

**Społecznie odpowiedzialne
zlecenie zadań publicznych
czyli kompleksowe podejście
uwzględniające aspekty społeczne**


Tomasz Schimanek

Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych czyli kompleksowe podejście uwzględniające aspekty społeczne

FISE Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych
www.fise.org.pl

Autor: Tomasz Schimanek

Korekta: Dąbrówka Mirońska

Opracowanie graficzne i skład: Agencja 

Druk: Chromapress

ISBN 978-83-61979-06-7

Warszawa, 2014

Tekst publikacji jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL). Pewne prawa zastrzeżone. Zezwala się na wykorzystanie tekstu zgodnie z licencją pod warunkiem zachowania niniejszej informacji licencyjnej oraz wskazania autorów i FISE jako właścicieli praw do tekstów. Pełna treść licencji: <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/legalcode>.

Publikacja z cyklu „Spółdzielczość socjalna w realizacji usług użyteczności publicznej. ABC spółdzielczości socjalnej” powstała w ramach projektu „System wzmacniania potencjału i kompetencji sektora spółdzielczości socjalnej oraz stworzenie sieci współpracy z instytucjami rynku pracy oraz pomocy i integracji społecznej” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Publikacja bezpłatna.

Publikacja wydrukowana na papierze ekologicznym z certyfikatem FSC

Spis treści

1. Wprowadzenie	3
2. Dlaczego stosować społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych?	10
3. Jak można stosowanie społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych?	17
3.1. Zamówienia publiczne	18
3.2. Zlecenie zadań w oparciu o Ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	28
3.3. Inne sposoby zlecenia zadań	34
4. Kilka wskazówek dotyczących stosowania społecznie odpowiedzialnego zlecenia zadań publicznych	36

Akty prawne cytowane w publikacji:

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. UE C 83/01 z dnia 30.3.2010)
- Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. U. L 134 z 30.4.2004)
- Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. dotycząca koordynacji procedur przetargów publicznych na roboty budowlane, dostawy oraz usługi (Dz. U. L 134 z 30.4.2004)
- Dyrektywa 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. U. L 94 z 28.03.2014)
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. U. L 94 z 28.03.2014)
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz. U. L 94 z 28.03.2014)
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003 nr 96 poz. 873 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004 nr 19 poz. 177 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 1232)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009 nr 19 poz. 100 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 nr 9 poz. 43 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. 1994 nr 89 poz. 414 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2001 nr 62 poz. 627 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. 1982 nr 35 poz. 230 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. 1991 nr 81 poz. 351 z późn. zm.)
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania opublikowane w Dzienniku Ustaw z dnia 10 stycznia 2010 r. (Dz. U. z 2011, nr 6 poz. 25)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym (Dz. U. 2010 nr 12 poz. 68)

1. Wprowadzenie

Zlecając realizację zadań publicznych, można uwzględniać dodatkowe korzyści społeczne, na przykład wspierać zatrudnienie osób długotrwale bezrobotnych, udostępniać usługi czy też przestrzeń dla osób niepełnosprawnych albo zlecać realizację zadań publicznych podmiotom, które realizują ważne cele społeczne. Uwzględnianie dodatkowych aspektów społecznych można nazwać **społecznie odpowiedzialnym zlecaniem zadań publicznych**. To nowy termin, sformułowany przez autora publikacji, pozwalający uwzględnić różne sposoby i formy zlecenia zadań publicznych w ramach jednego, prospołecznego podejścia. Niniejsza publikacja wyjaśnia, na czym to podejście polega, dlaczego warto je stosować i w jaki sposób przy zlecaniu zadań publicznych można uwzględniać aspekty społeczne.

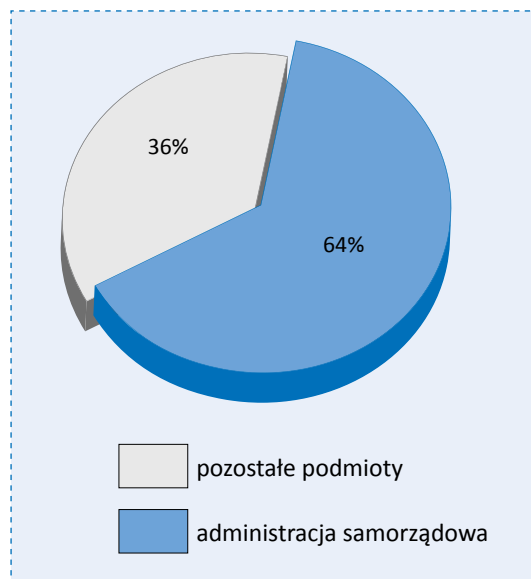
Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych mogą praktykować wszyscy ci, którzy zobowiązani są do stosowania przepisów dotyczących wydatkowania pieniędzy publicznych: administracja rządowa i samorządowa, a także podmioty niepubliczne dysponujące środkami publicznymi. Pojęcie

środków publicznych jest przy tym szerokie: są to zarówno środki z budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, jak i z budżetów innych podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz z budżetu Unii Europejskiej i innych międzynarodowych lub rządowych instytucji finansowych.

Publikacja adresowana jest jednak szczególnie do **jednostek samorządu terytorialnego**, gdyż to one są w Polsce instytucjami, które najczęściej zlecają zadania publiczne. W 2011 roku w oparciu o Ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (UDPPiW) administracja rządowa podpisała z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego 4 099 umów na realizację zadań publicznych i wydatkowała na to około 597 milionów złotych, w tym 47 milionów ze środków Unii Europejskiej. W tym samym roku administracja samorządowa podpisała z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego 57 524 umowy (czyli czterynastokrotnie więcej niż administracja rządo-

wa) na realizację zadań publicznych, wydając na to łącznie około 4,2 miliarda złotych (siedmiokrotnie więcej niż administracja rządowa), w tym około 222 milionów ze środków Unii Europejskiej¹.

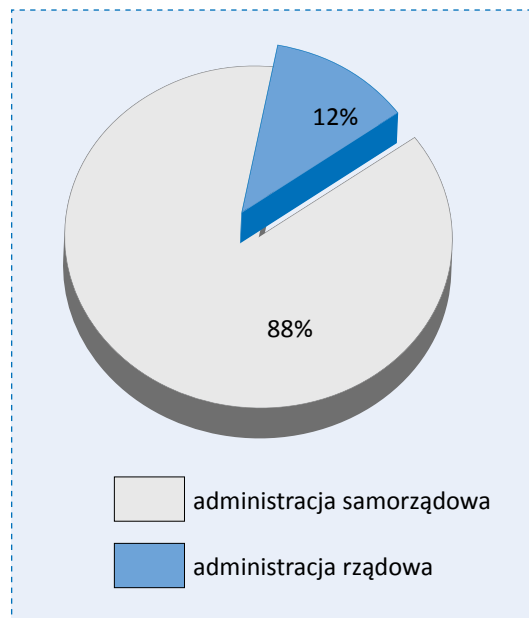
Wykres 1: udział administracji rządowej i samorządowej w ogólnej puli środków wydatkowanych na realizację zadań publicznych zleconych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom uprawnionym w 2011 roku w ramach Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (w procentach)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

Wartość zadań zleconych w ramach zamówień publicznych w 2013 roku była prawie trzydziestokrotnie większa niż zadań zleconych w ramach Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ale tu także najliczniejszą grupą zamawiających były jednostki samorządu terytorialnego (JST), które stanowiły 64,23% wszystkich zamawiających².

Wykres 2: udział administracji samorządowej i pozostałych podmiotów w ogólnej liczbie zlecających zadania publiczne w ramach Prawa zamówień publicznych w 2013 roku (w procentach)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UZP

¹ „Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2010 i 2011”, Biblioteka Pożytku Publicznego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2012.

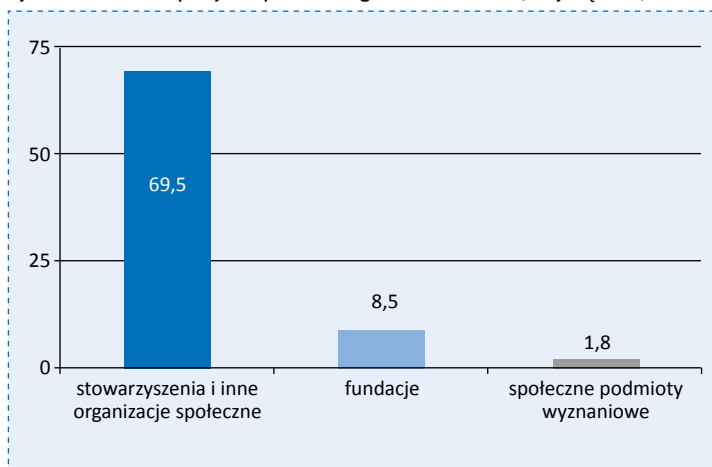
² „Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2013 r.”, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2014

Zdecydowana większość zadań publicznych ma charakter **zadań użyteczności publicznej**, czyli takich, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludzi w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych³. Zadaniami użyteczności publicznej są w całości zadania własne samorządów terytorialnych, a usługi użyteczności publicznej świadczone przez samorządy zwane są usługami komunalnymi. Wśród nich szczególnie ważne są **usługi społeczne**, do których zaliczyć

można usługi w sferze ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury czy też przeciwdziałania bezrobociu. To usługi społeczne w dużej mierze przesądzają o jakości życia mieszkańców i stopniu zaspokajania ich potrzeb⁴.

Publikacja szczególną uwagę skupia na możliwości zlecenia zadań publicznych **podmiotom niepublicznym realizującym cele społeczne**. Najczęstszą formą ich działania (choć nie wyłączną) jest właśnie realizacja szeroko rozumianych usług społecznych. Powierzając realizację zadań publicznych tym podmiotom, **zle-**

Wykres 3: liczba działających wybranych typów podmiotów realizujących działalność pożytku publicznego w 2012 roku (w tysiącach)



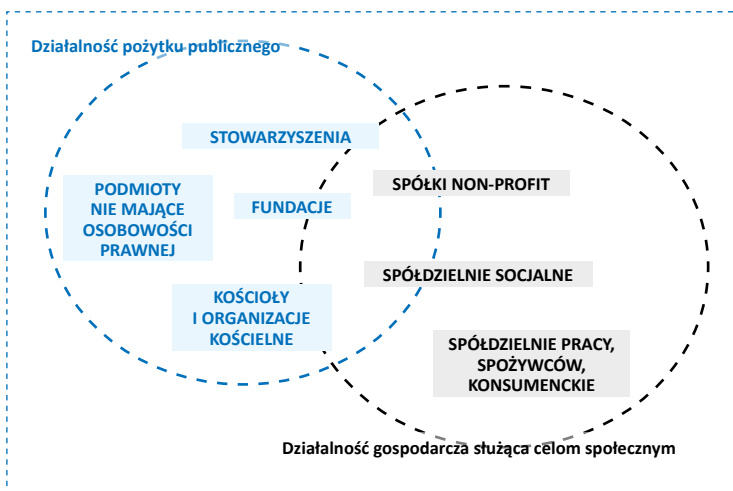
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

cający przyczynia się pośrednio do osiągnięcia ich celów społecznych, które są także często istotne z punktu widzenia celów i zadań zlecającego, oraz do rozwoju usług społecznych przez nie świadczonych. W grupie podmiotów realizujących cele społeczne można wyróżnić przede wszystkim **podmioty realizujące działalność pożytku publicznego**, czyli działalność w sferze 33 zadań pożytku publicznego określonych w Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (art. 4, ust. 1). Są to między innymi stowarzyszenia, fundacje, kościoły i organizacje kościelne, a także spółdzielnie socjalne i spółki prawa handlowego, które statutowo realizują zadania pożytku publicznego. Druga grupa to **podmioty gospodarcze, których działalność gospodarcza służy realizacji celów społecznych**. Wśród nich

³ Art. 1, ust. 2 Ustawy o gospodarce komunalnej.

⁴ Więcej na temat usług użyteczności publicznej i usług społecznych w: K. Cibor, „Usługi użyteczności publicznej a ekonomia społeczna”, FISE, Warszawa 2014.

Diagram 1: niepubliczne podmioty realizujące cele społeczne



Źródło: opracowanie własne

znajdują się spółdzielnie socjalne, spółdzielnie pracy, spółdzielnie spożywców, spółki prawa handlowego nie nastawione na zysk. Podmioty te realizują cele społeczne na dwa sposoby: tworząc miejsca pracy, w szczególności dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i prowadząc działalność społecznie użyteczną, na której realizację przeznaczają dochody z działalności gospodarczej.

Cele społeczne realizowane przez stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje społeczne najczęściej mieściły się w sferze sportu, turystyki, ratownictwa, kultury i sztuki, edukacji i wychowania, pomocy społecznej i humanitarnej, ochrony zdrowia i rozwoju lokalnego. Na koniec 2012 roku te podmioty zatrudniały na podstawie stosunku pracy łącznie

147 tysięcy osób, w tym dla niemal 126 tysięcy praca ta stanowiła główne miejsce zatrudnienia. Aż 72% zatrudnionych stanowiły kobiety⁵. W 2012 roku w Krajowym Rejestrze Sądowym zarejestrowanych było także 17 155 spółdzielni, w tym 1 466 spółdzielni socjalnych⁶. Wszystkie te podmioty łączy to, że poprzez działalność pożytku publicznego i/lub działalność gospodarczą realizują cele ważne społecznie. Najczęściej jest to integracja społeczna i za-

wodowa osób zagrożonych marginalizacją i/lub świadczenie szeroko rozumianych usług społecznych czy też wsparcia dla obywateli.

Na diagramie widać, że w obszarze działalności pożytku publicznego pojawiają się liczne podmioty nie mające osobowości prawnej. Są to na przykład stowarzyszenie zwykłe, oddziały stowarzyszeń, koła gospodyń wiejskich, rady rodziców i inne grupy niesformalizowane. Brak osobowości prawnej powoduje, że nie można bezpośrednio zlecać im realizacji zadań publicznych, ale mogą one brać udział w ich realizacji na przykład we współpracy

⁵ „Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji organizacji trzeciego sektora w 2012 r.”, notatka informacyjna, GUS, 28/03/2014.

⁶ Źródło: KRS.

ze stowarzyszeniem czy fundacją, która jest realizatorem zadania publicznego. Diagram pokazuje także, że większość podmiotów może jednocześnie prowadzić działalność pożytku publicznego i działalność gospodarczą. Dopuszcza to Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy podmiotowe, regulujące działalność poszczególnych typów podmiotów. Tak jest w przypadku spółdzielni socjalnych czy spółek nie nastawionych na zysk, które są podmiotami gospodarczymi realizującymi zadania pożytku publicznego. I na odwrót, stowarzyszenia czy fundacje, które zgodnie z prawem powoływane są do realizacji celów społecznych, mogą także prowadzić działalność gospodarczą. W 2012 roku 7% wszystkich organizacji pozarządowych zadeklarowało prowadzenie działalności gospodarczej⁷.

Większość tych podmiotów działa w sferze **ekonomii społecznej**, czyli aktywności obywatelskiej, która poprzez działalność ekonomiczną 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 lokalnemu⁸. Podmioty działające w tej sferze,

zwane **podmiotami ekonomii społecznej**, są przedmiotem wsparcia ze strony państwa w ramach przyjętego w 2014 roku Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej. Większość opisanych dalej możliwości uwzględniania aspektów społecznych może być wykorzystana przez podmioty ekonomii społecznej, co w mniejszym lub większym stopniu ułatwia im dostęp do wykonywania zadań publicznych. To pozwala im skuteczniej i stabilniej realizować cele społeczne.

Prawo precyzyjnie nie definiuje zadań publicznych. Ogólnie są to zadania należące do kompetencji instytucji publicznych finansowane lub współfinansowane ze środków tych instytucji. Zadania publiczne są różnie klasyfikowane, co ma znaczenie dla wyboru sposobów i form ich zlecenia. Na gruncie zamówień publicznych zadania zlecane są ogólnie podzielone na trzy kategorie:

- **roboty budowlane**, czyli wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie budowy, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego; roboty budowlane to zadanie, które nie mieści się w sferze pożytku publicznego, nie jest to także działalność statutowa organizacji pozarządowych. Dlatego głównym sposobem zlecenia takiego zadania będą zamówienie publiczne, ale mogą być one realizowane na przykład przez spółdzielnie socjalne, z których

⁷ „Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji organizacji trzeciego sektora w 2012 r.”, notatka informacyjna, GUS, 28/03/2014.

⁸ „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014.

część specjalizuje się w wykonywaniu remontów i innych prac budowlanych,

- **dostawy**, czyli nabywanie rzeczy, praw oraz innych dóbr, w szczególności na podstawie umowy sprzedaży, dostawy, najmu, dzierżawy oraz leasingu; w przypadku dostaw z reguły nie jest to także domena działalności pożytku publicznego, ale na przykład dostawami gadżetów promocyjnych czy artykułów biurowych zajmują się spółdzielnie socjalne czy też organizacje pozarządowe w ramach swojej działalności gospodarczej,
- **usługi** to wszelkie zadania, których przedmiotem nie są roboty budowlane lub dostawy; duża część usług, w szczególności społecznych, ale nie tylko, to zarówno sfera działalności pożytku publicznego, jak i obszar aktywności podmiotów społecznych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

Zapewnienie schronienia osobom bezdomnym, będące zadaniem własnym gmin, jest w większości przypadków zlecane organizacjom pozarządowym. Przykładem może być Charytatywne Stowarzyszenie Niesienia Pomocy Chorym Uzależnionym od Alkoholu „Nadzieja” w Lublinie, które prowadzi Lubelski Ośrodek Wychodzenia z Bezdomności obejmujący: całoroczną noclegownię, dwie sezonowe noclegownie, schronisko dla bezdomnych mężczyzn oraz hostel dla trzeźwiejących alkoholików.

Wiele organizacji pozarządowych i spółdzielni socjalnych świadczy również usługi opiekuńcze zlecane przez samorządy. Spółdzielnia Socjalna „Opieka” ze Słupna k. Płocka na zlecenie gminnego ośrodka pomocy społecznej od kilku lat świadczy usługi opiekuńczo-pielęgnacyjne osobom starszym.

W 2013 roku zamówienia na roboty budowlane stanowiły 23% wszystkich postępowań, na dostawy 40%, a na usługi 37%⁹.

W ramach Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie ma takiego podziału zadań, jak w Prawie zamówień publicznych. Specyfika sfery pożytku publicznego powoduje, że większość z nich to usługi. Zlecane organizacjom pozarządowym zadania klasyfikowane są albo według zadań własnych zlecającego, albo według zadań pożytku publicznego. W 2011 roku samorządy terytorialne najczęściej zlecały organizacjom pozarządowym zadania z zakresu:

- wspierania i upowszechniania kultury fizycznej i sportu (91% wszystkich JST zlecających zadania),
- pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób (71%),

⁹ „Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych...”, op. cit.

- działalności na rzecz osób niepełnosprawnych (65%),
- ochrony i promocji zdrowia (59%),
- przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym (56%),
- turystyki i krajoznawstwa (52%),
- wypoczynku dzieci i młodzieży (49%),
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego (49%)¹⁰.

Wiele niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej oferujących usługi zdrowotne i opiekuńcze dla osób z różnymi rodzajami problemów zdrowotnych jest prowadzonych przez organizacje pozarządowe. Przykładem mogą być hospicja działające w większości przy różnych stowarzyszeniach i fundacjach czy też kilkadziesiąt poradni uzależnień Stowarzyszenia MONAR.

Wiele organizacji pozarządowych wspiera w różnych formach aktywizację i integrację osób niepełnosprawnych. Przykładem może być Stowarzyszenie Integracji Osób Niepełnosprawnych SION z Bartoszyc, które między innymi prowadzi Zakład Aktywności Zawodowej, Klub Integracji Społeczne, a także organizuje warsztaty i turnusy rehabilitacyjne dla osób niepełnosprawnych.

Organizacje przejawiają również dużą aktywność w sferze kultury. Fundacja Domu Kultury w Tczewie prowadzi stałe zajęcia plastyczne i taneczne dla dzieci i osób starszych, organizuje wystawy, turnieje tańca, wybory Miss i Mistera Złotego wieku oraz Festiwal Muzyki Rodzinnej FAMILIA.

¹⁰ „Sprawozdanie z funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie...”, op. cit.

2. Dlaczego stosować społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych?

Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych jest szerszym ujęciem podejścia zwanego społecznie odpowiedzialnymi zamówieniami publicznymi lub krócej – społecznymi zamówieniami publicznymi. Różnica polega na tym, że społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych obejmuje różne sposoby zlecenia, a społeczne zamówienia publiczne dotyczą jedynie prawa zamówień publicznych. Istota podejścia w obu przypadkach jest jednak taka sama. Chodzi o uwzględnienie przy zlecaniu zadań publicznych dodatkowych aspektów społecznych.

Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne to termin, którym posługuje się od kilkunastu lat Komisja Europejska. Komisja dostrzegła pod koniec ubiegłego wieku, że zamówienia publiczne mogą być instrumentem służącym nie tylko skutecznemu i efektywnemu wydatkowaniu środków publicznych, ale także realizowaniu celów polityki

społecznej i środowiskowej całej Unii i poszczególnych krajów członkowskich. Zaowocowało to między innymi wprowadzeniem w 2004 roku w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych rozwiązań, które umożliwiają uwzględnianie aspektów społecznych (a także środowiskowych)¹¹ oraz promowaniem przez Komisję Europejską i inne instytucje unijne społecznych (i środowiskowych) zamówień publicznych. Większość rozwiązań wprowadzonych w dyrektywach unijnych nie ma charakteru obligatoryjnego, a decyzja o ich wykorzystaniu należy do krajów członkowskich. Polska na przykład zdecydowała się skorzystać z dwóch tak zwanych klauzul

¹¹ Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych oraz Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca koordynacji procedur przetargów publicznych na roboty budowlane, dostawy oraz usługi.

społecznych, które w 2009 roku znalazły się w polskim Prawie zamówień publicznych (więcej o klauzulach społecznych w dalszej części publikacji).

Komisja Europejska wskazuje dość szerokie spektrum celów społecznych, które mogą realizować społeczne zamówienia publiczne. W przewodniku poświęconym społecznym zamówieniom publicznym wydanym przez Komisję Europejską pojęcie społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych definiowane jest w sposób następujący: „Termin «społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne» oznacza zamówienia publiczne, w ramach których bierze się pod uwagę co najmniej jedną z następujących kwestii społecznych: możliwości zatrudnienia, godną pracę, zgodność z prawami społecznymi i z prawem do pracy, integrację społeczną (w tym także osób niepełnosprawnych), równość szans, dostępność, projektowanie dla wszystkich, uwzględnianie kryteriów zrównoważonego rozwoju, w tym kwestii etycznego handlu oraz szerszego dobrowolnego przestrzegania zasad społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility* – CSR), z jednoczesnym uwzględnieniem zasad ujętych w Traktacie Unii Europejskiej oraz w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych”¹². Istotne jest natomiast,

¹² Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011.

aby takie praktyki zamawiających nie były sprzeczne z unijnym i krajowym prawem dotyczącym zamówień publicznych oraz aby nie naruszały zasad traktatowych, w szczególności:

- zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową,
- swobodnego przepływu towarów oraz zakazu ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie, oraz wszelkich środków o skutku równoważnym,
- swobody prowadzenia działalności gospodarczej,
- swobody świadczenia usług¹³.

W Polsce, a także w większości krajów członkowskich Unii Europejskiej, najczęściej w społecznych zamówieniach publicznych uwzględniane są kwestie zatrudnienia i integracji społecznej. Polskie Prawo zamówień publicznych (Pzp), poza wspomnianymi dwoma klauzulami społecznymi, pozwala uwzględnić aspekty społeczne w kilku wymiarach, omówionych poniżej.

Poza zamówieniami publicznymi drugim powszechnie stosowanym w Polsce sposobem zlecania zadań publicznych jest zlecenie ich w formach określonych w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ten sposób zlecania pozwala wspierać

¹³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktat o Unii Europejskiej.

wypełnianie celów społecznych przez wykonawców zadań publicznych, którymi są podmioty statutowo powołane do realizacji tych celów. Jest on ograniczony wyłącznie do tego typu podmiotów, ale zakres zadań zlecanych także jest zawężony do zadań sfery pożytku publicznego.

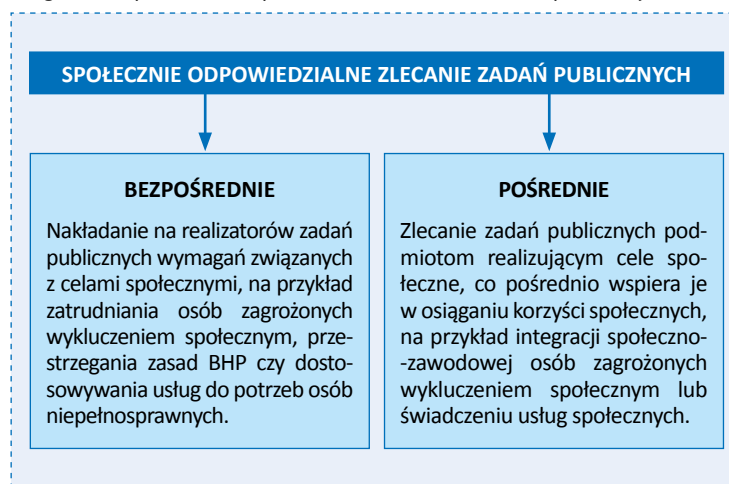
Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych to podejście, które pozwala uwzględnić przy zlecaniu i realizacji zadań publicznych dodatkowe aspekty społeczne. Obejmuje zamówienia publiczne, jak i zlecenie zadań w ramach Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a także inne sposoby określone w odpowiednich przepisach. Niezależnie od sposobu i formy zlecenia zadania publicznego, jego celem jest wyłonienie realizatora, który skutecznie, efektywnie i użytecznie je wykona. Jednak zlecenie zadań publicznych może także przynosić **dodatkowe korzyści**, istotnych z punktu widzenia interesu społecznego.

Dodatkowe korzyści społeczne mogą być uwzględniane przez zlecających w sposób **pośredni lub bezpośredni**. Sposób **pośredni** oznacza najczęściej zlecenie zadań publicznych tym podmiotom, których misją jest

realizowanie celów społecznych. Umożliwiając im realizację zadań publicznych, zlecający przyczynia się pośrednio do wspierania misji społecznej tych podmiotów. Z założenia temu służy właśnie zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego, bo jest to działalność wypełniająca istotne cele społeczne. Również na gruncie zamówień publicznych możliwe jest zlecenie zadań tego typu podmiotom czy też ułatwianie im dostępu do zamówień publicznych w sytuacji, w której społeczna misja ogranicza ich zdolności konkurencyjne.

Sposób **bezpośredni** to najczęściej nakładanie na wykonawców zadań publicznych wymogów, które służą realizacji celów społecznie użytecznych. Takie możliwości do-

Diagram 2: społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych



Źródło: opracowanie własne

tyczą przede wszystkim zamówień publicznych. Zlecający może na przykład określić, że wykonawca zamówienia publicznego ma stosować w jego realizacji technologie przyjazne środowisku czy też zatrudnić osoby, które mają utrudniony dostęp do rynku pracy. Stosowanie rozwiązań pozwalających uwzględniać ważne kwestie społeczne musi wynikać z przepisów prawa dopuszczających taką możliwość. Zlecający zadanie nie może wprowadzać pozaprawnych wymogów, gdyż mogłyby to stanowić ograniczenie konkurencyjności.

Unia Europejska w 2014 roku przyjęła nowe dyrektywy dotyczące zamówień publicznych, które znacznie poszerzają możliwości bezpośredniego uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych¹⁴. Polska ma czas do kwietnia 2016 roku na wdrożenie nowych dyrektyw, więc być może od 2016 roku przedstawiony poniżej katalog możliwości znacznie się poszerzy.

Korzyści ze stosowania społecznie odpowiedzialnego zlecenia zadań publicznych są róż-

norodne i przesądzają o tym, że warto takie podejście stosować:

- Podstawowym powodem do wykorzystywania aspektów społecznych jest to, że zlecając zadania publiczne, które i tak muszą zostać przekazane zewnętrznym realizatorom, można **uzyskać dodatkowe korzyści społeczne**. Mówiąc obrazowo, dzięki zastosowaniu społecznie odpowiedzialnego zlecenia zadań publicznych można upiec dwie pieczenie na jednym ogniu, co w sposób istotny zwiększa **efektywność** wydatkowania pieniędzy przeznaczonych na realizację zadań publicznych.
- Jedną z najważniejszych korzyści społecznych, którą można osiągnąć dzięki stosowaniu społecznie odpowiedzialnego zlecenia zadań publicznych, jest **integracja zawodowa i społeczna** osób zagrożonych marginalizacją społeczną, na przykład niepełnosprawnych, chorych, długotrwale bezrobotnych. Jednym z najważniejszych sposobów integracji w ramach zlecenia zadań publicznych jest **zatrudnianie lub podtrzymywanie zatrudnienia** tych, którzy często w inny sposób nie znaleźliby pracy na otwartym rynku. Formą integracji społecznej jest także ułatwianie osobom niepełnosprawnym czy chorym dostępu do obiektów i usług publicznych. W ten sposób społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych pomaga wielu osobom powrócić nie tylko na rynek pracy, lecz także do społeczeństwa.

¹⁴ Dyrektywa 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych, uchylająca Dyrektywę 2004/18/WE, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca Dyrektywę 2004/17/WE, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji.

Podmiotami, które poprzez pracę prowadzą integrację osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, są spółdzielnie socjalne. Spółdzielnia Socjalna „Kreatywni” z Bydgoszczy zatrudnia na przykład blisko 40 osób niepełnosprawnych, głównie przy usługach opiekuńczych, cateringowych i hotelowych. Podobną rolę odgrywają podmioty ekonomii społecznej działające w innych formach prawnych. Przykładem może być Przedsiębiorstwo Społeczne Garncarska Wioska z Kamionki k. Nidzicy, które w ramach prowadzonej działalności turystycznej i rękodzielniczej zatrudniło kilkanaście osób bezrobotnych.

- Dzięki uwzględnianiu podejścia prospołecznego w zlecaniu zadań **zwiększa się dostęp mieszkańców do szeroko rozumianych usług społecznych** świadczonych przez organizacje pozarządowe i inne podmioty działające w sferze pożytku publicznego, a to przyczynia się do **podniesienia jakości życia** obywateli.
 - Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych pozwala także **promować wśród pracodawców prawa pracownicze i zachęcać do ich przestrzegania**. Dotyczy to na przykład przepisów Kodeksu Pracy czy przepisów BHP, lecz także regulowania należności podatkowych czy składek na ubezpieczenia społeczne, co służy nie tylko pracownikom, ale także zwiększa wpływ budżetu państwa, z którego korzystają
- wszyscy obywatele. Jest to sposób **promowania społecznej odpowiedzialności przedsiębiorców**.
- Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych umożliwia również **wyrównanie szans w dostępie do ich realizacji podmiotom, które mają gorszą sytuację konkurencyjną ze względu na prymat celów społecznych**. Dotyczy to na przykład podmiotów, które zatrudniają osoby bezrobotne, niepełnosprawne czy chore, mniej produktywne niż inni pracownicy. Racjonalnie użyte instrumenty społecznie odpowiedzialnego zlecenia zadań publicznych mogą być w związku z tym formą wspierania **przedsiębiorczości społecznej**.
 - Wspieranie działalności podmiotów realizujących cele społeczne to także forma **uspołeczniania świadczenia usług publicznych**. W wielu przypadkach **zwiększa to skuteczność, efektywność i użyteczność oferowanych usług**. Dzieje się tak między innymi dzięki temu, że świadczące je podmioty, na przykład organizacje pozarządowe, często lepiej niż administracja publiczna znają indywidualne potrzeby i preferencje obywateli, mają sprawdzone, skuteczne sposoby ich zaspokajania, a przede wszystkim włączają samych obywateli w swoje działania. To nie tylko **możliwość aktywizacji potencjału społecznego, ale także wykorzystania go w formie pracy społecznej lub odpłatnej w organi-**

zaczach pozarządowych przy wykonywanych przez nie zadaniach publicznych.

- ➔ Większość podmiotów realizujących cele społeczne, na przykład stowarzyszenia czy spółdzielnie socjalne, jest silnie osadzona lokalnie. Tworzone są często ze wsparciem lokalnym, w tym również samorządów, oferują usługi dla mieszkańców gminy czy powiatu, w których działają, zatrudniają osoby ze społeczności lokalnej, płacą podatki i opłaty w swojej gminie. Realizacja przez te podmioty zadań publicznych pozwala w związku z tym samorządom **wzmacniać dodatkowo swoją gminę czy powiat, tworzyć lokalne rynki zbytu i lokalne miejsca pracy.**
- ➔ Umiejętne stosowanie aspektów społecznych w zlecaniu zadań publicznych pozwala także **zwiększać skuteczność i użyteczność działań prowadzonych przez administrację publiczną.** Najlepszym przykładem może być zatrudnianie przez wykonawców zadań publicznych osób bezrobotnych, które wcześniej skorzystały z oferty aktywizacyjnej powiatowych urzędów pracy. To ważne, gdyż brak możliwości podjęcia pracy jest najczęstszą przyczyną niskiej skuteczności działań aktywizacyjnych.
- ➔ Konsekwentne stosowanie społecznie odpowiedzialnego zlecenia zadań publicznych może także w dłuższej perspektywie przynieść **wymierne oszczędności w wydatkach publicznych**, na przykład z tytułu

niewypłacania świadczeń z pomocy społecznej, które dzięki zastosowaniu rozwiązań prospołecznych podjęty zatrudnienie.

- ➔ Stosowanie prospołecznego podejścia jest również jednym z instrumentów **tworzenia przyjaznego wizerunku zlecających**, zwłaszcza samorządów, i pomaga im **budować kapitał społecznego zaufania**¹⁵.

Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych wymaga odpowiedniego przygotowania ze strony zlecających i wykonawców. Nie można zapominać przy tym o zachowaniu odpowiednich **proporcji pomiędzy osiągnięciem dodatkowych korzyści społecznych a podstawowym celem zlecenia zadań publicznych, jakim jest skuteczna, terminowa, efektywna i rzetelna ich realizacja.** Dlatego zlecający przed uwzględnieniem aspektów społecznych powinien upewnić się, że z jednej strony przyniesie to spodziewane korzyści społeczne, a z drugiej nie odbije się negatywnie na realizacji zadania. Oznacza to między innymi odpowiednie dobranie instrumentów prospołecznych do specyfiki zadania i warunków jego realizacji, z drugiej do możliwości potencjalnych wykonawców. Nie ma sensu na przykład stawiać warunku zatrudnienia osób bezrobotnych przy realizacji prac wymagających wysokich kwalifikacji zawodowych czy też zamykać

¹⁵ O korzyściach wynikających ze współpracy z podmiotami ekonomii społecznej także w: K. Cibor, „Usługi użyteczności publicznej a ekonomia społeczna”, FISE, Warszawa 2014.

możliwość ubiegania się o realizację zadania publicznego wyłącznie dla organizacji pozarządowych lub podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne, jeżeli podmiotów, które byłyby zdolne zrealizować to zadanie na rynku nie ma lub jest ich niewiele.

Z drugiej strony potencjalni wykonawcy zadań publicznych nie mogą zapominać, że aspekty społeczne nie zwalniają ich od zadania o skuteczną, efektywną i rzetelną realizację zleconych zadań publicznych. Tym bardziej że w przypadku bezpośredniego sposobu stosowania społecznie odpowiedzialnego zlecenia zadań publicznych cena realizacji zadania jest z reguły najważniejszym kryterium wyboru wykonawcy.

3. Jak można stosowanie społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych?

Ustawa o finansach publicznych, a także ustawy określające funkcjonowanie poszczególnych jednostek finansów publicznych, w tym gminy, powiatu i samorządu województwa, dopuszczają możliwość zlecenia realizacji zadań publicznych podmiotom nie należącym do sektora finansów publicznych. Zlecenie wiąże się z przekazywaniem środków publicznych niezbędnych do realizacji zadań.

Obecnie przewidziane są dwa podstawowe sposoby zlecenia realizacji zadań publicznych: **zamówienia publiczne**, które reguluje Prawo zamówień publicznych oraz **zlecenie zadań zgodnie z Ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**. Oba te sposoby są opisane w obowiązującym prawie i zostaną szczegółowo omówione w dalszej części publikacji. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na ich generalną specyfikę.

Zamówienia publiczne dotyczą z reguły zlecenia zadań, których cel, efekty i sposób re-

alizacji określa podmiot zlecający, a postępując się nomenklaturą zamówień publicznych: zamawiający. Decyzja o zleceniu zadania podejmowana jest na podstawie oferty potencjalnego wykonawcy zadania, która obejmuje cenę, jakość realizacji zadania, ewentualnie posiadaną wiedzę i/lub doświadczenie czy też spełnianie dodatkowych wymagań niezbędnych w związku z realizacją zadania. Podstawą zlecenia i realizacji zadania jest umowa podpisana pomiędzy zamawiającym a wykonawcą. Na podstawie umowy zamawiający płaci wykonawcy za wykonanie określonych usług, robót budowlanych czy dostawę towarów. **Ten sposób zlecenia i realizacji zadań publicznych zwany jest zamówieniami publicznymi. O realizację zadań publicznych mogą w jego ramach ubiegać się zarówno podmioty prowadzące działalność gospodarczą, jak też podmioty nie nastawione na zysk prowadzące działalność statutową odpłatną.**

W przypadku **zlecenia zadań w oparciu o Ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie** zlecający wie, jaki jest cel i spodziewane efekty realizacji zadania, najczęściej jednak nie zna optymalnego sposobu ich osiągnięcia. Stąd też potencjalni realizatorzy zadania oferują zlecającemu nie tylko cenę, jakość, wiedzę lub doświadczenie, ale także własny sposób, metodę realizacji zlecane go zadania. Podstawą zlecenia i realizacji zadania jest umowa podpisana pomiędzy zlecającym a realizatorem zadania wraz z dotacją przekazaną na jego wykonanie. O realizację zadań publicznych zlecanych w oparciu o Ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mogą ubiegać się jedynie podmioty określone przewidziane w ustawie: organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego. **Zleczone zadanie może być realizowane w ramach nieodpłatnej i odpłatnej działalności pożytku publicznego.**

Przepisy przewidują także inne, szczególnie sposoby zlecenia zadań, ale mają one charakter uzupełniający w stosunku dwóch opisanych wyżej, dlatego zostały tylko wymienione w dalszej części publikacji.

Fundamentalną zasadą zlecenia zadań publicznych jest **konkurencyjność** czyli stworzenie takich warunków, aby o realizację zadania publicznego mogli ubiegać się różni, dopuszczeni prawem wykonawcy. Stąd też podstawową formą zlecenia zadań publicz-

nych w zamówieniach publicznych jest **przetarg**, a w zleceniu zadań organizacjom pozarządowym – **konkurs**. Są to tak zwane konkurencyjne formy zlecenia zadań. Przepisy przewidują jednak również formy niekonkurencyjne, które z uwagi na specyfikę zadania publicznego i/lub jego wartość nie wymagają organizowania przetargu czy konkursu. Dopuszczenie form niekonkurencyjnych wynika z faktu, że oprócz zasady konkurencyjności zlecający musi brać także pod uwagę skuteczność, efektywność czy też użyteczność zlecenia zadania i jego realizacji. Jeżeli na przykład koszty przeprowadzenia przetargu czy konkursu są równe lub większe niż wartość zadania, to zlecenie go w tych formach byłoby nieefektywne. Publikacja przedstawia wszystkie podstawowe, konkurencyjne i niekonkurencyjne formy zlecenia zadań publicznych.

3.1. Zamówienia publiczne

Zamówienia publiczne reguluje w Polsce Ustawa Prawo zamówień publicznych wraz z aktami wykonawczymi. Polskie prawo musi być zgodne z prawem unijnym regulującym zamówienia publiczne.

➤ **Jakie zadania można zlecać?**

Każde zadanie finansowane ze środków publicznych, o ile zlecający ma obowiązek stosowania Prawa zamówień publicznych. Warunkiem udzielenia zamówienia publicz-

nego jest umieszczenie zadania w planie finansowym zlecającego, czyli zabezpieczenie środków przewidzianych na realizację zadania. Choć Prawo zamówień publicznych tego nie wymaga, to większość zamawiających tworzy roczne plany zamówień publicznych, w których określone są zadania mające zostać zlecone w danym roku budżetowym.

➔ Kto może zlecać?

Prawo zamówień publicznych, co do zasady, muszą stosować wszystkie podmioty sektora finansów publicznych oraz wszystkie podmioty spoza sektora finansów publicznych, o ile składają zamówienia finansowane w ponad 50% ze środków publicznych. Przepisy przewidują jednak szereg zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, w efekcie których podmioty nienależące do sektora finansów publicznych świadczące usługi nie muszą stosować procedury zamówień publicznych. Organizacje pozarządowe jako dysponentki środków publicznych w większości przypadków są zwolnione ze stosowania Prawa zamówień publicznych.

➔ Kto może ubiegać się o realizację zadań?

Wszystkie osoby fizyczne oraz osoby prawne, a także jednostki osób prawnych nie posiadające osobowości prawnej, które nie są wykluczone z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i mają zdolności do realizacji zamówienia. Zamó-

wienie publiczne jest jednak formą zakupu usług, towarów czy też robót budowlanych. Oznacza to, że wykonawca musi mieć możliwość sprzedaży (pobierania wynagrodzenia) za wykonaną pracę lub dostarczone towary. Takiej możliwości nie mają na przykład organizacje pozarządowe prowadzące wyłącznie działalność nieodpłatną, bowiem zgodnie z prawem nie mogą za usługi świadczone w ramach tej działalności pobierać żadnego wynagrodzenia. Organizacje pozarządowe mogą realizować zamówienia publiczne tylko w dwóch przypadkach: w ramach prowadzonej przez siebie działalności statutowej odpłatnej, pobierając wynagrodzenie za świadczone przez siebie usługi, ale tylko do wysokości odpowiadającej kosztom prowadzenia tej działalności, lub w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej.

➔ Tryby i formy zlecenia zadań

Prawo zamówień publicznych przewiduje **dziewięć form (trybów)** udzielania zamówień publicznych, ale wskazuje, że podstawową formą udzielania zamówień jest przetarg. Do tego zalecenia stosują się zamawiający, gdyż w 2013 roku aż 81% postępowań odbyło się w formie przetargu nieograniczonego¹⁶.

Określone ustawowo formy udzielania zamówień publicznych to (w kolejności wyznaczonej przez częstość stosowania):

¹⁶ „Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu...”, op. cit.

- **Przetarg niegraniczony** (81% wszystkich postępowań w 2013 roku), którego istotą jest składanie ofert przez wszystkich zainteresowanych wykonawców w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu. Do ogłoszenia dołączona jest specyfikacja istotnych warunków zamówienia, w której zamawiający opisuje zadanie, warunki jego realizacji oraz warunki udziału w postępowaniu.
- **Zamówienie z wolnej ręki** (blisko 15% wszystkich postępowań w 2013 roku) to najmniej sformalizowany tryb udzielania zamówień, nie wymagający ogłoszenia. Zamawiający podejmuje rozmowy dotyczące realizacji zamówienia bezpośrednio z jego potencjalnym wykonawcą. Jednak ten tryb można stosować wyłącznie w sytuacjach określonych w Prawie zamówień publicznych, na przykład wtedy, gdy zamówienie może być zrealizowane jedynie przez jednego wykonawcę albo też ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia; wówczas nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia. Zamówienie z wolnej ręki można stosować także wtedy, gdy wcześniej przeprowadzone w innych formach postępowanie nie przyniosło rezultatu. Z punktu widzenia społecznie odpowiedzialnego zlecenia zadań publicznych istotne jest, że zamówienie z wolnej ręki może być udzielone przy zleceniu tak zwanych **usług niepriorytetowych**, o których więcej informacji znajduje się w dalszej części publikacji.
- Przy zleceniu usług niepriorytetowych w 2014 roku w Prawie zamówień publicznych pojawił się nowy tryb (obowiązuje od października 2014 roku). Zamawiający, który zleca usługi niepriorytetowe o wartości nie przekraczającej progów unijnych (podstawowy próg to 134 tys. euro) może wybrać formę zlecenia, w której **sam określi szczegóły procedury** ubiegania się o zamówienie. Procedura określona przez zamawiającego musi być jednak zgodna z podstawowymi zasadami udzielania zamówień publicznych, czyli zasadą przejrzystości, obiektywizmu i niedyskryminacji.
- Czwarty, a trzeci co do częstości stosowania, tryb to **zapytanie o cenę** (ok. 3% wszystkich postępowań w 2013 roku). W tym trybie udzielenia zamówienia zamawiający kieruje pytanie o cenę do wybranych przez siebie co najmniej pięciu wykonawców i zaprasza ich do składania ofert, przy czym postępowanie jest ważne, jeżeli przynajmniej dwóch wykonawców złoży oferty. Jedynym kryterium wyboru oferty jest cena. Tę formę zlecenia zadań można zastosować jedynie wtedy, gdy wartość zamówienia nie przekracza progów unijnych (podstawowy to 134 tys.

euro), a jego przedmiotem są dostawy lub usługi powszechnie dostępne i zachowujące ustalone standardy jakościowe. Ich przykładem mogą być dostawy artykułów spożywczych, paliwa czy materiałów biurowych, a usług – usługi sprzątnia pomieszczeń, prania, zbiorowego żywienia czy podstawowe usługi poligraficzne.

- Kolejny tryb (niecałe 0,6% wszystkich postępowań w 2013 roku) to **przetarg ograniczony**. To tryb postępowania dwuetapowy. Na pierwszym etapie wykonawcy w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu składają wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, na podstawie których określona ich liczba jest kwalifikowana do drugiego etapu postępowania. Zakwalifikowani wykonawcy (nie mniej niż pięć i nie więcej niż 20 podmiotów) są zapraszani do złożenia ofert, spośród których wybierana jest najkorzystniejsza. Tryb przetargu ograniczonego ze względu na dwuetapowy charakter może być stosowany efektywnie na przykład w przypadku, gdy przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi świadczone przez szereg wykonawców. Dzięki prekwalifikacji zamawiający może wtedy zaprosić do udziału w przetargu rzeczywiście najlepszych w danym okresie wykonawców.
- **Licytacja elektroniczna** (niecałe 0,3% postępowań w 2013 roku) to także tryb dwuetapowy. Pierwszy etap to kwalifikacja wykonawców (analogicznie jak przy

przetargu ograniczonym), drugi – licytacja elektroniczna, w której za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej wykonawcy składają kolejne najkorzystniejsze oferty. Jedyнным możliwym do zastosowania kryterium oceny ofert jest w tym przypadku najniższa cena. Licytacja elektroniczna dochodzi do skutku, jeżeli warunki udziału spełni co najmniej dwóch wykonawców.

- **Negocjacje bez ogłoszenia** (niecałe 0,2% postępowań w 2013 roku) to tryb zamówienia, w którym zamawiający negocjuje warunki umowy w sprawie zamówienia publicznego z wybranymi przez siebie wykonawcami, a następnie zaprasza ich do składania ofert. Ten tryb można zastosować tylko w przypadkach opisanych w Pzp, na przykład wtedy, gdy wcześniejsze postępowanie prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego nie zostało rozstrzygnięte z powodu braku złożonych ofert lub z powodu odrzucenia wszystkich ofert ze względu na niezgodność z opisem przedmiotu zamówienia. Inne przesłanki do zastosowania tego trybu to między innymi pilna potrzeba udzielenia zamówienia niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć, czy też niemożność zachowania terminów określonych dla przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem.

- **Negocjacje z ogłoszeniem** (0,1% postępowań w 2013 roku) to tryb kilkietapowy. Na początku zamawiający publikuje ogłoszenie o postępowaniu, następnie wykonawcy składają wnioski o dopuszczenie do wzięcia w nim udziału, na podstawie których zamawiający kwalifikuje określoną ich liczbę do dalszego w nim udziału. Zakwalifikowani wykonawcy składają oferty wstępne, zamawiający i wykonawcy prowadzą negocjacje (które nie mogą dotyczyć ceny za wykonanie zamówienia). Na tym etapie zamawiający może zmienić niektóre warunki realizacji przedmiotu zamówienia i zaprasza wykonawców do składania ofert. Tryb ten można zastosować tylko w przypadkach przewidzianych w Pzp, między innymi gdy we wcześniejszym postępowaniu nie złożono ofert lub wszystkie zostały odrzucone ze względu na niezgodność z opisem przedmiotu zamówienia, gdy charakter dostaw, usług lub robót budowlanych lub związane z nimi ryzyko uniemożliwia wcześniejsze dokonanie ich wyceny lub gdy nie można z góry określić szczegółowych cech zamawianych usług w taki sposób, aby umożliwić wybór najkorzystniejszej oferty w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego.
- **Dialog konkurencyjny** (0,03% postępowań w 2013 roku) to tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie

zaprasza ich do składania ofert. Ten tryb można zastosować tylko wtedy, gdy nie jest możliwe udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego, ponieważ ze względu na szczególnie złożony charakter zamówienia nie można opisać jego przedmiotu lub obiektywnie określić uwarunkowań prawnych lub finansowych jego wykonania, a jednocześnie cena nie jest jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty.

W ramach części form zlecenia jedynym kryterium wyboru oferentów jest cena, na przykład przy zapytaniu o cenę czy też aukcji elektronicznej. W innych zamawiający mogą brać pod uwagę także inne kryteria, choć praktyka pokazuje, że najczęściej jednak jedynym kryterium pozostaje cena. W 2013 roku cena była jedynym kryterium w 92% wszystkich postępowań poniżej progów unijnych¹⁷.

Opisane formy zlecenia zadań publicznych dotyczą zadań, których wartość przekracza 30 tysięcy euro. **Zlecenie zadań publicznych, których wartość jest równa tej liczbie lub mniejsza, nie wymaga stosowania Prawa zamówień publicznych**, ale zamawiający mogą, jeżeli chcą, stosować przy udzieleniu tych zamówień wyżej opisane formy. Zamawiający powinni natomiast stosować wewnętrzne regulacje, które określają, jak udzielane są takie zamówienia, po to, by

¹⁷ „Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu...”, op. cit.

zapewnić przestrzeganie zasad gospodarowania środkami publicznymi. W przypadku samorządów i ich jednostek są to regulaminy wewnętrzne przyjmowane przez władze wykonawcze i kierowników jednostek samorządowych, dotyczące sposobu udzielania zamówień o wartości równej lub mniejszej niż 30 tys. euro. W regulaminach zamawiający mogą przewidzieć różne formy zlecenia zadań, najczęściej jednak wykorzystują zamówienie bezpośrednie i zapytanie ofertowe. Zamówienie bezpośrednie to zlecenie realizacji zadania wskazanemu podmiotowi bez konieczności dokonywania dodatkowych działań. Najczęściej stosowane jest przy mniejszych zamówieniach, na przykład o wartości nie przekraczającej 5 tysięcy euro. Przy zamówieniach o większej wartości stosuje się z reguły zapytanie ofertowe polegające na rozeznaniu rynku poprzez zebranie ofert cenowych (czasami także uwzględniających dodatkowe wymagania). Zapytanie wysyłane jest najczęściej do co najmniej trzech oferentów. Formy zlecenia, progi, od których są one stosowane, liczby oferentów oraz inne warunki są zróżnicowane i należą do decyzji zamawiających.

➤ **Możliwości stosowania społecznie odpowiedzialnego zlecenia zadań publicznych**

Przy przetargu nieograniczonym, ograniczonym, licytacji elektronicznej, negocjacjach z ogłoszeniem i dialogu konkurencyjnym trudno jest wykorzystać społecznie odpowie-

dzialne zlecenie zadań publicznych **w sposób pośredni**, czyli skierować zamówienie do podmiotu realizującego cele społeczne. W tych formach zlecenia zadań kluczowym kryterium jest cena, i to ona (oraz ewentualne inne warunki realizacji zamówienia) decyduje o wyborze wykonawcy. Nieco inaczej wygląda sytuacja w przypadku zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę i negocjacji bez ogłoszenia, bowiem zamawiający może te formy skierować na przykład wyłącznie do podmiotów realizujących cele społeczne. Wtedy niezależnie od tego, czy oferta okaże się najkorzystniejsza, będzie to tego typu podmiot.

Podstawowe możliwości zlecenia zadania publicznego podmiotom realizującym cele społeczne lub też ułatwienia im dostępu do realizacji zamówienia to zlecenie realizacji zamówienia publicznego z **wolnej ręki, w trybie zapytania o cenę lub negocjacji bez ogłoszenia**, w ramach których zamawiający może zwrócić się wyłącznie do podmiotów realizujących cele społeczne.

Szczególną rolę w społecznie odpowiedzialnym zleceniu zadań publicznych pełnią **usługi niepriorytetowe**. Dzieje się tak z kilku powodów. Po pierwsze przy ich zleceniu można zastosować uproszczone, niekonkurencyjne formy zamówień publicznych, to znaczy zamówienie z wolnej ręki i nowy tryb określany w szczególności przez zamawiającego, pozwalające ułatwić dostęp do realizacji zadań

podmiotom realizującym cele społeczne. Po drugie, zlecenie usług niepriorytetowych tym właśnie podmiotom jest o tyle uzasadnione, że część z tych usług – na przykład społeczne – to usługi, w których świadczeniu specjalizują się organizacje pozarządowe czy spółdzielnie socjalne. Trzeci powód to fakt, że w przypadku zlecenia usług niepriorytetowych zamawiający może uwzględnić przy wyborze wykonawcy także jego właściwości, co generalnie jest zakazane w Pzp. Oznacza to, że **zlecając usługi niepriorytetowe, zamawiający może wybierać wykonawcę na podstawie takich kryteriów, jak doświadczenie czy posiadany potencjał kadrowy, co może ułatwiać dostęp do zamówienia podmiotom realizującym cele społeczne.** Czwarty powód jest taki, że przy zleceniu usług niepriorytetowych zamawiający może stosować krótsze terminy składania ofert niż ustawowo wymagane, nie musi żądać wadium czy też egzekwować od uczestników postępowania składania dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu. Postępowanie dotyczące zlecenia usług niepriorytetowych może być więc nieco prostsze dla uczestników postępowania, co jest ważne na przykład dla organizacji pozarządowych czy spółdzielni socjalnych, które dość często nie mają dużych doświadczeń w udziale w postępowaniach.

Do usług niepriorytetowych należą między innymi: usługi badawcze i rozwojowe, usługi sprzątnięcia budynków i zarządzania mieniem,

usługi w zakresie odprowadzania ścieków i wywozu nieczystości, usługi hotelarskie i restauracyjne, usługi edukacyjne i szkoleniowe, usługi społeczne i zdrowotne, usługi kulturalne i sportowe. Wykaz usług niepriorytetowych znajduje się w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym.

Ostatnią możliwością uwzględnienia aspektów społecznych w sposób pośredni jest zastosowanie tak zwanej **klauzuli zastrzeżonej**. Pozwala zamawiającemu zamknąć krąg podmiotów mogących ubiegać się o udzielnie zamówienia wyłącznie do wykonawców, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych lub właściwych przepisów państw członkowskich UE lub EOG (art. 22, ust. 2 Pzp). Zastrzeżeniu może podlegać cały przedmiot zamówienia lub jedna z jego części w przypadku, gdy zamawiający zdecyduje się podzielić zamówienie i umożliwić składanie ofert częściowych. Takie rozwiązanie wynika wprost z dyrektyw unijnych, a jego celem jest wyrównanie szans w dostępie do zamówień publicznych tych podmiotów, których słabsza pozycja konkurencyjna wynika z zatrudniania dużej liczby osób niepełnosprawnych. Ten instrument pozwala utrzymywać miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych, które w Polsce, ale także w innych krajach

członkowskich UE, mają problemy ze znalezieniem pracy. Zamawiający, chcąc zastosować klauzulę zastrzeżoną, powinien określić to w ogłoszeniu o zamówieniu, w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a także powinien określić w umowie warunki weryfikacji jej przestrzegania w trakcie realizacji zamówienia. Klauzulę zastrzeżoną można stosować także przy udzielaniu zamówień do 30 tysięcy euro oraz zamówień, które zwolnione są ze stosowania Pzp.

Przykłady postępowań, w których zastosowano klauzulę zastrzeżoną: Miasto Częstochowa – usługa pełnienia dozoru i ochrony mienia obiektów i terenu Cmentarza Komunalnego; Miejska Biblioteka Publiczna im. Stanisława Grochowiaka w Lesznie – roboty budowlane budynku Miejskiej Biblioteki Publicznej; Lasy Państwowe Ośrodek Transportu Leśnego Świebodzin – usługi dozoru mienia; Dolnośląski Urząd Skarbowy we Wrocławiu – kompleksowe utrzymanie czystości.

Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych w sposób **bezpośredni**, niezależnie od formy zlecenia zadania, można zastosować w następujący sposób:

- Zdecydowanie najsilniej oddziałującym rozwiązaniem pozwalającym w sposób bezpośredni uwzględnić aspekty społeczne niezależnie od formy zlecenia zadań jest **klauzula zatrudnieniowa**. Podobnie jak

klauzula zastrzeżona, wynika ona z prawa unijnego i została wprowadzona do Pzp w 2009 roku. Pozwala zamawiającemu określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, dotyczące zatrudnienia osób mających utrudniony dostęp do rynku pracy (art. 29, ust. 4 pkt. 1 Pzp). Rozwiązanie to umożliwia zatrudnianie osób, które inaczej nie mogłyby znaleźć zatrudnienia, i jest sposobem ich integracji zawodowej i społecznej.

Klauzula zatrudnieniowa obejmuje:

- bezrobotnych lub młodocianych w celu przygotowania zawodowego,
- niepełnosprawnych,
- bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności,
- uzależnionych po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego,
- chorych psychicznie,
- zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem,
- uchodźców realizujących indywidualny program integracji,

pod warunkiem, że osoby te zostaną zatrudnione przy realizacji zamówienia.

W przypadku zastosowania klauzuli zatrudnieniowej zamawiający musi określić to w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wskazując:

- kategorie zatrudnionych osób,
- liczbę osób zatrudnionych,
- okres wymaganego zatrudnienia tych osób,
- sposób dokumentowania ich zatrudnienia,
- uprawnienia zamawiającego w zakresie kontroli spełniania wymagań w zakresie zatrudnienia,
- sankcje z tytułu niespełnienia wymagań w zakresie zatrudnienia.

Zamawiający powinien także w umowie z wykonawcą określić, w jaki sposób będzie weryfikował przestrzeganie klauzuli w trakcie realizacji zamówienia i jakie sankcje przewiduje w momencie niespełnienia warunku zatrudnieniowego.

Zalety klauzuli zatrudnieniowej, a także wspomnianej wcześniej klauzuli zastrzeżonej, to możliwość ich stosowania:

- bez względu na formę zlecenia zadania,
- bez żadnego formalnego uzasadnienia,
- dwóch klauzul jednocześnie,
- tylko do wybranych zadań,
- w zamówieniach poniżej 30 tysięcy euro.

Przykłady postępowań, w których zastosowano klauzulę zatrudnieniową: Gmina Łłocieniec – usługi związane z utrzymaniem terenów zielonych w gminie (osoby bezrobotne); Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Olsztynie – budowa oczyszczalni ścieków w miejscowości Trękuszek (osoby bezrobotne); Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Gostyniu – usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (osoby bezrobotne); Ministerstwo Edukacji Narodowej – usługa organizacji konferencji (osoby niepełnosprawne).

- **W opisie przedmiotu zamówienia jako odpowiedź na potrzeby osób będących odbiorcami robót, dostaw lub usług będących przedmiotem zamówienia.**

Pzp daje zamawiającemu możliwość zapewnienia dokładnego opisu przedmiotu zamówienia poprzez wskazanie wymagań funkcjonalnych. Wymagania te mogą na przykład obejmować opis oddziaływania na środowisko czy też wymagania związane z zaspokajaniem potrzeb odbiorców robót, dostaw lub usług będących przedmiotem zamówienia, jak na przykład te dotyczące zapewnienia pewnych ergonomicznych cech produktów. Zamawiający wprowadzają takie wymagania, których stosowanie wynika z obowiązujących przepisów. Przykładem może być Prawo budowlane, które wymaga, aby obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami

budowlanymi był projektowany i budowany w sposób zapewniający niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. Zamawiający może na przykład żądać, aby modernizacja budynków użyteczności publicznej uwzględniała wykonanie podjazdów dla wózków inwalidzkich czy też wind zapewniających dostępność dla osób niepełnosprawnych.

- **Jako przesłanki wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.**

Zamawiający ma obowiązek wykluczyć z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykonawców, którzy zalegają z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, z wyjątkiem przypadków, gdy uzyskali oni przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu, a także na podstawie prawomocnego skazania za przestępstwo przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, określone w rozdziale XXVIII Ustawy Kodeks karny. W praktyce weryfikacja spełniania tych warunków następuje poprzez składanie przez uczestników postępowania zaświadczeń z Zakładu Ubezpieczeń

Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (lub ich odpowiedników w przypadku oferentów mających siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) i informacji z Krajowego Rejestru Karnego (lub jego odpowiednika w innych krajach w przypadku oferentów mających siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej).

- **Jako warunki realizacji zamówienia dotyczące przestrzegania bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia.**

W społecznych warunkach realizacji zamówienia zamawiający może poinformować wykonawcę o powszechnie obowiązujących w miejscu wykonania zamówienia przepisach z zakresu bezpieczeństwa pracy oraz zobowiązać wykonawcę do ich przestrzegania i uwzględnienia zobowiązań z nich wynikających przy kalkulacji ceny ofertowej. Na przykład w specyfikacji istotnych warunków zamówienia dotyczących prac remontowo-budowlanych zamawiający może wskazać, że wykonawca zobowiązany jest znać wszelkie przepisy z zakresu prawa pracy oraz BHP wydane przez organy administracji państwowej, które są związane z wykonywaniem przedmiotowych robót, i będzie w pełni odpowiedzialny za przestrzeganie tych przepisów i wynikających z nich praw podczas prowadzenia robót.

- **Jako warunek zatrudnienia na umowę o pracę.**

To nowa możliwość, która zaczęła obowiązywać od października 2014 roku (art. 29, ust. 4, pkt. 4 Pzp), wprowadzona nowelizacją Ustawy Prawo zamówień publicznych z 29 sierpnia 2014 roku. W myśl tego aktu prawnego zamawiający może określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, dotyczące zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia na roboty budowlane lub usługi, jeżeli jest to uzasadnione przedmiotem lub charakterem tych czynności.

- **Jako dodatkowe (poza ceną) kryterium oceny ofert.**

To również nowe rozwiązanie, które zamawiający mają obowiązek stosować od 19 października 2014 roku. Zamawiający może zastosować cenę jako jedyne kryterium oceny ofert wyłącznie w przypadku przedmiotów zamówienia powszechnie dostępnych na rynku i o ustalonych standardach jakościowych, chyba że udziela zamówienia w trybie licytacji elektronicznej. W pozostałych przypadkach, z wyłączeniem trybu zapytania o cenę, zamawiający przy wyborze najkorzystniejszej oferty zobowiązany jest wprowadzić także inne – poza cenowym – kryteria

odnoszące się do przedmiotu zamówienia, przy czym doboru poszczególnych kryteriów, jak i przypisania im odpowiedniej wagi zamawiający dokonuje stosownie do okoliczności udzielania zamówienia, przy uwzględnieniu specyfiki jego przedmiotu. Oznacza to, że zamawiający może uwzględnić w kryterium oceny ofert te aspekty społeczne, które pozwala uwzględnić w sposób bezpośredni Pzp.

W zamówieniach o wartości nieprzekraczającej 30 tysięcy euro zlecający oprócz klauzul społecznych może także stosować wszystkie rozwiązania umożliwiające uwzględnienie aspektów społecznych przewidziane w Prawie zamówień publicznych; może także uwzględniać przy zamówieniach bezpośrednich lub zapytaniach ofertowych podmioty realizujące cele społeczne. Niektóre samorządy terytorialne wzmacniają stosowanie klauzul społecznych, przewidując taką możliwość w swoich regulaminach udzielania zamówień o wartości nieprzekraczającej 30 tysięcy euro; są również takie, które przewidują w nich obowiązek stosowania klauzul społecznych z możliwością odstąpienia od niego, ale z racjonalnym uzasadnieniem.

3.2. Zlecenie zadań w oparciu o Ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

➔ Jakie zadania można zlecać?

Zadania publiczne zlecane w ramach UDP-PiW muszą mieścić się w sferze zadań pożytku publicznego, określonych w Ustawie (art. 3, ust. 1). Obejmują one działania w zakresie:

- 1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób,
- 2) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 3) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- 4) działalności charytatywnej,
- 5) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej,
- 6) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
- 7) ochrony i promocji zdrowia,
- 8) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych,
- 9) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy,
- 10) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn,
- 11) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym,
- 12) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości,
- 13) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej,
- 14) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych,
- 15) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania,
- 16) wypoczynku dzieci i młodzieży,
- 17) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego,
- 18) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej,
- 19) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego,
- 20) turystyki i krajoznawstwa,
- 21) porządku i bezpieczeństwa publicznego,

- 22) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- 23) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji,
- 24) ratownictwa i ochrony ludności,
- 25) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą,
- 26) upowszechniania i ochrony praw konsumentów,
- 27) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami,
- 28) promocji i organizacji wolontariatu,
- 29) pomocy Polonii i Polakom za granicą,
- 30) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych,
- 31) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą,
- 32) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka,
- 33) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym,
- 34) działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3, ust. 3, w zakresie określonym w pkt. 1–32.

Zadania te jednocześnie muszą należeć do zadań własnych zlecającego. W przypadku samorządów terytorialnych pojawia się dodatkowy warunek dotyczący tego, aby zadania służyły mieszkańcom danej wspólnoty samorządowej. Nie oznaczona to, że muszą być realizowane na terenie na przykład gminy, ale muszą z nich korzystać jej mieszkańcy. Zgodnie z UDPPiW zadania, których realizację samorząd zamierza zlecić organizacjom pozarządowym i innym podmiotom realizującym działalność pożytku publicznego, powinny być zaplanowane w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi. W odniesieniu do administracji rządowej nie ma takiego wymogu, ale – podobnie jak w przypadku samorządów – zadania, które mają zostać zlecone, muszą mieć pokrycie w budżecie.

Działalność pożytku publicznego może być prowadzona jako **działalność nieodpłatna**, za którą nie można pobierać żadnego wynagrodzenia, oraz **działalność odpłatna**, za którą można pobierać wynagrodzenie, ale jedynie do wysokości pokrycia kosztów prowadzenia tej działalności, czyli bez możliwości osiągnięcia dochodu. Prowadzenie działalności nieodpłatnej i odpłatnej szczegółowo reguluje UDPPiW.

➔ Kto może zlecać?

W formach określonych w UDPPiW zadania zlecać mogą jednostki administracji rządowej (centralnej i wojewódzkiej) i samorzą-

dowej (gminy, powiaty, samorządy województw i ich instytucje).

➔ Kto może ubiegać się o realizację zadań?

O realizację zadań w ramach UDPPiW mogą ubiegać się:

- **organizacje pozarządowe**, czyli niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną; najczęstsze formy prawne, w jakich działają organizacje pozarządowe to **stowarzyszenia zarejestrowane oraz fundacje**. Ustawa wyłącza z tej grupy podmioty, które niezależnie od tego, że są organizacjami pozarządowymi nie mogą ubiegać się zlecenie zadań publicznych w sposób określony w ustawie. Są to: partie polityczne, związki zawodowe, organizacje pracodawców, samorządy zawodowe i fundacje utworzone przez partie polityczne,
- **osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania**, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego,

- **stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego,**
- **spółdzielnie socjalne,**
- **spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów Ustawy o sporcie, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.**

Wszystkie wymienione podmioty mogą ubiegać się o realizację zadań publicznych jedynie w ramach prowadzonej działalności pożytku publicznego, niezależnie od tego, że prowadzą także inne rodzaje działalności, na przykład działalność gospodarczą.

➔ Tryby i formy zlecania zadań

Ustawa przewiduje, że zlecenie realizacji zadania publicznego wiąże się z przekazaniem **dotacji** na jego realizację. Dotacja ma charakter bezwrotny, o ile została przeznaczona na realizację zadania zgodnie z umową zawieraną pomiędzy zlecającym a wykonawcą. Zadanie publiczne może być **powierzone**, co oznacza przekazanie dotacji na jego realizację pokrywającej wszystkie koszty z tym związane lub też **wspierane**, co oznacza z kolei, że przekazana dotacja nie pokrywa w całości kosztów realizacji zadania, a brakującą

część musi wnieść wykonawca. Wkład wykonawcy może mieć charakter finansowy lub niefinansowy (na przykład praca wolontariuszy). Decyzję o tym, czy realizacja zadania jest finansowana w całości czy w części, jak również dotyczącą wysokości wkładu wykonawcy oraz jego charakteru podejmuje zlecający. W przypadku samorządów terytorialnych jest to organ wykonawczy, a więc wójt/burmistrz/prezydent, zarząd powiatu lub zarząd województwa. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że zdecydowana większość jednostek administracji publicznej najczęściej wspiera realizację zadań publicznych.

Podstawową formą zlecenia zadań publicznych w ramach UDPPiW jest **otwarty konkurs ofert**. W ramach konkursu organizacje pozarządowe i inne podmioty uprawnione składają oferty, które są oceniane na podstawie kryteriów określanych przez zlecającego. Otwarty charakter konkursu oznacza, że mogą w nim wziąć udział wszystkie podmioty uprawnione zgodnie z UDPPiW. Gmina na przykład nie może ograniczyć udziału w konkursie wyłącznie do organizacji pozarządowych działających na jej obszarze.

Konkurs musi zostać ogłoszony w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu administracji publicznej (w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń) oraz na stronie internetowej organu administracji publicznej. W ogłoszeniu muszą zostać określone wszystkie istotne informacje dotyczące

zlecanego zadania i procedury ubiegania się o jego realizację, przede wszystkim zaś: rodzaj zadania, wysokość środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania, zasady przyznawania dotacji, terminy i warunki realizacji zadania, termin składania ofert, tryb i kryteria stosowane przy wyborze ofert, termin dokonania wyboru ofert.

Ustawa określa sposób przeprowadzenia konkursu, w tym także sposób powołania i skład komisji oceniającej oferty, ale nie precyzuje szczegółowo kryteriów oceny, pozostawiając to zlecającemu. Te kryteria powinny umożliwić mu ocenę:

- możliwości realizacji zadania publicznego przez oferenta,
- przedstawionej kalkulacji kosztów realizacji zadania publicznego,
- proponowanej jakości wykonania zadania i kwalifikacji osób, przy udziale których oferent będzie realizować zadanie publiczne,
- wkładu oferenta w realizację zadania.

Wzory oferty składanej przez organizację pozarządową, umowy oraz sprawozdania z realizacji zadania określone są przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w Rozporządzeniu w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania.

Organizacja pozarządowa może z własnej inicjatywy złożyć wniosek o realizację zadania publicznego, także takiego, które dotychczas nie było zlecane podmiotom zewnętrznym. W takim przypadku organ administracji (na przykład wójt, zarząd powiatu czy województwa) rozpatruje zasadność wniosku. Jeżeli wniosek zostaje uznany za zasadny, a organ ma środki w budżecie na realizację zadania, wówczas ogłasza otwarty konkurs ofert służący wyłonieniu realizatora tego zadania.

Dodatkową formą zlecenia zadań jest **tryb pozakonkursowy**, który mogą stosować jednostki samorządu terytorialnego. Organizacja pozarządowa może w dowolnym terminie złożyć ofertę na realizację zadania publicznego, które **będzie zrealizowane w terminie nie dłuższym niż 90 dni, a wysokość wnioskowanej dotacji na jego realizację nie przekroczy kwoty 10 tysięcy złotych**. Organ wykonawczy samorządu rozpatruje celowość realizacji takiego zadania i jeżeli uzna je za celowe i ma środki w budżecie na jego realizację, zleca to zadanie bezpośrednio oferentowi bez konieczności ogłaszania konkursu. Jednak zanim to zrobi, musi zamieścić złożoną ofertę na okres tygodnia w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu administracji publicznej oraz na stronie internetowej organu administracji publicznej. W tym czasie każdy może zgłosić uwagi do oferty. Po rozpatrzeniu tych uwag wójt, zarząd powiatu czy województwa podejmuje ostateczną decyzję o zleceniu zadania. Sto-

sowanie tego trybu obwarowane jest jeszcze dwoma dodatkowymi warunkami: (1) łączna kwota środków finansowych przekazanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego tej samej organizacji pozarządowej w trybie pozakonkursowym w danym roku kalendarzowym nie może przekroczyć kwoty 20 tysięcy złotych, (2) wysokość środków finansowych przyznanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w trybie pozakonkursowym nie może przekroczyć 20% wartości dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty uprawnione.

Ustawa o finansach publicznych przewiduje także trzecią, uzupełniającą formę zlecenia zadań publicznych podmiotom realizującym działalność pożytku publicznego. Jest to tak zwana **dotacja inwestycyjna**, która przewidziana została w art. 221, ust. 1 Ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z nim jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać organizacjom pozarządowym dotacje na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją zadań publicznych. Ustawa jednak nie określa szczegółów zlecenia dotacji inwestycyjnej, odsyłając do Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stąd w praktyce ta forma zlecenia jest wykorzystywana sporadycznie.

➤ **Możliwości stosowania społecznie odpowiedzialnego zlecenia zadań publicznych**

Zlecenie zadań w ramach UDPPiW jest **pośrednią** formą realizacji podejścia społecznie odpowiedzialnego, bowiem krąg podmiotów, które mogą realizować zadania, jest zamknięty wyłącznie do podmiotów realizujących cele społeczne i to wyłącznie w ramach działalności pożytku publicznego.

Ustawa nie przewiduje możliwości stosowania **bezpośrednio** tego podejścia, na przykład w postaci klauzul społecznych. Jeżeli jednak nałożenie na realizatorów zadań publicznych określonych obowiązków wynika z innych regulacji ustawowych, wówczas jest to możliwe. Przykładem może być dostosowanie obiektów, w których są świadczone usługi do potrzeb osób niepełnosprawnych. Przy tym ustawa zostawia tu sporo swobody zlecającemu, gdyż nie określa szczegółowo, jakie kryteria wyboru realizatorów powinien zastosować zlecający.

3.3. Inne sposoby zlecenia zadań

➤ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przewiduje, że zadania należące do sfery pożytku publicznego mogą być zlecane także w innych formach niż opisane w ustawie. Jeżeli jest to efektywniejsze, można na przykład do zlecenia zadań organizacjom pozarządowym wy-

korzystać Prawo zamówień publicznych. Niektóre samorządy stosują zamówienia publiczne jako stały sposób zlecenia zadań organizacjom pozarządowym, w szczególności w zakresie usług społecznych. Przykładem może być Miasto Stołeczne Warszawa, które w programach współpracy z organizacjami pozarządowymi przewiduje jako jedną z form współpracy zakup usług od organizacji prowadzących działalność gospodarczą lub odpłatną działalność statutową, na zasadach i w trybie określonych w Prawie zamówień publicznych.

➤ Odrębne sposoby zlecenia zadań organizacjom pozarządowym przewidują między innymi: Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Ustawa Prawo ochrony środowiska, Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Ustawa o ochronie przeciwpożarowej. Pomimo różnic, wszystkie wymienione ustawy opierają zlecenie zadań organizacjom pozarządowym na formule konkursowej.

➤ Prawo zamówień publicznych przewiduje również wiele sytuacji, w których zadania można zlecać z pominięciem ustawy. Dotyczy to na przykład:

- usług w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenia usług badawczych, które nie są w cało-

ści opłacane przez zamawiającego i których rezultaty nie stanowią wyłącznie jego własności,

- nabycia, przygotowania, produkcji materiałów programowych przeznaczonych do emisji przez nadawców radiowych lub telewizyjnych,
- zakupu czasu antenowego,
- nabycia własności nieruchomości oraz innych praw do nieruchomości, w szczególności dzierżawy i najmu,
- zamówień, których przedmiotem są dostawy lub usługi z zakresu działalności kulturalnej związanej z organizacją wystaw, koncertów, konkursów, festiwali, widowisk, spektakli teatralnych, przedsięwzięć z zakresu edukacji kulturalnej lub z gromadzeniem materiałów bibliotecznych przez biblioteki lub muzealiów, jeżeli zamówienia te nie służą wyposażaniu zamawiającego w środki trwałe przeznaczone do bieżącej obsługi jego działalności i ich wartość jest mniejsza niż 134 tysięcy euro,
- zamówień udzielanych przez podmioty wykonujące co najmniej jeden z następujących rodzajów działalności: udostępnianie publicznej sieci telekomunikacyjnej, eksploatacja publicznej sieci telekomunikacyjnej, świadczenie publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych za pomocą publicznej sieci

telekomunikacyjnej lub usług poczty elektronicznej za pomocą takiej sieci.

Nie oznacza to jednak, że zlecający zadanie zwolnieni są – w opisanych wyżej przypadkach – z odpowiedzialności za przestrzeganie zasad gospodarowania finansami publicznymi, w szczególności dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny. Naruszenia w tym zakresie mogą skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dlatego w większości przypadków zlecniodawcy, którzy nie muszą stosować Prawa zamówień publicznych, określają własne procedury zlecenia zadań publicznych, z reguły wykorzystujące formułę konkursu.

- Odrębne procedury zlecenia zadań, najczęściej także wykorzystujące konkurs, stosowane są przy zlecaniu zadań finansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz środków pochodzących z budżetów państw obcych i instytucji międzynarodowych.
- Specyficzną formą zlecenia zadań jest także partnerstwo publiczno-prywatne, które reguluje Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym.

4. Kilka wskazówek dotyczących stosowania społecznie odpowiedzialnego zlecenia zadań publicznych

Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych to podejście pozwalające osiągnąć dodatkowe korzyści społeczne przy zleceniu zadań publicznych w sposób bezpośredni i pośredni. Podsumowując omówione możliwości stosowania tego podejścia, można przedstawić je w formie poniższego diagramu:

Stosując opisane możliwości warto zwrócić uwagę na kilka podstawowych kwestii:

➔ Aspekty społeczne w zleceniu zadań publicznych można uwzględnić w takim zakresie, w jakim umożliwia to obowiązujące prawo. Nie mogą one także naruszać podstawowych zasad dotyczących wydatków publicznych, które powinny być dokonywane:

- w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów,
 - w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
 - w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
- ➔ Prawo, w szczególności w obszarze zamówień publicznych, dość restrykcyjnie reguluje zlecenie zadań, jednak w wielu przypadkach pozostawia zlecającemu większy lub mniejszy zakres swobody sposobu zlecenia zadań publicznych. Dotyczy on wyboru sposobu zlecenia, formy oraz kryteriów wyboru wykonawcy, a także uwzględniania aspektów społecz-

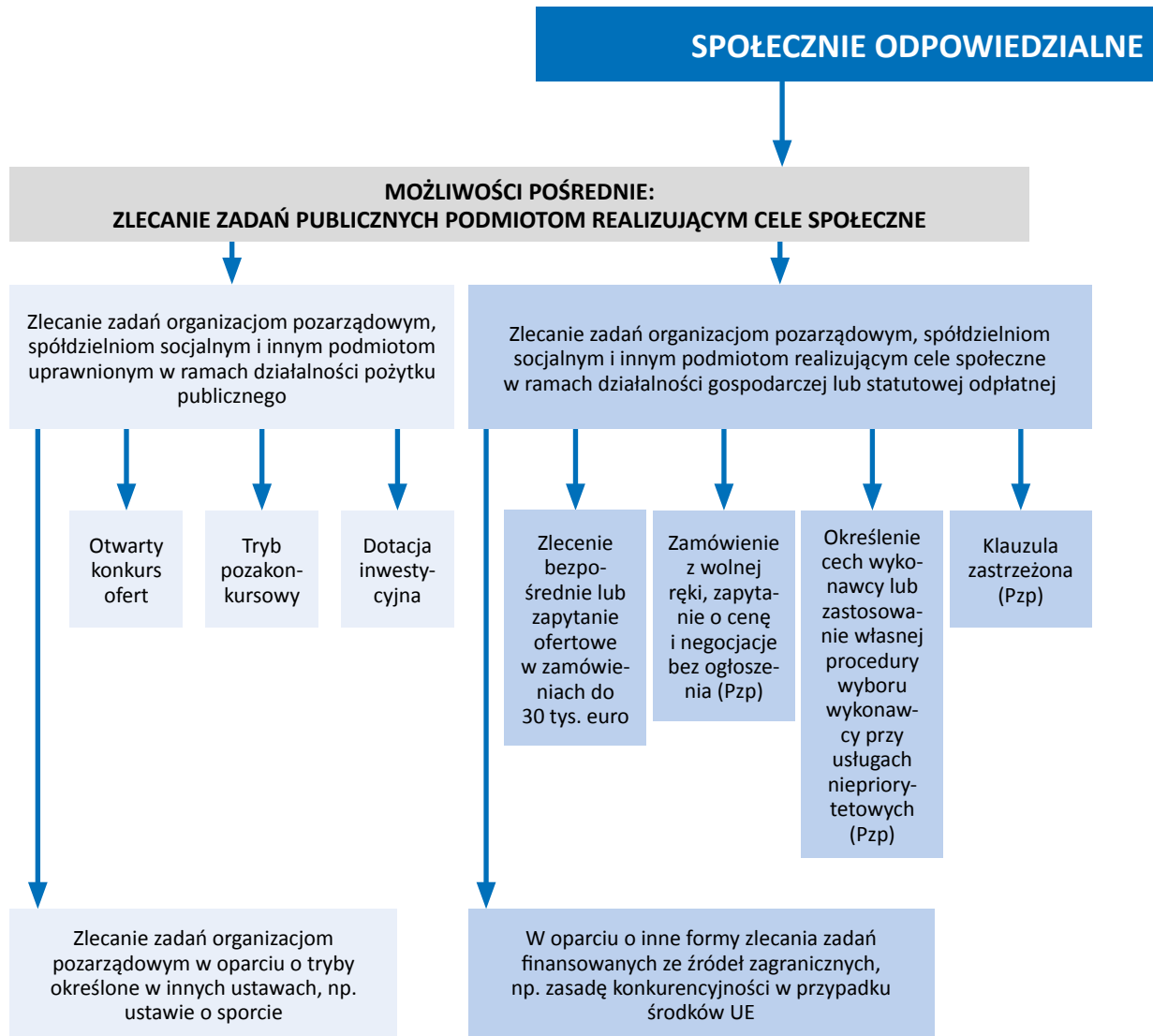
nych. W większości przypadków to, czy uwzględnione zostaną aspekty społeczne, zależy od decyzji zlecającego. Oznacza to, że podstawą stosowania społecznie odpowiedzialnego zlecenia zadań publicznych jest chęć zlecającego.

- Ta chęć powinna być poparta wiedzą o tym, jakie są prawne i praktyczne możliwości uwzględnienia aspektów społecznych. Dobrze jest przy tym skorzystać z doświadczeń innych, którzy już stosują społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych. Chęć powinna pojawić się zarówno po stronie organów decyzyjnych, jak i urzędników, którzy odpowiadają za zlecenie zadań publicznych.
- Decyzja o zastosowaniu aspektów społecznych, o czym już wspomniano, powinna być racjonalna. Przede wszystkim zlecający powinien dokonać wyboru sposobu i formy zlecenia zadania z uwzględnieniem bezpośredniego i/lub pośredniego uwzględniania aspektów społecznych. Przykładowo: jeżeli zadanie należy do sfery pożytku publicznego i istnieją organizacje pozarządowe, które dysponują doświadczeniem i potencjałem niezbędnym do jego realizacji, to może warto zastosować podejście pośrednie i zlecić jego realizację w oparciu o Ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Inny przykład: jeżeli zlecenia danego zadania należy zastosować Pra-

wo zamówień publicznych i nie ma organizacji pozarządowych, które mogłyby je realizować, to raczej należy rozważyć wykorzystanie podejścia w sposób bezpośredni, na przykład poprzez zastosowanie wymogu zatrudnienia osób zagrożonych społecznym wykluczeniem.

- Zlecający podejmując decyzje o sposobie uwzględnienia aspektów społecznych musi z jednej strony uwzględnić specyfikę zadania, z drugiej – możliwości potencjalnych wykonawców, w tym także podmiotów realizujących cele społeczne.
- Decyzja ta powinna być także podyktowana spodziewanymi korzyściami społecznymi, które powinien wstępnie określić zlecający.
- Społecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych jest nowym podejściem, ale o możliwościach, które wykorzystuje, można dowiedzieć się więcej. Jeżeli chodzi o zlecenie zadań publicznych w sferze pożytku publicznego, najwięcej informacji na ten temat znajduje się na stronie internetowej Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, który między innymi monitoruje stosowanie UDPPiW: www.pozYTEK.gov.pl.
- Z kolei najwięcej informacji o aspektach społecznych w zamówieniach publicznych znajduje się na stronie Urzędu Zamówień

Diagram 3: najważniejsze możliwości stosowania społecznie odpowiedzialnego zlecenia zadań publicznych



Źródło: opracowanie własne

ZLECANIE ZADAŃ PUBLICZNYCH

MOŻLIWOŚCI BEZPOŚREDNIE: UWZGLĘDNIANIE WYMOGÓW SPOŁECZNYCH W ZLECANIU ZADAŃ

Zlecenie zadań organizacjom pozarządowym, spółdzielniom socjalnym i innym podmiotom uprawnionym w ramach działalności pożytku publicznego

Uwzględnienie w opisie realizacji zadania lub sposobie jego realizacji wymagań społecznych wynikających z obowiązków ustawowych

Zlecenie zadań w oparciu o Prawo zamówień publicznych bez względu na formę zlecenia i jego wykonawcę

Klauzula zatrudnieniowa

Przesłanki społeczne wykluczające udział w postępowaniu

Wymogi społeczne wynikające z obowiązków ustawowych w opisie zamówienia

Wymogi społeczne wynikające z obowiązków ustawowych w warunkach realizacji zamówienia

Warunek zatrudnienia na umowę o pracę

Zastosowanie aspektów społecznych jako kryterium oceny ofert

Zastosowanie wszystkich możliwości bezpośrednich przewidzianych w Pzp w zamówieniach do 30 tys. euro oraz w zamówieniach wyłączonych spod Pzp

Publicznych w zakładce Społeczne Zamówienia Publiczne: www.uzp.gov.pl.

- ➔ O tym, jak stosować w praktyce klauzule społeczne, można dowiedzieć się między innymi z *Podręcznika stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych* przygotowanego przez Instytut Spraw Publicznych, dostępnego na stronie internetowej: www.isp.org.pl¹⁸. O prawnych podstawach stosowania klauzul społecznych i innych aspektów społecznych w zamówieniach publicznych można przeczytać natomiast w publikacji *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych. Podręcznik*, przygotowanej przez Urząd Zamówień Publicznych¹⁹.

¹⁸ „Podręcznik stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych”, T. Schimanek (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.

¹⁹ K. Ołdak –Bułanowska, „Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych. Podręcznik”, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2014.



Realizacja zadań publicznych na różne sposoby i w różnych formach zlecana jest podmiotom niepublicznym. Przy takim zlecaniu, zgodnie z prawem, można uwzględniać dodatkowe aspekty społeczne, na przykład wymagać zatrudnienia przy realizacji zadania osób mających utrudniony dostęp do rynku pracy. Można także zlecać zadania wykonawcom realizującym cele istotne społecznie i w ten sposób przyczyniać się do ich osiągnięcia. Wśród tego rodzaju wykonawców znajdują się podmioty ekonomii społecznej, których działalność służy integracji społecznej i zawodowej osób wykluczonych społecznie lub dostarczaniu istotnych dla obywateli usług społecznych.

Możliwości uwzględnienia dodatkowych korzyści społecznych przy zlecaniu zadań jest wiele, najważniejsze z nich omówione zostały w tej publikacji. Istotne jest, aby zamawiający, a są nimi najczęściej samorządy terytorialne, w sposób przemyślany i kompleksowy podchodzili do kwestii społecznych przy zlecaniu zadań czyli w praktyce stosowali podejście nazwane przeze mnie społecznie odpowiedzialnym zlecaniem zadań publicznych. Pomocna w tym będzie ta publikacja, która wyjaśnia, dlaczego warto stosować takie podejście i wskazuje możliwości jego zastosowania.

Tomasz Schimanek



w sieci
dobrych połączeń

Sfinansowano z projektu „System wzmocnienia potencjału i kompetencji sektora spółdzielczości socjalnej oraz stworzenie sieci współpracy z instytucjami rynku pracy oraz pomocy i integracji społecznej” (nr umowy UDA-POKL.01.02.00-00-047/13-00). Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Priorytet I Zatrudnienie i integracja społeczna, Działanie 1.2. Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

