmówcy (IDI) wskazywali na rolę nie tylko ekspertów rynkowych, ale także (potencjalnych) wykonawców.

Po drugie, analizy i konsultacje mogą odnosić się do uzgadniania określonych wymogów, a nawet brzmienia określonych zapisów w dokumentach postępowania, z ekspertami. Bardzo rzadko jednak korzysta się w tym zakresie z opinii ekspertów zewnętrznych, zwykle – z wiedzy i doświadczenia pracowników zamawiającego.

W tym kontekście warto również wspomnieć o źródłach, z których taką ekspercką wiedzę zamawiający czerpią. Są to według rozmówców (FGI i IDI):

- publikacje dostępne w Internecie, w tym zwłaszcza publikacje zamieszczone na stronie Urzędu Zamówień Publicznych oraz serwisów prawnych (np. Lex),
- konferencje, seminaria i webinaria ogólnodostępne,
- seminaria, webinaria i szkolenia zamknięte,
- studia podyplomowe.

Uczestnicy FGI podkreślali również, że ważne jest wsparcie eksperckie wewnątrz danego podmiotu. Struktura organizacyjna zamawiających w większości przypadków wyodrębnia komórki zajmujące się zamówieniami publicznymi, przy czym samo przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia i kryteriów oceny ofert leży w gestii komórek merytorycznych. Nie zawsze pracownicy merytoryczni znają odpowiednie rozwiązania, stąd istotne jest, by otrzymali wsparcie w tym zakresie. Ważne w tym kontekście jest także upowszechnianie informacji na temat idei aspektów społecznych, zwiększanie świadomości na temat ich znaczenia. Przy braku takiej świadomości często wewnętrzne wsparcie eksperckie wyrażające się w zachęcaniu do stosowania określonych instrumentów społecznych traktowane jest jako utrudnianie działania. Uczestnicy FGI podkreślali, że pracownicy komórek merytorycznych są

bardzo często skoncentrowani na szybkiej realizacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a uwzględnienie aspektów społecznych proces ten wydłuża, głównie z uwagi na brak wiedzy na temat tego, w jaki sposób wprowadzić odpowiednie zapisy.

### **Bariery i trudności przy uwzględnianiu aspektów społecznych w zamówieniach publicznych na etapie przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego**

58 respondentów (CAWI) zadeklarowało, że na etapie przygotowywania postępowania nie napotkało żadnych barier i trudności przy uwzględnianiu aspektów społecznych.

41 osób wskazało na istnienie takich trudności, przy czym najczęstsze były trudności z odpowiednim formułowaniem wymagań społecznych w SIWZ (27 wskazań) oraz brak dostatecznej wiedzy pracowników co do sposobu uwzględniania aspektów społecznych w postępowaniu o udzielenie zamówienia w świetle przepisów ustawy Pzp2004 (26 odpowiedzi).

Ponadto wskazywali na konieczność poświęcenia dużej ilości czasu na zagadnienia związane z uwzględnianiem aspektów społecznych (19 odpowiedzi).

**Wykres 3. Trudności na etapie przygotowania postępowania z uwzględnieniem aspektów społecznych**



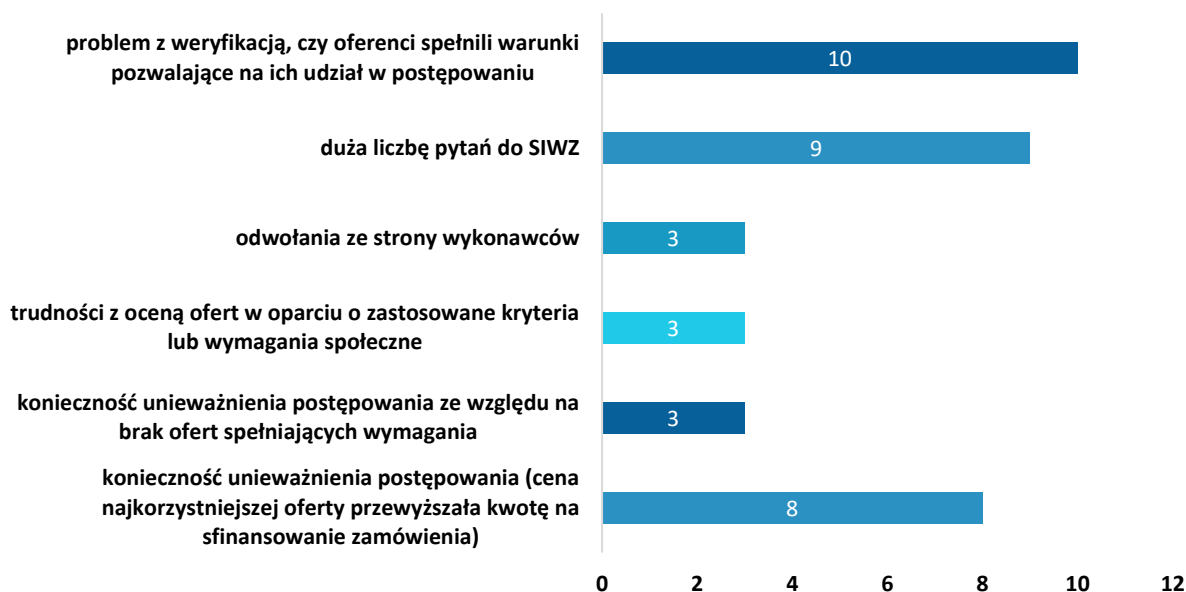
Rozmówcy w ramach badań IDI i FGI wskazali na istnienie innych jeszcze barier i trudności przy uwzględnianiu aspektów społecznych w zamówieniach publicznych:

- niechęć do wprowadzania (nieobowiązkowych) zmian,
- obawa przed nikłym odzewem ze strony wykonawców (brak wykonawców, którzy mogą spełnić dane kryterium),
- niedostrzeganie sensu stosowania odpowiednich zapisów (uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych),
- niska świadomość efektów uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych,
- obawa przed popełnieniem błędu.



Zdecydowana większość respondentów (CAWI) na etapie postępowania o udzielenie zamówienia nie odnotowała żadnych trudności (79 wskazań). 20 respondentów, którzy takie trudności napotkali, wskazywało głównie na problemy z weryfikacją spełnienia przez wykonawców warunków pozwalających na ich udział w postępowaniu oraz dużą liczbę pytań do SIWZ.

#### Wykres 4. Trudności na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z uwzględnieniem aspektów społecznych



Uczestnicy FGI podkreślali, że obecnie wykonawcy przyzwyczaili się już w pewnym stopniu do aspektów społecznych, zwłaszcza tych obligatoryjnych. O ile na samym początku ich stosowania, tj. kilka lat wstecz, pytań i wątpliwości było bardzo dużo, o tyle obecnie jest ich niewiele – jak stwierdził jeden z rozmówców, wykonawcy także uczą się tych rozwiązań. Doświadczenia zamawiających wskazują zatem, że im więcej instrumentów społecznych się stosuje, tym rynek bardziej się przyzwyczaja i problemów jest mniej, większa standaryzacja zapisów i korzystanie z wzorów mityguje ryzyko problemów na etapie postępowania.

Nadal jednak zdarzają się pytania, często powtarzalne, np. mimo dostępnych interpretacji i wyjaśnień, a także wielokrotnie rozstrzyganych w postępowaniach u danego zamawiającego wątpliwości dotyczących określonego zagadnienia, wykonawcy nadal zwracają się z pytaniami dotyczącymi tych samych kwestii. Z kolei we wnioskach ze strony wykonawców zdarzają się często prośby o odstąpienie od jakiegoś kryterium bądź od stosowania określonej klauzuli (jedna z rozmówczyń wskazała, że w przypadku reprezentowanego przez nią podmiotu była to prośba o rezygnację z klauzuli zatrudnieniowej na podstawie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004).



## Weryfikacja zastosowanych instrumentów na etapie realizacji umowy w sprawie zamówienia publicznego

74 respondentów (CAWI) zadeklarowało, że na etapie realizacji zamówienia weryfikowali zastosowane instrumenty społeczne. 17 ankietowanych nie prowadziło takiej weryfikacji, natomiast 8 nie miało dostatecznej wiedzy, by udzielić odpowiedzi na to pytanie (pozostawało to poza zakresem ich obowiązków).

Rozmówcy podczas FGI podkreślali, że często problemy w weryfikowaniu zastosowanych instrumentów wynikają ze struktury organizacyjnej. Za realizację zamówienia odpowiada zwykle inna komórka niż zajmująca się samym postępowaniem, stąd nierzadko taka weryfikacja nie jest przeprowadzana. Jedna z rozmówczyń wskazała, że problemy w tym zakresie skłoniły ich do powołania odrębnej komórki zajmującej się tylko i wyłącznie taką weryfikacją.

Podkreślano, że i na tym etapie wiele zależy od świadomego stosowania aspektów społecznych. Pracownicy komórek merytorycznych często zwracają w tym kontekście uwagę na wysokość kar – dążą do tego, by ustalać je na możliwie niskim poziomie argumentując, że najważniejsza jest poprawna realizacja przedmiotu zamówienia (kwestie techniczne), a aspekty społeczne mają znaczenie drugorzędne.

## Trudności występujące w związku z zastosowanymi aspektami społecznymi w toku realizacji zamówienia publicznego

W przypadku 84 respondentów (CAWI) na etapie realizacji zamówienia nie nastąpiły żadne trudności w związku z zastosowaniem instrumentów społecznych.

W 15 postępowaniach, w których trudności wystąpiły, były to przeważnie problemy z weryfikacją spełniania wymogów społecznych (10 wskazań). Ponadto opóźnienie w realizacji zobowiązań wynikających z klauzuli społecznej (3 wskazania) oraz konieczność zastosowania sankcji w postaci kar finansowych w związku z brakiem przestrzegania społecznych wymagań związanych z realizacją zamówienia (3 wskazania).

W trakcie wywiadów (IDI) rozmówcy podkreślali, że rzeczywiście parę lat temu, kiedy regulacje w zakresie uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych były czymś zupełnie nowym, na co rynek nie był jeszcze przygotowany, takie trudności i problemy występowały. Obecnie jest to już rzadkość (są lepiej rozpoznane).

Podobnie wypowiadali się uczestnicy FGI. Podkreślali, że wykonawcy podchodzą do zamówień w sposób świadomy, co znajduje także przełożenie na realizację postanowień, w tym – klauzul społecznych. Wskazywano, że w zależności od przedmiotu zamówienia te problemy są częstsze lub rzadsze. Na przykład, jeśli spełnieniem kryterium bądź warunku ma być przedstawienie jednego dokumentu, wówczas problemu nie ma. Natomiast na przykład w przypadku robót budowlanych, do których wykonawca zatrudnia wielu pracowników (skutkiem czego dokumentów potwierdzających ich zatrudnienie również jest dużo), zwykle jest problem z dokumentacją i bardzo często zdarzają się braki lub opóźnienia.



## Koszty i korzyści dostrzeżone w wyniku udzielonego zamówienia społecznego

Zdaniem 72 respondentów (CAWI) zastosowanie aspektów społecznych nie ma wpływu na wzrost kosztów realizacji zamówienia. Według 16 respondentów wpływ taki daje się zauważyć – średnio w granicach 20%, przy czym poszczególni respondenci znacznie różnili się we wskazywanych wzrostach kosztów: od 5% do nawet 50%. Zdarzały się także odpowiedzi wskazujące, czego dotyczył wzrost („o koszty wynagrodzenia przy zatrudnianiu na umowę o pracę”).

Na wzrost kosztów w przypadku klauzul pracowniczej zwracali uwagę także uczestnicy FGI. Zarazem wskazali, że trudno jest dokonywać porównań – umowy w sprawie zamówienia publicznego są zawierane na relatywnie długi czas, np. na 2 lata. W efekcie może wystąpić wiele czynników, które wpływają na wzrost ceny kolejnego zamówienia na tę samą usługę. Stąd też do oceniania wpływu zastosowanych instrumentów prospołecznych na koszty realizacji zamówienia należy podchodzić z dużą ostrożnością.

Korzyści z zastosowania instrumentów społecznych dostrzega niemal połowa badanych – 46 respondentów (CAWI). Są one różne, zależne od zastosowanego instrumentu. Podstawowe, najczęściej wskazywane przez respondentów, przedstawiono na Wykresie 5.

**Wykres 5. Korzyści z zastosowania instrumentów społecznych wskazywane przez respondentów**



Ponadto zwracano uwagę na poprawę warunków pracy (w tym bezpieczeństwo socjalne osób zatrudnionych i przestrzeganie praw pracowniczych) oraz realizację swoistej „prospołecznej misji”.

Uczestnicy FGI dodatkowo wskazywali na korzyści wizerunkowe, tj. poprawę wizerunku zamawiającego w związku ze stosowaniem przez niego instrumentów społecznych w zamówieniach publicznych (społeczna odpowiedzialność).



Podczas FGI zwrócono jednak uwagę na fakt, że aby uwzględnione instrumenty społeczne przyniosły wymierny efekt, niezbędne jest ich przemyślane, rozważne stosowanie. Jako nieudane przykłady wskazano w tym kontekście klauzule zatrudnieniowe czy zastrzeganie zamówienia w przypadku umów krótkookresowych – wpływ na rynek pracy, sytuację określonej kategorii osób czy określonych podmiotów jest wówczas niewielki.

Zdaniem 44 respondentów (CAWI) korzyści w przypadku uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych nie występują.

Według 9 respondentów trudno dokonać oceny stosowanych instrumentów społecznych ze względu na takie kryterium, jak koszt lub korzyść, ponieważ brakuje im informacji zwrotnej lub nie wiadomo tak naprawdę, w jaki sposób dokonać takiej oceny.

### **Wpływ zastosowanych instrumentów na charakter podmiotów, które brały udział w postępowaniu lub którym udzielono zamówienia publicznego, szczególnie przy zastosowaniu instrumentów społecznych na podstawie art. 22 ust. 2, art. 29 ust.4, art. 138p ustawy Pzp2004**

16 spośród 99 respondentów (CAWI) wskazało, że zastosowanie aspektów społecznych przyczyniło się do udziału podmiotów ekonomii społecznej w realizacji udzielonych zamówień. Najczęściej wymienianym w tym kontekście typem podmiotu był zakład pracy chronionej (7 wskazań), ponadto spółdzielnia socjalna (4 wskazania) oraz zakład przywiezienny (2 wskazania). Pojedyncze wskazania padły ponadto na zakład aktywności zawodowej, podmiot ekonomii społecznej oraz organizację pozarządową.

Doświadczenia rozmówców (IDI) ze stosowania tych instrumentów wskazują, że są one używane wtedy, kiedy dana instytucja posiada bardzo dobre rozeznanie lokalnego rynku zarówno pod kątem obecności podmiotów, które będą spełniać warunki zamówienia zastrzeżonego, jak i pod kątem jakości świadczonych usług. Może się zdarzyć, że na rynku nie będzie podmiotów zdolnych do realizacji zamówienia zastrzeżonego.

Zastosowanie art. 138p ustawy Pzp2004 jest zdaniem jednej z rozmówczyń (IDI) instrumentem, który po 3-letniej współpracy wyłączyłby – przy ponownym zastosowaniu – z tej współpracy dany podmiot, nawet gdyby ów podmiot raz jeszcze chciał wziąć udział w postępowaniu przetargowym. Stąd w jej opinii zastrzeżenie zamówienia należy bardzo dokładnie przemyśleć.

### **Wnioski z badania**

1. W większości badanych podmiotów nie obowiązują formalne regulacje w zakresie uwzględniania w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego klauzul lub aspektów społecznych. Jak jednak pokazuje praktyka zamawiających uczestniczących w badaniu, wypracowanie uregulowań dotyczących stosowania klauzul społecznych w wewnętrznych regulaminach bądź instrukcjach sprzyja ich upowszechnieniu w ramach podmiotu, i częstszemu stosowaniu.





2. Doświadczenie w stosowaniu klauzul lub aspektów społecznych w zamówieniach publicznych jest wśród badanych na stosunkowo wysokim poziomie. Oznacza to, że w większości badani stosują takie rozwiązania co najmniej w części realizowanych postępowań. Jakkolwiek badani najczęściej odwołują się instrumentów społecznych o charakterze obligatoryjnym (art. 29 ust. 3a i art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004), to w praktyce zamawiający relatywnie często decydują się również na odniesienie się w dokumentacji do aspektów społecznych w kryteriach oceny ofert. Do najmniej popularnych wśród badanych instrumentów społecznych zaliczyć można zastrzeżenie zamówienia.
3. Na brak stosowania odwołań do aspektów społecznych w ramach części postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wpływ może mieć nie tylko brak chęci lub kompetencji do ich stosowania, lecz także sam przedmiot postępowania. Uczestnicy tak badań ilościowych, jak i jakościowych często podkreślali, że nie w każdym postępowaniu można zastosować instrument społeczny, nie zawsze bowiem pasuje do przedmiotu zamówienia, nie zawsze racjonalne jest jego zastosowanie (np. zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami do prac krótkich, kilkumiesięcznych nie ma charakteru aktywizującego te osoby), nie w każdym przypadku na rynku istnieją także dostępne rozwiązania, spełniające wymagania wynikające z danego instrumentu. W związku z powyższym istotna jest przede wszystkim odpowiednia analiza rynku dokonywana przez zamawiających, w ramach której zamawiający rozważaliby każdorazowo, czy w postępowaniu o określonym przedmiocie zamówienia uwzględnienie instrumentów społecznych jest możliwe, zasadne i efektywne. Analiza taka może zostać przeprowadzona w szczególności w formule dialogu technicznego, konsultacji rynkowych, czy rozpoznania rynku.
4. Nie jest powszechne dokonywanie przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zawierającego odwołanie do aspektów społecznych analizy rynku pracy oraz rodzaju osób wymagających wsparcia, tak aby zastosowane klauzule odpowiadały realnym potrzebom rynku w tym zakresie. Nie wszyscy zamawiający zdają sobie sprawę z wagi tej analizy, a niezrealizowanie przeglądu rynku, może skutkować np. brakiem ofert lub brakiem ofert spełniających kryteria wskazane w ogłoszeniu o zamówieniu. Opracowanie wskazówek do realizacji takiej analizy, np. w ramach dobrych praktyk byłoby z pewnością działaniem poprawiającym efektywność instrumentów społecznych.
5. Wśród badanych źródłem eksperckiej wiedzy w zakresie aspektów społecznych są w zdecydowanej większości różnego rodzaju publikacje i materiały odnoszące się do instrumentów społecznych dostępne w Internecie. Zamawiający rzadko korzystają z pomocy ekspertów, czy zewnętrznych specjalistów, opierając się głównie na wiedzy i doświadczeniu uczestników procesu zamówieniowego posiadających wiedzę merytoryczną odnośnie realizacji zamówienia działających wewnątrz organizacji zamawiającego. Podnoszenie poziomu wiedzy i świadomości personelu zamawiających odpowiedzialnego za udzielania zamówień publicznych, w tym pracowników



przygotowujących opis przedmiotu zamówienia i umowę, poprzez celowane szkolenia tematyczne skoncentrowane na praktycznych aspektach stosowania instrumentów społecznych, jak również ewentualne dążenie do stworzenia narzędzia informatycznego (np. strony internetowej) poświęconej społecznym zamówieniom publicznym, z której uczestnicy rynku mogliby czerpać niezbędną wiedzę, dzielić się doświadczeniami, może przyczynić się do wzrostu poziomu stosowania omawianych instrumentów.

6. Na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego większość zamawiających nie deklarowała występowania żadnych barier i trudności przy uwzględnianiu aspektów społecznych. Badani, którzy trudności takie zidentyfikowali, wskazywali w głównej mierze na trudności z odpowiednim sformułowaniem wymagań społecznych w SIWZ i niedostateczną wiedzę pracowników co do sposobu uwzględniania aspektów społecznych, co generowało większą czasochłonność postępowań. Co warte uwagi, zdecydowana większość badanych nie napotkała żadnych trudności związanych ze stosowaniem aspektów społecznych na etapie prowadzenia postępowania. Wskazuje to, że aspekty społeczne upowszechniły się i umieszczenie w danym postępowaniu odwołania do aspektów społecznych nie stanowi bariery dla wykonawców. Wykonawcy znają określone rozwiązania prospołeczne i przyjmując zobowiązanie do ich stosowania, wywiązują się z niego.
7. Również na etapie wykonania zamówienia badani w zdecydowanej większości nie napotykali na żadne trudności związane z realizacją zobowiązań wykonawców w związku z zastosowanym instrumentem społecznym. Badani często podkreślali jednak, że w przypadku stosowania instrumentów społecznych, istotne jest rzetelne przeprowadzenie weryfikacji ich stosowania na etapie wykonania umowy, co powinno zostać jasno określone wśród zadań osób odpowiedzialnych za nadzór nad wykonaniem umowy.
8. Najczęstszymi trudnościami badanych w uwzględnianiu aspektów społecznych w zamówieniach publicznych są: brak wiedzy merytorycznej i brak wiedzy, jak sformułować określone zapisy. Wskazuje to na ciągłą potrzebę propagowania informacji głównie w postaci przykładowych rozwiązań, dobrych praktyk.
9. Uczestnicy badań jakościowych wskazywali również, że procesy decyzyjne związane z uwzględnieniem instrumentów społecznych w zamówieniach publicznych są rozproszone. Oznacza to, że w poszczególnych podmiotach decyzja o umieszczeniu danego instrumentu może zostać podjęta na różnych etapach lub przez różne komórki organizacyjne. Nierzadko, w celu uniknięcia komplikacji w np. formułowaniu zapisów, rezygnuje się z wprowadzania tych instrumentów (jeśli w danym postępowaniu nie mają zastosowania instrumenty obligatoryjne), co pozwala – zdaniem badanych – na szybsze procedowanie postępowania wewnątrz danego podmiotu.
10. Często podnoszoną przez badanych kwestią było stosowanie instrumentów społecznych z rozmysłem. Podkreślali, że dążenie do maksymalizacji liczby postępowań



z instrumentami społecznymi nie jest dobrym rozwiązaniem, prowadzi bowiem do wielu błędów i skutkuje nieefektywnymi zamówieniami.

11. Zdecydowana większość badanych jest zdania, że zastosowanie aspektów społecznych nie ma realnego wpływu na wzrost kosztów realizacji zamówienia, jakkolwiek wśród badanych zdarzały się również głosy o konieczności uiszczania wynagrodzenia wykonawcy na wyższym poziomie niż przy udzielaniu zamówienia bez stosowania klauzul społecznych.
12. Niemal połowa respondentów widzi korzyści z zastosowania instrumentów społecznych. Brak dostrzeżenia korzyści przez część zamawiających wiązać może się z niedostatecznym rozpoznanem istoty, celu i znaczenia instrumentów społecznych przewidzianych w ustawie Pzp2004.
13. Większość badanych nie prowadzi monitoringu stosowanych instrumentów społecznych, przez co m.in. trudno im dokonywać porównań i oceniać skutki wprowadzonych rozwiązań. Prawdopodobnie wdrożenie odpowiedniej procedury monitorowania stosowania instrumentów społecznych i efektów ich oddziaływania pozwoliłoby zaplanować racjonalną politykę wdrażania rozwiązań prospołecznych w zamówieniach publicznych w danym podmiocie.
14. Stosowanie instrumentów społecznych, innych niż zamówienia zastrzeżone, w niewielkim stopniu przyczynia się do zwiększenia udziału podmiotów ekonomii społecznej w realizacji udzielonych zamówień publicznych.



# ZIELONE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE



## 5. Zielone zamówienia publiczne

---

### 5.1. Wprowadzenie do tematu zielonych zamówień publicznych

#### 5.1.1. Definicja zielonych zamówień publicznych

Zielone zamówienia publiczne (ang. *green public procurement* - GPP) to „proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia jest ograniczone w porównaniu do towarów, usług i robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku”<sup>60</sup>.

Korzyści płynące z udzielania zielonych zamówień publicznych można rozpatrywać w wielu wymiarach. Wśród najważniejszych należy wymienić:

- ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko produktów, usług oraz robót budowlanych nabywanych przez zamawiających, a w konsekwencji poprawę warunków życia lokalnych społeczności (np. ekologiczny transport publicznych wpływa na ograniczenie smogu),
- przyczynienie się do kształtowania odpowiedzialnych postaw społecznych w zakresie ochrony środowiska. Realizowanie zielonych zakupów przez zamawiających z sektora publicznego stanowi istotny sygnał dla całego rynku, pokazujący, że uwzględnianie kwestii środowiskowych i klimatycznych nie stoi na przeszkodzie efektywnemu zaspokajaniu potrzeb zakupowych, czy też realizacji określonych zadań.

Zielone zamówienia publiczne niosą ze sobą również korzyści dla środowiska naturalnego i klimatu m.in. poprzez:

- redukcję emisji gazów cieplarnianych – np. poprzez nabywanie towarów i usług o niższym śladzie węglowym w całym cyklu życia;
- ograniczenie zużycia wody – np. poprzez zakup rozwiązań i urządzeń o zmniejszonym zapotrzebowaniu na wodę;
- zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska naturalnego, w tym powietrza, wody i gleby – np. poprzez wspieranie elektromobilności<sup>61</sup> m.in. przy świadczeniu usług transportu publicznego;
- redukcję ilości odpadów – np. poprzez wykorzystanie technologii biodegradowalności w produkcji, wyznaczanie celów w zakresie ograniczania ilości odpadów wywożonych na składowiska, czy stosowania kryteriów ponownego użycia lub przygotowania do ponownego użycia odpadów przy udzielaniu zamówień publicznych, o ile ponowne użycie lub przygotowanie do ponownego użycia odpadów jest możliwe<sup>62</sup>
- oszczędność energii – np. poprzez wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii.

---

<sup>60</sup> COM(2008) 400 „Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska”, s. 4.

<sup>61</sup> Por. ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 110 ze zm.).

<sup>62</sup> Por. art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2021 r. poz. 779, 784.



Z wymienionymi korzyściami dla środowiska naturalnego mogą wiązać się również realne i wymierne oszczędności finansowe dla sektora publicznego i całego społeczeństwa wynikające m.in. z energooszczędności produktów, z dostępności recyklingu, czy zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

Ostatnim aspektem na jaki warto zwrócić uwagę w kontekście zielonych zamówień publicznych, jest ich wpływ na aktywność wykonawców, zwłaszcza w obszarze ekoinnowacyjnych technologii, usług, czy produktów. Wysoki popyt ze strony zamawiających publicznych na ekoprodukty i przyjazne środowisku technologie, stanowi realną zachętę dla przedsiębiorców do wypracowania nowych, innowacyjnych rozwiązań ekologicznych.

Podkreślenia wymaga fakt, że jakkolwiek niniejszy raport odnosi się do danych za 2020 r., a więc zielonych zamówień publicznych realizowanych w oparciu o przepisy ustawy Pzp2004., to polityka wspierająca zielone zamówienia publiczne jest kontynuowana i rozwijana w regulacjach ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>63,64</sup>, która z dniem 1 stycznia 2021 r. uchyliła ustawę Pzp2004<sup>65</sup>. Trend ten widoczny jest również w Polityce zakupowej państwa na lata 2022-2025<sup>66</sup>, w której zamówienia zrównoważone i innowacyjne uczyniono jednym z trzech priorytetów Polityki.

### 5.1.2. Instrumenty prawne w ramach ustawy Pzp2004 dotyczące zielonych zamówień publicznych

W wymiarze proceduralnym o uznaniu zamówienia za zamówienie zielone decydowało uwzględnienie w ramach konkretnego postępowania aspektów środowiskowych. W świetle przepisów ustawy Pzp2004, aspekty środowiskowe mogły zostać uwzględnione m.in. poprzez:

- zdefiniowanie przesłanek wykluczenia wykonawców z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o charakterze środowiskowym na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 13, 14 (tzw. obligatoryjne przesłanki wykluczenia) oraz art. 24 ust. 5 pkt 5-7 ustawy Pzp2004 (tzw. fakultatywne przesłanki wykluczenia),
- dokonanie opisu przedmiotu zamówienia przez określenie wymagań dotyczących wydajności lub funkcjonalności, w tym wymagań środowiskowych na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp2004 (pod warunkiem, że podane parametry były dostatecznie precyzyjne, aby umożliwić wykonawcom ustalenie przedmiotu zamówienia, a zamawiającemu udzielenie zamówienia),
- określenie w opisie przedmiotu zamówienia wymagań związanych z realizacją zamówienia obejmujących aspekty środowiskowe na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004,

<sup>63</sup> Dz.U. z 2021 poz. 1129.

<sup>64</sup> Rozwiązanie te zostały szczegółowo omówione na stronie UZP: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/zrownowazone-zamowienia-publiczne/zielone-zamowienia/regulacje-prawne/prawo-krajowe> dostęp: 8.12.2021 r.

<sup>65</sup> Regulacje ustawy Pzp2019 w obszarze zielonych zamówień publicznych zostały uzupełnione, uporządkowane i nieznacznie zmodyfikowane, jednak ich sens i istota pozostają co do zasady takie same, jak na gruncie ustawy Pzp2004.

<sup>66</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 6 z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa, Dz. Urz. RP Monitor Polski z dnia 2 lutego 2022 r., poz. 125.



- wskazanie na oznakowania środowiskowe w opisie przedmiotu zamówienia w przypadku zamówień o szczególnych cechach na podstawie art. 30a ust. 1 ustawy Pzp2004,
- wskazanie na oznakowania środowiskowe w kryteriach oceny ofert w przypadku zamówień o szczególnych cechach zgodnie z art. 30a ust. 1 ustawy Pzp2004,
- określenie pozacenowych kryteriów oceny ofert o charakterze środowiskowym na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy Pzp2004,
- zastosowanie w ramach kryteriów oceny ofert kryterium kosztu, które można określić z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia na podstawie art. 91 ust. 3b - 3d ustawy Pzp2004,
- badanie elementów środowiskowych przy ocenie oferty pod kątem rażąco niskiej ceny zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy Pzp2004.

Instrumenty o charakterze proekologicznym ujmowane były najczęściej w opisie przedmiotu zamówienia (rozumianym szeroko, również jako obejmującym wymagania w zakresie realizacji zamówienia), w kryteriach oceny ofert oraz warunkach udziału w postępowaniu. O zastosowaniu aspektów środowiskowych w ramach ww. instrumentów zamawiający sprawozdawali informacje Prezesowi UZP 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. W tabeli IX rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach, zamawiający ujmowali informacje dotyczące uwzględnienia w postępowaniach zakończonych udzieleniem zamówienia publicznego następujących aspektów środowiskowych:

- odwołanie się do systemów i środków zarządzania środowiskowego w ramach warunków udziału w postępowaniu,
- aspekty środowiskowe określone w opisie przedmiotu zamówienia, w tym:
  - odwołanie się do aspektów środowiskowych związanych z realizacją zamówienia, o którym mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004,
  - odwołanie do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami środowiskowymi,
- aspekty środowiskowe określone w kryteriach oceny ofert, w tym:
  - odniesienie się do oznakowania związanego z aspektami środowiskowymi, o którym mowa w art. 30a ustawy,
  - zastosowanie kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia, o którym mowa w art. 91 ust. 3b ustawy,
  - odwołanie się do innych aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia.

Krótką charakterystyką instrumentów, co do których zamawiający mieli obowiązki sprawozdawcze na podstawie ww. rozporządzenia, znajduje się poniżej.



### 5.1.2.1. Odwołanie do systemów i środków zarządzania środowiskowego w ramach warunków udziału w postępowaniu

Warunki udziału w postępowaniu mogły być wykorzystywane jako element zielonych zamówień w kontekście weryfikacji zdolności technicznych wykonawców, zarówno w aspekcie:

- wiedzy i doświadczenia (np. wymaganie doświadczenia związanego z realizacją zamówienia w sposób zgodny z zasadami ochrony środowiska naturalnego), jak i
- dysponowania odpowiednimi urządzeniami technicznymi niezbędnymi do wykonania zamówienia zgodnie z polityką środowiskową (np. pojazdy posiadające określoną normę spalin, czy urządzenia ograniczające zużycie energii, czy paliwa, itp.), czy też
- dysponowania kadrą legitymującą się stosownymi kwalifikacjami zawodowymi, uprawnieniami, doświadczeniem i wykształceniem niezbędnymi do wykonania zamówienia obejmującego aspekty związane z ochroną środowiska.

Określone przez zamawiającego warunki udziału w postępowaniu mogły dotyczyć również wdrożenia środków i systemów zarządzania środowiskowego, a więc szeroko pojętych zdolności technicznych ukierunkowanych na ochronę środowiska naturalnego. Ustanawiając warunki udziału w postępowaniu uwzględniające aspekty środowiskowe, zamawiający mógł zdecydować, że będzie oceniał zdolność techniczną wykonawców w kontekście wdrożenia przez nich określonych procesów minimalizujących negatywny wpływ na środowisko, co w praktyce mogło przekładać się na bardziej ekologiczne warunki realizacji zamówienia. Zgodnie z § 2 ust. 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju z 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia<sup>67</sup> zamawiający mógł określić warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego dotyczące zdolności zawodowej i technicznej, które odnosiły się bezpośrednio do zdolności technicznej w zakresie zarządzania środowiskowego. Środkiem dowodowym, którym wykonawca dokumentował spełnianie powyższych warunków, był wykaz środków zarządzania środowiskowego, które wykonawca miał stosować w celu wykonania zamówienia publicznego.

Z uwagi na fakt, że na gruncie przepisów ustawy Pzp2004 warunki udziału w postępowaniu musiały być określone w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia (art. 22 ust. 1a ustawy Pzp2004), skorzystanie z uprawnienia obejmującego określenie warunku odnoszącego się do zdolności technicznej w zakresie zarządzania środowiskowego przez zamawiających zobowiązywało ich również do wskazania w opisie przedmiotu zamówienia środowiskowych wymagań dotyczących realizacji zamówienia związanych z zarządzaniem środowiskowym, właściwych dla danego rodzaju i przedmiotu zamówienia.

---

<sup>67</sup> Dz.U. poz. 1126 ze zm.





### 5.1.2.2. Odwołanie do aspektów środowiskowych w ramach opisu przedmiotu zamówienia

Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego inicjuje dokonanie opisu przedmiotu zamówienia. Celem tej czynności jest zapewnienie, by planowany do nabycia przedmiot zamówienia w pełni zaspokoił określone zapotrzebowanie zamawiającego. W kontekście omawianego zagadnienia, najważniejszym krokiem przed rozpoczęciem procedury udzielania zamówień jest przeprowadzenie oceny faktycznych potrzeb zamawiającego w świetle potencjalnego wpływu zamówienia na środowisko<sup>68</sup>, w wyniku której zamawiający może zidentyfikować aspekty środowiskowe możliwe do ujęcia w ramach opisu przedmiotu zamówienia.

Możliwość proekologicznego opisu przedmiotu zamówienia ujęta została *expressis verbis* w art. 29 ust. 4 Pzp2004, zgodnie z którym zamawiający był uprawniony do wprowadzenia do opisu przedmiotu wymagań związanych z realizacją zamówienia, które mogły obejmować w szczególności aspekty środowiskowe. W art. 30 ust. 1 Pzp2004 ustawodawca wskazał jako jeden ze sposobów opisywania przedmiotu zamówienia, metodę polegającą na określeniu wymagań dotyczących wydajności lub funkcjonalności, w tym wymagań środowiskowych, pod warunkiem, że podane parametry były dostatecznie precyzyjne, aby umożliwiały one wykonawcom ustalenie przedmiotu zamówienia, a zamawiającemu udzielenie zamówienia.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazania, wymagało od zamawiających, w zakresie aspektów środowiskowych określonych w opisie przedmiotu zamówienia, zaraportowania informacji odnoszących się do:

- przypadków ustanowienia środowiskowych wymagań związanych z realizacją zamówienia (na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004) oraz
- wskazania w ramach opisu przedmiotu zamówienia określonej etykiety środowiskowej (na podstawie art. 30a ustawy Pzp2004).

Obowiązek raportowania nie dotyczył natomiast wspomnianych wyżej innych aspektów środowiskowych ujmowanych w ramach opisu przedmiotu zamówienia.

#### 5.1.2.2.1. Odwołanie do aspektów środowiskowych w opisie przedmiotu zamówienia w ramach wymogów związanych z realizacją zamówienia, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004;

Zgodnie z przepisem art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 zamawiający mógł określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, które mogły obejmować aspekty środowiskowe. Uwzględnienie aspektów środowiskowych w wymaganiach dotyczących realizacji zamówienia mogło zostać zdefiniowane w różny sposób, gdyż ustawa Pzp2004 nie określała, w jaki sposób zamawiający powinien odwołać się do aspektów środowiskowych w opisie przedmiotu zamówienia w ramach wymogów

---

<sup>68</sup> W tym celu zamawiający mógł wykorzystać przykładowo dialog techniczny.



związanych z realizacją zamówienia, ani też nie zawierała katalogu takich wymogów. Ustawodawca pozostawił w tym względzie zamawiającym dużą swobodę, z tym zastrzeżeniem, że odwołanie się do aspektów środowiskowych w ramach wymogów związanych z realizacją zamówienia powinno odpowiadać ogólnym zasadom opisu przedmiotu zamówienia określonym w art. 29 ust. 1-3 ustawy Pzp2004. W przypadku, gdy zamawiający sformułował w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia odwołujące się do aspektów środowiskowych, zobowiązany był do określenia w szczególności adekwatnych uprawnień w zakresie kontroli spełniania przedmiotowych wymagań przez wykonawcę, jak również sankcji z tytułu niespełniania tych wymagań (por. art. 36 ust. 2 pkt 9 lit. b) ustawy Pzp2004.

#### **5.1.2.2.2. Odwołanie w opisie przedmiotu zamówienia do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami środowiskowymi**

Zgodnie z art. 30a ustawy Pzp2004, w przypadku zamówień o szczególnych cechach, które pozwalają na uwzględnienie w zamówieniu np. aspektów środowiskowych, zamawiający mógł wskazać w ramach opisu przedmiotu zamówienia na określone oznakowanie. Pojęcie oznakowania na potrzeby ustawy Pzp2004 definiował jej art. 2 pkt 16 jako zaświadczenie, poświadczenie lub każdy inny dokument potwierdzający, że obiekt budowlany, produkt, usługa, proces lub procedura spełniają określone wymogi. Wybierając dokument, zaświadczenie lub poświadczenie związane z aspektami środowiskowymi, jakie powinny posiadać zamawiane roboty budowlane, dostawy lub usługi, zamawiający powinien zapewnić, aby spełniały one wymagania zawarte w ust. 1 przepisu art. 30a ustawy Pzp2004, tj. aby wymagania w nich zawarte dotyczące oznakowania odnosiły się wyłącznie do kryteriów, które były związane z przedmiotem zamówienia publicznego, były odpowiednie dla określenia cech tego przedmiotu, były oparte na obiektywnie możliwych do sprawdzenia i niedyskryminacyjnych kryteriach, a także aby zasady przyznawania oznakowania były przyjmowane w drodze otwartej i przejrzystej procedury, w której mogły uczestniczyć wszystkie zainteresowane podmioty, oraz by były dostępne dla wszystkich zainteresowanych stron. Jeżeli wymagane było przedstawienie określonego oznakowania, zamawiający zobowiązany był zaakceptować wszystkie oznakowania potwierdzające, że dane roboty budowlane, dostawy lub usługi spełniały równoważne wymagania dotyczące oznakowania. Co istotne, w sytuacji, gdy wykonawca z przyczyn od niego niezależnych nie mógł pozyskać określonego przez zamawiającego oznakowania lub oznakowania jemu równoważnego, zamawiający w terminie przez siebie wyznaczonym powinien zaakceptować również inne odpowiednie środki dowodowe, o ile dany wykonawca udowodnił, że roboty budowlane, dostawy lub usługi, które miały zostać przez niego wykonane, spełniają wymagania określonego oznakowania lub określone wymagania wskazane przez zamawiającego. Ciężar dowodu w zakresie udowodnienia równoważności w odniesieniu do wymaganego oznakowania spoczywał na wykonawcy. Jeżeli dane oznakowanie, które spełniało warunki określone przez zamawiającego, zawierało również wymagania niezwiązane z przedmiotem zamówienia publicznego, zamawiający nie mógł żądać tego oznakowania. Dopuszczone było



jednak opisanie przedmiotu zamówienia publicznego poprzez odesłanie do tych wymagań oznakowania lub, w razie potrzeby, do tych jego części, które były związane z przedmiotem zamówienia publicznego i jednocześnie były odpowiednie dla określenia cech zamawianych robót budowlanych, dostaw lub usług.

Oznakowanie środowiskowe<sup>69</sup> można podzielić według poniższych kryteriów:

1. oznakowanie oparte na szerokim zestawie kryteriów – to najbardziej popularny rodzaj oznakowania środowiskowego, a także najczęściej stosowany do celów zielonych zamówień publicznych. Przykładem tego rodzaju etykiet są: UE Ecolabel, Nordic Swan, czy Blue Angel.
2. oznakowanie dotyczące tylko jednego aspektu produktu – oparte na co najmniej jednym kryterium wyniku pozytywnego/negatywnego związanym z określonym zagadnieniem, np. efektywnością energetyczną. Przykładem takiego oznakowania jest oznakowanie Energy Star.
3. oznakowanie stosowane w konkretnych sektorach – przykład to etykiety obejmujące systemy certyfikacji w leśnictwie (np. oznakowanie FSC), czy wykorzystywane w zielonym budownictwie (np. oznakowanie LEED).

#### 5.1.2.3. Odwołanie do aspektów środowiskowych w ramach poza cenowych kryteriów oceny ofert

Zamawiający wybierał ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, przy czym kryteriami oceny ofert były cena lub koszt albo cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności aspekty środowiskowe, w tym efektywność energetyczna przedmiotu zamówienia. Również inne wymienione w art. 91 ust. 2 ustawy Pzp2004 kryteria oceny ofert, jak parametry techniczne, właściwości funkcjonalne, sposób dostawy, czy też organizacja, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia w zależności od sposobu sformułowania mogły mieć charakter środowiskowy. Katalog kryteriów oceny ofert wskazany w ustawie Pzp2004 nie miał przy tym charakteru zamkniętego. Przeciwnie, przedstawiony w art. 91 ust. 2 ustawy Pzp2004 katalog innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia miał charakter otwarty, na co jednoznacznie wskazywało użycie przez ustawodawcę przed wyliczeniem kryteriów wyrażenia „w szczególności”. Zamawiający, poza wymienionymi przykładowo w art. 91 ust. 2 ustawy Pzp2004 kryteriami oceny ofert, mogli ustalać inne kryteria, w tym odnoszące się do aspektów środowiskowych, z zachowaniem zasady, że powinny one być związane z przedmiotem zamówienia. Dobór kryteriów oceny ofert w danym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego był powiązany przede wszystkim z rozpoznaniem zapotrzebowania zamawiającego na określone świadczenie, czyli z ustaleniem co było zamawiającemu potrzebne i w jakim celu. Zamawiający jako gospodarz postępowania, mógł dobrać kryteria

---

<sup>69</sup> Omówienie przykładów etykiet ekologicznych znajduje się w publikacji UZP pt. Oznakowanie ekologiczne pod adresem: [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0026/39563/Oznakowania-ekologiczne.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0026/39563/Oznakowania-ekologiczne.pdf) dostęp: 15.12.2021 r.



oceny ofert w taki sposób, aby dokonać zakupu najlepiej odpowiadającego jego potrzebom, podlegał jednak ograniczeniom wynikającym z określonych w art. 7 ust. 1 ustawy Pzp2004 zasad udzielania zamówień publicznych. Zamawiający zobowiązany był ponadto określić kryteria w sposób jednoznaczny i zrozumiały, umożliwiający sprawdzenie informacji przedstawionych przez wykonawców (art. 91 ust. 2d ustawy Pzp2004). Kryteria, również te odnoszące się do aspektów środowiskowych, nie mogły odnosić się do właściwości wykonawcy.

Ustawa Pzp2004 nie nakazywała zamawiającym stosowania określonych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do poszczególnych przedmiotów zamówienia. Wyjątek w tym zakresie odnosił się jedynie do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na zakup pojazdów samochodowych kategorii M i N, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych (Dz.U. Nr 96 poz. 559)<sup>70</sup>. Należy jednocześnie zauważyć, że zamawiający, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Pzp2004, przy ustalaniu kryteriów zobowiązani byli uwzględniać wymóg przyznania kryteriom pozacenowym co do zasady wagi co najmniej 40% (zamawiający ci mogli zastosować kryterium ceny jako jedyne kryterium oceny ofert lub kryterium o wadze przekraczającej 60%, jeżeli określili w opisie przedmiotu zamówienia standardy jakościowe odnoszące się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia oraz wykazali w załączniku do protokołu, w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty cyklu życia)<sup>71</sup>. Powyższe wymogi ustawowe stanowiły przyczynek do częstego stosowania pozacenowych kryteriów oceny ofert, wśród których znaleźć można było również kryteria odwołujące się do aspektów środowiskowych.

#### **5.1.2.3.1. Odniesienie do oznakowania związanego z aspektami środowiskowymi, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004**

Wedle brzmienia ustawy Pzp2004 w ramach pozacenowych kryteriów oceny ofert zamawiający mógł odwołać się do oznakowań, w tym oznakowań środowiskowych lub do wybranych standardów środowiskowych określonych w ramach tych oznakowań.

Oznakowanie ekologiczne opisane w pkt. 5.1.2.2.2. powyżej mogło być zatem wykorzystywane nie tylko jako element opisu przedmiotu zamówienia, ale również jako pozacenowe kryterium oceny ofert odnoszące się do aspektów środowiskowych.

---

<sup>70</sup> Kryteriami oceny ofert w odniesieniu do zamówień publicznych na zakup pojazdów samochodowych kategorii M i N, którymi były: 1) zużycie energii; 2) emisja dwutlenku węgla; 3) emisje zanieczyszczeń: tlenków azotu, cząstek stałych oraz węglowodorów. Zamawiający mogli jednak odstąpić od stosowania środowiskowych kryteriów oceny ofert uwzględniających czynniki energetyczne (tj. zużycie energii) i czynniki oddziaływania na środowisko (tj. emisja dwutlenku węgla oraz emisja zanieczyszczeń) o ile je uwzględnili w ramach specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

<sup>71</sup> Stosowanie kryterium ceny lub kosztu ze znaczeniem przekraczającym 60% (w tym ze znaczeniem 100%) było dozwolone bez żadnych ograniczeń dla zamawiających spoza sektora finansów publicznych oraz nieobjętych art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp2004.



Oznakowanie środowiskowe mogło być przydatne do wyróżnienia produktów i usług, które pozwalały zaoszczędzić energię i wodę, lub które były produkowane lub świadczone w sposób bardziej zrównoważony<sup>72</sup>.

#### **5.1.2.3.2. Zastosowanie kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku cyklu życia, o którym mowa w art. 91 ust. 3b ustawy Pzp2004**

Zgodnie z art. 2 pkt 1a ustawy Pzp2004 przez cykl życia należało rozumieć wszelkie możliwe kolejne lub powiązane fazy istnienia przedmiotu dostawy, usługi lub roboty budowlanej, w szczególności badanie, rozwój, projektowanie przemysłowe, testowanie, produkcję, transport, używanie, naprawę, modernizację, zmianę, utrzymanie przez okres istnienia, logistykę, szkolenie, zużycie, wyburzenie, wycofanie i usuwanie.

Ustawa Pzp2004 jako jedno z możliwych do zastosowania kryteriów oceny ofert wskazywała kryterium kosztu. Najkorzystniejsza oferta mogła być z zasady wybrana na podstawie jednego z następujących zestawów kryteriów albo kryterium oceny ofert: ceny i kosztu, tylko ceny, tylko kosztu, innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia (przykładowo wymienionych w art. 91 ust. 2 ustawy Pzp2004) i ceny, innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia i kosztu, innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia i ceny i kosztu. Rachunek kosztów cyklu życia był jedną z metod stosowanych do obliczenia kryterium kosztu. Służył wyliczeniu kosztów ponoszonych na poszczególnych etapach cyklu życia produktu, usługi lub roboty budowlanej, pozwalając na oszacowanie jego rentowności w zakładanym okresie. Rachunek kosztów cyklu życia mógł obejmować w szczególności koszty:

- 1) poniesione przez zamawiającego lub innych użytkowników, związane z nabyciem, użytkowaniem, w szczególności zużycie energii i innych zasobów, utrzymaniem, wycofaniem z eksploatacji, w szczególności koszty zbierania i recyklingu;
- 2) przypisywane ekologicznym efektom zewnętrznym związanym z cyklem życia produktu, usługi lub robót budowlanych, dotyczące emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń oraz inne związane z łagodzeniem zmian klimatu, o ile ich wartość pieniężną można było określić i zweryfikować. W przypadku szacowania kosztów w oparciu o rachunek kosztów cyklu życia, w dokumentach zamówienia zamawiający powinien określić dane, które powinni przedstawić wykonawcy, oraz metodę, którą zastosuje zamawiający do oszacowania kosztów cyklu życia na podstawie tych danych.

Regulacją zawierającą metodę obliczania kosztów cyklu życia dla pojazdów samochodowych<sup>73</sup> było rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 marca 2011 r. w sprawie innych

<sup>72</sup> [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook\\_2016\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_pl.pdf).

<sup>73</sup> Zamawiający określając kryteria oceny ofert przy zakupie pojazdów transportu drogowego mógł wykorzystać jedną z dwóch metod wskazanych rozporządzeniem; metodę wielkościową, w której porównuje się oferty przy wykorzystaniu informacji dotyczących emisji gazów cieplarnianych, emisji zanieczyszczeń i zużycia energii np. zużycie paliwa, rodzaju paliwa, rodzaju napędu pojazdu (§ 5 rozporządzenia) bądź metodę kosztową, w której porównywało się oferty przy wykorzystaniu określonych według metodyki opisanej w § 7 wartości rozporządzenia pieniężnych (kwot) odzwierciedlających koszty zużycia



niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych<sup>74</sup> wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 91 ust. 8 ustawy Pzp2004. Z kolei w celu promowania i ułatwienia uwzględniania kosztów cyklu życia w budownictwie na podstawie art. 91 ust. 7c ustawy Pzp2004 wydane zostało rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie metody kalkulacji kosztów cyklu życia budynków oraz sposobu przedstawiania informacji o tych kosztach<sup>75</sup>. Przepisy ww. rozporządzenia miały zastosowanie, o ile zamawiający zdecydował się na zastosowanie kryterium kosztu w zamówieniach na budowę, przebudowę lub remont części lub całości budynku.

#### **5.1.2.3.3. Odwołanie w kryteriach oceny ofert do innych aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej<sup>76</sup> przedmiotu zamówienia**

Zamawiający mieli szerokie możliwości w zakresie odwoływania się w kryteriach oceny ofert do różnego rodzaju kwestii proekologicznych. Przykładowo, w ramach kryterium pozacenowego można było odwołać się do następujących aspektów środowiskowych: parametrów technicznych pojazdów wykorzystywanych do realizacji zamówienia, dotyczących norm emisji spalin, produkcji ekologicznej towarów objętych przedmiotem zamówienia, ekologicznych parametrów w zakresie składu przedmiotu zamówienia, wielkości maksymalnego poboru prądu, wpływu na środowisko technologii druku<sup>77</sup>, dłuższego okresu wymiany (np. w przypadku postępowania o udzielenie zamówienia dotyczącego źródeł oświetlenia), obniżenia zużycia energii, czy kosztów eksploatacji nabywanych towarów, wyższej klasy efektywności energetycznej nabywanych produktów od wskazanej przez zamawiającego jako minimalna, itp. W ramach kryterium odnoszącego się do aspektów środowiskowych można również punktować posiadanie przez wykonawców certyfikatu wdrożenia systemu zarządzania środowiskowego (np. EMAS, ISO).

#### **5.1.3. Stan stosowania aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych w 2020 roku na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań rocznych przekazywanych Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych na podstawie art. 98 ustawy Pzp2004**

Ze Sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2020 r. wynika, że w tym czasie udzielono w Polsce 1544 zamówień publicznych uwzględniających aspekty środowiskowe lub innowacyjne o łącznej wartości ponad 12 mld zł (bez podatku od towarów i usług). Udział zielonych lub innowacyjnych

---

energii, koszty emisji dwutlenku węgla (§ 8 rozporządzenia) oraz koszty emisji zanieczyszczeń (stanowiących elementy tzw. kosztów zewnętrznych) podczas cyklu użytkowania oferowanego pojazdu samochodowego (§ 9 rozporządzenia).

<sup>74</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 96 poz. 559.

<sup>75</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1357.

<sup>76</sup> W Polsce aktem prawnym, który określa, jakie parametry techniczne mają spełniać zamawiane w ramach zamówień publicznych produkty oraz jakim warunkom technicznym muszą odpowiadać nabywane, wynajmowane lub użytkowane przez sektor publiczny budynki, jest ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2166). Na mocy ww. ustawy organy władzy publicznej zobowiązane są do podejmowania określonych działań służących poprawie efektywności energetycznej, a obowiązki te realizowane są w drodze zakupów w reżimie prawa zamówień publicznych.

<sup>77</sup> Ibidem.



zamówień publicznych w ogólnej liczbie udzielonych zamówień wyniósł jednak tylko 1%, podczas gdy ich wartość stanowiła ok. 7% łącznej wartości udzielonych zamówień publicznych. Biorąc pod uwagę ogół zamówień udzielonych w roku 2020, przypadki odwołania się do aspektów środowiskowych były niezwykle rzadkie.

Należy jednak wziąć pod uwagę, że dane te nie uwzględniają jednego z głównych elementów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w ramach którego możliwe jest postawienie wymagań prośrodowiskowych, a mianowicie opisu przedmiotu zamówienia. W odniesieniu do opisu przedmiotu zamówienia dane pozyskane na potrzeby ww. sprawozdania obejmują jedynie informacje o wykorzystaniu w ramach opisu odniesienia do oznakowania ekologicznego, co zaniża wskaźniki dotyczące poziomu zielonych zamówień publicznych w Polsce. Może to przekładać się na mniejszy niż realny odsetek zielonych zamówień publicznych. Biorąc jednak pod uwagę niską popularność powoływania się na aspekty prośrodowiskowe w zamówieniach, trudno uznać, że brak ww. danych mógłby w sposób istotny zmienić statystyki w przedmiotowym zakresie.

Wedle danych ze sprawozdania największą popularnością wśród zamawiających cieszyło się odwołanie w opisie przedmiotu zamówienia do aspektów środowiskowych w ramach wymagań związanych z realizacją zamówienia oraz środowiskowe kryteria oceny ofert, w tym odwołanie do efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia (na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy Pzp2004). Powyższe instrumenty jawią się jako najprostsze i łatwo weryfikowalne zarówno na etapie postępowania, jak i w czasie realizacji umowy.

Najrzadziej zamawiający decydowali się z kolei na zastosowanie kryterium kosztu pozwalającego na wykorzystanie rachunku kosztów cyklu życia. Pomimo tego, że kryterium kosztu zapewnia wysoki poziom efektywności zamówienia, zamawiający korzystają z niego niezwykle rzadko. Wydaje się, że przyczyn tego może być co najmniej kilka, a wśród nich słaby stopień rozpoznania przez zamawiających znaczenia i istoty kryterium kosztu, brak sprawdzonych wzorców i narzędzi wspierających obliczenie kosztu cyklu życia, konieczność zaangażowania zewnętrznych zasobów ludzkich w celu sformułowania sposobu oceny złożonych ofert, czy konieczność podjęcia dodatkowych czynności analitycznych przez zamawiających celem zastosowania instrumentów już dostępnych albo wypracowania własnych rozwiązań uwzględniających różne koszty w cyklu życia.

Na niski poziom tzw. „zazielenienia” zamówień publicznych przekładać się może między innymi brak obligatoryjnego charakteru rozwiązań prawnych przewidujących możliwość wykorzystywania w zamówieniach publicznych aspektów środowiskowych.



## 5.2. Analiza stosowanych przez zamawiających instrumentów środowiskowych w kontekście celów badania

### 5.2.1. Odwołanie do systemów i środków zarządzania środowiskowego w ramach warunków udziału w postępowaniu

#### 1. Charakterystyka postępowań poddanych analizie

Analizie w zakresie odwołania w warunkach udziału w postępowaniu przez zamawiających do systemów i środków zarządzania środowiskowego poddano 24 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, spośród których 11 stanowiły postępowania poniżej, a 13 powyżej wartości progów unijnych.

Spośród wybranych do analizy postępowań 23 stanowiły zamówienia na usługi, a 1 dotyczyło zamówienia na dostawę.

Przedmiotem ww. zamówień były w szczególności usługi odbioru i zagospodarowania odpadów.

Zamawiający reprezentowali:

- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp2004 – 19 postępowań, w tym:
  - Administracja samorządowa – 12 postępowań;
  - Jednostki organizacyjne administracji samorządowej – 3 postępowania;
  - Inne – 4 postępowania;
- Inne, niż jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – 2 postępowania;
- Związki podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 lub podmiotów, o których mowa w pkt 3 ustawy Pzp2004 – 1 postępowanie;
- Zamawiający udzielający zamówień sektorowych – 2 postępowania.

Wszystkie 24 analizowane postępowania były prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego.

W żadnym z analizowanych postępowań nie zostało ujęte odwołanie do systemów i środków zarządzania środowiskowego w warunkach udziału w postępowaniu. W jednym wypadku zamawiający określił wprawdzie warunek posiadania ISO 14001, jednak umieścił go w kryteriach oceny ofert (postępowanie na usługi odbioru, transportu oraz utylizacji odpadów medycznych). Posiadanie tego certyfikatu w tym konkretnym przypadku nie warunkowało zatem udziału w postępowaniu, ale pozwalało na uzyskanie większej liczby punktów na etapie oceny ofert.

#### 2. Wnioski z przeprowadzonej analizy

W ramach analizy dokumentacji badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego nie udało się zidentyfikować żadnego przypadku odwołania się do systemów i środków





zarządzania środowiskowego w ramach warunków udziału w postępowaniu. Biorąc pod uwagę, że większość postępowań analizowanych pod kątem zastosowania tego aspektu dotyczyła odbioru i zagospodarowania odpadów, można założyć, że zamawiający jako środki zarządzania środowiskowego traktowali systemy segregacji odpadów bądź pozwolenia środowiskowe.

Należy jednak wskazać, że wśród analizowanych dokumentacji przetargowych zidentyfikowano jeden przypadek zastosowania wymogu posiadania ISO 14001, ale w ramach pozacenowego kryterium oceny ofert.

## **5.2.2. Odwołanie do aspektów środowiskowych w ramach wymagań związanych z realizacją zamówienia, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004**

### **1. Charakterystyka postępowań poddanych analizie**

Analizie w zakresie obecności środowiskowych wymagań związanych z realizacją zamówienia poddano 25 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, spośród których 13 stanowiły postępowania powyżej, a 12 poniżej wartości progów unijnych.

Spośród wybranych do analizy postępowań 4 dotyczyły robót budowlanych, 8 – dostaw, a 13 usług.

Zamawiający reprezentowali:

- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp2004 – 17 postępowań, w tym:
  - Administracja rządowa centralna – 1 postępowanie;
  - Administracja rządowa terenowa – 2 postępowania;
  - Administracja samorządowa – 6 postępowań;
  - Jednostki organizacyjne administracji samorządowej – 3 postępowania;
  - Inne – 5 postępowań;
- Inne, niż jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – 4 postępowania;
- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp2004 (podmiot prawa publicznego) – 2 postępowania;
- Zamawiający udzielający zamówień sektorowych – 2 postępowania.

Wszystkie postępowania były prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego.

### **2. Sposób określenia w opisie przedmiotu zamówienia wymagań związanych z realizacją zamówienia, odnoszących się aspektów środowiskowych**

Odwołanie do aspektów środowiskowych w ramach wymagań związanych z realizacją zamówienia, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004, zostało ujęte w 21 spośród 25 poddanych analizie postępowań (w tym 10 poniżej i 11 powyżej progu unijnego).



Najczęściej zamawiający wskazywali normy emisji spalin lub wymóg dotyczący roku produkcji samochodu, którym realizowany będzie przedmiot zamówienia – 6 postępowań oraz ogólne wymogi dotyczące minimalizacji szkodliwego wpływu na środowisko w miejscu i czasie realizacji zamówienia – 6 postępowań. Ponadto odnotowano:

- stosowanie ekologicznych środków do realizacji zamówienia – 3 postępowania (na usługi z zakresu gospodarki leśnej – biooleje do smarowania łańcuchów tnących pilarek spalinowych; na usługę kompleksowego utrzymania czystości – środki czyszczące z oznakowaniem ekologicznym, na dostawę oleju opałowego – olej jest opisany jako ekologiczny);
- wymogi wynikające z charakteru samego przedmiotu zamówienia (jak np. selektywna zbiórka odpadów, budowa eko-parkingu na obszarze zespołu przyrodniczo-krajobrazowego wpisanego do rejestru zabytków, gdzie wśród wymogów określono m.in. konieczność zabezpieczenia pni drzew oraz systemów korzeniowych zgodnie z pozwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków) – 3 postępowania,
- zagwarantowanie określonej efektywności energetycznej w wyniku realizacji przedmiotu zamówienia – 1 postępowanie (na roboty budowlane związane z termomodernizacją), odzysk odpadów w kierunku paliwa alternatywnego – 1 postępowanie (na odbiór i zagospodarowanie frakcji nadsitowej z segregacji odpadów komunalnych),
- obowiązek przekazania wytworzonych odpadów powstających podczas świadczenia usługi do zagospodarowania podmiotowi działającemu zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, przepisami ustawy o odpadach oraz aktami wykonawczymi do tej ustawy, posiadającym zezwolenie właściwego organu na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami – 1 postępowanie (na świadczenie usług przeglądu i konserwacji urządzeń klimatyzacyjnych).

### **3. Sposób udokumentowania spełniania wymagań definiowanych na podstawie art. 29 ust. 4 w zakresie aspektów środowiskowych**

Z uwagi na zróżnicowany charakter wymagań zdefiniowanych w zakresie omawianego instrumentu przez zamawiających, trudno jest przedstawić spójną klasyfikację sposobu dokumentowania spełniania tych wymagań.

Na etapie postępowania o udzielenie zamówienia dokumentowanie spełnienia wymogu polegało na złożeniu odpowiedniego oświadczenia w ofercie, tj. zobowiązania się do realizacji przedmiotu zamówienia zgodnie z SIWZ lub OPZ.

Zamawiający nie uwzględniali w umowach odrębnych zapisów odnoszących się wprost do wymogów środowiskowych, ani w odniesieniu do wymagań związanych z realizacją zamówienia, ani w sytuacjach, gdy wymogi środowiskowe odnosiły się bezpośrednio do przedmiotu zamówienia.



#### 4. Przebieg postępowań

W analizowanych postępowaniach wpłynęły dwa pytania (obydwa w jednym postępowaniu), które wiązały się w pewien sposób z uwzględnieniem aspektów środowiskowych w ramach wymagań związanych z realizacją zamówienia:

- 1) w pierwszym z nich wykonawca zwrócił się z prośbą o uszczegółowienie robót zieleniarskich, jakie mają być przeprowadzone - nasadzenie drzew i krzewów, pielęgnacja (zamawiający wskazał, że kwestie te reguluje Specyfikacja Techniczna Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych);
- 2) w drugim wykonawca zapytał, w jakim terminie należy wykonać wycinkę drzew (zamawiający wskazał, że w każdym terminie, z zastrzeżeniem, że w przypadku wykonywania wycinki drzew w okresie lęgowym ptaków należy przewidzieć konieczność dysponowania specjalistą ornitologiem, który w czasie wizji terenowych na bieżąco będzie określał możliwości wykonania wycinki drzew).

#### 5. Wnioski z analizy postępowań

1. Specyfika ujmowanych w ramach opisu przedmiotu zamówienia aspektów środowiskowych była zróżnicowana, co wskazuje na dużą wiedzę i kreatywność zamawiających w uwzględnianiu ekologicznych aspektów w ramach wymagań związanych z realizacją zamówienia. Pozwala również twierdzić, że zamawiający dobrze rozpoznają istotę i znaczenie omawianego instrumentu i stosują go w różnorodny sposób.
2. W analizowanych postępowaniach najczęściej zamawiający wskazywali normy emisji spalin lub warunek dotyczący roku produkcji samochodu, którym realizowany będzie przedmiot zamówienia oraz ogólne wymogi dotyczące minimalizacji szkodliwego wpływu na środowisko w miejscu i czasie realizacji zamówienia.
3. Niejednolity charakter wymagań związanych z realizacją zamówienia obejmujących aspekty środowiskowe wynika z konieczności każdorazowego dostosowania stawianych wymogów do przedmiotu zamówienia.
4. Pomimo że przepis art. 36 ust. 9 pkt 2 ustawy Pzp2004 zobowiązywał zamawiającego do dookreślenia w specyfikacji istotnych warunków zamówienia uprawnień zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymagań, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004, oraz sankcji z tytułu niespełniania tych wymagań, analiza wybranych dokumentacji przetargowych wskazuje, że zamawiający nie uwzględniali w ramach postanowień umownych mechanizmów służących kontroli spełniania przez dostawy, roboty lub usługi oferowane przez wykonawców wymagań ustanowionych przez zamawiających, ani wymagań związanych ze sposobem realizacji zamówienia. W dokumentacjach nie zidentyfikowano również postanowień umownych przewidujących sankcje za nienależyte wykonanie umowy w zakresie odnoszącym się do środowiskowych wymogów względem przedmiotu zamówienia, czy też prośrodowiskowych wymagań związanych z realizacją zamówienia.



5. Analiza dokumentacji postępowań nie wykazała, aby na etapie trwania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego postanowienia w zakresie wymagań związanych z realizacją zamówienia odnoszące się do aspektów środowiskowych, formułowane w oparciu o przepis art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004, budziły znaczące wątpliwości wykonawców.

### 5.2.3. Odwołanie w opisie przedmiotu zamówienia do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami środowiskowymi

#### 1. Charakterystyka postępowań poddanych analizie

Analizie w zakresie stosowania przez zamawiających w opisie przedmiotu zamówienia odwołań do oznakowania zawierającego aspekty środowiskowe zgodnie z art. 30a ustawy Pzp2004 poddano 25 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, spośród których 12 stanowiło postępowania powyżej, a 13 poniżej unijnych kwot progowych.

Spośród wybranych do analizy postępowań 15 stanowiło postępowania na dostawy, 6 na usługi oraz 4 na roboty budowlane.

Zamawiający reprezentowali:

- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp2004 – 23 postępowania, w tym:
  - Administracja rządowa centralna – 3 postępowania;
  - Administracja rządowa terenowa – 2 postępowania;
  - Administracja samorządowa – 9 postępowań;
  - Jednostki organizacyjne administracji samorządowej – 1 postępowanie;
  - Inne – 8 postępowań;
- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp2004 (podmiot prawa publicznego) – 2 postępowania.

Wszystkie analizowane postępowania były prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego.

#### 2. Sposób ujęcia wymagań dotyczących oznakowania odwołującego się do aspektów środowiskowych w opisie przedmiotu zamówienia

Spośród 25 poddanych analizie postępowań odwołanie do oznakowania środowiskowego zawierało 7 postępowań, w tym 3 poniżej, a 4 powyżej progu unijnego.

Zamawiający w ramach oznakowania wskazali:

- deklarację zgodności CE<sup>78</sup> – 7 postępowań (na zakup i dostawę serwera, komputerów przenośnych z oprogramowaniem, zasilaczy UPS, przełącznika zarządcy oraz akcesoriów komputerowych, na zakup i dostawę urządzeń informatycznych wraz z oprogramowaniem oraz na dostawę sprzętu komputerowego),

---

<sup>78</sup> <https://www.ce-polska.pl/dyrektywy-nowego-podejscia-znak-ce>.



- Energy Star – 2 postępowania (na zakup urządzeń komputerowych wraz z oprogramowaniem – wymóg dotyczy monitorów oraz na zakup urządzeń kopiujących i skanujących – wymóg dotyczy drukarek i urządzenia wielofunkcyjnego oraz na dostawę sprzętu komputerowego),
- Certyfikat TCO – 2 postępowania (na zakup urządzeń komputerowych wraz z oprogramowaniem – wymóg dotyczy monitorów oraz na dostawę, montaż, instalację sprzętu i oprogramowania komputerowego – wymóg dotyczy monitorów),
- ISO 14001 – 1 postępowanie (na dostawę sprzętu komputerowego – wymóg dotyczy laptopów),
- papier ekologiczny FSC – 1 postępowanie (na świadczenie usług doradczych na rzecz zamawiającego związanych z realizacją projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej, wymóg dotyczy papierowej dokumentacji powstałej w ramach realizacji przedmiotu zamówienia).

W 6 postępowaniach zamawiający wyraźnie zaznaczyli, że poza wskazanym oznakowaniem dopuszczają także oznakowanie równoważne. Definiowali je poprzez:

- wskazanie, że efektywność energetyczna sprzętu stanowiącego przedmiot dostawy powinna być co najmniej równoważna tej określonej w specyfikacjach programu Energy Star (2 postępowania);
- wskazanie, że za równoważną deklaracji zgodności CE uznawana będzie inna deklaracja bądź certyfikat dopuszczający sprzęt do obrotu na terenie Unii Europejskiej (1 postępowanie);
- wskazanie, że dla danego certyfikatu równoważny będzie inny certyfikat (zaświadczenie, deklaracja), wystawiony przez podmiot niezależny od wykonawcy, potwierdzający takie same warunki, jak określone w wymienionym certyfikacie (2 postępowania: na zakup i dostawę urządzeń informatycznych – deklaracja zgodności CE oraz na świadczenie usług doradczych na rzecz zamawiającego związanych z realizacją projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej – papier ekologiczny FSC);
- wskazanie równoważnego oznakowania: w jednym postępowaniu zamawiający wskazał jako równoważne dla certyfikatu TCO certyfikaty: ISO 13406-2 lub ISO 9241.

### **3. Sposób dokumentowania spełnienia wymogów dotyczących oznakowania uwzględniającego aspekty środowiskowe**

W celu udokumentowania spełnienia wymagań dotyczących oznakowania środowiskowego zamawiający na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wymagali przeważnie oświadczeń (5 postępowań). Oświadczenia te dotyczyły zgodności z dyrektywami nowego podejścia<sup>79</sup>. Trzej zamawiający wymagali dodatkowo:

- przedstawienia deklaracji zgodności CE (postępowanie na zakup i dostawę urządzeń informatycznych wraz z oprogramowaniem),

<sup>79</sup> <https://www.ce-polska.pl/dyrektywy-nowego-podejscia-znak-ce>.



- wydruku, informacji zawartej w dokumentacji technicznej lub oświadczenia producenta (deklaracja zgodności CE) – 2 postępowania, które dotyczyły zakupu i dostawy serwera, komputerów przenośnych z oprogramowaniem, zasilaczy UPS, przełącznika zarządzalnego oraz akcesoriów komputerowych oraz dostawy sprzętu komputerowego

W przypadku 5 postępowań, w umowach brak było odrębnych zapisów wskazujących na sposób dokumentowania spełniania stawianych wymogów. Zawarto jedynie ogólne zobowiązanie względem wykonawcy do realizacji zamówienia zgodnie z OPZ lub złożoną ofertą. W stanowiących element dokumentacji postępowania projektach umów w 2 postępowaniach zamawiający zawarli odrębne zapisy, na podstawie których żądali na etapie realizacji zamówienia przedstawienia odpowiedniego środka dowodowego.

#### **4. Sankcje z tytułu niespełnienia wymagań dotyczących oznakowania uwzględniającego aspekty środowiskowe**

W 2 postępowaniach zostały przewidziane kary umowne za niespełnienie wymogu dotyczącego oznakowania odwołującego się do aspektów środowiskowych. Były to postępowania na świadczenie usług doradczych w związku z realizacją przez zamawiającego projektu w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 oraz na zakup i dostawę urządzeń informatycznych.

W obydwu ww. postępowaniach kara została określona procentowo względem wynagrodzenia, przy czym w jednym była zdefiniowana jako ogólna kara za niespełnienie wymagań środowiskowych, w drugim – za każdy stwierdzony przypadek braku spełnienia wymagań środowiskowych.

#### **5. Przebieg postępowań**

W jednym postępowaniu wykonawca zwrócił się z prośbą o usunięcie wymogu posiadania przez sprzęt komputerowy certyfikatu TCO. Zamawiający udzielił odpowiedzi odmownej, wskazując jednocześnie, że wymóg posiadania certyfikatu TCO dotyczy wyłącznie monitora wchodzącego w skład zestawu komputerowego, nie całego zestawu komputerowego.

#### **6. Wnioski z analizy postępowań**

1. W większości analizowanych postępowań, wymogi w zakresie oznakowania środowiskowego dotyczyły sprzętu komputerowego (postępowania na dostawę sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem). W większości przypadków zostały określone poprawnie. W części postępowań zamawiający sformułowali w ramach danego postępowania więcej niż jedno wymaganie w zakresie oznakowania. Powyższe pokazuje, że istota i korzyści wynikające z posiadania określonego oznakowania przez oferowany towar są dobrze rozpoznane przez zamawiających.



2. W dwóch spośród analizowanych postępowań zamawiający powołali się w ramach opisu przedmiotu zamówienia wprost na określone oznakowanie (w zamówieniach na dostawę sprzętu IT wskazano oznakowanie Energy Star).
3. W analizowanych postępowaniach zamawiający wyraźnie zaznaczali, że poza wskazanym w dokumentacji postępowania oznakowaniem dopuszczają także oznakowanie równoważne.
4. Zamawiający w sposób niedostateczny określają uprawnienia w zakresie kontroli posiadania wymaganego oznakowania.
5. W większości przypadków zamawiający nie dostrzegali konieczności weryfikowania posiadania oznakowania ekologicznego na etapie realizacji umowy poprzez np. wyodrębnienie w umowie zapisów odnoszących się do tego oznakowania. Z reguły zamawiający wskazują ogólnie, że realizowana dostawa lub usługa musi być zgodna z OPZ. W takiej sytuacji odpowiedzialność za weryfikację spełnienia wymogów wynikających z zastosowanego instrumentu środowiskowego spoczywa na osobie lub osobach dokonujących odbioru.
6. W większości przypadków zamawiający nie uwzględnili we wzorach umów, stanowiących element specyfikacji istotnych warunków zamówienia, sankcji z tytułu niespełnienia wymagań dotyczących oznakowania uwzględniającego aspekty środowiskowe w opisie przedmiotu zamówienia. W przypadkach, w których zidentyfikowano występowanie takich sankcji (2 z 7 postępowań), były to kary umowne.
7. Analiza dokumentacji postępowań nie wykazała, aby na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zapisy dotyczące oznakowania środowiskowego formułowane w oparciu o przepis art. 30a ustawy Pzp2004 budziły wątpliwości wykonawców.
8. Z uwagi na złożony w jednym z analizowanych postępowań wniosek o usunięcie wymogu odnoszącego się do określonego oznakowania (chodziło o certyfikat TCO dla sprzętu IT), stwierdzić można, że dla niektórych wykonawców wymóg dysponowania określonym certyfikatem może być postrzegany jako bariera w ubieganiu się o zamówienie.

#### **5.2.4. Odwołanie w kryteriach oceny ofert do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami środowiskowymi**

##### **1. Charakterystyka postępowań poddanych analizie**

Analizie w zakresie stosowania przez zamawiających w kryteriach oceny ofert odwołania do aspektów środowiskowych dotyczących oznakowania zgodnie z art. 30a ustawy Pzp2004 poddano 24 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, spośród których 12 stanowiły postępowania powyżej, a 12 poniżej wartości progów unijnych.

Spośród analizowanych postępowań 17 stanowiły postępowania na usługi, a w 7 przypadkach były to postępowania na dostawy.



Zamawiający reprezentowali:

- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp2004 – 21 postępowań, w tym:
  - Administracja rządowa centralna – 1 postępowanie;
  - Administracja rządowa terenowa – 4 postępowania;
  - Administracja samorządowa – 10 postępowań;
  - Jednostki organizacyjne administracji samorządowej – 1 postępowanie;
  - Inne – 5 postępowań;
- Inne, niż jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – 1 postępowanie;
- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp2004 (podmiot prawa publicznego) – 2 postępowania.

Wszystkie 24 analizowane postępowania były prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego.

## **2. Sposób uwzględnienia oznakowania odwołującego się do aspektów środowiskowych w kryteriach oceny ofert**

Spśród 24 analizowanych postępowań oznakowanie środowiskowe zostało zastosowane w ramach kryteriów oceny ofert w 7 postępowaniach, z których 5 to postępowania poniżej wartości progów unijnych, a 2 powyżej.

Zamawiający odwoływali się do następującego oznakowania:

- 1) oznakowanie EU Ecolabel lub Nordic Swan dla środków czyszczących – 2 postępowania (usługi sprzątnia),
- 2) certyfikat TCO – 2 postępowania (dostawy sprzętu komputerowego),
- 3) oznakowanie dotyczące papieru ekologicznego (FSC lub EU Ecolabel lub Blue Angel (Błękitny Anioł) lub Nordic Swan (Nordycki Łabędź) – 2 postępowania (na sukcesywną dostawę papieru do urzędzeń biurowych oraz na dostawę artykułów biurowych),
- 4) certyfikat STANDARD 100 OEKOTEX dla materiału, z którego wykonane miały zostać dostarczone w ramach zamówienia maseczki niemedyce – 1 postępowanie.

W 2 postępowaniach, w których zamawiający zastosowali kryterium oceny ofert odwołujące się do oznakowania dla papieru ekologicznego, pojawiły się zapisy wyraźnie wskazujące, iż zamawiający oprócz wskazanej etykiety uznają również inne oznakowania ekologiczne potwierdzające spełnianie przedmiotowego kryterium.

W badanych postępowaniach najniższa waga przyznana kryterium oceny ofert odwołującemu się do oznakowania środowiskowego wyniosła 12% (1 postępowanie), a najwyższa 40% (3 postępowania). W pozostałych 3 postępowaniach zamawiający określili wagę tego kryterium na poziomie 20%.





### **3. Sposób udokumentowania spełniania kryterium oceny ofert odwołującego się do oznakowania uwzględniającego aspekty środowiskowe.**

Sposób dokumentowania spełniania kryterium oceny ofert odwołującego się do oznakowania środowiskowego był zróżnicowany w zależności od rodzaju oznakowania.

Na etapie postępowania zamawiający żądali:

- a) przedstawienia odpowiednich certyfikatów – 1 postępowanie (na sukcesywną dostawę papieru do urzędzeń biurowych),
- b) zdjęcia produktu – 1 postępowanie (papier ekologiczny – postępowanie na sukcesywną dostawę papieru do urzędzeń biurowych),
- c) karty produktu – 1 postępowanie (papier ekologiczny – postępowanie na sukcesywną dostawę papieru do urzędzeń biurowych),
- d) wydruku z rejestru potwierdzającego posiadanie certyfikatu TCO (<https://tcocertified.com/pl/product-finder/> – 1 postępowanie,
- e) oświadczenia (formularz ofertowy) – 5 postępowań (na: dostawę artykułów biurowych, zakup i dostawę materiałów promocyjnych, dostawę sprzętu i urzędzeń informatycznych, świadczenie kompleksowych usług utrzymania czystości i porządku oraz na sprzątnięcie pomieszczeń).

Sposób dokumentowania spełniania kryterium oceny ofert odwołującego się do oznakowania środowiskowego na etapie realizacji zamówienia zdefiniowano w umowach w 3 postępowaniach. W jednym przypadku było to zobowiązanie do przedstawiania certyfikatu (certyfikat STANDARD 100 OEKO-TEX® dla maseczek niemedycechnych (postępowanie na zakup i dostawę materiałów promocyjnych). W dwóch pozostałych zapis miał charakter zobowiązania wykonawcy do stosowania zadeklarowanych w ofercie środków chemicznych.

### **4. Sankcje z tytułu niespełnienia wymagań zadeklarowanych na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego**

Zamawiający, którzy zawarli w umowach zapisy pozwalające na weryfikację spełniania kryterium oceny ofert odwołującego się do oznakowania środowiskowego, przewidzieli również kary za niewypełnienie tego wymogu. Dotyczyło to postępowań na zakup i dostawę materiałów promocyjnych, usługi sprzątnięcia oraz świadczenie kompleksowych usług utrzymania czystości i porządku.

Kary zostały określone procentowo za:

- niewypełnienie zobowiązania – 2 postępowania (10% wynagrodzenia maksymalnego brutto w jednym postępowaniu i 20% wynagrodzenia brutto w drugim postępowaniu),
- każdą stwierdzoną niezgodność – 1 postępowanie (5% wynagrodzenia miesięcznego brutto za każde zdarzenie, w którym nieprawidłowość zostanie stwierdzona).

Dodatkowo jeden z zamawiających zastrzegł w takiej sytuacji możliwość wypowiedzenia umowy w trybie natychmiastowym.



## 5. Przebieg postępowań

W żadnym z postępowań zawierających w kryteriach oceny ofert odwołanie do oznakowania środowiskowego nie wpłynęły pytania dotyczące tego oznakowania.

## 6. Wnioski z analizy postępowań

1. Duża różnorodność postępowań o udzielenie zamówienia, w których zamawiający w kryteriach oceny ofert odwołali się do oznakowania środowiskowego, jak również różnorodność stosowanych etykiet środowiskowych, wskazuje na wysoki stopień rozpoznania omawianego instrumentu przez zamawiających.
2. Zamawiający prawidłowo formułowali kryterium oceny ofert odwołujące się do wymagań związanych z oznakowaniem uwzględniającym aspekty środowiskowe.
3. W zdecydowanej większości postępowań, w których w ramach kryteriów oceny ofert zastosowano oznakowanie środowiskowe, wagi przypisane tym kryteriom kształtowały się na poziomie, który dawał podstawę do twierdzenia o istotnym wpływie aspektów środowiskowych na wybór oferty najkorzystniejszej (wagi wynosiły 20% lub 40%).
4. W większości analizowanych postępowań zawierających odwołanie do oznakowania środowiskowego w ramach kryteriów oceny ofert, zamawiający nie wskazywali wprost w dokumentacji postępowania oznakowania równoważnego. Wskazanie równoważnego oznakowania w zależności od grupy produktowej, której dotyczy, może przy tym rodzić pewne trudności po stronie zamawiających.
5. W niespełna połowie przypadków, w których zastosowano w kryteriach oceny ofert oznakowanie środowiskowe, zamawiający przewidzieli w ramach postanowień umownych mechanizmy kontrolne, umożliwiające im weryfikację sposobu realizacji zamówienia przez wykonawcę i jego zgodność z ofertą złożoną na etapie postępowania.
6. Jedynie w części postępowań, w których zamawiający w ramach postanowień umownych przyznali sobie uprawnienia kontrolne, zawarte zostały dodatkowo zapisy dotyczące sankcji z tytułu niespełnienia wymagań zadeklarowanych na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Sankcje nie odnosiły się wprost do okoliczności braku posiadania przez oferowany produkt oznakowania, za posiadanie którego przyznawane były na etapie postępowania punkty w ramach pozacenowego kryterium oceny ofert.
7. Analiza dokumentacji postępowań nie wykazała, aby na etapie trwania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego postanowienia w zakresie oznakowania odnoszącego się do aspektów środowiskowych ujęte w kryterium oceny ofert budziły wątpliwości wykonawców.



## 5.2.5. Zastosowanie kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia, o którym mowa w art. 91 ust. 3b ustawy Pzp2004

### 1. Charakterystyka postępowań poddanych analizie

Analizie pod kątem zastosowania kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia poddano 21 postępowań o udzielenie zamówienia. Spośród nich 2 postępowania stanowiły postępowania poniżej, a 19 powyżej wartości progów unijnych.

Spośród wybranych do analizy postępowań, 3 stanowiły postępowania na usługi, a 18 – na dostawy.

Zamawiający reprezentowali:

- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp2004 – 6 postępowań, w tym:
  - Administracja samorządowa – 3 postępowania
  - Jednostki organizacyjne administracji samorządowej – 1 postępowanie;
  - Inne – 2 postępowania;
- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp2004 (podmiot prawa publicznego) – 15 postępowań.

Wszystkie poddane analizie postępowania były prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego.

### 2. Sposób ujęcia kryterium kosztu określanego na podstawie art. 91 ust. 3b ustawy Pzp2004

Spośród 21 poddanych analizie postępowań, 16 postępowań zawierało w kryteriach oceny ofert odwołanie do kryterium kosztu określonego z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia, przy czym 14 postępowań przeprowadził jeden zamawiający.

Zamawiający określali kryterium kosztu z uwzględnieniem składowych kosztu takich jak:

- koszt nabycia (cena) oraz koszty eksploatacji (postępowanie na dostawę sprzętu komputerowego),
- cena dostawy asortymentu będącego przedmiotem zamówienia, czynsz dzierżawny przedmiotu dzierżawy oraz koszt zużycia energii elektrycznej przez przedmiot dzierżawy (14 postępowań jednego zamawiającego na dostawę odczynników i materiałów medycznych oraz dzierżawę sprzętu laboratoryjnego, dodatkowo w 2 postępowaniach ujęto koszt zużycia wody, co wynikało z charakteru przedmiotu dostawy, którym były aparaty i urządzenia diagnostyczne),
- trwałość strumienia światła oprawy ulicznej o najniższej trwałości spośród oferowanych opraw ulicznych (mierzona parametrem L80B10, potwierdzona sprawozdaniem z badania LM80-08 źródeł światła LED wraz z prognozą, zgodną ze wzorem Memorandum Technicznym TM-21, lub dokumentem równoważnym).



### **3. Sposób dokumentowania spełnienia kryterium kosztu określanego na podstawie art. 91 ust. 3b ustawy Pzp2004**

Na etapie postępowania wykonawcy zostali zobowiązani do zadeklarowania wysokości kosztu popartego odpowiednim wyliczeniem (zamawiający przewidział odrębny formularz, na którym wykonawca przedstawiał kalkulację kosztu). W 1 postępowaniu wykonawca został zobowiązany do utrzymania elementów składowych kosztu na określonym poziomie zgodnie z ofertą (postępowanie na wykonanie dostawy opraw wraz z osprzętem oraz materiałami instalacyjnymi, polegającej na zainstalowaniu dostarczonych opraw oświetlenia drogowego ze źródłami LED - poziom strumieni świetlnych dróg, wynikający z obliczeń fotometrycznych stanowiących integralną część oferty).

### **4. Sankcje z tytułu niespełnienia wymagań zadeklarowanych w ofercie**

W 1 spośród 16 postępowań zamawiający przewidział karę za niespełnienie wymogów, które wynikały z oferty złożonej przez wykonawcę w odniesieniu do kosztu. Kara została zdefiniowana procentowo za każdy stwierdzony i udowodniony przypadek nieutrzymania poziomu elementu składowego kosztu na określonym poziomie (postępowanie na wykonanie dostawy opraw wraz z osprzętem oraz materiałami instalacyjnymi, polegającej na zainstalowaniu dostarczonych opraw oświetlenia drogowego ze źródłami LED – poziom strumieni świetlnych dróg, wynikający z obliczeń fotometrycznych stanowiących integralną część oferty).

### **5. Przebieg postępowań**

W żadnym z postępowań poddanych analizie nie wpłynęły pytania dotyczące kryterium kosztu określonego z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia.

### **6. Wnioski z przeprowadzonej analizy postępowań**

1. Kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia to instrument prośrodowiskowy stosunkowo rzadko wykorzystywany przez zamawiających.
2. Kryterium dotyczące cyklu życia produktu ma z reguły skomplikowany charakter i wymaga wiedzy specjalistycznej bądź korzystania z doradztwa ekspertów zewnętrznych, co wpływa na niskie zainteresowanie stosowaniem omawianego instrumentu prośrodowiskowego.
3. W niemal wszystkich postępowaniach, w których zamawiający zastosowali kryterium kosztu, nie zidentyfikowano kar umownych, czy innych sankcji z tytułu przekroczenia deklarowanych parametrów mających wpływ na koszt.
4. Przebieg analizowanych postępowań nie wskazuje, by określenie przez zamawiającego kryterium kosztu stanowiło źródło pytań czy wątpliwości wykonawców.



## 5.2.6. Odwołanie w kryterium oceny ofert do innych aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia

### 1. Charakterystyka postępowań poddanych analizie

Analizie w zakresie stosowania przez zamawiających w ramach kryteriów oceny ofert innych niż ww. aspektów środowiskowych poddano 25 postępowań o udzielenie zamówienia, spośród których 14 stanowiły postępowania poniżej, a 11 powyżej progów unijnych.

Spośród analizowanych postępowań, 13 obejmowało zamówienia na usługi, 9 na dostawy, a 3 na roboty budowlane.

Zamawiający reprezentowali:

- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp2004 – 17 postępowań, w tym:
  - Administracja rządowa centralna – 2 postępowania;
  - Administracja rządowa terenowa – 1 postępowanie;
  - Administracja samorządowa - 5 postępowań;
  - Jednostki organizacyjne administracji samorządowej – 4 postępowania;
  - Inne – 5 postępowań;
- Inne, niż jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – 2 postępowania;
- Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp2004 (podmiot prawa publicznego) – 4 postępowania;
- Zamawiający udzielający zamówień sektorowych – 1 postępowanie;
- Zamawiający, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp2004 – 1 postępowanie.

Wszystkie 25 analizowanych postępowań było prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego.

### 2. Sposób zdefiniowania kryteriów oceny ofert odwołujących się do innych aspektów środowiskowych

Spośród 25 postępowań poddanych analizie, w 23 postępowaniach zastosowano kryteria oceny ofert odwołujące się do innych aspektów środowiskowych (12 postępowań stanowiły postępowania poniżej i 11 powyżej progu unijnego). Kryteria oceny ofert odwołujące się do aspektów środowiskowych dotyczyły<sup>80</sup>:

- spełniania przez pojazdy wykorzystywane na potrzeby realizacji zamówienia bądź stanowiące przedmiot dostawy określonych norm emisji spalin – 14 postępowań (głównie na odbiór odpadów – 6 postępowań, na usługi dowozu/transportu – 3 postępowania, na dostawę pojazdów – 2 postępowania oraz po 1 postępowaniu na dostawę materiałów, najem samochodów oraz na roboty budowlane). W jednym postępowaniu (na najem samochodów) szczegółowo wyspecyfikowano wskaźniki

---

<sup>80</sup> W 2 postępowaniach zostały przewidziane po 2 kryteria środowiskowe, stąd wskazana liczba postępowań sumuje się do 25.



wpływu na środowisko (wielkość zużycia energii, wielkość emisji CO<sub>2</sub> (dwutlenku węgla), wielkość emisji zanieczyszczeń NO<sub>x</sub> (tlenków azotu), HC (węglowodorów), PM (cząstek stałych)), co wynika z obowiązku nałożonego rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych (Dz. U. Nr 96, poz. 559),

- użycia do realizacji przedmiotu zamówienia materiałów pochodzących z recyklingu lub ekologicznych (np. biodegradowalnych koncentratów, olejów, ekologicznych środków czystości) – 4 postępowania, spośród których zamówienie na usługi utrzymania czystości stanowiły 2 postępowania, zamówienie na dostawę artykułów biurowych – 1 postępowanie oraz zamówienie na usługi z zakresu gospodarki leśnej – 1 postępowanie.
- udziału odnawialnych źródeł energii w strukturze np. paliw lub w całości dostarczanej energii – 2 postępowania (na dostawę energii elektrycznej),
- efektywności energetycznej (w tym np. współczynnika przenikania ciepła, odzysku ciepła) – 3 postępowania (na budowę budynku, na modernizację pomieszczeń oraz na świadczenie usług hostingu i utrzymania portalu www),
- przyjaznego dla środowiska i efektywniejszego sortowania odpadów – 1 postępowanie (na usługę w zakresie odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych dla zakładów leczniczych),
- zużycia energii elektrycznej w kWh na 1 km przebiegu – 1 postępowanie (na dostawę fabrycznie nowych, niskopodłogowych, przyjaznych środowisku autobusów miejskich o napędzie elektrycznym),

w 3 przypadkach kryterium oceny ofert odnosiło się do oznakowania środowiskowego – postępowanie na dostawę artykułów biurowych pochodzących z recyklingu z oznakowaniem „FSC” lub równoważnym; postępowanie na usługi utrzymania czystości: certyfikat Ecolabel dla środków czystości, postępowanie na dostawę, montaż, instalacja sprzętu i oprogramowania komputerowego - posiadanie przez producenta certyfikatu EPEAT GOLD dla monitorów) posiadanie przez producenta urządzeń certyfikatu ISO 14001 lub równoważnego dotyczącego systemu zarządzania środowiskowego – 1 postępowanie na dostawę, montaż, instalację sprzętu i oprogramowania komputerowego.

Waga kryterium oceny ofert odwołującego się do aspektów środowiskowych wynosiła:

- do 10% (w tym najniższa 5%) – 10 postępowań (przy czym w dwóch z nich zastosowano po 2 kryteria odwołujące się do aspektów środowiskowych, z których każde miało jednakową wagę, w tym w jednym postępowaniu było to 5%, a w drugim – 10%),
- 20% - 2 postępowania (na usługi z zakresu gospodarki leśnej oraz na odbieranie i zagospodarowanie stałych odpadów komunalnych),
- 30% - 4 postępowania (na świadczenie usługi przewozu, świadczenie usługi hostingu dostawę energii elektrycznej oraz na usługę utrzymania czystości),



- 40% - 4 postępowania (na usługę w zakresie odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych, utrzymanie letnie miasta, najem samochodów, świadczenie usług utrzymania czystości),
- 50% - 1 postępowanie (na wykonanie modernizacji pomieszczeń).

### **3. Sposób dokumentowania spełnienia wymagań wynikających z kryterium oceny ofert uwzględniającego inne aspekty środowiskowe**

Na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ocena środowiskowego kryterium oceny ofert opierała się każdorazowo na oświadczeniu wykonawcy. Zamawiający nie wymagali składania certyfikatów, potwierdzeń lub innego środka dowodowego, że zadeklarowane kryterium oceny ofert zostało lub zostanie spełnione.

Na etapie realizacji zamówienia zamawiający:

- wprowadzili do umów zapisy zobowiązujące wykonawców do spełniania kryterium zgodnie z oświadczeniem złożonym w ofercie – 8 postępowań,
- żądał przedstawienia dokumentów potwierdzających spełnianie zadeklarowanego kryterium oceny ofert (szczegółowy wykaz pojazdów, które będą używane do realizacji przedmiotu zamówienia, za które wykonawca otrzymał dodatkowe punkty w postępowaniu przetargowym w zakresie kryterium „Aspekt środowiskowy” z uwzględnieniem takich danych, jak rodzaj samochodu, normę emisji spalin EURO jaką spełnia silnik) – 1 postępowanie,
- żądał przedstawienia do akceptacji środków realizacji przedmiotu zamówienia, które miały spełniać kryterium (środków czystości, zwłaszcza biodegradowalnych koncentratów) – 1 postępowanie.

### **4. Uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełnienia przez wykonawcę wymagań wynikających z kryterium oceny ofert uwzględniającego inne aspekty środowiskowe**

Uprawnienia takie przewidzieli dla siebie zamawiający w 4 postępowaniach.

W pierwszym z nich, dotyczącym usługi w zakresie odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych, zamawiający zastrzegł sobie prawo do kontroli, czy wykonawca wykonuje usługę zgodnie z deklaracją (kryterium obejmowało świadczenie usługi wyłącznie pojazdami spełniającymi normę emisji spalin minimum EURO 6).

W drugim z wymienionych postępowań, dotyczącym świadczenia usług transportu sanitarnego, zamawiający zastrzegł możliwość żądania dokumentów potwierdzających spełnianie kryterium (tj. spełnianie przez pojazd określonej normy EURO emisji spalin: świadectwo homologacji, dowód rejestracyjny lub zaświadczenie stacji diagnostycznej).

W trzecim postępowaniu, dotyczącym świadczenia usług hostingu oraz usług utrzymania dla portalu www, zamawiający zastrzegł sobie prawo do wizji lokalnej na miejscu realizacji przedmiotu zamówienia. Kryterium odnosiło się do odzysku ciepła z Data Center.



W czwartym postępowaniu dotyczącym usług z zakresu gospodarki leśnej, zamawiający zastrzegł sobie prawo do żądania dokumentów zakupu wraz z kartami charakteryzującymi zakupiony produkt w celu określenia, czy spełnia on zadeklarowane normy. Dodatkowo przewidział możliwość wykonania pomiarów laboratoryjnych na pobranych próbkach (kryterium obejmowało stosowanie oleju biodegradowalnego o parametrze biodegradacji nie gorszym niż 80%).

## **5. Sankcje z tytułu niespełnienia wymagań definiowanych na podstawie deklaracji wykonawcy odnośnie do kryterium oceny ofert uwzględniającego inne aspekty środowiskowe**

Z tytułu niespełnienia wymagań zawartych w kryterium oceny ofert uwzględniającym inne aspekty środowiskowe, ocenianym na podstawie oświadczenia wykonawcy, w 11 postępowaniach przewidziane zostały sankcje. W 10 postępowaniach były to kary umowne, określone:

- kwotowo za każdy stwierdzony przypadek – 7 postępowań;
- procentowo za każdy stwierdzony przypadek – 2 postępowania;
- kwotowo (za pierwszy stwierdzony przypadek) i procentowo (za każdy kolejny stwierdzony przypadek) – 1 postępowanie.

W jednym postępowaniu zamawiający określił, że w przypadku niespełnienia przez przedmiot dostawy wymagania wynikającego z kryterium oceny ofert, przysługuje mu prawo odmowy odbioru przedmiotu zamówienia.

## **6. Przebieg postępowań**

Spośród 23 postępowań zawierających w kryteriach oceny ofert odwołanie do innych aspektów środowiskowych, w 2 postępowaniach wpłynęły zapytania od wykonawców dotyczące tych kryteriów:

- 1) w postępowaniu, w którym kryterium oceny ofert dotyczyło posiadania przez producenta urządzeń wchodzących w skład przedmiotu zamówienia certyfikatu ISO 14001 (lub równoważnego), wykonawca zwrócił się z prośbą o wyłączenie z tego kryterium jednego z urządzeń (na co zamawiający nie wyraził zgody);
- 2) w postępowaniu, w którym kryterium oceny ofert dotyczyło m.in. odzysku ciepła z Data Center do celów grzewczych budynków biurowych, wykonawca zwrócił się z prośbą, by uszczegółwić postanowienie dotyczące możliwości kontroli na miejscu realizacji zamówienia przez zamawiającego. Uszczegółwienie polegało na dodaniu informacji o poinformowaniu wykonawcę o takiej kontroli z 7-dniowym wyprzedzeniem (zamawiający przychylił się do tej prośby, wprowadzając odpowiednią modyfikację zapisu).

## **7. Wnioski z przeprowadzonej analizy postępowań**

1. Analiza postępowań, pokazuje, że zdecydowana większość zamawiających poprawnie zastosowała kryterium oceny ofert odnoszące się do innych aspektów





środowiskowych. Przeprowadzona analiza wskazuje na dużą różnorodność odniesień do aspektów środowiskowych w postępowaniach.

2. Wśród analizowanych postępowań na dostawę pojazdów wystąpiły liczne przypadki uwzględnienia w ramach kryterium oceny ofert czynników środowiskowych, co do których obowiązków zastosowania wynika z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych (Dz. U. Nr 96, poz. 559).
3. W niemal połowie analizowanych postępowań w zakresie zastosowania omawianego aspektu środowiskowego zamawiający przewidywali relatywnie niską wagę kryterium środowiskowego (np. 5%, 10%), co nie stanowiło dla wykonawców zachęty do spełnienia tego kryterium (dodatkowe punkty za spełnienie wymogów środowiskowych nie wywierały istotnego wpływu na ogólną ocenę oferty).
4. Możliwość kontroli wymagań o charakterze środowiskowym na etapie realizacji umowy przewidziano w niemal połowie analizowanych postępowań, co pozwala stwierdzić, iż zamawiający dostrzegają zalety uprawnień kontrolnych i z nich korzystają.
5. W niemal połowie postępowań zamawiający przewidzieli również sankcje z tytułu niespełnienia wymagań definiowanych na podstawie deklaracji wykonawcy odnośnie do kryterium oceny ofert uwzględniającym inne aspekty środowiskowe. W większości przypadków były to kary umowne.
6. Przebieg większości z analizowanych postępowań, w których zastosowano aspekty środowiskowe, nie wskazuje, by ustanowione wymogi budziły wątpliwości wykonawców. W dwóch analizowanych postępowaniach wykonawcy zwrócili się jednak o usunięcie wymagań o charakterze prośrodowiskowym (usunięcie wymagania w zakresie certyfikatów), co wskazywać może, iż takie wymagania mogą być postrzegane przez wykonawców jako bariera w dostępie do rynku zamówień.

### 5.3. Polityka zamawiających w zakresie zielonych zamówień publicznych – wyniki badań ilościowych i jakościowych wśród zamawiających

W rozdziale zostały przedstawione wyniki zrealizowanych badań:

- badanie CAWI wśród zamawiających odpowiedzialnych za postępowania wybrane do analizy. Ankieta została skierowana do zamawiających, których postępowania poddano badaniu na etapie analizy dokumentacji. Ankiety zostały rozesłane łącznie do 273 zamawiających, spośród których 117 zamawiających zostało poproszonych o udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące zastosowania instrumentów środowiskowych. Ogólny poziom zwrotności ankiety (w zakresie instrumentów społecznych i środowiskowych) wyniósł 57%, przy czym w przypadku ankiet dotyczących instrumentów środowiskowych był nieco niższy i wyniósł 48%;



- badanie fokusowe (FGI) z przedstawicielami zamawiających zrealizowane w celu omówienia stosowanych rozwiązań. W badaniu wzięło udział łącznie 9 przedstawicieli różnego typu zamawiających;
- indywidualne wywiady pogłębione (IDI), które zostały zrealizowane przede wszystkim na potrzeby zidentyfikowania i opisu dobrych praktyk, a informacje uzyskane z tych wywiadów zostały użyte w charakterze uzupełnień informacji pozyskanych w badaniu ilościowym CAWI i FGI.

### **Posiadanie własnych strategii/wytycznych/regulaminów w zakresie uwzględniania aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych oraz doświadczenia z ich realizacji w praktyce**

Badani przeważnie nie posiadają strategii, wytycznych bądź regulaminów dotyczących uwzględniania aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych. Spośród 56 respondentów (CAWI), jedynie 15 przedstawicieli zamawiających wskazało na posiadanie wewnętrznych regulacji w reprezentowanych przez siebie podmiotach. Dokumentami zawierającymi te regulacje były: regulamin lub wewnętrzna instrukcja udzielania zamówień publicznych.

Rozmówcy w badaniach IDI wskazywali na istotną rolę przełożonych w uwzględnianiu aspektów środowiskowych. Ich bezpośrednie opinie oraz zalecenia dotyczące umieszczania w dokumentacji przetargowej odpowiednich zapisów i stosowania aspektów środowiskowych przekładają się na praktykę ich stosowania.

Ważną w tym kontekście rolę pełnią także instytucje nadzorujące. Nierzadko to z ich strony wychodzi impuls do uwzględniania aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych, przy czym ważne jest, by zalecenia te były wpisane w szerszy kontekst działań danej instytucji, np. stosowanie w instytucji nadzorującej ekologicznych środków czyszczących czy zalecenia odnośnie do realizacji usług cateringowych bez stosowania plastikowej zastawy itp. (IDI). Kwestia ta została także podniesiona podczas badania fokusowego. Uczestnicy podkreślali, że znają przykłady, gdy instytucja nadzorująca (np. gmina) wydała odpowiednie zalecenia instytucjom podległym (np. samorządowym instytucjom kultury) i te zasady zostały sformułowane w sposób bardzo szeroki, tj. odnoszą się zarówno do uwzględniania instrumentów prośrodowiskowych w ramach zamówień publicznych, jak i do codziennego funkcjonowania danej jednostki.

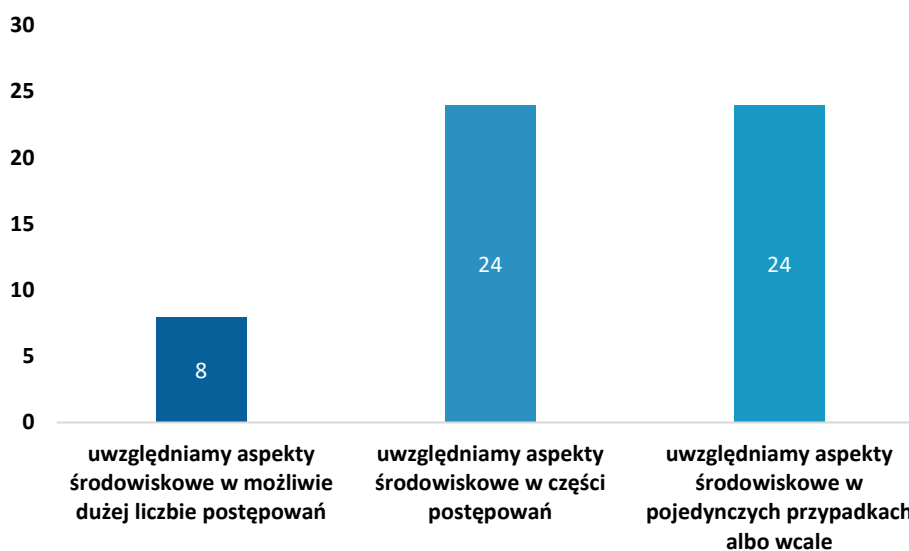
Uczestnicy FGI wskazywali również, że posiadanie regulaminu wewnętrznego dotyczącego uwzględniania aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych wpływa na zwiększenie skali ich stosowania. Ważne jednak jest, by odpowiednią wiedzą dysponowali pracownicy odpowiedzialni za przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia, czy też kryteriów oceny ofert. Wskazany przez jednego z respondentów przykład dotyczył uwzględnienia przy sprzęcie komputerowym oznakowania TCO i Energy Star, gdzie impuls do zastosowania takiego oznakowania w postępowaniu o udzielenie zamówienia wyszedł od informatyków. Przygotowując opis przedmiotu zamówienia, wskazali oni odpowiednie oznakowanie.

Komórka zajmująca się zamówieniami publicznymi nie zawsze posiada wiedzę specjalistyczną i nie w każdym przypadku potrafi zaproponować taki instrument, który będzie adekwatny do przedmiotu zamówienia.

Rozmówcy podczas badania fokusowego zwrócili także uwagę na fakt, że wprowadzenie konieczności uwzględniania np. instrumentów środowiskowych nie zawsze jest dobrym rozwiązaniem. Czasami osoby przygotowujące postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nie dostrzegają sensu zastosowania np. kryterium oceny ofert odwołującego się do aspektów środowiskowych. Wówczas częstą praktyką jest ustalanie wagi tego kryterium na niskim poziomie, co w praktyce powoduje, iż takie kryterium nie ma wpływu na wynik postępowania.

Swoje doświadczenia z instrumentami środowiskowymi w zamówieniach publicznych respondenci (CAWI) oceniają przeważnie nisko – aspekty środowiskowe są uwzględniane w pojedynczych postępowaniach lub średnio – są uwzględniane w części postępowań (po 24 wskazania).

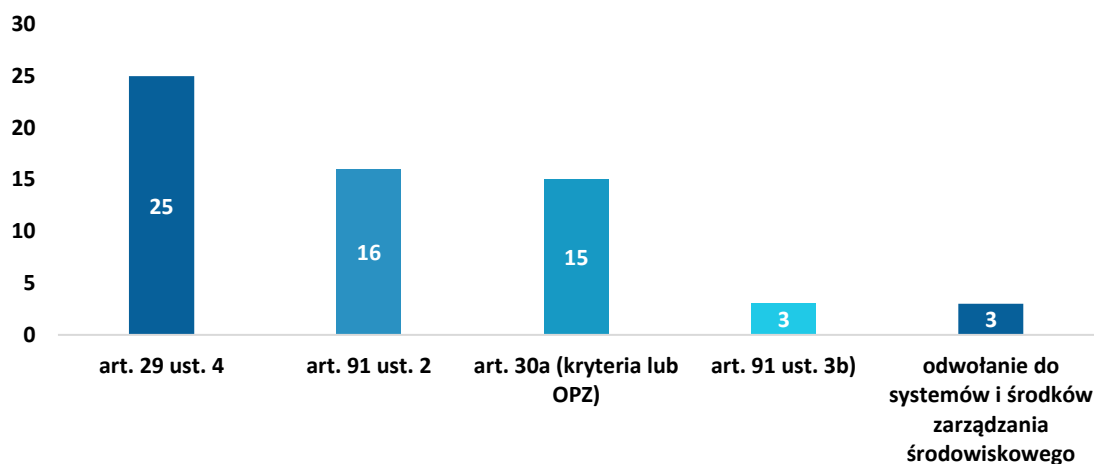
**Wykres 6. Samoocena doświadczenia w uwzględnianiu aspektów środowiskowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego**



Wśród respondentów (CAWI) najczęściej stosowanym instrumentem było określenie w opisie przedmiotu zamówienia wymagań związanych z realizacją zamówienia (art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004; 25 wskazań). Najrzadziej respondenci odwoływali się do systemów i środków zarządzania środowiskowego w ramach warunków udziału w postępowaniu oraz stosowali kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia (po 3 wskazania na każdy z tych instrumentów).



**Wykres 7. Instrumenty pozwalające na uwzględnienie aspektów środowiskowych zastosowane w 2020 r.**



Zastosowanie instrumentu środowiskowego, bez względu na to, jakiego aspektu on dotyczył, zamawiający argumentowali bieżącymi potrzebami swojej jednostki lub specyfiką przedmiotu zamówienia. W przypadku oznakowania środowiskowego respondenci wskazywali także na wyższą jakość stosowanych środków lub materiałów, gwarantowaną przez to oznakowanie.

#### **Prowadzenie analiz, konsultacji, korzystanie z opinii ekspertów przy stosowaniu zrównoważonych zamówień publicznych**

Spośród 56 respondentów (CAWI), 10 osób wskazało na prowadzenie konsultacji i analizy możliwości ich zastosowania. Badani zadeklarowali:

- rozeznanie rynku i analizę możliwości zastosowania danego instrumentu, w tym potencjał do ich zastosowania ze strony wykonawców lub obecność na rynku danych rozwiązań (6 wskazań),
- konsultacje z ekspertami, fachowcami (2 wskazania),
- zatrudnienie biegłego do sformułowania odpowiednich zapisów odnoszących się do aspektów środowiskowych (1 wskazanie),
- informacje z Internetu (1 wskazanie),
- szkolenia (1 wskazanie).

Prowadzenie analiz i konsultacji może być rozumiane dwojako.

Po pierwsze, chodzi o analizę rynku pod kątem obecności lub dostępności określonych produktów, rozwiązań. Rozmówcy w IDI podkreślali, jak istotny jest to element. Jego zaniedbanie, niezrealizowanie analizy rynku, może skutkować np. brakiem ofert spełniających wymogi lub kryteria wskazane w ogłoszeniu o zamówieniu. W tym kontekście rozmówcy (IDI) wskazywali na rolę nie tylko ekspertów rynkowych, ale także (potencjalnych) wykonawców.

Po drugie, analizy i konsultacje mogą odnosić się do uzgadniania z ekspertami określonych wymogów, a nawet formułowania brzmienia określonych zapisów na potrzeby dokumentacji

przetargowej. Bardzo rzadko jednak korzysta się w tym zakresie z opinii ekspertów zewnętrznych, zwykle – z wiedzy i doświadczenia pracowników zamawiającego.

W tym kontekście warto również wspomnieć o źródłach, z których taką ekspercką wiedzę zamawiający czerpią. Są to według rozmówców (IDI):

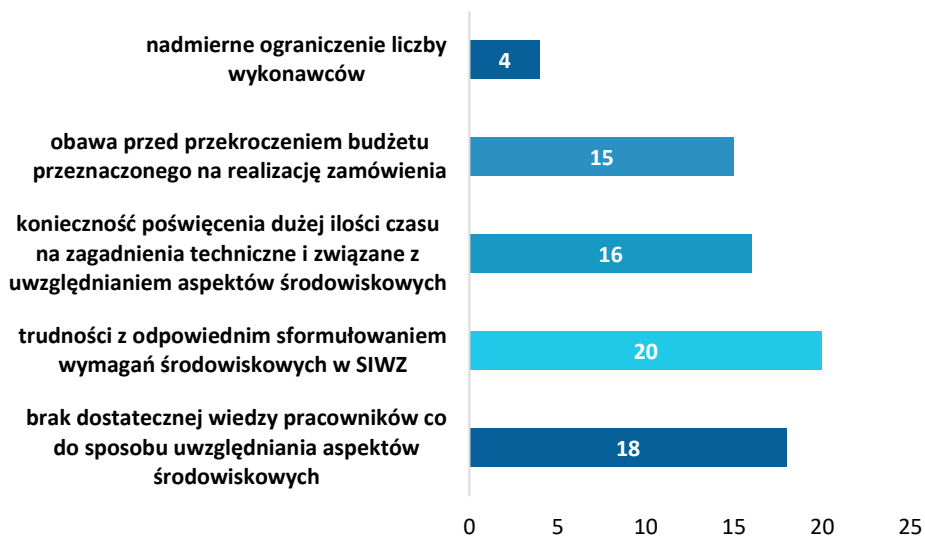
- publikacje dostępne w Internecie, w tym zwłaszcza publikacje zamieszczone na stronie Urzędu Zamówień Publicznych oraz serwisów prawnych (np. Lex),
- konferencje, seminaria i webinaria ogólnodostępne;
- seminaria, webinaria i szkolenia zamknięte;
- studia podyplomowe.

Bardzo pomocne w formułowaniu określonych warunków lub aspektów środowiskowych pełnią przykłady poprawnie użytych zapisów. Rozmówcy (FGI, IDI) wielokrotnie podkreślali, że po pierwsze swoje zapisy formułują nierzadko na wzór zapisów z postępowań już zakończonych, o zbliżonym lub identycznym przedmiocie zamówienia. Stąd, jak wskazywali, ważne są dobre praktyki, gotowe przykłady, konkretne podpowiedzi, zwłaszcza publikowane na stronie Urzędu Zamówień Publicznych. Takie są bowiem traktowane jako pewne, sprawdzone, co niweluje obawy przed niewłaściwym zastosowaniem lub sformułowaniem zapisów.

### **Bariery i trudności przy uwzględnianiu aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych na etapie przygotowania postępowania**

34 respondentów (CAWI) wskazało, że na etapie przygotowania postępowania napotkali różne bariery i trudności przy próbie uwzględnienia aspektów środowiskowych – mieli problemy ze sformułowaniem odpowiednich zapisów, brak dostatecznej wiedzy utrudniał im sformułowanie stosownych zapisów w SIWZ lub skutkowało rezygnacją z uwzględnienia aspektów środowiskowych w organizowanych postępowaniach o udzielenie zamówienia.

## Wykres 8. Trudności na etapie przygotowania postępowania z uwzględnieniem aspektów środowiskowych



Podczas badań IDI i FGI rozmówcy wskazywali jeszcze inne bariery i trudności przy uwzględnianiu aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych:

- niechęć do wprowadzania (nieobowiązkowych) zmian,
- problem z weryfikacją danego kryterium,
- obawa przed nikłym odzewem ze strony wykonawców (brak wykonawców, którzy mogą spełnić dane kryterium),
- niedostrzeżenie sensu stosowania odpowiednich zapisów środowiskowych.

Jak wskazali uczestnicy FGI, trudności te wpływają także na sposób zastosowania instrumentów środowiskowych – częściej ujmowane są one jako kryterium oceny ofert niż jako wymaganie związane z realizacją zamówienia lub element opisu przedmiotu zamówienia. Dzięki temu w mniejszym stopniu wpływają np. na brak wykonawców, którzy odpowiedzą na ogłoszenie (ogranicza ryzyko unieważnienia postępowania z uwagi na brak wykonawców, którzy złożą ofertę). Częstsze wykorzystywanie aspektów środowiskowych w ramach kryteriów oceny ofert mogło wynikać również z faktu, że zamawiający, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Pzp2004 (tj. jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i inne niż jednostki sektora finansów publicznych państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej), oraz ich związki mogli zastosować kryterium ceny jako jedyne kryterium oceny ofert lub kryterium o wadze przekraczającej 60%, tylko jeżeli określili w opisie przedmiotu zamówienia standardy jakościowe odnoszące się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia oraz wykazali w załączniku do protokołu w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty cyklu życia (z wyjątkiem trybu zapytania o cenę i licytacji elektronicznej, w których cena jest jedynym kryterium oceny ofert). Świadomie dążąc do rezygnacji z konieczności spełnienia dodatkowych obowiązków wynikających z przepisów Pzp2004,

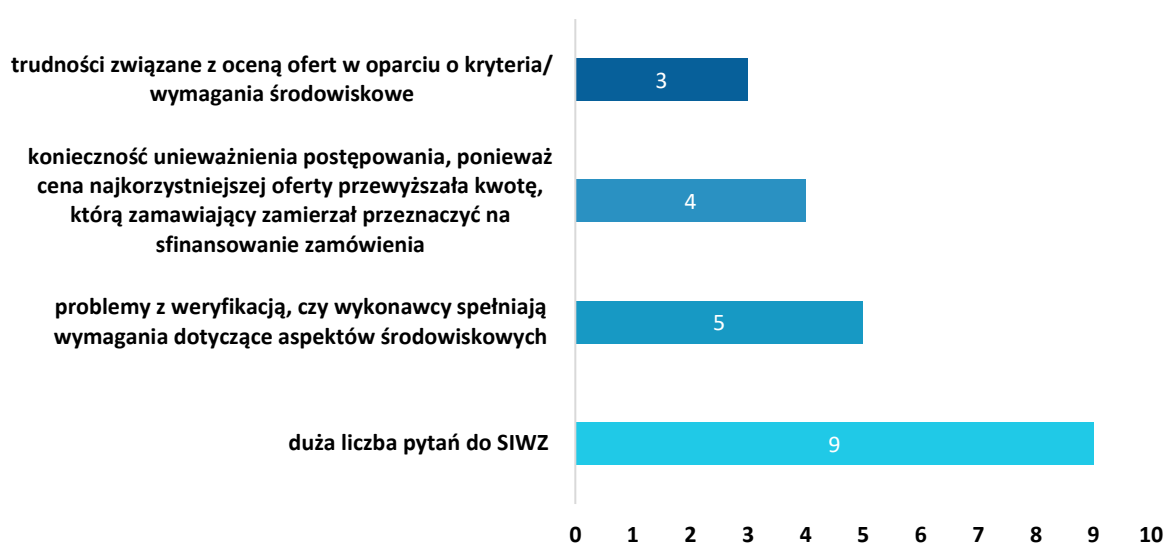


zamawiający stosowali inne niż cena kryteria oceny ofert przypisując im jednocześnie odpowiednio wysoką wagę.

### Trudności występujące w związku z zastosowanymi aspektami środowiskowymi w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz jego realizacji

41 respondentów (CAWI) zadeklarowało, że nie miało żadnego problemu na etapie prowadzenia postępowania w związku z zastosowaniem instrumentów środowiskowych. 15 badanych napotkało trudności w związku z zastosowanymi aspektami środowiskowymi, wśród nich najczęstszą była duża liczba pytań do SIWZ.

#### Wykres 9. Trudności na etapie przygotowania postępowania z uwzględnieniem aspektów środowiskowych



Jeden z badanych wskazał także na małą liczbę ofert spełniających wymagania.

Zdaniem uczestników FGI trudności takie występują głównie na etapie weryfikacji. Aspekty środowiskowe są często po prostu elementem opisu przedmiotu zamówienia i zasadniczo nie przewiduje się w protokołach odbioru odrębnego miejsca na wskazanie, czy dany aspekt został przez wykonawcę spełniony. Ze strony wykonawców natomiast takich trudności właściwie nie ma. Decydują się na udział w postępowaniu o ile są pewni, że potrafią spełnić wymagania stawiane przez zamawiającego.

Na etapie realizacji zamówienia zdecydowana większość badanych (51 osób) nie napotkała żadnych trudności związanych z zastosowaniem aspektów środowiskowych. Pozostałych 5 respondentów wskazało na problemy z weryfikacją, czy wykonawcy spełniali postawione wymagania. Jeden z badanych dodatkowo wskazał na konieczność zastosowania sankcji w postaci kar finansowych w związku z brakiem przestrzegania przez wykonawcę środowiskowych wymagań związanych z realizacją zamówienia.

### Weryfikacja zastosowanych instrumentów na etapie realizacji umowy w sprawie zamówienia publicznego



W 44 podmiotach spośród 56 badanych prowadzono weryfikację spełnienia przez wykonawców zobowiązań wynikających z zastosowanych przez zamawiającego instrumentów środowiskowych.

Uczestnicy FGI byli zgodni co do tego, że stosując instrument środowiskowy, zamawiający powinien opracować i wdrożyć odpowiednie mechanizmy kontrolne. O ile jednak na etapie postępowania jest to stosunkowo proste, o tyle na etapie realizacji umowy jest znacznie trudniejsze. Powoduje to bowiem dodatkowe obowiązki dla osób zajmujących się realizacją umowy (konieczność weryfikacji dodatkowych elementów), dlatego też mechanizmy kontrolne nie powinny być nadmiernie rozbudowane.

### **Koszty i korzyści w wyniku udzielonego zamówienia uwzględniającego aspekty środowiskowe**

11 spośród 56 respondentów (CAWI) wskazało, że zamówienie uwzględniające aspekty środowiskowe było droższe niż analogiczne zamówienie, w którym takich instrumentów nie zastosowano. Wzrost kosztu szacowali średnio na kilkanaście procent (od kilku do 20%, jeden z badanych posłużył się określeniem „znaczny wzrost kosztów”).

Uczestnicy FGI uznali, że niektóre instrumenty środowiskowe wpływają na wzrost cen, np. konieczność stosowania ekologicznych środków czystości powoduje, że zamówienie jest droższe, bo te środki są droższe niż stosowane „standardowe” detergenty.

Korzyści ze stosowania instrumentów środowiskowych dostrzegło 32 respondentów (CAWI). Wskazali w tym kontekście m.in. na:

- ochronę środowiska (13 wskazań),
- efektywniejsze wykorzystanie zasobów (4 wskazania),
- pozytywny wpływ na wizerunek zamawiającego (4 wskazania),
- zmniejszenie emisji spalin (3 wskazania),
- wyższą jakość usług (3 wskazania).

Ponadto wymieniono jeszcze m.in. oddziaływanie na zachowania po stronie wykonawców, otrzymywanie innowacyjnych lub bardziej zrównoważonych usług czy promocję rozwiązań proekologicznych.

Rozmówcy (IDI, FGI) podkreślali, że w niektórych przypadkach uwzględnienie określonego kryterium może skutkować większą efektywnością zamówienia w dłuższej perspektywie. Taka sytuacja ma miejsce na przykład wtedy, kiedy zamawiający stosują w ramach kryteriów oceny ofert kryterium efektywności energetycznej lub kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia. Jest to niezaprzeczalna i widoczna korzyść dla zamawiającego.

Wśród doraźnych korzyści zastosowania aspektów środowiskowych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego uczestnicy FGI wskazali również na wyższą jakość usług. Przykładowo zastosowanie ekologicznych środków czyszczących powoduje, że usługi sprzątania są mniej szkodliwe dla pracowników je wykonujących, ale też mniej uciążliwe dla otoczenia.





Z kolei długookresową korzyścią dostrzeganą wskutek zastosowania instrumentów prośrodowiskowych jest wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań u wykonawców. Jeden z rozmówców (IDI) podkreślał, że coraz częściej stawiane przez zamawiających wymogi stosowania papieru z recyklingu przełożyły się na to, że zdecydowana większość drukarni taki papier w ofercie posiada, podczas gdy kilka lat temu były to pojedyncze przypadki. Uczestnicy FGI wskazywali, że wymogi względem np. systemów zarządzania środowiskowego powodują, że takie rozwiązania są wprowadzane u coraz większej liczby wykonawców.

## Wnioski z badania

1. W większości badanych podmiotów nie obowiązują formalne regulacje wewnętrzne w zakresie uwzględniania w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego aspektów środowiskowych. Ustanowione one zostały u co czwartego respondenta, co w związku z brakiem powszechnego obowiązku opracowania i stosowania tego typu regulacji przez zamawiających, należy ocenić pozytywnie. Jak pokazują doświadczenia po stronie zamawiających uczestniczących w badaniu, wypracowanie uregulowań dotyczących stosowania aspektów środowiskowych w wewnętrznych regulaminach bądź instrukcjach sprzyja częstszemu ich stosowaniu w danym podmiocie. Nierzadko zdarza się również, że impulsem do stosowania aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych są regulacje zewnętrzne (np. wytyczne Unii Europejskiej w związku z realizowanymi projektami współfinansowanymi ze środków unijnych). Wskazuje to na istnienie potrzeby podnoszenia świadomości zamawiających w zakresie korzyści wynikających z realizacji zielonych zamówień zarówno dla nich samych, jak i dla całego społeczeństwa.
2. Doświadczenie w stosowaniu aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych jest przez samych badanych oceniane na średnim poziomie. Większość badanych uwzględniała różnego rodzaju aspekty środowiskowe tylko w części postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.
3. Badani wskazują, że na przeszkodzie w uwzględnianiu aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych stoi przede wszystkim brak kierunkowej wiedzy merytorycznej, co przekłada się na brak umiejętności sformułowania odpowiednich zapisów w SIWZ. Wskazuje to na potrzebę upowszechniania informacji głównie w postaci przykładowych zapisów, dobrych praktyk, modelowych klauzul i instrukcji ich stosowania.
4. Wśród respondentów (CAWI) najczęściej stosowanym instrumentem środowiskowym było określenie w opisie przedmiotu zamówienia wymagań związanych z realizacją zamówienia (art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004). Stosunkowo często badani odwoływali się do aspektów środowiskowych w ramach pozacenowych kryteriów oceny ofert. Relatywnie często zamawiający stosowali również wymogi w zakresie oznakowania środowiskowego. Najrzadziej respondenci odwoływali się do systemów i środków zarządzania środowiskowego w ramach warunków udziału w postępowaniu oraz stosowali kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia.



5. Jedynie co piąty zamawiający wskazał, że przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego bada i analizuje możliwość zastosowania instrumentów o charakterze środowiskowym, np. poprzez rozeznanie rynku. W pojedynczych przypadkach zamawiający konsultują możliwość odwołania się do aspektów środowiskowych z ekspertami zewnętrznymi. Pomimo że zamawiający stosunkowo rzadko prowadzą analizy możliwości wdrożenia w postępowaniu instrumentów proekologicznych, dostrzegają ich istotne znaczenie. Powyższe pozwala stwierdzić, że problem tkwić może w niedostatecznym rozpoznaniu możliwości w tym zakresie, względnie braku wzorców, praktyk i schematów wskazujących, w jaki sposób należy w tym kontekście rozeznąć rynek, czy prowadzić konsultacje.
6. Respondenci czerpią wiedzę na temat sposobu stosowania instrumentów prośrodowiskowych m.in. ze szkoleń i odwiedzanych stron internetowych, podkreślając, że najważniejsze znaczenie praktyczne mają dla nich dobre praktyki, konkretne podpowiedzi i przykłady, które można dostosować do specyfiki prowadzonego postępowania. Biorąc pod uwagę model działania zamawiających, zasadnym wydaje się być dalsze propagowanie dobrych praktyk i praktycznych przykładów zastosowania instrumentów środowiskowych przez UZP.
7. Wśród trudności na etapie przygotowania postępowania respondenci wskazywali najczęściej na brak dostatecznej wiedzy pracowników co do sposobu uwzględnienia aspektów środowiskowych oraz problemy z odpowiednim sformułowaniem wymagań środowiskowych w SIWZ. Obawy zamawiających dotyczyły też większej czasochłonności przygotowania postępowania z uwzględnieniem aspektów środowiskowych, a także przekroczenia budżetu zamówienia w przypadku zastosowania ekologicznych rozwiązań.
8. Respondenci zauważali, że odwołanie się do aspektów środowiskowych w ramach kryteriów oceny ofert w znacznej mierze zabezpiecza zamawiającego przed ryzykiem unieważnienia postępowania, choć zamówienia zawierające takie kryteria mogą cieszyć się mniejszym zainteresowaniem ze strony wykonawców niespełniających kryteriów środowiskowych. Jest to niewątpliwa przewaga w stosowaniu aspektów środowiskowych w ramach kryteriów oceny ofert w stosunku do wykorzystania aspektów środowiskowych jako wymogów ujętych w opisie przedmiotu zamówienia. Aby środowiskowe kryteria oceny ofert przełożyły się na charakter udzielonego zamówienia należy na etapie postępowania przypisać im odpowiednio wysoką wagę, a z kolei w trakcie realizacji zamówienia kontrolować spełnianie przez wykonawców wymogów punktowanych w ramach kryteriów.
9. Respondenci relatywnie rzadko napotykają trudności związane z uwzględnionymi aspektami środowiskowymi na etapie postępowania o udzielenie zamówienia. W przypadku ich wystąpienia najczęściej są to: duża liczba pytań do SIWZ oraz problemy z weryfikacją, czy wykonawcy spełniają wymagania dotyczące aspektów środowiskowych. Bardzo rzadko takie trudności występują na etapie realizacji zamówienia, a jeśli mają miejsce, dotyczą przede wszystkim problemów z weryfikacją,



czy wykonawcy spełniali postawione wymagania. Wskazuje to na konieczność upowszechniania informacji o możliwych sposobach weryfikacji oraz dokumentach, jakich można żądać od wykonawców na potwierdzenie spełnienia wymagań.

10. Badani stosujący instrumenty środowiskowe w zamówieniach publicznych dostrzegają zarówno koszty, jak i korzyści ze stosowania instrumentów środowiskowych w zamówieniach publicznych. Co piąty respondent wskazał, że zamówienie uwzględniające aspekty środowiskowe było droższe niż analogiczne zamówienie, w którym takich aspektów nie zastosowano. Korzyści ze stosowania aspektów środowiskowych badani postrzegają w szerszej perspektywie (odwołując się do ogólnego wpływu na ochronę środowiska i stan zasobów). Jednocześnie zwracają uwagę na poprawę wizerunku zamawiającego stosującego aspekty środowiskowe w zamówieniach publicznych oraz wyższą jakość usług realizowanych w ramach zamówienia uwzględniającego te aspekty.
11. Zamawiający dostrzegają potrzebę opracowania i wdrożenia odpowiednich mechanizmów kontrolnych w związku z zastosowaniem instrumentów środowiskowych. W praktyce jednak takie mechanizmy nie zostały zastosowane u wszystkich ankietowanych zamawiających.
12. Większość badanych nie prowadzi analizy wpływu stosowanych instrumentów środowiskowych na prowadzone postępowania o udzielenie zamówienia. Trudno im dokonywać porównań i oceniać skutki wprowadzonych rozwiązań (np. poprzez ocenę różnicy w kosztach realizacji zamówienia lub efektywności wprowadzonych rozwiązań). Prawdopodobnie wdrożenie odpowiedniej procedury monitorowania stosowania instrumentów środowiskowych i efektów ich oddziaływania pozwoliłoby zaplanować racjonalną politykę wdrażania rozwiązań środowiskowych w prowadzonych przez dany podmiot postępowaniach o udzielenie zamówienia.



## 6. Wnioski końcowe i rekomendacje

| OBSZAR  | WNIOSKI I REKOMENDACJE   |
|---|--|
| 1. Polityka realizowana przez zamawiających:  |  |
| <p>a) posiadanie lub nie własnych strategii/wytycznych/regulaminów w zakresie uwzględniania aspektów społecznych lub środowiskowych w zamówieniach publicznych oraz doświadczenia z ich realizacji w praktyce</p> | <p><b>WNIOSKI:</b></p> <p>1. Co czwarty ankietowany zamawiający uregulował w dokumentach wewnętrznych uwzględnianie aspektów społecznych lub środowiskowych w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia. Zamawiający w większości dostrzegają wpływ uregulowania wewnątrz organizacji zasad uwzględniania w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego aspektów społecznych i środowiskowych na zwiększenie skali stosowania tych instrumentów.</p> <p>2. Istotną rolę odgrywają również zalecenia dotyczące uwzględniania aspektów społecznych i środowiskowych wydawane przez instytucje nadzorujące/ nadrzędne. Dla wielu zamawiających te zalecenia pełnią funkcję regulaminów w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych. Działania podejmowane przez podmioty nadzorujące stanowią zatem ważny czynnik w upowszechnianiu zrównoważonych zamówień publicznych.</p> <p><b>REKOMENDACJE:</b></p> <p>- zachęcanie do opracowania regulaminów udzielania zamówień publicznych, zobowiązujących zamawiających do rozważenia zastosowania instrumentów o charakterze społecznym/środowiskowym w oparciu o przedmiot zamówienia.</p> |
| <p>b) prowadzenie analiz/ konsultacji, korzystanie z opinii ekspertów przy stosowaniu zrównoważonych zamówień publicznych</p>   | <p><b>WNIOSKI:</b></p> <p>1. Przy podejmowaniu decyzji w zakresie stosowania instrumentów społecznych lub środowiskowych zamawiający bazują przeważnie na własnych zasobach kadrowych, tj. na wiedzy i doświadczeniu osób merytorycznych zaangażowanych w przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Istotną rolę w upowszechnianiu zrównoważonych zamówień publicznych ma w związku z powyższym edukacja osób</p>  |



| OBSZAR | WNIOSKI I REKOMENDACJE  |
|--------|---|
|        | <p>odpowiedzialnych za przygotowanie i prowadzenie postępowania, a także nadzorujących realizację zamówienia.</p> <p>2. Wiedza na temat sposobu formułowania zapisów dotyczących instrumentów społecznych i środowiskowych jest przez zamawiających pozyskiwana poprzez udział w szkoleniach i udostępniane w serwisie internetowym materiały, w tym głównie publikacje, opracowania i dobre praktyki zamieszczane na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych. Wskazane jest zatem kontynuowanie działalności informacyjno-szkoleniowej przez UZP.</p> <p>3. Zamawiający zdają sobie sprawę z istotnej roli i znaczenia analizy rynku w kontekście możliwości zastosowania danego instrumentu społecznego lub środowiskowego, jednak większość zamawiających nie prowadzi konsultacji rynkowych oraz nie korzysta z opinii ekspertów zewnętrznych w tym zakresie. Większość zamawiających bazuje na wiedzy swoich pracowników.</p> <p><b>REKOMENDACJE:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- podejmowanie działań edukacyjno-szkoleniowych promujących stosowanie instrumentów społecznych i środowiskowych nastawionych na zagadnienia praktyczne (warsztaty, studia przypadków, omawianie konkretnych problemów praktycznych) skierowanych w szczególności do pracowników zamawiających odpowiedzialnych za merytoryczne warunki zamówienia;</li><li>- upowszechnienie poradników, wytycznych w zakresie prowadzenia rozeznania rynku, w tym konsultacji rynkowych nastawionych na identyfikację możliwych do zastosowania aspektów środowiskowych lub społecznych, tak aby przed podjęciem decyzji o zastosowaniu instrumentów społecznych lub środowiskowych zamawiający przeprowadzali analizę rynku lub pozyskiwali wiedzę w zakresie wymagań społecznych (np. na temat rodzaju osób/podmiotów wymagających wsparcia) oraz w zakresie wymagań środowiskowych (np. o dostępnych na rynku rozwiązaniach spełniających wysokie standardy i normy środowiskowe) i zastosowane instrumenty odpowiadały realnym możliwościom i potrzebom rynku w tym zakresie;</li></ul> |



| OBSZAR  | WNIOSKI I REKOMENDACJE   |
|---|--|
|   | <p>- budowa powszechnie dostępnej i przyjaznej użytkownikom strony internetowej/portalu dla zamawiających i wykonawców zawierającego zebrane szczegółowe materiały na temat wszystkich zagadnień i aspektów związanych z instrumentami społecznymi i środowiskowymi, który poza źródłem wiedzy dla interesariuszy systemu zamówień publicznych stanowiłby również platformę wymiany informacji pomiędzy nimi.</p>  |
| <p>c) bariery/trudności przy uwzględnianiu aspektów społecznych lub środowiskowych w zamówieniach publicznych</p> | <p><b>WNIOSKI:</b></p> <p>1. W opinii badanych zamawiających najważniejsze bariery w uwzględnianiu aspektów społecznych lub środowiskowych w zamówieniach publicznych to brak wiedzy na temat ich istoty i sposobów ich uwzględniania w praktyce, a co za tym idzie obawa przed popełnieniem błędów na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Jednocześnie, jak pokazuje analiza dokumentacji postępowań, ujęte tam instrumenty społeczne lub środowiskowe w przeważającej części są stosowane poprawnie. W szczególności dotyczy to instrumentów społecznych o charakterze obligatoryjnym (art. 29 ust. 3a oraz art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004), które są stosowane przez zamawiających zgodnie z istniejącą wykładnią, co może wynikać z dużej rozpoznawalności i większej częstotliwości zastosowania. W zakresie instrumentów nieobowiązkowych zamawiający preferują stosowanie aspektów społecznych lub środowiskowych w formie kryteriów oceny ofert, aby rozszerzyć katalog kryteriów innych niż cena oraz ograniczyć ryzyko braku ofert/wykonawców spełniających wymogi społeczne lub środowiskowe w przypadku gdyby zostały one określone w opisie przedmiotu zamówienia lub uwzględnione w warunkach udziału w postępowaniu.</p> <p><b>REKOMENDACJE:</b></p> <p>- zastosowanie znajdują rekomendacje wskazane w lit. b) powyżej z tym zastrzeżeniem, że działania edukacyjne powinny być nastawione nie tylko na aspekty formalne związane z formułowaniem odpowiednich postanowień dokumentów zamówienia, ale również na kwestie związane z samymi instrumentami środowiskowymi i społecznymi w kontekście prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i realizacji zamówienia publicznego (np. rodzaje oznakowań ekologicznych/społecznych, w tym możliwości</p> |



| OBSZAR   | WNIOSKI I REKOMENDACJE  |
|--|---|
|  | <p>wskazania równoważności danych oznakowań, sposoby określania wag poszczególnych kryteriów oceny ofert, sposoby weryfikacji wymagań uwzględniających aspekty środowiskowe lub społeczne na etapie prowadzenia postępowania i realizacji zamówienia publicznego itp.).</p>   |
| <p>Praktyczny wymiar prowadzonej polityki</p>  |   |
| <p>a) forma i sposób uwzględnienia aspektów społecznych lub środowiskowych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, zastosowane społeczne i środowiskowe instrumenty z ustawy Pzp2004, w szczególności w sposobie dokonania opisu przedmiotu zamówienia, warunków określonych na potrzeby kwalifikacji podmiotowej wykonawców, zastosowanych kryteriów oceny ofert oraz wymagań związanych z realizacją zamówienia, powody dla zastosowania poszczególnych instrumentów</p> | <p><b>WNIOSKI:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Analiza dokumentacji postępowań zawierających aspekty społeczne lub środowiskowe wskazuje, iż w większości przypadków uwzględnione zostały wytyczne z dostępnych na stronie internetowej UZP opracowań. Pokazuje to, że przykłady zastosowanych aspektów społecznych lub środowiskowych, interpretacje i dobre praktyki odgrywają bardzo istotną rolę w upowszechnianiu zrównoważonych zamówień publicznych, w związku z czym wskazane jest dalsze publikowanie takich opracowań.</li> <li>2. Postanowienia dokumentów zamówienia odnoszące się do instrumentów społecznych lub środowiskowych są w zdecydowanej większości formułowane w sposób prawidłowy, przy czym częściej dotyczy to instrumentów o charakterze obligatoryjnym. Jeżeli zdarzają się błędnie sformułowane zapisy w dokumentacji postępowania, to dotyczą one głównie żądanych dokumentów na potwierdzenie spełniania warunków wynikających z zastosowanego instrumentu. W tym kontekście zdarza się na przykład, iż zamawiający zawierają w organizowanych postępowaniach zapisy odnoszące się do przepisów i regulacji nieaktualnych w chwili publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Może to wskazywać na powielanie zapisów z wcześniejszych postępowań, a także na niedostateczne rozeznanie w bieżących przepisach osób odpowiedzialnych za przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.</li> </ol> <p><b>REKOMENDACJE:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- z uwagi na fakt, że przygotowanie przez UZP wzorcowych klauzul odnoszących się do niektórych obligatoryjnych instrumentów społecznych (m.in. art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004) przyniosło efekty w postaci zwiększenia świadomości zamawiających w zakresie</li> </ul> |



| OBSZAR  | WNIOSKI I REKOMENDACJE  |
|---|---|
|   | <p>tych instrumentów i przyczyniło się do ujednoczenia stosowanych przez zamawiających postanowień w dokumentach zamówienia, wskazanym jest przygotowanie tego typu opracowań również w zakresie innych instrumentów uwzględniających aspekty społeczne i środowiskowe, w przypadku których można zdefiniować wzorcowe zapisy;</p> <p>- wskazane jest opracowanie schematów do każdego instrumentu środowiskowego i społecznego obejmujących każdorazowo opis danego instrumentu, możliwy sposób jego ujęcia w dokumentach zamówienia ze szczególnym wskazaniem na sposoby jego weryfikacji na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i realizacji umowy.</p>  |
| <p>b) sposób weryfikacji zastosowanych instrumentów na etapie realizacji umowy w sprawie zamówienia publicznego</p> | <p><b>WNIOSKI:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. W odniesieniu do zamówień uwzględniających instrumenty społeczne, zamawiający w zdecydowanej większości zastrzegają sobie w umowie w sprawie zamówienia publicznego uprawnienia kontrolne umożliwiające weryfikację stosowanych instrumentów, jak również przewidują sankcje za niedopełnienie wymagań odnoszących się do aspektów społecznych. Świadczy to o dużej świadomości zamawiających co do konieczności weryfikowania zastosowanych instrumentów nie tylko na etapie postępowania, ale również na etapie realizacji zamówienia.</li> <li>2. W odniesieniu do zamówień uwzględniających aspekty środowiskowe częściej zdarzały się przypadki, w których zamawiający rezygnowali z zawarcia postanowień umownych pozwalających im na weryfikację zastosowanych instrumentów środowiskowych na etapie realizacji zamówienia i nałożenie sankcji w przypadku stwierdzonego uchybienia. Może to jednak być związane ze specyfiką poszczególnych instrumentów środowiskowych. Przykładowo odniesienie do systemów i środków zarządzania środowiskowego w ramach warunków udziału w postępowaniu co do zasady nie wymaga zapisów dotyczących weryfikacji na etapie realizacji zamówienia.</li> <li>3. Zamawiający, którzy przewidzieli w ramach dokumentów zamówienia możliwość kontroli i weryfikacji zastosowanych instrumentów społecznych lub środowiskowych, w zdecydowanej większości prowadzą taką weryfikację w praktyce na etapie realizacji</li> </ol> |





| OBSZAR   | WNIOSKI I REKOMENDACJE   |
|--|--|
|  | <p>umowy. Natomiast stosowane przez zamawiających sankcje najczęściej obejmują kary umowne, znacznie rzadziej możliwość odstąpienia od lub wypowiedzenia umowy. Zamawiający niekiedy nie przewidywali sankcji za niespełnienie wymagań odnoszących się do aspektów społecznych lub środowiskowych, które warunkowały otrzymanie dodatkowych punktów w ramach kryteriów oceny ofert.</p> <p>5. W strukturze organizacyjnej większości zamawiających odpowiedzialność za weryfikację zastosowanych instrumentów społecznych lub środowiskowych na etapie realizacji umowy jest rozproszona, co nie sprzyja efektywnej jej realizacji.</p> <p><b>REKOMENDACJE:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wskazane jest opracowanie schematów do każdego instrumentu środowiskowego i społecznego obejmujących każdorazowo opis danego instrumentu, możliwy sposób jego ujęcia w dokumentach zamówienia ze szczególnym wskazaniem na sposoby jego weryfikacji na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i wykonywania umowy;</li> <li>- dobrym rozwiązaniem wskazanym przez uczestników badań jakościowych jest wyodrębnienie u zamawiającego komórki bądź ustanowienie odrębnego stanowiska dla osoby odpowiedzialnej za monitorowanie realizacji określonych instrumentów społecznych lub środowiskowych.</li> </ul> |
| <p>c) wpływ zastosowanych społecznych i środowiskowych instrumentów na prowadzone postępowanie i realizację umowy w sprawie zamówienia publicznego, przede wszystkim w zakresie odpowiedzi na pytania o:</p>   |  |
| <p>- trudności, jakie wystąpiły w związku z zastosowanymi aspektami społecznymi lub środowiskowymi w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz jego realizacji (np. duża ilość pytań do SIWZ, duża ilość odwołań, brak ofert, konieczność unieważnienia postępowania, problemy z weryfikacją realizacji wymogów postawionych przez zamawiającego na etapie realizacji umowy itp.)</p> | <p><b>WNIOSKI:</b></p> <p>1. Zamawiający wskazują, że na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zasadzie nie występują trudności związane z zastosowanymi instrumentami społecznymi lub środowiskowymi. Wykonawcy kierują mało pytań, właściwie nie korzystają ze środków ochrony prawnej. Świadczy to o coraz lepszej znajomości przez wykonawców społecznych i środowiskowych wymagań stawianych przez zamawiających. Jeżeli występują pytania, to dotyczą one często tych samych zagadnień w ramach danego instrumentu jak np. wspólne ubieganie się wykonawców o zamówienia zastrzeżone na podstawie art. 22</p>  |



| OBSZAR  | WNIOSKI I REKOMENDACJE  |
|---|---|
|   | <p>ust. 2 oraz 2a ustawy Pzp2004 czy też możliwość rezygnacji z wymogów wynikających z określonego oznakowania w ramach opisu przedmiotu zamówienia lub kryteriów oceny ofert.</p> <p>Natomiast w przypadkach, w których takie trudności się pojawiały, najczęściej dotyczyły one odpowiedniego sformułowania zapisów w SIWZ/ OPZ.</p> <p>3. Zdecydowana większość zamawiających nie ma trudności na etapie realizacji zamówienia, natomiast ci, którzy je zgłaszają, wskazują najczęściej na trudności z weryfikacją zobowiązań wynikających z zastosowanych instrumentów, zarówno ze względu na relatywnie częste opóźnienia w dostarczaniu odpowiednich dokumentów przez wykonawcę, jak i z uwagi na niedostateczne przykładanie wagi do tego elementu przez pracowników odpowiedzialnych za realizację zamówienia po stronie zamawiającego. Konieczne jest podkreślanie potrzeby weryfikacji spełniania wymogów społecznych lub środowiskowych, aby były one stosowane efektywnie.</p> <p><b>REKOMENDACJE:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- upowszechnianie dobrych praktyk, wskazywanie przykładowych rozwiązań, wzorcowych klauzul celem adresowania trudności w formułowaniu zapisów w SIWZ/OPZ;</li> <li>- podkreślanie w działaniach edukacyjnych istotnego znaczenia weryfikacji wymagań społecznych lub środowiskowych na etapie realizacji zamówienia publicznego i upowszechnianie przykładowych metod jej prowadzenia.</li> </ul> |
| <p>- koszty i korzyści dostrzeżone w wyniku udzielonego zamówienia prospołecznego lub środowiskowego;</p> | <p><b>WNIOSKI:</b></p> <p>1. Zamawiający uczestniczący w badaniu w większości przypadków nie monitorują skutków zastosowania instrumentów społecznych lub środowiskowych. W efekcie utrudnia im to dokonywanie porównań pomiędzy postępowaniami prowadzonymi z wykorzystaniem takich instrumentów a postępowaniami, w których takich samych instrumentów nie uwzględniono, i tym samym precyzyjne określanie kosztów i korzyści zrównoważonych zamówień publicznych. Wprowadzenie rozwiązań w zakresie monitorowania efektów zrównoważonych zamówień może przyczynić się do częstszego i świadomego stosowania</p>  |



| OBSZAR | WNIOSKI I REKOMENDACJE  |
|--------|---|
|        | <p>instrumentów środowiskowych i społecznych w ramach prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia.</p> <p>2. Ankietowani zamawiający w większości dostrzegają jednak korzyści z udzielonego zamówienia społecznego lub środowiskowego. Odnoszą je zarówno do bezpośrednich korzyści dla zamawiającego, jak i w szerszej perspektywie pozytywnego oddziaływania na społeczeństwo (w tym zwłaszcza większa inkluzja społeczna grup defaworyzowanych) lub na środowisko (objawiające się ograniczeniem negatywnego wpływu na środowisko). Istnieje jednak potrzeba dalszego identyfikowania korzyści wynikających ze stosowania zrównoważonych zamówień publicznych oraz ich monitorowania celem poprawy opinii na temat zasadności stosowania tego typu instrumentów wśród tych zamawiających, którzy takich korzyści nie dostrzegają.</p> <p>3. Zdecydowana większość badanych zamawiających uznała, że zastosowanie aspektów społecznych lub środowiskowych nie ma zasadniczego wpływ na wzrost kosztów realizacji zamówienia publicznego. Jeżeli wskazywane są koszty to odnoszą się one głównie do aspektu ekonomicznego, tj. wyższej ceny (wyższy koszt realizacji zamówienia). Jednocześnie zamawiający wskazywali, że trudno jest dokonywać miarodajnych porównań, gdyż może wystąpić wiele czynników, które wpływają na wzrost ceny kolejnego zamówienia na tę samą usługę/dostawę/robotę budowlaną. Ponadto, jak wskazano powyżej, zamawiający uczestniczący w badaniu w większości przypadków nie monitorują skutków zastosowania instrumentów społecznych lub środowiskowych.</p> <p><b>REKOMENDACJE:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- stworzenie wzorców dla mechanizmów w zakresie monitorowania/analizy skutków stosowania instrumentów społecznych i środowiskowych przez zamawiających i przygotowywania wniosków na potrzeby kolejnych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;</li><li>- prowadzenie akcji promujących korzyści wynikające ze stosowania instrumentów społecznych i środowiskowych w zamówieniach publicznych angażujących nie tylko zamawiających, ale również wykonawców.</li></ul> |



| OBSZAR  | WNIOSKI I REKOMENDACJE   |
|---|--|
| <p>- w przypadku zamówień uwzględniających aspekty społeczne – wpływ zastosowanych instrumentów na krąg podmiotów (np. podmioty ekonomii społecznej: spółdzielnie socjalne, zakłady pracy chronionej, zakłady aktywności zawodowej, CIS, inne realizujące cele integracji społeczno-zawodowej), które brały udział w postępowaniu lub którym udzielono zamówienia publicznego, szczególnie przy zastosowaniu instrumentów prospołecznych na podstawie art. 22 ust. 2, art. 29 ust.4, art. 138p ustawy Pzp2004</p> | <p><b>WNIOSKI:</b></p> <p>1. Zastosowanie zamówień zastrzeżonych (art. 22 ust. 2 i 2a oraz art. 138p ustawy Pzp2004) ma wpływ na krąg podmiotów biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Najczęściej wymienianym w tym kontekście typem podmiotów był zakład pracy chronionej, spółdzielnia socjalna oraz zakład przywiezienny. W pozostałych przypadkach zastosowanie instrumentów społecznych (np. art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004) nie wpływa znacząco na zwiększenie udziału tych podmiotów w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.</p> <p>2. Zastrzeganie zamówień, zwłaszcza na podstawie art. 138p ustawy Pzp2004, jest rzadką praktyką zamawiających. Jeśli się na to decydują, jest to zwykle wynik wcześniejszej współpracy z danym podmiotem lub udział danego typu podmiotu (np. spółdzielnia socjalna) w innym postępowaniu, co wpływa na dostrzeżenie obecności takich podmiotów przez zamawiających i równocześnie wzrost zainteresowania ubieganiem się i realizacją zamówień przez takie podmioty.</p> <p><b>REKOMENDACJE:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- promowanie współpracy pomiędzy zamawiającymi – w szczególności jednostkami samorządu terytorialnego - a podmiotami ekonomii społecznej celem dostrzeżenia ich potencjału w realizacji zamówień publicznych oraz szerszego stosowania instrumentów społecznych w zamówieniach publicznych nakierowanych na ułatwianie udziału tego typu podmiotów;</li> <li>- wzmacnianie potencjału podmiotów ekonomii społecznej aby efektywnie mogły ubiegać się o zamówienia publiczne.</li> </ul> |



## 7. Załączniki

---

### 7.1. Przykłady zastosowania instrumentów społecznych

#### 7.1.1. Przykład zastosowania oznakowania o charakterze społecznym na podstawie art. 30a ustawy Pzp2004

**Zamawiający: Miasto Katowice**

**Przedmiot postępowania: Wykonanie gadżetów z przeznaczeniem na cele promocyjne Miasta Katowice**

Jedną z części zamówienia obejmowała dostawę certyfikowanej kawy, którą zamawiający opisał w ogłoszeniu o zamówieniu i w SIWZ następujący sposób<sup>81</sup>:

*Liczba sztuk – 500*

*Kawa ziarnista 250g, średnio palona, 100% ziaren arabiki pochodzących z Ameryki Środkowej i/lub Afryki. Data wypału kawy: nie starsza niż 14 dni. Termin przydatności do spożycia min. 24 miesięcy. Opakowanie kawy: Torebka typu doypack mieszcząca 250 g kawy, wyposażona w wentyl wewnętrzny umożliwiający odprowadzanie gazów. Zapięcie strunowe. Wewnętrzna warstwa z aluminium. Na opakowaniu informacja o dacie palenia, terminie przydatności do spożycia, rodzaju ziaren, informacja o certyfikacie Fairtrade. Certyfikat jest jednym z kryterium oceny ofert.*

*Opakowanie torebki z kawą: Torebka z kawą włożona w opakowanie papierowe – zamknięta torebka z płaskim dnem. Gramatura papieru nie mniejsza niż 250g/m<sup>2</sup>. Na opakowaniu nadruk techniką offsetową 4/0, full color, na całej powierzchni. Opakowanie o wymiarach wysokość: 200 -250 mm, szerokość: 70-110 mm, głębokość 50-60 mm.*

CPV: 39294100-0, 79342200-5, 79341000-6

Zamawiający jasno wskazał, że certyfikat Fairtrade jest jednym z kryteriów oceny ofert.

W ramach kryteriów oceny ofert ujęto:

- cenę ofertową, której przypisano znaczenie równe 60,00
- certyfikat Fairtrade, któremu przypisano znaczenie równe 40,00.

Zamawiający w opisie kryterium wskazał, że jeżeli Wykonawca zaoferuje kawę bez certyfikatu Fairtrade otrzyma – 0 pkt - oferta jednak nie będzie podlegała odrzuceniu. Zaznaczył jednocześnie, że jeżeli na druku oferty nie zostanie zaznaczony żaden wariant, Zamawiający

---

<sup>81</sup> [https://bip.katowice.eu/Lists/Zamowienia\\_ogloszenie/Attachments/5882/gad%C5%BCety20.pdf](https://bip.katowice.eu/Lists/Zamowienia_ogloszenie/Attachments/5882/gad%C5%BCety20.pdf).



przyjmie, że Wykonawca oferuje kawę bez certyfikatu. Formularz ofertowy został skonstruowany następująco:

| Część 8  | Liczba sztuk | Cena jednostkowa netto | Kwota łączna netto | Stawka VAT (%) | Kwota łączna brutto |
|--|--------------|------------------------|--------------------|----------------|---------------------|
| Kawa   | 500          |                        |                    |                |                     |
| Certyfikat Fairtrade: TAK/ NIE (*niewłaściwe skreślić)                             |              |                        |                    |                |                     |
| Uwaga: należy podać dane niezbędne dla oceny ofert zgodnie z kryterium oceny ofert |              |                        |                    |                |                     |
| Razem brutto słownie:.....zł   |              |                        |                    |                |                     |

Na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego podstawą do oceny kryterium, w którym zamawiający zawarł odwołanie do oznakowania dotyczącego aspektów społecznych, było oświadczenie wykonawcy w formularzu ofertowym. Weryfikacja posiadania przez kawę zadeklarowanego w ramach kryterium oceny ofert oznakowania Fairtrade następowała na etapie odbioru zamówienia. Wykonawca był zobowiązany przedstawić certyfikat Fairtrade dla dostarczanej kawy.

W umowie o wykonanie zamówienia publicznego zamawiający zawarł zapisy zobowiązujące wykonawcę do wykonania gadżetów zgodnie ze złożoną ofertą, która stanowiła integralną część umowy. W przypadku nienależytego wykonania przedmiotu zamówienia (niezgodnie z ofertą) wykonawca został zobowiązany do zapłacenia kary umownej.

### **Podstawy formułowania kryterium oceny ofert w zakresie oznakowania odwołującego się do aspektów społecznych**

W Urzędzie Miasta Katowice praktyka uwzględniania aspektów społecznych w kryteriach oceny ofert obowiązuje od około 4 lat. Nie jest szczegółowo uregulowana wewnętrznymi dokumentami, ale jest częścią działań realizowanych przez kadrę zarządzającą. Na potrzeby opracowania kryteriów społecznych osoby odpowiedzialne za przygotowanie i prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia korzystają z wiedzy ekspertów zewnętrznych. Są nimi z jednej strony specjaliści z danego obszaru (np. zrównoważony rozwój), a z drugiej – producenci i dostawcy.

W odniesieniu do aspektów środowiskowych istnieje regulacja, którą jest przygotowana przez Biuro Zamówień Publicznych UM Katowice na wniosek Rady Miasta Katowice na temat możliwych do wykorzystania w ramach oceny ofert aspektów środowiskowych. Zgodnie z nią zostały wskazane obszary, w ramach których kryteria środowiskowe mogą być stosowane najczęściej:

- dla dostaw – produkty, które mogą być oznaczone ekoznakami, produkty wykorzystujące energię, produkty odzyskane w wyniku recyklingu, pojazdy transportu drogowego, energia elektryczna z odnawialnych źródeł energii,



- dla usług – usługi gastronomiczne i cateringowe, drukowania, sprzątaniam, usługi z wykorzystaniem środków przyjaznych środowisku, transport, projektowanie dróg,

W przypadku robót budowlanych, dla większości zamówień, wymagania, w tym dotyczące charakterystyki energetycznej oraz innych aspektów środowiskowych, powinny zostać uwzględnione już w opisie przedmiotu zamówienia (projekcie budowlanym), nie jako kryterium oceny ofert. Również w odniesieniu do inwestycji realizowanych w formule „zaprojektuj i wybuduj” opis wymagań środowiskowych odnoszących się do samej inwestycji nie powinien podlegać ocenie w ramach kryteriów, ale należy go uwzględnić w opisie przedmiotu zamówienia.

Jak podkreślił przedstawiciel zamawiającego, obecnie kwestie związane ze zrównoważonym rozwojem, w tym aspektami społecznymi (ale też środowiskowymi) są dostrzegane również przez samych producentów oraz pośredników i nierzadko ich katalogi zawierają już konkretne przykłady produktów lub towarów, które spełniają określone wymogi społeczne lub środowiskowe. Rozmawianie z producentami czy dostawcami to jeden z dobrych sposobów na rozeznanie rynku, zorientowanie się jakiego rodzaju produkty są dostępne i czy np. w kryteriach oceny ofert warto ująć certyfikat Fairtrade (lub inny) i jak go opisać.

Innym sposobem na dokonanie rozeznania jest także przeglądanie dokumentacji innych postępowań dotyczących tożsamego lub zbliżonego przedmiotu zamówienia. To też daje pewien szerszy pogląd na temat tego, co jest dostępne na rynku i co można wykorzystać w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Zastosowanie oznakowania odwołującego się do aspektów społecznych w kryteriach oceny ofert jest praktyką dobrowolną, nie ma przepisów, które wymagałyby jej zastosowania do określonego typu postępowań lub określonego przedmiotu zamówienia. Z tego względu kluczowa jest świadomość i wiedza osób odpowiedzialnych za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

### **Wpływ zastosowania w ramach kryteriów oceny ofert oznakowania odwołującego się do aspektów społecznych na przebieg postępowania**

Przedstawiciel zamawiającego stwierdził, że zastosowanie w ramach kryteriów oceny ofert oznakowania społecznego nie wpłynęło negatywnie na przebieg postępowania w porównaniu z postępowaniami, w których nie zastosowano takiego kryterium, w tym przede wszystkim nie zauważono, aby wpłynęło to negatywnie na liczbę złożonych ofert.

Natomiast przedstawiciel zamawiającego podkreślił korzyści wynikające z uwzględniania społecznych kryteriów oceny ofert. Po pierwsze zastosowanie kryterium odwołującego się do aspektów społecznych wpływa pozytywnie na odbiór zamawiającego przez społeczeństwo. Drugą, nie mniej ważną korzyścią, zdaniem przedstawiciela zamawiającego pozostaje fakt, że dzięki uwzględnianiu aspektów społecznych w kryteriach oceny ofert zamawiający może w realny sposób oddziaływać na stopień realizacji celów zrównoważonego rozwoju i działań na rzecz sprawiedliwości społecznej.



## **Bariery i trudności związane z zastosowaniem w kryteriach oceny ofert oznakowania odwołującego się do aspektów społecznych**

Zdaniem przedstawiciela zamawiającego pierwszą barierą jest zawodność rynku w zakresie dostępności produktów i usług o zrównoważonym charakterze, w tym posiadających oznakowania społeczne. W związku z tym, aby uniknąć trudności związanych na przykład z brakiem ofert odpowiadających wymaganiom określonym przez zamawiającego, ważne jest korzystanie z opinii uczestników rynku oraz ekspertów w danym temacie. W takim przypadku należy jednak brać pod uwagę możliwość wydłużenia procesu przygotowania dokumentacji zamówienia.

Druga bariera odnosi się do kwestii finansowych. Produkty z określonym oznakowaniem mogą być droższe niż produkty tego oznakowania nieposiadające, a nie w każdym przypadku kwota przeznaczona na sfinansowanie danego zamówienia pozwala na uwzględnienie np. w kryteriach oceny ofert konkretnego oznakowania.





### 7.1.2. Przykład zastosowania zastrzeżenia zamówienia na wybrane usługi społeczne, zdrowotne, kulturalne na podstawie art. 138p ustawy Pzp2004

**Zamawiający: Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Ostrowi Mazowieckiej**

**Przedmiot zamówienia: usługa przygotowania i wydawania jednodaniowych gorących posiłków świadczeniobiorcom Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ostrowi Mazowieckiej 5 dni w tygodniu, tj. od poniedziałku do piątku, z wyłączeniem dni świątecznych**

W ogłoszeniu zamawiający określił, że postępowanie prowadzone jest na podstawie art. 138o i 138p ustawy Pzp2004. Wśród kodów CPV wskazanych przez zamawiającego znalazły się takie, które uprawniały do zastosowania wymienionego zastrzeżenia:

**kod CPV 85000000-9 Usługi w zakresie zdrowia i opieki społecznej**

**kod CPV 85320000-8 Usługi społeczne**

kod CPV 85312000-9 Usługi opieki społecznej nieobejmujące miejsc noclegowych

kod CPV 55321000-6 Usługi przygotowywania posiłków

kod CPV 55322000-3 Usługi gotowania posiłków

kod CPV 55320000-9 Usługi podawania posiłków

W warunkach udziału w postępowaniu w SIWZ zamawiający dokonał zastrzeżenia dotyczącego podmiotów, które mogą się ubiegać o realizację zamówienia. W ogłoszeniu o zamówieniu został zawarty tożsamy zapis w następującym brzmieniu:

*1. O udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy spełniają łącznie następujące warunki:*

*1) celem ich działalności jest realizacja zadań w zakresie użyteczności publicznej związanej ze świadczeniem tych usług oraz społeczna i zawodowa integracja osób, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004;*

*2) nie działają w celu osiągnięcia zysku, przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników;*

*3) struktura zarządzania nimi lub ich struktura własnościowa opiera się na współzarządzaniu w przypadku spółdzielni, akcjonariacie pracowniczym lub zasadach partycypacji pracowników, co wykonawca określa w swoim statucie;*

*4) w ciągu ostatnich 3 lat poprzedzających dzień wszczęcia postępowania o udzielenie niniejszego zamówienia na usługi społeczne nie udzielono im zamówienia na podstawie art. 138p Pzp2004 przez MOPS Ostrów Mazowiecka.*

SIWZ stanowił integralną część umowy.



## **Podstawy formułowania zapisów dotyczących klauzul społecznych, w tym zastrzeżenia zamówienia na usługi społeczne na podstawie art. 138p**

Jak wskazała w rozmowie (IDI) przedstawicielka zamawiającego, podstawą stosowania w podmiocie m.in. zastrzeżenia zamówienia zgodnie z art. 138p ustawy Pzp2004 jest wspólna misja organizacji pozarządowych i ośrodka pomocy społecznej związana z realizacją przedmiotu zamówienia, który przy niskiej cenie odznaczałby się stosunkowo wysoką jakością. Przedmiotem zamówienia było przygotowywanie posiłków dla osób o niskich dochodach, co skłoniło zamawiającego do przeglądu rynku potencjalnych wykonawców właśnie pod kątem organizacji, która takie zamówienie zrealizuje, zachowując wysokie standardy. Zdaniem rozmówcy takimi organizacjami mogą być organizacje pozarządowe posiadające doświadczenie w realizacji usług na rzecz osób o niskich dochodach, jednocześnie działające w zgodzie z własną misją, którą jest wsparcie m.in. takich osób.

Zamawiający nie posiada regulaminu ustalającego zasady stosowania klauzul i aspektów społecznych w zamówieniach publicznych. Decyzja o jej umieszczeniu w danym postępowaniu jest decyzją osoby pełniącej funkcję dyrektora ośrodka. Umieszczona klauzula została skonsultowana z prawnikiem (zatrudnionym w podmiocie) pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

### **Wpływ zastrzeżenia zamówienia na podstawie art. 138p ustawy Pzp2004 na przebieg postępowania**

Zastrzeżenie zamówienia nie wpływało negatywnie na przebieg postępowania. Istotne jest w tym kontekście przeprowadzenie dokładnej analizy rynku pod kątem podmiotów, które mogłyby wziąć udział w takim postępowaniu.

### **Bariery i trudności związane z zastrzeżeniem zamówienia na podstawie art. 138p ustawy Pzp2004**

Zdaniem przedstawicieli zamawiającego barierą jest m.in. ograniczenie wpisane w art. 138p ustawy Pzp2004. W opisywanym postępowaniu umowa została zawarta na 3 lata, co wyklucza podmiot realizujący obecnie zamówienie z przyszłego postępowania, jeśli miałyby również zostać zastrzeżone zgodnie z art. 138p ustawy Pzp2004. W efekcie trzeba się w takiej sytuacji posiłkować innymi przepisami.

Czasami problemem jest brak wykonawców spełniających wymagania wskazane w art. 138p ustawy Pzp2004 lub zainteresowanych złożeniem oferty.

Niewiele jest też obszarów, w których tego typu zastrzeżenie można zastosować.

Zdaniem przedstawicieli zamawiającego, problemem jest również brak wiedzy merytorycznej osób odpowiedzialnych za przygotowanie i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a dowolność stosowania zapisów nie zachęca do podejmowania „niepotrzebnego” ryzyka przez zamawiających.



### 7.1.3. Przykład zastosowania wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę zgodnie z art. 29 ust. 3a oraz art. 36 ust. 2 pkt 8a ustawy Pzp2004

**Zamawiający: Uniwersytet Śląski w Katowicach**

**Przedmiot postępowania: Usługa ochrony obiektów Uniwersytetu Śląskiego zlokalizowanych w Katowicach/Boguchwałowicach, Sosnowcu, Chorzowie, Cieszynie<sup>82</sup>**

Zamawiający opisał w SIWZ wymagania dotyczące zatrudnienia na umowę o pracę zgodnie z przepisem art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004:

*„1) Zamawiający wymaga, aby osoby uczestniczące w realizacji zamówienia wykonujące czynności: niekwalifikowanych pracowników ochrony wykonujących usługi ochrony wewnętrznej obiektów; kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej wykonujących usługi ochrony wewnętrznej obiektów; kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej wykonujących usługi ochrony zewnętrznej obiektów (z wyjątkiem kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, wykonujących usługi konwojowania wartości pieniężnych oraz usług grup interwencyjnych), były zatrudnione przez Wykonawcę (lub podwykonawcę, jeżeli Wykonawca powierza wykonanie części zamówienia podwykonawcy) na podstawie umowy o pracę w rozumieniu ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2020 poz. 1320 z późn. zm.).*

*2) Wskazane w pkt. 1) czynności muszą być wykonywane, w całym okresie realizacji Umowy, przez osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę. W przypadku rozwiązania umowy przez osobę zatrudnioną lub przez pracodawcę, jeżeli Wykonawca zamierza zatrudnić na to miejsce inną osobę do wykonywania tych czynności, zobowiązuje się do zatrudnienia jej na podstawie umowy o pracę.”*

W SIWZ uregulowana została także kwestia udokumentowania realizacji ww. klauzuli społecznej:

*„3) W trakcie realizacji przedmiotu Umowy, na każde wezwanie Zamawiającego, w określonym w tym wezwaniu terminie, nie krótszym niż 3 dni robocze, Wykonawca przedłoży Zamawiającemu wskazane poniżej dowody w celu potwierdzenia spełnienia wymogu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez Wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących wymienione w pkt. 1) czynności:*

*a) oświadczenie Wykonawcy lub podwykonawcy o zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę osób wykonujących czynności, których dotyczy wezwanie Zamawiającego. Oświadczenie to powinno zawierać w szczególności: dokładne określenie podmiotu składającego oświadczenie, datę założenia oświadczenia, wskazanie, że objęte wezwaniem czynności wykonują osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę wraz ze wskazaniem liczby tych osób, ich imienia i nazwiska, rodzaju umowy o pracę, daty zawarcia umowy, zakresu*

---

<sup>82</sup> <http://dzp.us.edu.pl/usluga-ochrony-obiektow-uniwersytetu-slaskiego-zlokalizowanych-w-katowicachboguchwalowicach-sosnowcu>.



*obowiązków oraz podpisu osoby uprawnionej do złożenia oświadczenia w imieniu Wykonawcy lub podwykonawcy;*

*b) poświadczone za zgodność z oryginałem (odpowiednio przez Wykonawcę lub podwykonawcę) kopie aktualnych umów o pracę potwierdzających, że czynności o których mowa w pkt. 1 są wykonywane przez osoby zatrudnione na umowę o pracę, zgodnie z deklaracją Wykonawcy (wraz z dokumentem regulującym zakres obowiązków, jeżeli został sporządzony).*

*c) poświadczoną za zgodność z oryginałem (odpowiednio przez wykonawcę lub podwykonawcę) kopię dowodu potwierdzającego:*

- w przypadku nowych pracowników (tj. dla których nie dokonano jeszcze rozliczenia składek z tytułu ubezpieczenia) - zgłoszenie pracownika przez pracodawcę do ubezpieczeń społecznych,*
- w pozostałych przypadkach - dokumentu potwierdzającego, iż w ostatnim okresie rozliczeniowym osoby uczestniczące w realizacji zamówienia podlegały ubezpieczeniom społecznym (np. imienny raport miesięczny o należnych składkach i wypłaconych świadczeniach).*

*4) Dokumenty, o których mowa w pkt. 3 lit. a) i b) powyżej, powinny zostać ograniczone w zakresie przetwarzania danych osobowych tylko do tego rodzaju danych i tylko do takiej treści, które są niezbędne ze względu na cel ich zbierania (zasada minimalizacji danych). W tym celu wymagana jest anonimizacja danych osób uczestniczących w realizacji zamówienia, które w kontekście weryfikacji spełniania przez Wykonawcę obowiązku, o którym mowa w art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004 mają charakter irrelewantny. Powyższe dokumenty powinny zostać w szczególności pozbawione adresów, czy numerów PESEL pracowników). Imię i nazwisko pracownika nie podlega anonimizacji. Informacje takie jak: data zawarcia umowy, rodzaj umowy o pracę i zakres obowiązków powinny być możliwe do zidentyfikowania. Dane osobowe, o których mowa powyżej winny zostać powierzone przez Wykonawcę do przetwarzania wg zasad, o których mowa w § 19 i 20 wzoru Umowy.*

*5) Nieprzedłożenie lub przedstawienie w liczbie mniejszej niż wskazana w oświadczeniu, o którym mowa w pkt. 3 lit a) przez Wykonawcę (podwykonawcę) dokumentów, o których mowa w pkt. 3 lit a) i b), w terminie wskazanym przez Zamawiającego, będzie traktowane jako niewypełnienie obowiązku zatrudnienia pracowników wykonujących czynności z pkt. 1 na podstawie umowy o pracę.*

*6) Wykonawca zobowiązany jest do zawarcia w treści umowy z podwykonawcami postanowień umożliwiających realizację obowiązków wynikających z niniejszego ustępu.”*

Zamawiający przewidział również czynności kontrolne dotyczące spełniania ww. klauzuli:

*7) W ramach czynności kontrolnych przestrzegania wymogu, o którym mowa w art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004, Zamawiający oprócz weryfikacji dokumentów, o których mowa w pkt. 3, jest uprawniony także do żądania wyjaśnień w przypadku wątpliwości w zakresie potwierdzenia spełniania ww. wymogu lub do przeprowadzania kontroli na miejscu wykonywania*



świadczenia. W przypadku uzasadnionych zastrzeżeń co do zatrudnienia osób w świetle powyższych zasad, jak również przestrzegania prawa pracy przez Wykonawcę lub podwykonawcę, Zamawiający może zwrócić się o przeprowadzenie kontroli przez Państwową Inspekcję Pracy.

(...)

9) Postanowienia dotyczące dokumentowania realizacji zamówienia przy udziale osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę oraz sankcje za nieprzestrzeganie ww. warunków realizacji zamówienia zostały opisane we wzorze umowy – załącznik nr 3 do SIWZ.”

W umowie zamawiający powtórzył zawarte w SIWZ zapisy. Uregulował ponadto szczegółowo sankcje:

„7. Za niedopełnienie wymogu zatrudniania pracowników wykonujących czynności, o których mowa w ust. 5 na podstawie umowy o pracę w rozumieniu przepisów kodeksu pracy, Wykonawca zapłaci Zamawiającemu karę umowną, o której mowa w § 15 ust. 1 pkt 6 umowy.”

§15 ust. 1 pkt 6 umowy:

„Z tytułu niedopełnienia wymogu zatrudnienia pracowników wykonujących czynności o których mowa w §4 ust. 5 na podstawie umowę o pracę, w szczególności za nieprzedłożenie oświadczenia, o którym mowa w §4 ust. 6 pkt. 1 lit. a lub dokumentów, o których mowa §4 ust. 6, lub przedłożenia kopii umów o pracę w liczbie mniejszej niż wynikająca z oświadczenia, o którym mowa w §4 ust. 6 pkt. 1 lit. a – w wysokości kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (obowiązujących w chwili stwierdzenia przez Zamawiającego niedopełnienia przez Wykonawcę wymogu zatrudniania pracowników wykonujących czynności, o których mowa w §4 ust. 5 na podstawie umowy o pracę) - za każde zdarzenie w okresie realizacji umowy, za każdą osobę wykonującą czynności, o których mowa w §4 ust 5, dla której Wykonawca nie przedłożył kopii zawartych umów o pracę.”

### **Podstawy formułowania wymogu na podstawie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004 oraz innych instrumentów społecznych i środowiskowych w zamówieniach publicznych**

Zamawiający stosuje zrównoważone zamówienia od około 6-7 lat.

Zamawiający zawarł wytyczne dotyczące uwzględniania aspektów społecznych i środowiskowych w zamówieniach publicznych w wewnętrznych regulacjach dotyczących udzielania zamówień publicznych tj. w „Regulaminie ubiegania się i udzielania zamówień publicznych przez Uniwersytet Śląski w Katowicach”:

#### *„§ 18 Zrównoważone zamówienia publiczne*

1. Zamawiający uznając istotną rolę zamówień publicznych, jako jednego z instrumentów rynkowych wykorzystywanych dla osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu



*gospodarczego, sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu efektywnego wykorzystania środków publicznych, wyraża dążenie do zwiększenia gospodarczych, społecznych i środowiskowych efektów swoich decyzji zakupowych poprzez wykorzystanie formalnoprawnych narzędzi – klauzul społecznych i kryteriów środowiskowych, mających pomóc w osiągnięciu tych efektów.*

*2. W celu urzeczywistnienia zasad, o których mowa w ust. 1, Realizatorzy przy opracowywaniu planów postępowań, o których mowa w § 15 Regulaminu, a najpóźniej przed wszczęciem postępowania, przeprowadzają analizę możliwości zastosowania aspektów społecznych lub kryteriów środowiskowych w danym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. W zakresie analizy możliwości stosowania aspektów społecznych lub kryteriów środowiskowych Realizatorzy współpracują z Wnioskodawcami.*

*3. Aspekty społeczne oraz kryteria środowiskowe mogą być wykorzystywane także w zamówieniach publicznych o wartości poniżej progu stosowania ustawy Pzp2004. Fakt ten jest odnotowywany przez Realizatora w protokole PU lub w dokumentacji z rozeznania rynku dla zamówień o wartości poniżej 20 000 PLN.*

*4. W przypadku zamówień publicznych, do których stosuje się przepisy ustawy Pzp2004, właściwi Realizatorzy uwzględniając możliwość zastosowania aspektów społecznych lub kryteriów środowiskowych w przygotowywanym postępowaniu, wskazują tę propozycję na druku PP. Inicjatywę wykorzystania społecznie odpowiedzialnych lub zielonych zamówień publicznych w danym postępowaniu może przedstawić również Dział Zamówień Publicznych.*

*5. Komisja przetargowa powołana do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego weryfikuje wniosek, o którym mowa w ust. 4, w tym:*

*1) bada zgodność zastrzeżonych aspektów społecznych lub kryteriów środowiskowych z przepisami prawa, w tym z przepisami ustawy Pzp2004,*

*2) wyraża opinię na temat celu, który ma zostać osiągnięty dzięki przyjętym aspektom społecznym i kryteriom środowiskowym, w szczególności pod kątem społecznej wartości dodanej i efektów ekologicznych projektowanego zrównoważonego zamówienia publicznego,*

*3) rejestruje wniosek w ewidencji klauzul społecznych i kryteriów środowiskowych,*

*4) wyraża ostateczne stanowisko dotyczące wykorzystania społecznie odpowiedzialnych lub zielonych zamówień publicznych w danym postępowaniu lub odstąpienia od ich stosowania i przedstawia je Kierownikowi Zamawiającego w ramach przygotowanej dokumentacji do postępowania.*

*6. Realizator może w sytuacji przedstawienia decyzji odmownej, o której mowa w ust. 5 pkt 4, zwrócić się o ponowne rozpatrzenie wniosku w celu włączenia klauzul społecznych lub środowiskowych do przygotowywanego postępowania, podając dodatkowe uzasadnienie mogące mieć wpływ na proponowaną zmianę.*

*7. W przypadku akceptacji treści klauzuli społecznej lub kryterium środowiskowego, zgodnie z ust. 5 pkt 4, komisja przetargowa wprowadza odpowiedni zapis do dokumentacji*



*postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a następnie do umowy z wykonawcą wybranym w postępowaniu.*

*8. Realizatorzy stosują kary umowne wobec wykonawców naruszających obowiązki zatrudnienia przy realizacji zamówienia wymaganej przez Zamawiającego liczby osób społecznie marginalizowanych, braku zatrudnienia na umowę o pracę osób wykonujących czynności przy realizacji zamówienia lub niestosowania kryteriów środowiskowych na etapie wykonania umowy.*

*9. Dział Zamówień Publicznych przygotowuje i archiwizuje roczne sprawozdanie dotyczące stosowania klauzul społecznych i kryteriów środowiskowych na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach.”*

Procedura realizacji zamówienia jest wszczynana na wniosek danej komórki merytorycznej. We wniosku tym zostały przewidziane rubryki, w których wnioskujący zaznacza te aspekty społeczne i środowiskowe (lub klauzule), które proponuje użyć w danym postępowaniu. W przypadku, w którym wnioskujący nie wskazał odwołania do aspektów środowiskowych lub społecznych, a można je zastosować, dział zajmujący się zamówieniami publicznymi dopytuje i proponuje uwzględnienie odpowiedniego zapisu w postępowaniu.

Zdaniem przedstawicieli zamawiającego pomocne w formułowaniu zapisów, poza wiedzą merytoryczną pracowników, są publikacje Urzędu Zamówień Publicznych zawierające objaśnienia i przykłady zastosowań danej klauzuli, a także postępowania innych zamawiających, którzy zastosowali dane rozwiązanie.

### **Wpływ zastosowania klauzuli dotyczącej zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego**

Zastosowanie klauzuli nie utrudniało postępowania. Wykonawcy nie kwestionowali zakresu czynności wskazanych przez zamawiającego jako kwalifikujących się do zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Pojawiły się pytania do treści SIWZ o charakterze doprecyzowującym obowiązki wykonawcy wynikające z zastosowania art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004. Dotyczyły one głównie wymiaru czasu pracy - na co zamawiający odpowiedział, że określił jedynie zakres czynności, które mają być wykonywane na podstawie umowy o pracę i zarazem nie określił wymiaru etatu osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Pytania ze strony wykonawców nie miały wpływu na prawidłowy przebieg postępowania.

Nie został wniesiony żaden środek ochrony prawnej (odwołanie).

### **Bariery i trudności związane z zastosowaniem klauzuli dotyczącej zatrudnienia na podstawie umowy o pracę oraz innych instrumentów społecznych i środowiskowych w zamówieniach publicznych**

Przedstawiciel zamawiającego wskazał, że klauzula na podstawie art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004 jest już dość dobrze rozpoznana zarówno przez zamawiających, jak i przez wykonawców. Trudno mówić o barierach i trudnościach związanych z jej



stosowaniem. Z uwagi na obowiązkowy charakter musi zostać dokonana analiza zasadności jej uwzględnienia w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

Natomiast odnosząc się szerzej do barier w uwzględnianiu zrównoważonych zamówień publicznych, w tym również nieobowiązkowych instrumentów dotyczących aspektów społecznych i środowiskowych, przedstawiciel zamawiającego wskazał, że jego zdaniem jedną z barier może być niechęć do wprowadzania nowych, nieznanych rozwiązań. Problemem może być też brak wiary w sens uwzględniania aspektów społecznych lub środowiskowych w zamówieniach publicznych oraz brak zwracania uwagi na wartość dodaną, jaką przynoszą takie zamówienia. Wpływ na uwzględnianie kwestii środowiskowych lub społecznych w zamówieniach publicznych może mieć również struktura organizacyjna danej jednostki. W opinii przedstawiciela zamawiającego złożona struktura, z dużą ilością szczebli decyzyjnych, może zwiększać ryzyko odmownej decyzji odnośnie zastosowania odpowiednich zapisów dotyczących instrumentów społecznych lub środowiskowych.



## 7.2. Przykłady zastosowania instrumentów środowiskowych

### 7.2.1. Przykład zastosowania oznakowania środowiskowego w opisie przedmiotu zamówienia na podstawie art. 30a ustawy Pzp2004

**Zamawiający: Strefa Kultury Wrocław**

**Przedmiot zamówienia: Usługi drukowania materiałów informacyjno-promocyjnych dla samorządowej instytucji kultury Strefa Kultury Wrocław, wraz z dostawą**

Zamówienie zostało podzielone na 3 części:

- 1) Część nr 1: Usługi drukowania plakatów, ulotek, pocztówek, zakładki dla samorządowej instytucji kultury Strefa Kultury Wrocław, wraz z dostawą.
- 2) Część nr 2: Usługi drukowania albumów, katalogów, notesów, zeszytów i folderów.
- 3) Część nr 3: Usługi drukowania czasopisma Wrocławski Niezbędnik Kulturalny.

W Opisie przedmiotu zamówienia stanowiącym Załącznik do SIWZ zamawiający wskazał, że do druku części asortymentu powinien zostać użyty papier FSC Recycled<sup>83</sup>. Wymóg dotyczył:

- 1) W Części nr 1: ulotka format B4 (papier FSC Recycled), ulotka programowa format B3 (papier FSC Recycled), ulotka format B3 (papier FSC Recycled), ulotka format B5 (papier FSC Recycled), ulotka format B6 (papier FSC Recycled), Mapa osiedlowa (papier FSC Recycled), Broszura format B6 (papier FSC Recycled – tylko środek), Broszura format B5 (papier FSC Recycled – środek i okładka), ulotka format C4 (papier FSC Recycled);
- 2) W Części nr 2: Katalog, format B5, 120 stron (papier FSC Recycled), Katalog format B5, 42 strony (papier FSC Recycled), zeszyt format A5, 32 strony (papier FSC Recycled - środek i okładka), kołonoatnik format A5, 80 stron (papier FSC Recycled - środek i okładka).

W umowie w sprawie zamówienia publicznego zamawiający nie uwzględnił odrębnych regulacji dotyczących stosowania papieru FSC Recycled, powołał się jednak na zapisy OPZ i oferty:

*Przedmiot zamówienia obejmuje sukcesywny druk, partiami, zgodnie z potrzebami Zamawiającego wydawnictw w ilościach i o parametrach technicznych szczegółowo*

---

<sup>83</sup> Główne kryteria FSC obejmują takie aspekty, jak: ochrona przed nielegalnym użytkowaniem i zabudową terenów leśnych, zapewnienie prawa do użytkowania zasobów leśnych ludności tubylczej i społecznościom lokalnym, ochrona zdrowia i bezpieczeństwa pracowników lasów, a także zapewnienie im możliwości zrzeszania się zgodnie z odpowiednimi konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy (zasady te nie dotyczą pracowników firm przetwarzających drewno), zrównoważone pozyskiwanie zasobów leśnych, nie przekraczające poziomu, który trwale uniemożliwi ich odnowienie, ochrona rzadkich i zagrożonych gatunków oraz ich siedlisk, ograniczenie korzystania z chemicznych środków ochrony roślin (zwłaszcza z pestycydów), nawozów sztucznych oraz środków kontroli biologicznej, zakaz stosowania organizmów modyfikowanych genetycznie, ścisła kontrola i monitoring stosowania gatunków obcego pochodzenia, zachowanie lub poprawa stanu lasów o szczególnej wartości ochronnej, zakaz tworzenia nowych plantacji kosztem lasów naturalnych i półnaturalnych. FSC „z Recyklingu” (FSC Recycled) – oznacza, że co najmniej 85% surowca w gotowym produkcie musi pochodzić z recyklingu ([https://ekonsument.pl/s214\\_forest\\_stewardship\\_council\\_fsc.html](https://ekonsument.pl/s214_forest_stewardship_council_fsc.html)).



określonych w Opisie przedmiotu zamówienia – załącznik nr 1 do umowy i Formularzu cenowym – załącznik nr 2 do umowy.

Przyjęcie przez Zamawiającego dostarczonego przez Wykonawcę asortymentu następuje po zbadaniu losowo wybranych egzemplarzy i potwierdzone będzie protokołem odbioru, potwierdzającym należyte wykonanie przedmiotu umowy lub określającym wady w/w egzemplarzy, podpisanym co najmniej przez Zamawiającego i przesłanym Wykonawcy co najmniej drogą elektroniczną.

### **Podstawy formułowania opisu przedmiotu zamówienia uwzględniającego oznakowanie odwołujące się do aspektów środowiskowych**

Zamawiający pomimo braku regulaminu określającego zasady uwzględniania aspektów społecznych i środowiskowych w zamówieniach publicznych, stosuje w praktyce takie rozwiązania.

Uwzględnianie aspektów środowiskowych ma miejsce u zamawiającego od kilku lat, przy czym najpierw dotyczyło głównie papieru (zamówień na papier), a następnie zostało rozszerzone na usługi drukowania. Przy stosowaniu tego typu rozwiązań istotna jest systematyczna analiza potrzeb zamawiającego oraz możliwości rynku.

### **Wpływ zastosowania w ramach opisu przedmiotu zamówienia oznakowania środowiskowego na przebieg postępowania**

Zastosowanie oznakowania środowiskowego w ramach opisu przedmiotu zamówienia nie miało negatywnego wpływu na przebieg postępowania. Wykonawcy nie kierowali pytań dotyczących tego wymogu.

Zastosowanie takiego aspektu środowiskowego mogło skutkować zmniejszeniem liczby wykonawców uczestniczących w postępowaniu, ponieważ nie każda drukarnia oferuje papier spełniający takie wymogi, jednak, jak podkreślił zamawiający, nie prowadziło to do ograniczenia konkurencji.

Uwzględnienie tego wymogu mogło nieznacznie wpłynąć na ceny otrzymanych ofert. Zamówienie nie było jednak wyraźnie droższe w porównaniu z zamówieniami, w których nie stosowano papieru ekologicznego.

### **Bariery i trudności związane z zastosowaniem opisu przedmiotu zamówienia uwzględniającego oznakowanie odwołujące się do aspektów środowiskowych**

Podstawowymi barierami są brak wiedzy merytorycznej po stronie osób odpowiedzialnych za przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia, a co za tym idzie obawa przed wprowadzaniem nowych rozwiązań w miejsce dotychczasowej praktyki.

Istnieje również obawa przed wzrostem kosztów.



## 7.2.2. Przykład kryterium kosztu z zastosowaniem rachunku kosztów cyklu życia na podstawie art. 91 ust. 3b ustawy Pzp2004

Zamawiający: Akademia Sztuk Pięknych w Katowicach

Przedmiot postępowania: dostawa sprzętu komputerowego

Zamawiający w ramach kryteriów oceny ofert w odniesieniu do jednego z zadań odwołał się do kryterium kosztu, obliczanego z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia.

Kryterium zostało sformułowane w sposób następujący:

*Koszt 60% (w przypadku zadania nr 3) Liczba punktów = (Kmin/Kof)\*100\*waga, gdzie: Kmin - najniższy koszt spośród wszystkich ofert, Kof - koszt podany w ofercie, który wynika z sumy kosztu nabycia (ceny) i Kosztu eksploatacji podanych przez Wykonawcę.*

Przedstawiono szczegółowe wytyczne oraz sposób kalkulacji kosztu eksploatacji:

Na **Koszt oferty** składają się **Koszt nabycia (Kn)** oraz **Koszt eksploatacji (Ke)** [**Kof = Kn + Ke**] skalkulowane w następujący sposób:

**Koszt nabycia (Kn):** za koszt nabycia Zamawiający przyjmuje całkowitą cenę brutto wymienionego asortymentu

**Koszty eksploatacji (Ke) przy założeniu okresu użytkowania wynoszącego 5 lat, przy wielkości (wydajności) drukowania/skanowania 1500 str./miesiąc**

| Numer pozycji i Przedmiot | Opis/typ oferowanego urządzenia (drukarki/skanera) <b>z adresem strony internetowej potwierdzającej podany w formularzu ofertowym koszt materiałów eksploatacyjnych</b> | rodzaj/typ tonera** dedykowane do drukarki | Ilość przewidywanych do zakupu dedykowanych tonerów**/rok | Koszt brutto za kupu dedykowanych tonerów /rok (Kt) | Rodzaj/typ bębna** dedykowanego do urządzenia | Ilość przewidywanych do zakupu dedykowanych bębnow** /rok | Koszt brutto zakupu dedykowanych bębnow /rok (Kb) |
|---------------------------|---|--|---|---|---|---|---|
| 1 Drukarka                |   |  |   |   |   |   |   |
| 2 Urządzenie wiel.        |   |  |   |   |   |   |   |
| 3 Drukarka                |   |  |   |   |   |   |   |
| 4 Drukarka                |   |  |   |   |   |   |   |
| 5 Drukarka                |   |  |   |   |   |   |   |
| 6 Drukarka                |   |  |   |   |   |   |   |
| 7 Skaner                  |   | Nie dotyczy                                | Nie dotyczy   | Nie dotyczy   |   |   |   |
| 8 Drukarka                |   |  |   |   |   |   |   |
| 9 Skaner                  |   | Nie dotyczy                                | Nie dotyczy   | Nie dotyczy   |   |   |   |
| 10 Skaner A3              |   | Nie dotyczy                                | Nie dotyczy   | Nie dotyczy   |   |   |   |
| 11 Skaner                 |   | Nie dotyczy                                | Nie dotyczy   | Nie dotyczy   |   |   |   |
| 12 Drukarka               |   |  |   |   |   |   |   |
| Razem                     |   |  |   |   |   |   |   |



### ***Koszty eksploatacji (Ke) = (Koszt tonerów + Koszt bębnow)\*5***

*W kosztach eksploatacji nie uwzględnia się kosztów zużycia energii elektrycznej, konserwacji oraz zakupu papieru.*

*\*Jeżeli złożono ofertę, której wybór prowadziłby do powstania u Zamawiającego obowiązku podatkowego zgodnie z przepisami o podatku od towarów i usług, Zamawiający w celu oceny takiej oferty dolicza do przedstawionej w niej ceny podatek od towarów i usług, który miałby obowiązek rozliczyć zgodnie z tymi przepisami. Wykonawca, składając ofertę, informuje Zamawiającego, czy wybór oferty będzie prowadzić do powstania u Zamawiającego obowiązku podatkowego, wskazując nazwę (rodzaj) towaru lub usługi, których dostawa lub świadczenie będzie prowadzić do jego powstania, oraz wskazując ich wartość bez kwoty podatku.*

**\*\*Zamawiający wymaga podania w ofercie adresów strony internetowej lub stron internetowych potwierdzających podany w formularzu ofertowym koszt materiałów eksploatacyjnych (wyłącznie oryginalnych lub producenta urządzenia lub innych zalecanych przez producenta urządzenia).**

*Koszt materiałów eksploatacyjnych (wyłącznie oryginalnych lub zalecanych przez producenta) należy podać na podstawie aktualnych cenników ze stron internetowych w języku polskim producenta urządzenia. W sytuacji gdy producent nie prowadzi takiej strony lub nie zamieszcza cenników, dopuszczalne jest podanie średniej ceny ze stron co najmniej dwóch dystrybutorów oryginalnych lub innych zalecanych przez producenta urządzeń materiałów eksploatacyjnych. Ewentualne koszty transportu nie są wliczone. Wykonawca zobligowany jest do podawania cen aktualnych na dzień składania ofert. Oferta wykonawcy zostanie odrzucona jeśli Zamawiający nie będzie w stanie na podstawie przedstawionych przez Wykonawcę informacji zweryfikować przez niego danych.*

### **Podstawy formułowania kryterium kosztu obliczanego z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia**

Wprawdzie zamawiający nie posiada żadnych wewnętrznych regulaminów regulujących stosowanie aspektów społecznych i środowiskowych, ale kryterium kosztu obliczanego z wykorzystaniem rachunku kosztów stosowane jest w postępowaniach realizowanych przez zamawiającego już od ok. 5 lat.

Stosowanie tego kryterium, podobnie jak innych aspektów społecznych lub środowiskowych w ramach postępowania o udzielenie zamówienia, jest wynikiem określonego podejścia kadry zarządzającej. Istotną rolę w tym zakresie pełnią także, zdaniem przedstawiciela zamawiającego, opracowania umieszczane na stronie Urzędu Zamówień Publicznych, które przyczyniają się do upowszechniania informacji na temat możliwości stosowania tego typu zapisów oraz wiedzy na temat zasad ich umieszczania w postępowaniu przetargowym.

Opisy kryteriów oceny ofert, jeśli kryteria te dotyczą aspektów technicznych, czy też funkcjonalnych, są przygotowywane przez pracowników merytorycznych we współpracy



z komórką odpowiedzialną za zamówienia publiczne. Zamawiający nie korzysta z opinii zewnętrznych ekspertów, czy doradców.

### **Wpływ zastosowania w ocenie ofert kryterium kosztu obliczanego z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia**

Zastosowanie takiego rozwiązania powoduje, że zamówienie jest bardziej ekonomiczne w dłuższej perspektywie czasowej. Pozwala na uniknięcie problemu z wysokimi kosztami eksploatacji przy wyborze oferty najtańszej bazującej jedynie na niskiej cenie zakupu. Może się okazać, że najtańsza oferta będzie się wiązała z wysokimi kosztami eksploatacji, czego bez zastosowania kryterium kosztu nie sposób ocenić na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zastosowanie kryterium kosztu wymaga dodatkowej pracy zarówno po stronie zamawiającego, jak i wykonawców. Przy przygotowaniu oferty wykonawcy muszą nie tylko przedstawić rachunek kosztów cyklu życia, ale też wskazać konkretne źródła, by podane informacje były możliwe do zweryfikowania w trakcie oceny ofert.

### **Bariery i trudności związane z zastosowaniem w ocenie ofert kryterium kosztu obliczanego z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia**

Barierą po stronie zamawiających jest obawa przed stosowaniem kryteriów oceny ofert innych niż te, które dotychczas wykorzystywali na potrzeby postępowań o udzielenie zamówienia. Zamawiający niechętnie rezygnują ze stosowania podstawowego kryterium ceny na rzecz kryterium kosztu, który również uwzględnia cenę nabycia. Konieczność opracowania kryterium kosztu, ustalenia jego elementów składowych, a także ustalenia okresu użytkowania zamawianych produktów wykracza poza kompetencje pracowników działu zamówień publicznych.



### 7.2.3. Przykład zastosowania kryterium oceny ofert dotyczącego aspektów środowiskowych na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy Pzp2004

**Zamawiający: Ministerstwo Finansów**

**Przedmiot postępowania: modernizacja pomieszczeń w budynku Ministerstwa Finansów**

Zamawiający w kryteriach oceny ofert opracowanych dla jednej z części zamówienia przewidział kryterium odwołujące się do efektywności energetycznej. Przyjęto następujące kryteria oceny ofert:

- cena 60%,
- gwarancja 20%,
- efektywność energetyczna 20%.

Przedmiotowa część zamówienia obejmowała wykonanie systemu wentylacji mechanicznej i klimatyzacji.

Zgodnie z zapisami SIWZ, ocena oferty w kryterium efektywności energetycznej została wyliczona:

*jako suma punktów uzyskanych według poniższych pkt 1-2:*

*1) za zaoferowanie OAC 2, którego współczynnik EERrated jest:*

- a) większy lub równy 4,1 - Zamawiający przyzna 50 pkt,*
- b) większy lub równy 3,6 lecz mniejszy niż 4,1 - Zamawiający przyzna 34 pkt,*
- c) większy lub równy 3,1 lecz mniejszy niż 3,6 - Zamawiający przyzna 16 pkt,*
- d) większy lub równy 2,6 lecz mniejszy niż 3,1 - Zamawiający przyzna 0 pkt.*

*Zaoferowanie urządzenia o EERrated poniżej 2,6 skutkować będzie odrzuceniem oferty jako niezgodnej z treścią SIWZ;*

*2) za zaoferowanie OAC 3, którego współczynnik EERrated jest:*

- a) większy lub równy 4,1 - Zamawiający przyzna 50 pkt,*
- b) większy lub równy 3,6 lecz mniejszy niż 4,1 - Zamawiający przyzna 34 pkt,*
- c) większy lub równy 3,1 lecz mniejszy niż 3,6 - Zamawiający przyzna 16 pkt,*
- d) większy lub równy 2,6 lecz mniejszy niż 3,1 - Zamawiający przyzna 0 pkt.*

*Zaoferowanie urządzenia o EERrated poniżej 2,6 skutkować będzie odrzuceniem oferty jako niezgodnej z treścią SIWZ.*

W dokumentacji postępowania (SIWZ) zawarto ponadto objaśnienie EERrated, zgodnie z którym *EERrated jest znamionowym wskaźnikiem efektywności energetycznej zdefiniowanym w Załączniku I do Rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 626/2011 z dnia 4 maja 2011 r. uzupełniającego dyrektywę 2010/30/UE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do etykiet efektywności energetycznej dla klimatyzatorów.*



## **Podstawy formułowania kryterium oceny ofert odwołującego się do efektywności energetycznej**

Zamawiający posiada zarządzenie wewnętrzne zobowiązujące do rozważenia zastosowania aspektów społecznych lub środowiskowych na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia. Zobowiązanie to jest sformułowane na dużym poziomie ogólności.

Zamawiający stosuje także Zalecenia Rady Ministrów w sprawie uwzględniania przez administrację rządową aspektów społecznych w zamówieniach publicznych.

Istotną rolę pełnią w tym kontekście także wykonawcy, którzy prezentują dostępne na rynku rozwiązania, wskazując przy tym ich korzyści. Dobrze by zamawiający korzystał z wiedzy i doświadczenia osób znających rynek, co pozwala na odpowiednie przygotowanie postępowania, a w konsekwencji nabycie najlepszych dostępnych rozwiązań w ramach dysponowanych środków finansowych.

## **Wpływ zastosowania w ramach kryteriów oceny ofert kryterium odwołującego się do efektywności energetycznej na przebieg postępowania**

Zastosowanie kryterium oceny ofert odwołującego się do efektywności energetycznej może, zdaniem przedstawiciela zamawiającego, czasami skutkować lekkim wzrostem ceny nabycia.

Przedstawicielka zamawiającego nie zauważyła jednak negatywnego wpływu zastosowania tego instrumentu na przebieg postępowania. Nie odnotowano wielu dodatkowych pytań dotyczących tego konkretnie aspektu postępowania, nie wpłynęło także mniej ofert od wykonawców.

## **Bariery i trudności związane z zastosowaniem w kryteriach oceny ofert kryterium odwołującego się do efektywności energetycznej**

Przedstawicielka zamawiającego podkreśliła, że bariery mogą wystąpić już na etapie przygotowywania postępowania, gdy istnieje konieczność zaangażowania pracowników zamawiającego w opracowanie danego kryterium, a także sposobu jego dokumentacji. Osoby odpowiedzialne za przygotowanie zapisów na potrzeby dokumentacji muszą niejednokrotnie zgłębić wiedzę techniczną, by w sposób poprawny sformułować zapisy.

Lepsza efektywność energetyczna przedmiotu zamówienia może również przekładać się na wyższą cenę oferty, co przy ograniczonym budżecie zamawiającego, jest nie bez znaczenia.



### 7.3. Opis zastosowanej metodologii

Przyjęta do badania próba 336 postępowań obejmuje następujący podział:

- postępowania uwzględniające aspekty środowiskowe: 144 postępowania
- postępowania uwzględniające aspekty społeczne: 192 postępowania<sup>84</sup>.

Dobór próby do badania uwzględniał w miarę możliwości w równej proporcji zarówno zamówienia o wartości poniżej, jak i powyżej wartości tzw. progów unijnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp2004.

W odniesieniu do aspektów społecznych, próba do badania została wyznaczona spośród danych z rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach, które obejmują w szczególności informacje zamieszczane przez zamawiających w **części VIII** formularza sprawozdawczego (**Zamówienia, do których stosuje się przepisy ustawy, uwzględniające aspekty społeczne**) dotyczące udzielonych zamówień, w których uwzględniono aspekty społeczne, w tym dane ilościowe oraz informacje na temat zastosowanych instrumentów umożliwiających uwzględnienie aspektów społecznych w zamówieniu publicznym spośród niżej wymienionych:

- udzielenie zamówienia jako zamówienia zastrzeżonego, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004;
- wymóg zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, o którym mowa w art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004;
- odwołanie się do aspektów społecznych lub związanych z zatrudnieniem, w ramach wymogów związanych z realizacją zamówienia, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004;
- wymogi dotyczące dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników z art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004;
- odwołanie się w opisie przedmiotu zamówienia do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami społecznymi;
- odwołanie się w kryteriach oceny ofert do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami społecznymi;
- odwołanie się w kryteriach oceny ofert do innych aspektów społecznych;

Dodatkowo uwzględniono informacje zamieszczane w **części VII** formularza (Zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi, do których stosuje się przepisy ustawy, o wartości powyżej i poniżej progu określonego w art. 138g ustawy), w której zamawiający wskazują:

- zamówienia zastrzeżone na usługi zdrowotne, społeczne oraz kulturalne na podstawie art. 138p ustawy Pzp2004.

W odniesieniu do aspektów środowiskowych, próba do badania została wyznaczona spośród danych z rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach, które obejmują informacje

---

<sup>84</sup> W przypadku braku możliwości poddania analizie wyznaczonych w ramach poszczególnych instrumentów przyjętych liczebności postępowań będą one alokowane na inny instrument, aby całościowa liczebność końcowa zgadzała się z założoną (n=336).





zamieszczane przez zamawiających w **części IX** formularza rocznego sprawozdania (**Zamówienia, do których stosuje się przepisy ustawy, uwzględniające aspekty środowiskowe i innowacyjne**). Zamawiający informują w niej o konkretnych postępowaniach o udzielenie zamówienia wskazując zastosowane instrumenty spośród niżej wymienionych umożliwiające uwzględnienie aspektów środowiskowych:

- odwołanie do systemów i środków zarządzania środowiskowego w ramach warunków udziału w postępowaniu;
- odwołanie do aspektów środowiskowych w ramach wymogów związanych z realizacją zamówienia, o których mowa w art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004;
- odwołanie w opisie przedmiotu zamówienia do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami środowiskowymi;
- odwołanie w kryteriach oceny ofert do oznakowania, o którym mowa w art. 30a ustawy Pzp2004, związanego z aspektami środowiskowymi;
- zastosowanie kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia, o którym mowa w art. 91 ust. 3b ustawy Pzp2004;
- odwołanie w kryteriach oceny ofert do innych aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia.

Dobór próby postępowań o udzielenie zamówienia publicznego uwzględniał w miarę możliwości 24 postępowania dla każdego z powyżej wskazanych rozwiązań/instrumentów w zakresie aspektów społecznych i środowiskowych – rozwiązania z **części VII, VIII oraz IX** formularza rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych.

Dobór próby uwzględniał również w miarę możliwości zróżnicowanie zamawiających, których postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zostaną objęte badaniem. Jako minimum w doborze próby przyjętej do badania postępowań dla każdego z instrumentów umożliwiających zastosowanie aspektów społecznych i środowiskowych zostały uwzględnione niżej wymienione typy instytucji/podmiotów zamawiających:

- administracja rządowa centralna;
- administracja rządowa terenowa;
- administracja samorządowa;
- jednostki organizacyjne administracji samorządowej;
- zamawiający udzielający zamówień sektorowych;
- podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp2004 (podmioty prawa publicznego).

*Realizacja minimalnych założeń dotyczących udziału danego typu instytucji/podmiotu zamawiającego dla poszczególnych instrumentów nastąpiła, o ile było to możliwe, tj. w miarę dostępności odpowiednich zamówień publicznych udzielonych w 2020 r.*



Poniżej przedstawiono podział postępowań w oparciu o powyższe kryteria:<sup>85,86</sup>

|             |  | SPOŁECZNE |                               |                                |                               |                               |                               |                                |                 | ŚRODOWISKOWE             |                   |                               |                               |                                 |                                |                 |
|-------------|--|-----------|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-----------------|--------------------------|-------------------|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|-----------------|
|             |  | VIII      | VIII                          | VIII                           | VIII                          | VIII                          | VIII                          | VIII                           | VII             | IX                       | IX                | IX                            | IX                            | IX                              |                                |                 |
|             | rodzaj główny  | rodzaj    | art. 22 ust. 2 ustawy Pzp2004 | art. 29 ust. 3a ustawy Pzp2004 | art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 | art. 29 ust. 5 ustawy Pzp2004 | art. 30a ustawy Pzp2004 w OPZ | art. 30a ustawy Pzp2004 w kryt | Inne asp. społ. | art. 138p ustawy Pzp2004 | Środ. zarz. środ. | art. 29 ust. 4 ustawy Pzp2004 | art. 30a ustawy Pzp2004 w OPZ | art. 30a ustawy Pzp2004 w kryt. | art. 91 ust. 3b ustawy Pzp2004 | Inne asp. Środ. |
| <b>RG 1</b> | Podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą” |           | 15                            | 4                              | 12                            | 12                            | 22                            | 21                             | 16              | 14                       | 19                | 17                            | 23                            | 21                              | 6                              | 17              |
| <b>R 1</b>  | Administracja rządowa centralna  |           | 3                             | 0                              | 3                             | 2                             | 1                             | 3                              | 6               | 2                        | 0                 | 1                             | 3                             | 1                               | 0                              | 2               |
| <b>R 2</b>  | Administracja rządowa terenowa   |           | 3                             | 0                              | 2                             | 1                             | 1                             | 3                              | 2               | 1                        | 0                 | 2                             | 2                             | 4                               | 0                              | 1               |
| <b>R 3</b>  | Administracja samorządowa  |           | 3                             | 1                              | 2                             | 3                             | 10                            | 10                             | 2               | 3                        | 12                | 6                             | 9                             | 10                              | 3                              | 5               |
| <b>R 4</b>  | Jednostki organizacyjne administracji samorządowej   |           | 3                             | 0                              | 1                             | 2                             | 3                             | 2                              | 3               | 2                        | 3                 | 3                             | 1                             | 1                               | 1                              | 4               |
| <b>R 5</b>  | Inne   |           | 3                             | 3                              | 4                             | 4                             | 7                             | 3                              | 3               | 6                        | 4                 | 5                             | 8                             | 5                               | 2                              | 5               |
| <b>RG 2</b> | Inna, niż jednostka sektora finansów publicznych, państwa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej  |           | 4                             | 4                              | 5                             | 5                             | 1                             | 0                              | 2               | 5                        | 2                 | 4                             | 0                             | 1                               | 0                              | 1               |
| <b>RG 3</b> | Podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy (podmiot prawa publicznego)  |           | 4                             | 4                              | 6                             | 2                             | 1                             | 3                              | 5               | 3                        | 0                 | 2                             | 2                             | 2                               | 15                             | 5               |
| <b>RG 4</b> | Związki podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 lub podmiotów, o których mowa w pkt 3 ustawy   |           | 1                             | 4                              | 1                             | 0                             | 0                             | 0                              | 0               | 1                        | 1                 | 0                             | 0                             | 0                               | 0                              | 0               |
| <b>RG 5</b> | Zamawiający udzielający zamówień sektorowych   |           | 0                             | 4                              | 0                             | 4                             | 0                             | 0                              | 0               | 1                        | 2                 | 2                             | 0                             | 0                               | 0                              | 1               |

<sup>85</sup> Struktura wybranych do analizy postępowań zależy m.in. od takich czynników, jak dostępność danych czy unikanie wielokrotnego dublowania tych samych Zamawiających i w oparciu o m.in. te aspekty zostanie wypracowany finalny podział.

<sup>86</sup> W przypadku braku możliwości poddania analizie wyznaczonych w ramach poszczególnych instrumentów przyjętych liczebności postępowań będą one alokowane na inny instrument, aby całościowa liczebność końcowa zgadzała się z założoną (n=336).



|             |   |  | SPOŁECZNE |      |      |      |      |      |      |     | ŚRODOWISKOWE |    |    |    |    |    |
|-------------|---|--|-----------|------|------|------|------|------|------|-----|--------------|----|----|----|----|----|
|             |   |  | VIII      | VIII | VIII | VIII | VIII | VIII | VIII | VII | IX           | IX | IX | IX | IX | IX |
| <b>RG 6</b> | Zamawiający, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy |  | 0         | 4    | 0    | 1    | 0    | 0    | 1    | 0   | 0            | 0  | 0  | 0  | 0  | 1  |
|             | BIP/  |  | 12        | 12   | 15   | 11   | 17   | 16   | 11   | 19  | 11           | 12 | 13 | 12 | 2  | 14 |
|             | Dz.Urz.UE   |  | 12        | 12   | 9    | 13   | 7    | 8    | 13   | 5   | 13           | 13 | 12 | 12 | 19 | 11 |
|             | RAZEM   |  | 24        | 24   | 24   | 24   | 24   | 24   | 24   | 24  | 24           | 25 | 25 | 24 | 21 | 25 |



#### 7.4. Kwestionariusz aspekty społeczne w zamówieniach publicznych

### ASPEKTY SPOŁECZNE W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH

**Ankieta dotycząca uwzględnienia aspektów społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia przeprowadzonych w 2020 r.**

Zwracamy się do Państwa z prośbą o wypełnienie krótkiej ankiety w związku z objęciem zamówienia/ zamówień o numerze ogłoszenia o zamówieniu ....., badaniem jakościowym prowadzonym na zlecenie Urzędu Zamówień Publicznych.

Zaznaczamy, iż ankieta podlega zanonimizowaniu, a udzielone przez Państwo odpowiedzi zostaną uwzględnione jedynie w zbiorczym zestawieniu odpowiedzi respondentów.

- 1. Czy posiadają Państwo wewnętrzne regulacje (np. strategia/regulamin/plan) dotyczące uwzględniania aspektów społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego?**
  - a) Tak (proszę wskazać jakie)
  - b) Nie
  - c) Nie wiem, ponieważ.....
- 2. Jak ocenia Pan/i Państwa doświadczenie w uwzględnianiu aspektów społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego?**
  - a) Wysoko (uwzględniamy aspekty społeczne w możliwie dużej liczbie postępowań)
  - b) Średnio (uwzględniamy aspekty społeczne w części postępowań)
  - c) Nisko (uwzględniamy aspekty społeczne w pojedynczych przypadkach albo wcale)
- 3. Czy przed wszczęciem postępowań o udzielenie zamówienia z zastosowaniem aspektów społecznych, dokonywali Państwo analizy możliwości ich zastosowania lub informowali Państwo wykonawców o planach i oczekiwaniach dotyczących zamówienia, w tym prowadzili Państwo dialog techniczny, zwracając się do ekspertów, organów władzy publicznej lub wykonawców o doradztwo lub udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy lub korzystali z opinii i wiedzy ekspertów zewnętrznych w innej formie?**
  - a) Tak (proszę wskazać, jakie działania były podejmowane)
  - b) Nie
  - c) Nie wiem, ponieważ.....
- 4. Jakie instrumenty pozwalające na uwzględnienie aspektów społecznych zastosowali Państwo w zamówieniach publicznych udzielonych w 2020 roku:**
  - a) zamówienia zastrzeżone (art. 22 ust.2 oraz 2a ustawy Pzp z 2004 r.)  
Dlaczego wybrali Państwo właśnie ten instrument?.....  
.....



b) wymóg zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia (art. 29 ust. 3a ustawy Pzp z 2004 r.)

Dlaczego wybrali Państwo właśnie ten instrument?.....

.....

c) określenie w opisie przedmiotu zamówienia wymagań związanych z realizacją zamówienia, które obejmują aspekty społeczne lub związane z zatrudnieniem, w szczególności dotyczące zatrudnienia osób bezrobotnych, młodocianych i niepełnosprawnych (art. 29 ust. 4 ustawy Pzp z 2004 r.)

Dlaczego wybrali Państwo właśnie ten instrument?.....

.....

d) sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia z uwzględnieniem wymagań w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników (art. 29 ust. 5 ustawy Pzp z 2004 r.)

Dlaczego wybrali Państwo właśnie ten instrument?.....

.....

e) odwołanie się w opisie przedmiotu zamówienia/kryteriach oceny ofert do oznakowania społecznego (art. 30a ustawy Pzp)

Dlaczego wybrali Państwo właśnie ten instrument?.....

.....

f) aspekty społeczne w kryteriach oceny ofert (art. 91 ust.2 ustawy Pzp z 2004 r.)

Dlaczego wybrali Państwo właśnie ten instrument?.....

.....

g) zastrzeżenie zamówienia na podstawie art. 138p ustawy Pzp z 2004 r. na wybrane usługi społeczne, zdrowotne i kulturalne tj. tylko do wykonawców, którzy spełniają łącznie następujące warunki:

- celem ich działalności jest realizacja zadań w zakresie użyteczności publicznej związanej ze świadczeniem tych usług oraz społeczna i zawodowa integracja osób, o których mowa w art. 22 ust. 2 z 2004 r.
- nie działają w celu osiągnięcia zysku, przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników;
- struktura zarządzania nimi lub ich struktura własnościowa opiera się na współzarządzaniu w przypadku spółdzielni, akcjonariacie pracowniczym lub zasadach partycypacji pracowników, co wykonawca określa w swoim statucie;
- w ciągu ostatnich 3 lat poprzedzających dzień wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia na usługi społeczne nie udzielono im zamówienia na podstawie tego przepisu przez tego samego zamawiającego.

Dlaczego wybrali Państwo właśnie ten instrument?.....

.....

h) inne (proszę wskazać jakie).....

5. Czy na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia napotykali Państwo bariery przy próbie uwzględnienia aspektów społecznych? Jeśli tak, proszę wskazać jakie (MOŻNA WSKAZAĆ KILKA). Proszę wskazać jakich instrumentów pozwalających na uwzględnienie aspektów społecznych te bariery dotyczyły.

A. Nie napotkaliśmy barier



- B. Napotkaliśmy bariery i związane były z:
- i.) Opór ze strony przełożonych
  - ii.) Brak dostatecznej wiedzy pracowników co do sposobu uwzględnienia aspektów społecznych w postępowaniu o udzielenie zamówienia w świetle przepisów ustawy Pzp
  - iii.) Trudności z odpowiednim sformułowaniem wymagań społecznych w SIWZ
  - iv.) Konieczność poświęcenia dużej ilości czasu na zagadnienia związane z uwzględnianiem aspektów społecznych
  - v.) Obawa przed przekroczeniem budżetu przeznaczanego na realizację zamówienia
  - vi.) Inne (jakie?.....)

**6. Czy na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego napotkali Państwo trudności w związku z zastosowaniem aspektów społecznych? Jeśli tak, proszę wskazać jakie (MOŻNA WSKAZAĆ KILKA). Proszę wskazać jakich instrumentów pozwalających na uwzględnienie aspektów społecznych te trudności dotyczyły.**

- A. Nie napotkaliśmy trudności
- B. Napotkaliśmy trudności i związane były z:
- i.) Duża liczba pytań do SIWZ
  - ii.) Problem z weryfikacją, czy oferenci spełnili warunki pozwalające na ich udział w postępowaniu
  - iii.) Trudności związane z oceną ofert w oparciu o kryteria/ wymagania społeczne
  - iv.) Konieczność unieważnienia postępowania ze względu na brak ofert spełniających wymagania społeczne
  - v.) Konieczność unieważnienia postępowania ponieważ cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia
  - vi.) Odwołania ze strony wykonawców
  - vii.) Inne (jakie?.....)

**7. Czy weryfikowali Państwo, czy wykonawca na etapie realizacji zamówienia przestrzegał aspektów społecznych (wynikających z OPZ, punktowanych kryteriów oceny ofert, czy też ustanowionych wymagań zw. z realizacją zamówienia)?**

- a) Tak
- b) Nie
- c) Nie wiem (dlaczego? .....

**8. Czy na etapie realizacji zamówienia napotkali Państwo trudności w związku z zastosowaniem aspektów społecznych? Jeśli tak, proszę wskazać jakie (MOŻNA WSKAZAĆ KILKA)**

- A. Nie napotkaliśmy trudności
- B. Napotkaliśmy trudności i związane były z:
- i.) Problem z weryfikacją czy wykonawcy spełniają wymagania dotyczące aspektów społecznych





## 7.5. Kwestionariusz aspekty środowiskowe w zamówieniach publicznych

### ASPEKTY ŚRODOWISKOWE W ZAMÓWIENIACH

Ankieta dotycząca uwzględnienia aspektów środowiskowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia przeprowadzonych w 2020 r.

Zwracamy się do Państwa z prośbą o wypełnienie krótkiej ankiety w związku z objęciem zamówienia/ zamówień o numerze ogłoszenia o zamówieniu ....., badaniem jakościowym prowadzonym na zlecenie Urzędu Zamówień Publicznych.

Zaznaczamy, iż ankieta podlega zanonimizowaniu, a udzielone przez Państwo odpowiedzi zostaną uwzględnione jedynie w zbiorczym zestawieniu odpowiedzi respondentów.

- 1. Czy posiadają Państwo wewnętrzne regulacje (np. strategia/ regulamin) dotyczące uwzględniania aspektów środowiskowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego?**
  - a) Tak (proszę wskazać jakie)
  - b) Nie
  - c) Nie wiem, ponieważ.....
- 2. Jak ocenia Pan/i Państwa doświadczenie w uwzględnianiu aspektów środowiskowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego?**
  - a) Wysoko (uwzględniamy aspekty środowiskowe w możliwie dużej liczbie postępowań)
  - b) Średnio (uwzględniamy aspekty środowiskowe w części postępowań)
  - c) Nisko (uwzględniamy aspekty środowiskowe w pojedynczych przypadkach albo wcale)
- 3. Czy przed wszczęciem postępowań o udzielenie zamówienia z zastosowaniem aspektów społecznych, dokonywali Państwo analizy możliwości ich zastosowania lub informowali Państwo wykonawców o planach i oczekiwaniach dotyczących zamówienia, w tym prowadzili Państwo dialog techniczny, zwracając się do ekspertów, organów władzy publicznej lub wykonawców o doradztwo lub udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy lub korzystali z opinii i wiedzy ekspertów zewnętrznych w innej formie?**
  - a) Tak (proszę wskazać, jakie działania były podejmowane)
  - b) Nie
  - c) Nie wiem, ponieważ.....
- 4. Jakie instrumenty pozwalające na uwzględnienie aspektów środowiskowych zastosowali Państwo w zamówieniach publicznych udzielonych w 2020 roku:**
  - a) odwołanie się do systemów i środków zarządzania środowiskowego w ramach warunków udziału w postępowaniu  
Dlaczego wybrali Państwo właśnie ten instrument?  
.....





b) określenie w opisie przedmiotu zamówienia wymagań związanych z realizacją zamówienia (art. 29 ust. 4 ustawy)

Dlaczego wybrali Państwo właśnie ten instrument?

.....

c) odwołanie się w opisie przedmiotu zamówienia/ kryteriach oceny ofert do oznakowania środowiskowego (art. 30a ustawy Pzp z 2004 r.)

Dlaczego wybrali Państwo właśnie ten instrument?

.....

d) odwołanie się do aspektów środowiskowych, w tym efektywności energetycznej przedmiotu zamówienia, w ramach kryteriów oceny ofert (art. 91 ust. 2 ustawy Pzp z 2004 r.)

Dlaczego wybrali Państwo właśnie ten instrument?

.....

e) zastosowanie kryterium kosztu z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia (art. 91 ust. 3b ustawy Pzp z 2004 r.),

Dlaczego wybrali Państwo właśnie ten instrument?

.....

f) inne (proszę wskazać jakie).....

.....

5. **Czy na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia napotykali Państwo bariery przy próbie uwzględnienia aspektów środowiskowych? Jeśli tak, proszę wskazać jakie (MOŻNA WSKAZAĆ KILKA). Proszę wskazać jakich instrumentów pozwalających na uwzględnienie aspektów środowiskowych te bariery dotyczyły.**

A. Nie napotkaliśmy barier

B. Napotkaliśmy bariery i związane były z:

- i.) Opór ze strony przełożonych
- ii.) Brak dostatecznej wiedzy pracowników co do sposobu uwzględnienia aspektów środowiskowych w postępowaniu o udzielenie zamówienia w świetle przepisów ustawy Pzp
- iii.) Trudności z odpowiednim sformułowaniem wymagań środowiskowych w SIWZ
- iv.) Konieczność poświęcenia dużej ilości czasu na zagadnienia techniczne i środowiskowe, których dotyczyły przedmiot zamówienia
- v.) Obawa przed przekroczeniem budżetu przeznaczanego na realizację zamówienia
- vi.) Inne (jakie?.....)

6. **Czy na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego napotkali Państwo trudności w związku z zastosowaniem aspektów środowiskowych? (MOŻNA WSKAZAĆ KILKA). Proszę wskazać jakich instrumentów pozwalających na uwzględnienie aspektów środowiskowych te trudności dotyczyły.**

A. Nie napotkaliśmy trudności

B. Napotkaliśmy trudności i związane były z:

- i.) Duża liczba pytań do SIWZ
- ii.) Problem z weryfikacją, czy oferenci spełnili warunki udziału w postępowaniu dotyczące aspektów środowiskowych



- iii.) Trudności związane z oceną ofert w oparciu o kryteria/ wymagania środowiskowe
- iv.) Konieczność unieważnienia postępowania ze względu na brak ofert spełniających wymagania środowiskowe
- v.) Konieczność unieważnienia postępowania ponieważ cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia
- vi.) Odwołania ze strony wykonawców
- vii.) Inne (jakie?.....)

**7. Czy weryfikowali Państwo, czy wykonawca na etapie realizacji zamówienia przestrzegał aspektów środowiskowych (wynikających z OPZ, punktowanych kryteriów oceny ofert, czy też ustanowionych wymagań zw. z realizacją zamówienia)?**

- a) Tak
- b) Nie
- c) Nie wiem (dlaczego? .....

**8. Czy na etapie realizacji zamówienia napotkali Państwo trudności w związku z zastosowaniem aspektów środowiskowych? Jeśli tak, proszę wskazać jakie (MOŻNA WSKAZAĆ KILKA)**

- A. Nie napotkaliśmy trudności
- B. Napotkaliśmy trudności i związane były z:
  - i.) Problem z weryfikacją czy wykonawcy spełniają wymagania dotyczące aspektów środowiskowych
  - ii.) Konieczność zastosowania sankcji w postaci kar finansowych w związku z brakiem przestrzegania środowiskowych wymagań związanych z realizacją zamówienia
  - iii.) Inne (jakie?.....)

**9. Czy zauważyliście Państwo wzrost kosztów realizacji zamówienia w przypadku zastosowania aspektów środowiskowych w porównaniu do analogicznych zamówień, w których takie aspekty nie zostały uwzględnione?**

- a) Tak (proszę wskazać jakie)
- b) Nie
- c) Nie wiem (dlaczego? .....

