

MACIEJ SARNOWSKI

Udział podmiotów ekonomii społecznej w zamówieniach na usługi społeczne i inne szczególne usługi

Participation of Social Economy Entities in Procurement of Social Services and Other Specific Services

Abstract

The participation of social economy entities in procurement contracts for social services and other specific services is ensured through legal regulations adopted at both the EU and Polish levels. One of the goals of the public procurement system is to promote sustainable public procurement, encompassing innovative, environmental, and social aspects. The purpose of this paper is to examine the current model of regulations governing procurement of health, social, and cultural services reserved for social economy entities and their share in the total number of contracts incorporating social aspects. The author's main thesis is that the current legal regulations governing procurement of social services and other specific services require amendment to increase the flexibility of the service clause among contracting authorities spending public funds. This paper consists of three parts. The first presents the legal framework for social aspects in public procurement under European Union and national law. The second part analyzes the current structure of the service clause as an instrument supporting the participation of social economy entities in public procurement. The third part will present *de lege lata* and *de lege ferenda* conclusions and postulates, including proposals for changes to the currently applicable provisions on procurement of social services and other specific services.

SŁOWA KLUCZOWE: publiczne prawo gospodarcze, prawo zamówień publicznych, zrównoważone zamówienia publiczne, klauzule społeczne w zamówieniach publicznych, zamówienia zastrzeżone.

KEYWORDS: public economic law, public procurement law, sustainable public procurement, social clauses in public procurement, reserved contracts.

MACIEJ SARNOWSKI – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, e-mail: mac.sarnowski@ukw.edu.pl,
ORCID – 0000-0002-2161-2511.

1 | Uwagi wprowadzające

Udział podmiotów ekonomii społecznej (PES) w zamówieniach na usługi społeczne i inne szczególne usługi zapewniany jest poprzez regulacje prawne przyjęte zarówno na poziomie prawa unijnego, jak i polskiego. Jednym z celów systemu prawa zamówień publicznych jest promowanie tzw. zrównoważonych zamówień publicznych, obejmujących aspekty innowacyjne[1], środowiskowe[2] oraz społeczne[3]. Cel ten wskazuje na wartości, które zgodnie z wolą prawodawcy powinny być realizowane przez system prawa zamówień publicznych[4]. Dyrektywa klasyczna, przyjęta w 2014 r., wprowadziła nowy, szczególny reżim udzielania zamówień publicznych na usługi społeczne i inne szczególne usługi, zastępując funkcjonujący wcześniej podział na tzw. usługi priorytetowe i niepriorytetowe[5]. Prawodawca unijny zdecydował się przy tym na utworzenie nowej kategorii usług, których wykaz stanowi załącznik XIV do dyrektywy 2014/24/UE[6] oraz załącznik XVII do dyrektywy

1 Zob. więcej w: Henryk Nowicki, „Zamówienia publiczne narzędziem do innowacyjnego rozwoju gospodarki”, [w:] *Gospodarka w synergii prawa gospodarczego, finansowego i prawnej ochrony środowiska*, red. Andrzej Powałowski (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 37–48, a także Maciej Sarnowski, *Realizacja celów systemu prawa zamówień publicznych w świetle informatyzacji działań administracji publicznej. Zagadnienia administracyjno-prawne. Państwo a Gospodarka*, t. XI (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2024), 310–322.

2 Szerzej na temat środków zarządzania środowiskowego, których zamawiający może wymagać w związku z realizacją zamówienia zob. w: Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Cele klimatyczne w działalności przedsiębiorców – o zapomnianych prawnych instrumentach zarządzania środowiskowego” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 4 (2023): 115–116.

3 Zob. więcej w: Maciej Lubiszewski, „Obowiązek zatrudnienia pracowników przy realizacji zamówienia publicznego” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 1 (2023): 87–96 oraz Maciej Sarnowski, „Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych”, [w:] *Prawna regulacja podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej*, red. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki, Wojciech Sz wajdler (Toruń: Wydawnictwo KNPPG, 2014), 166–171.

4 Zob. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki, „Aksjologia prawa zamówień publicznych”, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powałowski (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 118.

5 Por. Mariusz Kuźma, *Zamówienia publiczne po implementacji dyrektyw 2016* (Warszawa: C.H. Beck, 2016).

6 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 65) (dalej jako: „dyrektywa klasyczna”).

2014/25/UE[7].

Powyższe jest o tyle istotne, że polski ustawodawca zdecydował się w 2016 r. na implementację dyrektyw zamówieniowych również w zakresie zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi, co w swoim zamierzeniu miało prowadzić do odformalizowania procedury i ułatwienia udzielania tego typu zamówień[8]. Pierwotnie przyjęte regulacje okazały się jednak w ocenie twórców nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych nadmiernie skomplikowane, dlatego też podjęto decyzję o zmianie przepisów dotyczących udzielania zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi. Zmiany te w sposób bezpośredni kształtują sytuację prawną podmiotów ekonomii społecznej, które ubiegają się o udzielenie zamówienia na tego typu usługi[9]. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera klauzula usługowa, która stanowi jeden z instrumentów ułatwiających dostęp do rynku zamówień publicznych polskim podmiotom ekonomii społecznej[10]. Klauzula ta, uregulowana w art. 361 ustawy Pzp, przyznaje zamawiającym uprawnienie do zastrzeżenia, że o udzielenie zamówienia na wybrane usługi zdrowotne, społeczne oraz kulturalne mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, którzy spełniają określone warunki charakterystyczne dla podmiotów ekonomii społecznej. Wpisuje się ona także w realizację przyjętego przez Radę Ministrów zaktualizowanego Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 roku[11].

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie modelu obecnie obowiązujących przepisów w zakresie zamówień zastrzeżonych na usługi zdrowotne, społeczne oraz kulturalne na rzecz podmiotów ekonomii społecznej oraz ich udziału w ogólnej liczbie zamówień uwzględniających aspekty społeczne. Główną tezęą przyjętą przez autora niniejszego opracowania jest twierdzenie, że aktualna

7 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.Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 243) (dalej jako: „dyrektywa sektorowa”).

8 Magdalena Falkowska, *Zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi (Lex/el. 2020)*.

9 Por. Maciej Lubiszewski, „Zamówienia zastrzeżone w świetle nowych rozwiązań normatywnych” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 4 (2020): 36–39.

10 Por. Tomasz Schimanek, „Klauzula usługowa w zamówieniach publicznych” *Zamówienia Publiczne Doradca*, nr 3 (2023): 12.

11 Zob. załącznik do uchwały nr 212 Rady Ministrów z dnia 26 października 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej” (M.P. poz. 1171).

regulacja prawna odnosząca się do zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi wymaga zmiany celem zwiększenia elastyczności zastosowania klauzuli usługowej wśród zamawiających wydankujących środki publiczne. Konieczne jest także wprowadzenie dodatkowych zmian dotyczących przepisów regulujących kwestię planowania zamówień publicznych.

Podstawową metodą zastosowaną przez autora niniejszego opracowania będzie metoda dogmatycznoprawna, polegająca na analizie aktów prawa unijnego oraz krajowego. Mając na względzie analizowaną problematykę, należy zastosować również metodę historyczną, ukazującą różnice pomiędzy aktualnym stanem prawnym a tym sprzed wejścia w życie nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Niniejsze opracowanie składa się z trzech części. W pierwszej przedstawione zostaną uwarunkowania prawne dotyczące aspektów społecznych w zamówieniach publicznych w prawie Unii Europejskiej oraz prawie krajowym. Część druga dotyczyć będzie analizy obecnej konstrukcji klauzuli usługowej jako instrumentu wsparcia udziału podmiotów ekonomii społecznej w zamówieniach publicznych. W części trzeciej przedstawione zostaną wnioski i postulaty *de lege lata* oraz *de lege ferenda*, w tym propozycje zmian obecnie obowiązujących przepisów dotyczących zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi. W ramach wniosków końcowych przedstawiony zostanie również postulat zwiększenia stopnia uwzględnienia aspektów społecznych w ramach przyjętej przez Radę Ministrów nowej polityki zakupowej państwa^[12]. Polityka ta stanowi bowiem instrument polityki rozwoju, w ramach której powinno się promować wykorzystanie podejścia strategicznego do zamówień publicznych^[13]. Sprzyja ono także realizacji postulatów idei *local content* w zamówieniach publicznych, która ukierunkowana jest na skłonienie polskich zamawiających do nabywania krajowych dóbr i usług^[14], przyczyniając się tym samym do repolonizacji gospodarki. W tym kontekście klauzula usługowa nie doczekała się jeszcze poważnej refleksji naukowej, stąd niniejszy artykuł ma wypełnić tę

¹² Więcej na temat polityki zakupowej państwa zob. w: Maciej Sarnowski, „Problematyka polityki zakupowej państwa w świetle nowej ustawy Prawo zamówień publicznych”, [w:] *Nowe prawo zamówień publicznych. Państwo a Gospodarka*, t. IX, red. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki, Krzysztof Kucharski (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2020), 289–306.

¹³ Por. Paweł Nowicki, „Strategiczne zamówienia publiczne jako instrument polityki rozwoju” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1 (2023): 37.

¹⁴ Por. Anna Wójtowicz-Dawid, „Idea local content a zamówienia publiczne” *Przeгляд Prawa Publicznego*, nr 5 (2023): 76.

lukę.

2 | Uwarunkowania prawne dotyczące aspektów społecznych w zamówieniach publicznych

Koncepcja zrównoważonych zamówień publicznych nawiązuje do pojęcia zrównoważonego rozwoju, które występuje zarówno w krajowym, jak i unijnym porządku prawnym^[15]. W prawie pierwotnym Unii Europejskiej można spotkać się z uregulowaniami, w świetle których przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska^[16]. Unia Europejska zobowiązana jest także do działania na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Działaniom tym ma towarzyszyć zwalczanie wykluczenia społecznego i dyskryminacji oraz wsparcie sprawiedliwości społecznej i ochrony socjalnej, równości kobiet i mężczyzn, solidarności między pokoleniami i ochrony praw dziecka^[17]. Co więcej, przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia Europejska powinna brać pod uwagę również wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego^[18]. Zrównoważony rozwój należy wobec tego postrzegać jako długoterminowy priorytetowy cel Unii Europejskiej, w ramach którego rozwój gospodarczy, spójność społeczna i ochrona środowiska mają charakter

¹⁵ Por. Maciej Nyka, „Zrównoważony rozwój jako wartość w prawie gospodarczym publicznym”, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powałowski (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 154.

¹⁶ Art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864 ze zm.; dalej jako: „TFUE”).

¹⁷ Por. art. 2 i 3 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864).

¹⁸ Por. Mateusz Brzeziński, „Zrównoważone zamówienia publiczne w perspektywie nowego prawa zamówień publicznych”, [w:] *Nowe prawo zamówień publicznych. Państwo a Gospodarka*, t. IX, red. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki, Krzysztof Kucharski (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2020), 59.

komplementarny^[19].

Z kolei w przypadku prawa polskiego do pojęcia zrównoważonego rozwoju odwołuje się wprost ustrojodawca w art. 5 Konstytucji^[20]. Zgodnie ze wskazanym tu przepisem Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W tym ujęciu zasadę tę utożsamia się przede wszystkim z wymogiem jak najmniejszej szkodliwości ingerencji w środowisko naturalne przy jednoczesnej maksymalizacji korzyści płynących z takiej ingerencji^[21]. Zasada ta znajduje swoje odzwierciedlenie w ustawodawstwie zwykłym, czego przykładem jest Prawo ochrony środowiska^[22], które definiuje zrównoważony rozwój jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Ingerencja państwa w gospodarkę, w tym realizacja określonych polityk poprzez udzielane zamówienia publiczne, musi zatem uwzględniać konstytucyjne zasady, w szczególności zasady społecznej gospodarki rynkowej oraz zrównoważonego rozwoju^[23].

Powyższe ma o tyle doniosłe znaczenie, że uwzględnianie zrównoważonych aspektów w zamówieniach publicznych ma charakter procesu ewolucyjnego, który został zapoczątkowany wdrożeniem do unijnego prawa wtórnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W odniesieniu do aspektów społecznych za przełomowy należy uznać wyrok w sprawie Beentjes^[24], w którym TSUE dopuścił wprowadzenie przez zamawiającego wymogu zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych przy realizacji przedmiotu zamówienia, o ile nie prowadzi to do bezpośredniej bądź pośredniej

¹⁹ Zob. Paweł Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych* (Toruń: TNOiK, 2019), 220.

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²¹ Por. Monika Florczak-Wątor, „Art. 5”, [w:] *Konstytucja RP, t. I: Komentarz do art. 1–86*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek (Warszawa: C.H. Beck, 2016).

²² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647).

²³ Por. Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Cele klimatyczne w działalności przedsiębiorców publicznych: aspekty prawne” *Prawo i Więź*, nr 4 (2025): 89.

²⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 31/87 Beentjes (ECLI:EU:C:1988:422).

dyskryminacji wykonawców z innych państw członkowskich. Wyrok ten stanowił podstawę kolejnego rozstrzygnięcia Trybunału zapadłego w sprawie Nord-Pas-de-Calais[25], dopuszczającego uwzględnienie w ramach kryterium oceny ofert kwestii związanych z zatrudnieniem osób pozbawionych pracy przez dłuższy czas. Orzeczenia te wpłynęły na zmianę ówczesnego stanowiska Komisji Europejskiej co do możliwości uwzględnienia aspektów społecznych przez instytucje zamawiające w ramach prowadzonych przez nie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w treści dyrektywy 2004/18/WE z 2004 r[26], a następnie dyrektywy klasycznej z 2014 r[27], które wprost dopuściły możliwość stosowania zamówień prospołecznych[28]. Zamówienia te obejmują postępowania, w ramach których zamawiający zastrzega, że ubiegać się o zamówienie mogą wyłącznie wykonawcy mający status zakładów pracy chronionej, spółdzielni socjalnych lub inni wykonawcy integrujący osoby społecznie marginalizowane. Dzięki temu tak rozumiane zamówienia zastrzeżone stały się ważnym instrumentem wdrożenia polityki społecznej ukierunkowanej na wsparcie integracji osób defaworyzowanych, m.in. poprzez zwiększenie ich zatrudnienia[29].

Co więcej, w obecnie obowiązującej dyrektywie klasycznej już w jej początkowych motywach wskazano, że zamówienia publiczne odgrywają kluczową rolę w realizacji unijnych strategii jako jeden z instrumentów rynkowych wykorzystywanych w celu osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych. W tym celu

²⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26 września 2000 r. w sprawie C-225/98 *Komisja Europejska przeciwko Republice Francji (Nord-Pas-de-Calais)* (ECLI:EU:C:2000:494).

²⁶ Zob. motyw (1), motyw (28), motyw (29), motyw (33), motyw (46) oraz art. 19, 23 i 26 dyrektywy 2004/18/WE.

²⁷ Zob. motyw (2), motyw (28), motyw (36), motyw (37), motyw (45), motyw (75), motyw (76), motyw (92), motyw (93), motyw (95), motyw (96), motyw (97), motyw (98), motyw (99), motyw (101), motyw (114), motyw (118) oraz art. 20 ust. 1, art. 43 ust. 1 lit. c, art. 67 ust. 2 lit. b, art. 70, art. 74, art. 76 ust. 2 i art. 77 dyrektywy 2014/24/UE.

²⁸ Zob. więcej w: Henryk Nowicki, „Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych”, [w:] *System zamówień publicznych w Polsce*, red. Jacek Sadowy (Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2013), 36.

²⁹ Por. Katarzyna Ołdak-Bułańska, „Zamówienia zastrzeżone i społeczne warunki realizacji zamówienia”, [w:] *Zamówienia publiczne na rzecz włączenia społecznego*, red. Artur Kowalski (Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2021), 9.

dokonano zmiany i modernizacji dotychczasowych przepisów dotyczących zamówień publicznych, tak aby zwiększyć efektywność wydatków publicznych, ułatwiając w szczególności udział małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w zamówieniach publicznych, oraz aby umożliwić zamawiającym lepsze wykorzystanie zamówień publicznych dla wsparcia wspólnych celów społecznych^[30]. W kolejnych motywach wskazano, że jedną z głównych gwarancji egalitaryzmu i integracji społecznej jest stabilne zatrudnienie, gdzie kluczową rolę odgrywają zakłady pracy chronionej oraz inne formy aktywności społecznej, mające na celu przede wszystkim wspieranie społecznej i zawodowej integracji oraz ponownego włączenia osób z niepełnosprawnością bądź będących w innej niekorzystnej sytuacji lub marginalizowanych. Dostrzeżono zarazem, że takie podmioty nie zawsze mogą sprostać wymogom pełnej konkurencji, stąd uzasadnione jest przyznanie państwom członkowskim Unii Europejskiej uprawnienia do zastrzeżenia, że prawo do udziału w postępowaniach przetargowych lub uzyskania określonych części zamówienia mają tylko takie zakłady lub podmioty gospodarcze, bądź też zastrzeżenia realizacji zamówień w ramach programów zatrudnienia chronionego^[31]. W końcowej części preambuły dyrektywy 2014/24/UE podkreślono natomiast, że w przypadku niektórych usług społecznych, zdrowotnych i edukacyjnych, mających jedynie ograniczony charakter transgraniczny, należy ustanowić szczególnie system udzielania zamówień publicznych o wyższym progu niż próg mający zastosowanie do innych w pełni transgranicznych usług^[32]. Jednocześnie przewidziano możliwość rezerwowania udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia na określone usługi w dziedzinie usług zdrowotnych, społecznych i kulturalnych dla organizacji opartych na własności pracowniczej lub aktywnym udziale pracowników w zarządzaniu nimi, lub dla istniejących organizacji takich jak spółdzielnie^[33]. Przy tym regulację tę ograniczono wyłącznie do określonych usług zdrowotnych i społecznych oraz usług powiązanych, określonych usług edukacyjnych i szkoleniowych, usług związanych z bibliotekami, archiwami, muzeami i innych usług kulturalnych, usług sportowych oraz usług na rzecz prywatnych gospodarstw domowych^[34].

³⁰ Por. motyw (2) dyrektywy 2014/24/UE.

³¹ Ibidem.

³² Por. motyw (114) dyrektywy 2014/24/UE.

³³ Szerzej na temat spółdzielni zob. w: Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Ustrój prawny przedsiębiorców”, [w:] *Prawo handlowe*, red. Piotr Nazaruk (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 72–73.

³⁴ Por. motyw (118) dyrektywy 2014/24/UE.

Wskazane powyżej motywy stanowiły uzasadnienie przyjęcia szczególnego reżimu udzielania zamówień, o którym mowa w tytule III dyrektywy klasycznej. Głównym celem ustanowienia tej wyjątkowej regulacji było uproszczenie procedur oraz ograniczenie formalności dla instytucji zamawiających, a także uwzględnienie w przebiegu postępowania specyficznego charakteru usług wskazanych w załączniku XIV do dyrektywy klasycznej[35]. Złagodzenie rygorów formalnych odnośnie do usług społecznych i innych szczególnych usług postrzegane jest jako dość nietypowe z uwagi na fakt, że ściśle określono rodzaje zamówień objętych tą regulacją, a jednocześnie pozostawiono państwom członkowskim Unii Europejskiej szeroką swobodę określania szczegółowych rozwiązań legislacyjnych[36]. Regulacja ta obejmuje m.in.: usługi zdrowotne, społeczne i pokrewne, usługi administracyjne w zakresie edukacji, opieki zdrowotnej i kultury, usługi w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia społecznego, świadczenia społeczne oraz inne usługi komunalne, socjalne i osobiste, w tym usługi świadczone przez związki zawodowe, organizacje polityczne, stowarzyszenia młodzieżowe i inne organizacje członkowskie. Należy zarazem zauważyć, że katalog usług wymienionych w załączniku XIV do dyrektywy klasycznej oraz jego odpowiednik w przypadku dyrektywy sektorowej, tj. załącznik XVII, ma charakter zamknięty. Wskutek tego nie ma możliwości rozszerzenia wskazanego tu szczególnego reżimu prawnego na pozostałe rodzaje usług objęte innymi kodami w ramach Wspólnego Słownika Zamówień (CPV)[37]. Przy czym klauzula usługowa odnosi się do jeszcze węższej grupy usług zdrowotnych, społecznych i kulturalnych enumeratywnie wskazanych w art. 77 ust. 1 dyrektywy klasycznej. Wyjątkowy charakter klauzuli usługowej i jej ukierunkowanie na wsparcie PES sprawia zatem, że jej aktualna konstrukcja warta jest pogłębionej analizy.

35 Por. Anna Dąbrowska, Marcin Goławski, Piotr Horelik, Jakub Pawelec, „Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE. Komentarz”, [w:] *Dyrektywa 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji. Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Dyrektywa 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Komentarz*, red. Jakub Pawelec, wyd. 1 (Warszawa: C.H. Beck, 2017), 528–529.

36 Por. Wojciech Hartung, Michał Bağlaj, Tomasz Michalczyk, Michał Wojciechowski, Jakub Krysa, Katarzyna Kuźma, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 1 (Warszawa: C.H. Beck, 2015), art. 74.

37 Por. Adam Wiktorowski, [w:] Andrzej Gawrońska-Baran, Ewa Wiktorowska, Piotr Wójcik, Adam Wiktorowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany* (Lex/el. 2025), art. 359–361.

3 | Klauzula usługowa jako instrument wsparcia udziału podmiotów ekonomii społecznej w zamówieniach publicznych

Wspieraniu podmiotów ekonomii społecznej w zamówieniach publicznych służyć ma wspomniana wcześniej klauzula usługowa, która zawarta została w art. 77 dyrektywy klasycznej. Regulacja zawarta w tym przepisie postrzegana jest niekiedy jako mechanizm umożliwiający ograniczenie konkurencji, pozwalający na faworyzowanie określonej grupy wykonawców^[38]. W doktrynie podnosi się, że sprzyja on wręcz monopolizacji rynku, co godzi w podstawowe zasady Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej^[39]. Niemniej oceniając wprowadzenie tej klauzuli, nie można abstrahować od podstawowego założenia przyjętego przez prawodawcę unijnego, w którego świetle niektóre kategorie usług ze względu na swój charakter mają ograniczony wymiar transgraniczny. Jak podkreślono w motywach (114)–(117) dyrektywy klasycznej, usługi te stanowią przedmiot zainteresowania w ujęciu transgranicznym dopiero powyżej progu 750 000 euro. Dlatego też za uzasadnione należy uznać wprowadzenie względem nich łagodniejszego reżimu prawnego, zezwalającego nawet na znaczne ograniczenie reguł konkurencji, w tym możliwość rezerwacji udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia na określone usługi w dziedzinie usług zdrowotnych, społecznych i kulturalnych dla wybranych organizacji.

Organizacje, o których mowa powyżej, muszą spełniać szereg warunków. Pierwszym z nich jest cel, dla którego została powołana dana organizacja. Powinna nim być realizacja misji w zakresie służby publicznej związanej ze świadczeniem określonych usług, o których mowa w art. 77 ust. 1 dyrektywy klasycznej. Drugi warunek sprowadza się do tego, aby zysk wypracowany przez tę organizację był ponownie inwestowany z myślą o osiągnięciu tego celu. Przy czym w przypadku, gdy zysk podlega dystrybucji lub redystrybucji, podstawą takich działań powinny być udziały. Kolejny z warunków dotyczy struktury zarządzającej lub struktury własnościowej organizacji realizującej zamówienie, która powinna opierać się na akcjonariacie pracowniczym lub zasadach partycypacji. O spełnieniu tego wymogu można mówić także wtedy, gdy struktury

³⁸ Por. Marko Turudić, [w:] *European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU*, red. Roberto Caranta, Albert Sanchez-Graells (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021), 832.

³⁹ Abby Semple, *A Practical Guide to Public Procurement* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 18.

te wymagają aktywnej partycypacji pracowników, użytkowników lub akcjonariuszy. Ostatni warunek dotyczy trzyletniego okresu karencji, w którym dana instytucja zamawiająca nie może udzielić tej samej organizacji zamówienia na odnośne usługi. Wiąże się z tym również wprowadzone ograniczenie maksymalnego czasu trwania umowy z taką organizacją do trzech lat.

Powyższa regulacja została implementowana do polskiego systemu prawnego za pośrednictwem ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych^[40]. W ślad za prawodawcą unijnym ustawodawca polski dopuścił zastrzeżenie w ogłoszeniu o zamówieniu lub we wstępnym ogłoszeniu informacyjnym, że o udzielenie zamówienia na usługi zdrowotne, społeczne oraz kulturalne objęte enumeratywnie wymienionymi kodami CPV mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, którzy spełniają łącznie warunki wskazane w art. 361 ust. 1 ustawy Pzp. Oznacza to, po pierwsze, że celem działalności wykonawcy powinna być realizacja zadań w zakresie użyteczności publicznej związanej ze świadczeniem tych usług oraz społeczna i zawodowa integracja osób społecznie marginalizowanych. Cel ten powinien być określony w takich dokumentach jak umowa spółki, statut czy odpis z rejestru i mieć charakter nie tylko formalny, ale również faktyczny^[41]. Warunek ten ukierunkowany jest bowiem na dopuszczenie do udziału w postępowaniu grupy wykonawców o najszerszym rozeznaniu rynku i najlepszym przygotowaniu do realizacji usług na rzecz zamawiającego^[42]. Za niedopuszczalne należy uznać powoływanie się w tym zakresie na zasoby innego podmiotu bądź spełnienie tego warunku tylko przez jednego z członków konsorcjum^[43]. Po drugie, o zamówienia zastrzeżone na podstawie art. 361 ust. 1 ustawy Pzp może ubiegać się wykonawca, który nie działa w celu osiągnięcia zysku, przeznaczając całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczając zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Chodzi tu zatem o podmiot prowadzący działalność *non-profit*, która jest akcesoryjna

⁴⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320 (dalej jako: „ustawa Pzp”).

⁴¹ Por. Katarzyna Ołdak-Bułańska, Marcin Skowron, Anna Węclawska, *Zrównoważone zamówienia publiczne. Aspekty społeczne i środowiskowe w procedurze udzielania zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych* (Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2017), 131.

⁴² Zob. Włodzimierz Dzierżanowski, [w:] Łukasz Jaźwiński, Jarosław Jerzykowski, Marta Kittel, Małgorzata Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), art. 361.

⁴³ Por. Katarzyna Ołdak-Bułańska, „Zamówienia zastrzeżone w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej” *Dodatek. Nowe Prawo Zamówień Publicznych*, nr 6 (2023): 16.

wobec jego działalności statutowej^[44]. Po trzecie, ustawodawca polski wprowadził wymóg, aby struktura zarządzania wykonawcy opierała się na współzarządzaniu w przypadku spółdzielni socjalnej, akcjonariacie pracowniczym lub zasadach partycypacji pracowników, co powinno wynikać ze statutu danego wykonawcy. Współzarządzanie w odniesieniu do spółdzielni socjalnej będzie oznaczać konieczność przyznania zatrudnionym w niej członkom spółdzielni uprawnienia do powoływania co najmniej jednego członka zarządu. Z kolei wspomniany tu akcjonariat pracowniczy w przypadku wykonawców innych niż spółdzielnie socjalne nie musi dotyczyć 100% akcji, niemniej powinien mieć charakter przeważający. Natomiast odnośnie do partycypacji pracowniczej we własności możliwe będzie spełnienie tego warunku przez wykonawcę, na przykład poprzez objęcie udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością przez pracowników wykonawcy bądź ich członkostwo w danym stowarzyszeniu. Po czwarte, możliwość ubiegania się o zamówienia zastrzeżone w ramach klauzuli usługowej przez podmioty ekonomii społecznej uwarunkowana jest tym, że w ciągu ostatnich trzech lat poprzedzających dzień wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi nie udzielono im zamówienia na podstawie przepisu art. 361 ust. 1 ustawy Pzp przez tego samego zamawiającego. W piśmiennictwie warunek ten uznaje się za swego rodzaju zakaz monopolizacji świadczenia wybranych usług na rzecz zamawiającego wyłącznie przez jeden podmiot w dłuższym okresie^[45].

Warto również zaznaczyć, że przepisy dotyczące zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi zawierają pewne uproszczenia proceduralne. Uproszczenia te polegają na fakultatywności powołania komisji przetargowej oraz możliwości rezygnacji z obowiązku składania oświadczenia o niepodleganiu wykluczeniu, spełnianiu warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji, w zakresie wskazanym przez zamawiającego, na formularzu jedno-

⁴⁴ Krzysztof Horubski, Leon Kieres, Tadeusz Kocowski, Marek Szydło, Artur Żurawik, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, t. VIIIA, wyd. 2 (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 154–155.

⁴⁵ Józef Edmund Nowicki, [w:] Mikołaj Kolečki, Józef Edmund Nowicki, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 4 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), art. 138g.

litego europejskiego dokumentu zamówienia^[46]. Dodatkowo zamawiający, udzielając zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi, może nie stosować przepisów ustawy Pzp dotyczących minimalnych terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub terminów składania ofert. Co więcej, w przypadku tego typu zamówień zamawiający nie ma obowiązku żądania podmiotowych środków dowodowych oraz spełnienia przesłanek wyboru trybu udzielenia zamówienia w przypadku negocjacji z ogłoszeniem lub dialogu konkurencyjnego. Uproszczenia te mają jednakże zastosowanie jedynie do zamówień klasycznych o wartości równej lub przekraczającej 750 000 euro. Natomiast w przypadku tzw. zamówień krajowych, czyli zamówień klasycznych o wartości mniejszej niż 750 000 euro, zamawiający zobowiązany jest do przestrzegania wszystkich wymogów formalnych bez żadnego wyjątku.

Powyższe rozwiązanie stanowi całkowitą zmianę podejścia ustawodawcy do regulacji prawnej dotyczącej zastosowania klauzuli usługowej w tzw. zamówieniach krajowych. W poprzednim stanie prawnym zamawiający miał bowiem daleko idącą autonomię w zakresie ukształtowania procedury udzielenia zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi w przypadku zamówień o wartości mniejszej niż progi unijne. W zasadzie zamawiający był jedynie zobowiązany do udzielenia zamówienia w sposób przejrzysty, obiektywny i niedyskryminujący, bez ścisłego uregulowania przez przepisy ustawowe toku postępowania w sprawie udzielenia zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi, jeśli jego wartość nie była równa kwocie 750 000 euro ani jej nie przekraczała. Przy czym zamawiający zobowiązany był do zamieszczenia na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, a jeżeli nie miał takiej strony, to na stronie internetowej, ogłoszenia o zamówieniu, które zawierało informacje niezbędne z uwagi na okoliczności jego udzielenia. W szczególności były to informacje o terminie składania ofert uwzględniającym czas niezbędny do przygotowania i złożenia oferty, opisie przedmiotu zamówienia

⁴⁶ W literaturze wskazuje się jednakże, iż głównym celem wprowadzenia jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia jest uproszczenie i odformalizowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zob. więcej w: Paweł Nowicki, „Jednolity Europejski Dokument Zamówień” *Przetargi Publiczne*, nr 2 (2015): 46–49 oraz Marcin Żurawski, „Jednolity europejski dokument zamówienia – aspekty prawne” *Studia Iuridica Toruniensia*, t. XXI (2017): 355–370.

oraz wielkości lub zakresie zamówienia, a także kryteriach oceny ofert^[47]. Sam wybór najkorzystniejszej oferty miał zostać dokonany w oparciu o najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu oraz innych kryteriów, w szczególności jakości i zrównoważonego charakteru usług społecznych, ciągłości lub dostępności danej usługi lub kryterium stopnia uwzględnienia szczególnych potrzeb użytkownika usługi. Regulacja ta miała więc zapewnić daleko idące uproszczenie i uelastycznienie procedury zakupowej wykorzystującej klauzulę usługową, co było pozytywnie odbierane w piśmiennictwie, aczkolwiek z pewnymi zastrzeżeniami dotyczącymi konieczności usunięcia powstałych w ówczesnym stanie prawnym wątpliwości^[48].

Ustawodawca, przyjmując nową ustawę – Prawo zamówień publicznych, uzasadniał zmianę obowiązujących wówczas przepisów w zakresie klauzuli usługowej dążeniem do zwiększenia poziomu jej zastosowania przez zamawiających. Aktualnie opublikowany przez Urząd Zamówień Publicznych raport o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w Polsce w 2024 r. wykazuje jednakże nadal bardzo niskie zainteresowanie klauzulą usługową wśród zamawiających. Jak bowiem wskazują dane statystyczne, w 2024 r. liczba zamówień zastrzeżonych na usługi zdrowotne, społeczne i kulturalne wyniosła jedynie 576, przy całkowitej liczbie społecznych zamówień publicznych na poziomie 42 363^[49]. W wyniku tego potencjał klauzuli usługowej jako instrumentu wspierającego udział polskich podmiotów ekonomii społecznej w zamówieniach publicznych nie jest w pełni wykorzystany.

4 | Wnioski i postulaty *de lege lata* oraz *de lege ferenda*

Przechodząc do postulatów *de lege lata*, przede wszystkim należy wskazać, że w aktualnym stanie prawnym o uelastycznieniu procedury zakupowej można mówić jedynie w odniesieniu do postępowań o wartości równej lub przekra-

⁴⁷ Szerzej na temat kryteriów oceny ofert zob. w: Maciej Lubiszewski, „Kształtowanie kryteriów oceny ofert” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 4 (2024): 58–69 oraz Maciej Sarnowski, „Znaczenie rachunku kosztów cyklu życia produktu w zamówieniach publicznych” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 3 (2021): 101–113.

⁴⁸ Zob. Falkowska, *Zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi* oraz Wiktorowski, [w:] Gawrońska-Baran, Wiktorowska, Wójcik, Wiktorowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, art. 359–361.

⁴⁹ Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2024 r., 87–88.

czającej równowartość 750 000 euro. Udzielając bowiem zamówienia zastrzeżonego o takiej wartości, zamawiający ma pełną swobodę w zakresie wyboru trybu negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, przetargu nieograniczonego oraz przetargu ograniczonego. Warto przy tym zwrócić uwagę, że w katalogu dostępnych trybów znajdują się tryby negocjacyjne, co jest o tyle istotne, że, jak wskazuje się w doktrynie, negocjacje sprzyjają lepszemu zaspokojeniu potrzeb stron umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz pełniejszej realizacji ich intencji^[50].

Dokonanie właściwego wyboru trybu udzielania zamówień powinno być jednakże poprzedzone przeprowadzeniem analizy potrzeb i wymagań, która obejmuje w szczególności rozeznanie rynku w aspekcie alternatywnych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb, możliwych wariantów realizacji zamówienia, albo wskazuje, że jest wyłącznie jedna możliwość wykonania zamówienia. Analiza ta powinna także odnosić się do możliwości podniesienia konkurencyjności postępowania o udzielenie zamówienia przez zamawiającego. Co znamienne, analiza potrzeb i wymagań winna też wskazywać m.in. na to, czy istnieje możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia. Przy czym obowiązek przeprowadzenia wskazanej tu analizy dotyczy jedynie tych zamawiających publicznych, którzy zamierzają udzielić zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi unijne^[51]. Wobec tego *de lege ferenda* zasadne wydaje się rozszerzenie tego obowiązku również na zamówienia o wartości mniejszej niż równowartość 750 000 euro, dzięki czemu w przypadku tzw. zamówień krajowych zamawiający będą zobowiązani do rozważenia uwzględnienia aspektów społecznych dokonywanego przez siebie zakupu. Analiza potrzeb i wymagań zgodnie z zasadą pisemności oraz przejrzystości powinna być sporządzona w taki sposób, aby możliwe było zapoznanie się z jej treścią i jednoznaczne ustalenie, jakie aspekty zostały przeanalizowane w jej ramach przez zamawiającego. Dokument ten stanowi integralną część dokumentacji postępowania, dlatego też podlega weryfikacji przez organy kontroli. Powinno to motywować zamawiających do przeprowadzenia rzetelnej analizy przedzakupowej, obejmującej także instrumenty zamówień prospołecznych określone w ustawie Pzp. To z kolei może dać szansę na częstsze wykorzystanie klauzuli usługowej przez

⁵⁰ Zob. Maciej Lubiszewski, „O potrzebie dalszego usprawnienia procedur negocjacyjnych” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 2 (2021): 24.

⁵¹ Agnieszka Piwowarczyk, „O potrzebie dalszych usprawnień co do wymagań należytego opisu przedmiotu zamówienia” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 4 (2024): 6.

mnijszych zamawiających, udzielających w większości przypadków tylko tzw. zamówień krajowych, które w przypadku usług zdrowotnych, społecznych oraz kulturalnych cieszą się zainteresowaniem głównie polskich wykonawców. Zastosowanie klauzuli usługowej sprzyja więc nawiązaniu współpracy z lokalnymi przedsiębiorstwami społecznymi.

Ponadto, decydując się na zastrzeżenie zamówienia w trybie art. 361 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający nie ma obowiązku powoływania komisji przetargowej oraz stosowania przepisów dotyczących minimalnych terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub terminów składania ofert, a także obowiązku żądania dokumentów jako podmiotowego środka dowodowego. Co więcej, zamawiający może też odstąpić od obowiązku składania przez wykonawców oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1 ustawy Pzp, na formularzu jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia. Przy czym zamawiający powinien powiadomić wykonawców o swojej decyzji w tym zakresie już na etapie publikacji ogłoszenia o zamówieniu albo dokumentów zamówienia, aby zachować zasadę przejrzystości. Niemniej jednak, jeśli zamawiający zdecydował się na odstąpienie od wymogu składania oświadczenia o niepodleganiu wykluczeniu, spełnianiu warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji na formularzu jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia, to wówczas złożenie przez wykonawcę JEDZ będzie nadal dopuszczalne^[52].

Przedstawione powyżej odformalizowanie proceduralne w całości odnosi się do zamówień zastrzeżonych o wartości równej lub przekraczającej progi unijne. W odniesieniu natomiast do tzw. zamówień krajowych zamawiający nie mogą skorzystać z żadnych dodatkowych przywilejów proceduralnych związanych z udzielaniem zamówień na usługi społeczne oraz inne szczególne usługi. Zamawiający tym samym nie mają już prawa do wprowadzenia żadnej dodatkowej przesłanki odrzucenia oferty, jak to miało miejsce przed wejściem w życie przepisów nowej ustawy Pzp^[53], co wskazuje na usztywnienie regulacji w tym zakresie przez ustawodawcę. Stąd uzasadnione wydaje się przywrócenie tego uprawnienia zamawiającym w drodze nowelizacji ustawy Pzp. Stan prawny ukształtowany nową ustawą Pzp nie przyczynił się wszakże do oczekiwanej popularyzacji wśród zamawiających wykorzystania klauzuli usługowej,

⁵² Por. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. Hubert Nowak, Mateusz Winiarz (Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2023), art. 360.

⁵³ Por. Jerzy Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 15 (Warszawa: C.H. Beck, 2019), art. 138 r.

o czym świadczy jej incydentalne zastosowanie na tle wszystkich instrumentów prawnych w ramach zamówień zastrzeżonych. Ze statystyk Urzędu Zamówień Publicznych wynika, że klauzula ta wykorzystana została zaledwie w 1,36% całkowitej liczby udzielonych w 2024 r. społecznych zamówień publicznych, których to wartość stanowiła jedynie 0,36% łącznej wartości wszystkich społecznych zamówień publicznych[54]. Dane te wskazują na konieczność podjęcia zintensyfikowanych działań na rzecz szerszego zastosowania zamówień zastrzeżonych, w tym klauzuli usługowej, przez zamawiających, tym bardziej gdy weźmie się pod uwagę, że obecnie w wykazie prowadzonym przez ministra rodziny, pracy i polityki społecznej zarejestrowanych jest 1887 polskich przedsiębiorstw społecznych[55]. Wobec tego za niewystarczające należy uznać dość lakoniczne odniesienie się do kwestii zamówień zastrzeżonych w Polityce zakupowej państwa na lata 2026–2029[56]. Z jednej strony bowiem jako jeden z celów działania określono rozwój zrównoważonych zakupów realizujących politykę gospodarczą państwa w ramach pierwszego z priorytetów nowej Polityki, z drugiej zaś kwestię zamówień zastrzeżonych poruszono tylko ogólnikowo, stwierdzając, że nowa ustawa Pzp zawiera szereg rozwiązań, które umożliwiają wsparcie włączenia społecznego osób społecznie marginalizowanych, stabilności zatrudnienia, godnej pracy, przestrzegania praw człowieka czy dostępności[57].

W nowej Polityce zapowiedziano zarazem, że Rada Ministrów dokona przeglądu oraz zgodnej z Polityką aktualizacji swojego dokumentu z dnia 8 grudnia 2022 r. – Zaleceń w sprawie uwzględniania przez administrację rządową aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, a także podjęcie działania promujące wykorzystywanie zaleceń[58]. Zalecenia te zobowiązują kierowników jednostek administracji rządowej do zapewnienia, aby w jednostkach, którymi kierują, aspekty społeczne były uwzględniane w możliwie jak

54 Por. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2024 r., 88.

55 Wykaz jest dostępny pod adresem: https://rjps.mrpips.gov.pl/RJPS/RU/start.do?id_menu=59 [dostęp: 29.06.2026].

56 Załącznik do uchwały nr 101 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2026 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa na lata 2026–2029 (M.P. poz. 413) (dalej jako: „Polityka”).

57 Polityka, 20.

58 Dostępne pod adresem: <https://www.gov.pl/web/uzp/zalecenia-w-sprawie-uwzgledniania-przez-administracje-rzadowa-aspektow-spoecznych-w-zamowieniach-publicznych> [dostęp: 18.06.2026].

najszerszym zakresie oraz w jak największej liczbie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W tym celu zobligowano kierowników jednostek administracji rządowej do dokonywania, przy sporządzaniu planu postępowań o udzielenie zamówienia na każdy rok budżetowy, wstępnej analizy możliwości uwzględnienia aspektów społecznych w planowanych do udzielenia zamówieniach oraz do dokonywania pogłębionej analizy w tym zakresie na etapie przygotowania konkretnego postępowania o udzielenie zamówienia, a także do uwzględniania tych aspektów we wszystkich zamówieniach, w których pogłębiona analiza wskazała na taką możliwość. Zalecono również kierownikom jednostek administracji rządowej dokonywanie oceny możliwości uwzględnienia aspektów społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych nieobjętych procedurami określonymi ustawą Pzp oraz uwzględnianie tych aspektów we wszystkich zamówieniach, w których analiza wskazała na taką możliwość.

Powyższe zalecenia nie mają jednakże charakteru wiążącego względem zamawiających zaliczanych do administracji samorządowej. Dlatego też jako postulat *de lege ferenda* wskazać należy konieczność rozważenia zmiany art. 23 ust. 3 ustawy Pzp poprzez wyrażenie *explicite* w jego treści, że plan postępowań o udzielenie zamówień zawiera w szczególności informacje dotyczące aspektów społecznych; tym bardziej że zgodnie z zasadą efektywności zamawiający jest zobowiązany do udzielenia zamówienia w sposób zapewniający uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu w stosunku do poniesionych nakładów. Zwiększenie udziału polskich PES w zamówieniach publicznych może jednak przyczynić się do poprawy efektywności udzielanych zamówień publicznych. Zamówienia zastrzeżone mogą przynosić wymierne korzyści dla zamawiających dzięki lepszemu dopasowaniu świadczonych usług do potrzeb użytkowników końcowych, podniesieniu jakości realizowanych usług, reintegracji społecznej osób defaworyzowanych, a także wzmocnieniu lokalnego rynku pracy^[59].

Bibliografia

Bojar-Fijałkowski, Tomasz. „Cele klimatyczne w działalności przedsiębiorców –

⁵⁹ Tomasz Schimanek, *Aspekty społeczne w nowym Prawie zamówień publicznych* (Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2021), 13–14.

- o zapomnianych prawnych instrumentach zarządzania środowiskowego” *Gdańskie Studia Prawnicze*, nr 4 (2023): 108–121.
- Bojar-Fijałkowski, Tomasz. „Cele klimatyczne w działalności przedsiębiorców publicznych: aspekty prawne” *Prawo i Więzy*, nr 4 (2025): 89–105.
- Bojar-Fijałkowski, Tomasz. „Ustrój prawny przedsiębiorców”, [w:] *Prawo handlowe*, red. Piotr Nazaruk. 803. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Brzeziński, Mateusz. „Zrównoważone zamówienia publiczne w perspektywie nowego prawa zamówień publicznych”, [w:] *Nowe prawo zamówień publicznych. Państwo a Gospodarka*, t. IX, red. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki, Krzysztof Kucharski, 289–296. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2020.
- Dąbrowska, Anna, Marcin Goławski, Piotr Horelik, Jakub Pawelec. „Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE. Komentarz”, [w:] *Dyrektywa 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji. Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Dyrektywa 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Komentarz*, red. Jakub Pawelec, wyd. 1. Warszawa: C.H. Beck, 2017.
- European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU*, red. Roberto Caranta, Albert Sanchez-Graells. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.
- Falkowska, Magdalena. *Zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi*. Lex/el. 2020.
- Florczak-Wątor, Monika. „Art. 5”, [w:] *Konstytucja RP, t. I: Komentarz do art. 1–86*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Gawrońska-Baran, Andrzej, Ewa Wiktorowska, Paweł Wójcik, Adam Wiktorowski. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*. Lex/el. 2025.
- Hartung, Wojciech, Michał Baglaj, Tomasz Michalczyk, Michał Wojciechowski, Jakub Krysa, Katarzyna Kuźma. *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 1. Warszawa: C.H. Beck, 2015.
- Jaźwiński, Łukasz, Jarosław Jerzykowski, Marta Kittel, Małgorzata Stachowiak. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Kołecki, Mikołaj, Józef Edmund Nowicki. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 4. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Kuźma, Mariusz. *Zamówienia publiczne po implementacji dyrektyw 2016*. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Lubiszewski, Maciej. „Kształtowanie kryteriów oceny ofert” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 4 (2024): 58–69.
- Lubiszewski, Maciej. „O potrzebie dalszego usprawnienia procedur negocjacyjnych” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 2 (2021): 23–31.
- Lubiszewski, Maciej. „Obowiązek zatrudnienia pracowników przy realizacji zamówienia publicznego” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 1 (2023): 87–96.
- Lubiszewski, Maciej. „Zamówienia zastrzeżone w świetle nowych rozwiązań norma-

- tywnych" *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 4 (2020): 34–45.
- Nowicki, Henryk. „Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych”, [w:] *System zamówień publicznych w Polsce*, red. Jacek Sadowy, 15–39. Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2013.
- Nowicki, Henryk. „Zamówienia publiczne narzędziem do innowacyjnego rozwoju gospodarki”, [w:] *Gospodarka w synergii prawa gospodarczego, finansowego i prawnej ochrony środowiska*, red. Andrzej Powalowski, 37–48. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Nowicki, Henryk, Paweł Nowicki. „Aksjologia prawa zamówień publicznych”, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powalowski, 105–118. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Nowicki, Paweł. „Jednolity Europejski Dokument Zamówień” *Przetargi Publiczne*, nr 2 (2015): 46–49.
- Nowicki, Paweł. „Strategiczne zamówienia publiczne jako instrument polityki rozwoju” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1 (2023): 27–40.
- Nowicki, Paweł. *Aksjologia prawa zamówień publicznych*. Toruń: TNOiK, 2019.
- Nyka, Maciej. „Zrównoważony rozwój jako wartość w prawie gospodarczym publicznym”, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powalowski, 153–166. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Ołdak-Bułańska, Katarzyna. „Zamówienia zastrzeżone i społeczne warunki realizacji zamówienia”, [w:] *Zamówienia publiczne na rzecz włączenia społecznego*, red. Artur Kowalski, 9–38. Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2021.
- Ołdak-Bułańska, Katarzyna, Marcin Skowron, Anna Węclawska. *Zrównoważone zamówienia publiczne. Aspekty społeczne i środowiskowe w procedurze udzielania zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2017.
- Ołdak-Bułańska, Katarzyna. „Zamówienia zastrzeżone w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej” *Dodatek. Nowe Prawo Zamówień Publicznych*, nr 6 (2023): 15–18.
- Pieróg, Jerzy. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. 15. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Piowarczyk, Agnieszka. „O potrzebie dalszych usprawnień co do wymagań należytego opisu przedmiotu zamówienia” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 4 (2024): 3–14.
- Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, red. Hubert Nowak, Mateusz Winiarz. Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2023.
- Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, t. VIIIA, wyd. 2. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Sarnowski, Maciej. „Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych”, [w:] *Prawna regulacja podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Państwo a gospodarka*, red. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki, Wojciech Sz wajdler, 166–171. Toruń: Wy-

- dawnictwo KNPPG, 2014.
- Sarnowski, Maciej. „Problematyka polityki zakupowej państwa w świetle nowej ustawy Prawo zamówień publicznych”, [w:] *Nowe prawo zamówień publicznych. Państwo a gospodarka*, red. Henryk Nowicki, Paweł Nowicki, Krzysztof Kucharski, t. IX, 289–306. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2020.
- Sarnowski, Maciej. „Znaczenie rachunku kosztów cyklu życia produktu w zamówieniach publicznych” *Prawo Zamówień Publicznych*, nr 3 (2021): 101–113.
- Sarnowski, Maciej. *Realizacja celów systemu prawa zamówień publicznych w świetle informatyzacji działań administracji publicznej. Zagadnienia administracyjnoprawne. Państwo a Gospodarka*, t. XI. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2024.
- Schimanek, Tomasz. „Klauzula usługowa w zamówieniach publicznych” *Zamówienia Publiczne Doradca*, nr 3 (2023): 12–16.
- Schimanek, Tomasz. *Aspekty społeczne w nowym Prawie zamówień publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Urzędu Zamówień Publicznych, 2021.
- Semple, Abby. *A Practical Guide to Public Procurement*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Wójtowicz-Dawid, Anna. „Idea local content a zamówienia publiczne” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 5 (2023): 76–86.
- Żurawski, Marcin. „Jednolity europejski dokument zamówienia – aspekty prawne” *Studia Iuridica Toruniensia*, t. XXI (2017): 355–370.

