

Gdańsk, Warszawa, 21 lutego 2014 roku

Pani

Ewa Kopacz

Marszałek Sejmu RP

Warszawa

W związku z pracami Sejmu RP nad poselskim projektem **ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych (druk nr 1653)** Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i pragną wyrazić poparcie dla przedmiotowej inicjatywy legislacyjnej. Jej uchwalenie przyczyni się niewątpliwie nie tylko do zwiększenia bezpieczeństwa prawnego obrotu gospodarczego, lecz także przede wszystkim do wsparcia uczciwych przedsiębiorców i promocji legalnej pracy.

Jesteśmy zgodni co do tego, że zaproponowane przez grupę posłów i posłanek rozwiązania prawne służą poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej, ale nie tylko. Warto bowiem zauważyć, że projekt promuje też ideę zrównoważonego rozwoju. Jego osiągnięcie jest – obok zwiększenia konkurencyjności gospodarki – priorytetowym celem nowego, długookresowego programu rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej *Europa 2020*. Zastąpił on realizowaną od 2000 roku – a zmodyfikowaną pięć lat później – tzw. strategię lizbońską. Jako kraj członkowski Unii Europejskiej, Polska została zobowiązana do przygotowania krajowego programu reform na rzecz realizacji tej strategii. Odpowiedzią na określone w niej cele są propozycje działań zawarte w krajowych dokumentach strategicznych, tj. w *Strategii Rozwoju Kraju 2020* i w *Aktualizacji Krajowego Programu Reform 2013/2014*. Jednak w naszej ocenie jest to odpowiedź niewystarczająca. Uważamy, że kwestie zrównoważonego rozwoju mogą i powinny być w większym stopniu uwzględniane w zamówieniach publicznych. Dobrym przykładem tego jest poselski projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych. Jest to szczególnie istotne ze względu na obecną sytuację gospodarczą, która bardziej niż kiedykolwiek wymaga promowania odpowiedzialnych zamówień publicznych i zapewnienia optymalnego gospodarowania środkami publicznymi. Co więcej, przepisy prawa winny nie tylko zapewnić lepsze wydatkowanie publicznych pieniędzy, lecz także umożliwić skuteczniejsze wspieranie aspektów społecznych i środowiskowych, takich jak: promowanie włączenia społecznego, walka z bezrobociem oraz ochrona prawa osób niepełnosprawnych i poszukujących pracy.

Pragniemy także zwrócić uwagę na – pomijaną często w debacie publicznej, ale bardzo istotną – kwestię przestrzegania praw człowieka w zamówieniach publicznych. Nie można bowiem zapomnieć o tym, że zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka oraz konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), istnieje obowiązek pozytywny zapewnienia odpowiedniego poziomu przestrzegania praw człowieka na terenie kraju. Współcześnie obowiązek ten odnoszony jest również do przedsiębiorców, ze względu na faktycznie posiadaną przez nich władzę w relacji z jednostką oraz wpływ, jaki wywierają na

otoczenie gospodarcze. Rolą instytucji państwowych jest zatem zapewnienie takich ram prawnych prowadzenia działalności gospodarczej i skutecznej ich egzekucji, które zapewnią przestrzeganie szeroko rozumianych praw człowieka. Promowanie odpowiedzialnych zamówień publicznych jest także istotnym elementem Wytycznych ONZ ds. Biznesu i Praw Człowieka, dla których w czerwcu 2011 roku Polska wyraziła swoje poparcie. Zobowiązaliśmy się także na forum Komisji Europejskiej do opracowania Krajowego Planu Wdrażania (KPW) Wytycznych ONZ ds. Biznesu i Praw Człowieka. Opracowanie KPW to już nie tylko postulat Komisji Europejskiej, zawarty w Komunikacie KE dotyczący społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw z 25 października 2011 roku, lecz także zobowiązanie podjęte przez państwa członkowskie UE, w tym Polskę, w Konkluzjach Rady Spraw Zagranicznych z dnia 25 czerwca 2012 roku, dotyczących Strategii UE dot. Praw Człowieka i Demokracji oraz Planu Działań – zobowiązanie z konkretnym terminem jego realizacji, tj. 2013 roku.

Uważamy, że zamówienia publiczne są właściwym instrumentem motywacji ekonomicznej przedsiębiorców i stymulowania społecznego zaangażowania firm. Administracja samorządowa i rządowa są kluczowymi podmiotami („zamawiającymi”) w tym procesie, co potwierdzają dane statystyczne. Jak wynika ze *Sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012 roku*, największą grupę zamawiających w 2012 roku stanowiła administracja samorządowa (45,90% zamawiających). Kolejne grupy to samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (6,04%) oraz administracja rządowa terenowa (5,26%). Około 4,01% ogólnej liczby zamawiających to podmioty prawa publicznego, a 2,72% – organy kontroli państwowej lub ochrony prawa, sąd lub trybunał. Około 1,52% zamawiających stanowiły uczelnie publiczne, ponad 1,19% – administracja rządowa centralna. Dane te pozwalają na postawienie tezy, że państwo powinno mieć prawo do tego, by oczekiwać od wykonawcy zamówienia określonych zachowań, także w sferze społecznej i środowiskowej. Zamówienia publiczne zwiększają inwestycje i kreują wzrost gospodarczy (wartość rynku zamówień publicznych w roku 2012 można oszacować na kwotę około 132,7 mld zł, co stanowi ok. 8,3% produktu krajowego brutto z roku 2012). W naszej ocenie, w celu ograniczenia szarej strefy, jak również wyeliminowania praktyk szkodzących uczciwej konkurencji i stabilnemu zatrudnieniu, niezbędne jest podjęcie szeregu działań – zarówno w zakresie zmiany obowiązującego prawa, jak i w zakresie jego stosowania. Ponadto, uwzględniając wielkość rynku zamówień publicznych oraz fakt, że do stosowania przepisów ustawy zobowiązane są podmioty dysponujące środkami publicznymi, państwo powinno ustanowić wyższe standardy wydatkowania tych środków, między innymi poprzez opracowanie tzw. dobrych praktyk. Właściwą odpowiedzią na te oczekiwania są poniższe propozycje zawarte w projekcie ustawy – które popieramy, wnosząc równocześnie o ich pilne uchwalenie:

- 1) zatrudnienie na podstawie umowy o pracę jako wymóg związany z realizacją zamówienia, jeżeli jest to uzasadnione charakterem zamówienia (dodany art. 29, ust. 4, pkt 4 PZP);
- 2) uwzględnianie minimalnego wynagrodzenia za pracę przy ocenie rażąco niskiej ceny (dodawany art. 90, ust. 2 PZP);
- 3) obowiązek wykazania oraz ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny (dodawane art. 90, ust. 3a; art. 190, ust. 1a; art. 198ea PZP);
- 4) obowiązek uzasadnienia stosowania wyłącznie kryterium ceny w ocenie ofert (dodawany art. 91, ust. 2a PZP);
- 5) stosowanie dokumentów wzorcowych i roczny program opracowywania dokumentów stosowanych przy udzielaniu zamówień (projektowany art. 2 i 3 PZP);

- 6) stosowanie odpowiedniego *vacatio legis* i możliwości waloryzacyjnych przy zmianach prawa, umożliwiających pracodawcom i zamawiającym dostosowanie budżetów w celu ochrony wynagrodzenia pracowników (projektowany art. 142, ust. 5 PZP).

Przepisy te zmierzają do rozwiązania kilku istotnych problemów, z którymi na co dzień spotykają się uczciwi przedsiębiorcy, biorący udział w zamówieniach publicznych. Jednym z nich jest kryterium najniższej ceny. **Jesteśmy przekonani, że kryterium to powinno zostać zastąpione kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, które w równym stopniu będzie uwzględniać korzyści ekonomiczne, społeczne i środowiskowe.** Obecnie system zamówień publicznych nadmiernie preferuje kryterium najniższej ceny lub najniższego kosztu, które powinny stać się raczej wyjątkiem niż zasadą. Ma to swoje negatywne konsekwencje, widoczne nie tylko w jakości wykonanego zamówienia, lecz także w sferze stosunków pracy. Jednym z najistotniejszych czynników wpływających na warunki pracy, wysokość wynagrodzeń pracowników i stan bezpieczeństwa pracy są bowiem uwarunkowania ekonomiczne. Kwestie te uznawane są często przez nieuczciwych przedsiębiorców za obszar, na którym można łatwo zaoszczędzić, zmniejszając w ten sposób koszty działalności gospodarczej, nawet kosztem zagrożenia życia pracowników – co wystarczająco obrazują statystyki wypadków przy pracy. Szczególnie dotyczy to podwykonawstwa, dlatego bardzo ważne jest wzmocnienie obecnych przepisów w tym zakresie. Występowanie wielu poziomów podwykonawstwa powoduje liczne problemy związane z upadłością firm, przestrzeganiem układów zbiorowych, warunków pracy oraz norm bezpieczeństwa i higieny pracy. W konsekwencji obserwujemy spektakularne przypadki bankructw i lawinowe zwolnienia pracowników. Niestety praktykom takim sprzyja obowiązujące ustawodawstwo. Zasadniczym kryterium, jakim kierują się inwestorzy przy wyborze wykonawcy robót (np. budowlanych, drogowych, przy pozyskiwaniu i zrywce drewna), jest cena usługi. Preferuje to więc tanie firmy, ograniczające koszty własne, w tym poprzez zatrudnianie w szarej strefie lub poprzez zaniżanie nakładów na wynagrodzenia oraz warunki pracy i jej bezpieczeństwo. Z danych Urzędu Zamówień Publicznych wynika, że w przypadku zamówień, w których oferty miały podlegać ocenie według ceny oraz dodatkowych kryteriów, w roku 2012 zamawiający stosowali średnio 3,53 kryteria oceny ofert. Jednocześnie wielu zamawiających zdecydowało się na zastosowanie tylko kryterium ceny, bowiem 92% (w roku 2011 i 2010 – 91%; w 2009 – 90%; w 2008 – 89%; w 2007 – 87%) wszczętych postępowań zostało rozstrzygniętych wyłącznie przy użyciu tego kryterium. Kryterium ceny jako jedyne zamawiający zastosowali w 95% postępowań na roboty budowlane, w 93% – na dostawy oraz 87% – na usługi. Odsetek postępowań, w których zamawiający dokonali wyboru najtańszej oferty w roku 2012, wyniósł 87,0% (w roku 2011 – 88,0%, w 2010 – 88,1%, w 2009 – 95,7%, w 2008 – 95,8%, a w 2007 – 95,2%).

Wychodząc z założenia, że państwo powinno wspierać rzetelnych i praworządnych przedsiębiorców, uważamy, że konieczne jest stworzenie ram prawnych, zgodnie z którymi cena nie będzie najważniejszym kryterium wyboru oferenta. Obecnie praworządni przedsiębiorcy są stopniowo eliminowani z rynku zamówień publicznych. Tolerowanie nieformalnego zatrudnienia na rynku zamówień publicznych, zawieranie umów cywilnoprawnych w sytuacji, gdy zatrudnienie nosi cechy stosunku pracy, oraz oszczędzanie na bezpieczeństwie i higienie pracy niosą za sobą wiele niebezpieczeństw dla finansów publicznych oraz osłabienie pewności obrotu gospodarczego. Koszty tego procesu ponoszą nie tylko przedsiębiorcy i pracownicy, lecz także system zabezpieczenia społecznego, system opieki zdrowotnej i w końcu budżet państwa. Same wypadki przy pracy generują potężne

straty finansowe. Całkowite koszty społeczne wypadków w roku 2011 wyniosły aż 2,4 mld zł. Około 11% tych kosztów ponoszą przedsiębiorstwa (260 mln zł), 13% osoby poszkodowane i ich rodziny - i aż 76% całe społeczeństwo w postaci zasiłków, odszkodowań i rent. Dlatego opowiadamy się za wprowadzeniem konieczności brania pod uwagę przez zamawiających okoliczności uwzględnienia przez wykonawcę w złożonej ofercie obowiązków w zakresie zapewnienia pracownikom – w ramach umowy o pracę – wynagrodzenia na poziomie co najmniej płacy minimalnej oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Powyższa zasada powinna być brana pod uwagę obligatoryjnie i każdorazowo już na początkowym etapie oceny ofert i obowiązywać również podwykonawców. Przed udzieleniem zamówienia władze publiczne powinny ujawnić dane głównych podwykonawców oraz wskazać ich odpowiedzialność i obowiązki w celu umożliwienia skutecznego nadzoru i monitorowania wykonania umowy.

Pragniemy także wskazać na inne przyczyny słabości obowiązującej procedury zamówień publicznych. Są nimi między innymi: brak możliwości interpretacji prawa przez Urząd Zamówień Publicznych oraz tzw. dobrych praktyk. Zgodnie z przepisami ustawy - Prawo zamówień publicznych, do zadań Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych należy „upowszechnianie przykładowe wzory umów w sprawach zamówień publicznych, regulaminów oraz innych dokumentów stosowanych przy udzielaniu zamówień”. Niestety, praktyczne efekty wykonywania tego kluczowego zadania są niedostrzegalne. W związku z tym popieramy poselską propozycję stosowania wzorcowych dokumentów oraz proponujemy dodatkowo wprowadzenie wyraźnego wymogu składania przez oferentów oświadczenia na temat tego, że przestrzegają obowiązków socjalnych i w zakresie ochrony środowiska, co byłoby dowodem wstępnym ich przestrzegania.

Warto także podkreślić, że powyższe kwestie były przedmiotem debaty, która odbyła się w dniu 3 lipca 2013 roku. Wzięli w niej udział związkowcy oraz przedstawiciele organizacji pracodawców i przedsiębiorców. Debata zakończyła się przyjęciem wspólnego stanowiska w sprawie koniecznych zmian w ustawie – Prawo zamówień publicznych. Kopię przedmiotowego stanowiska uprzejmie przekazujemy Pani Marszałek w załączeniu. Pod stanowiskiem podpisały się: PKPP Lewiatan, Pracodawcy RP, Związek Rzemiosła Polskiego, Związek Pracodawców i Przedsiębiorców, Polski Związek Pracodawców Budownictwa oraz trzy centrale związkowe tj. OPZZ, NSZZ „Solidarność” i Forum Związków Zawodowych. Pełnego poparcia udzieliło Polskie Lobby Przemysłowe im. Eugeniusza Kwiatkowskiego.

Przedkładając przedmiotową opinię, zwracamy się z wnioskiem o jej uwzględnienie w dalszych pracach legislacyjnych.

PREZYDENT  
Pracodawców  
Rzeczypospolitej Polskiej

Z poważaniem

Przewodniczący OPZZ

1 załącznik

4