

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 7 lipca 2011 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy
– Prawo zamówień publicznych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Jednocześnie upoważnia senatora Piotra Zientarskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych

Art. 1.

W ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, Nr 161, poz. 1078, Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 5, poz. 13, Nr 28, poz. 143 i Nr 87, poz. 484) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4 pkt 13 otrzymuje brzmienie:

"13) zamówień udzielanych instytucji gospodarki budżetowej przez organ władzy publicznej wykonujący funkcje organu założycielskiego tej instytucji oraz przez jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez ten organ, jeżeli łącznie są spełnione następujące warunki:

- a) zasadnicza część działalności instytucji gospodarki budżetowej dotyczy wykonywania zadań publicznych na rzecz tego organu władzy publicznej lub tej jednostki organizacyjnej,
- b) organ władzy publicznej sprawuje nad instytucją gospodarki budżetowej kontrolę odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami nieposiadającymi osobowości prawnej, w szczególności polegającą na wpływie na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania sprawami instytucji,
- c) przedmiot zamówienia należy do zakresu działalności podstawowej instytucji gospodarki budżetowej określonego zgodnie z art. 26 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.¹⁾);"

2) w art. 22 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

"2a. Zamawiający może zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których:

1) średnie zatrudnienie skazanych, o których mowa w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.²⁾), w przeliczeniu na pełne etaty, w okresie 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia oferty, stanowiło ponad 50 % ogółu zatrudnionych; do ogółu zatrudnionych wlicza się pracowników i skazanych;

2) udział zatrudnienia skazanych w zatrudnieniu ogółem, o którym mowa w pkt 1, nie ulegnie obniżeniu w okresie realizacji zamówienia.";

3) w art. 29 w ust. 4 w pkt 1:

a) po lit. b dodaje się lit. ba w brzmieniu:

"ba) skazanych, o których mowa w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy,"

b) lit. c otrzymuje brzmienie:

"c) innych niż określone w lit. a–ba, o których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225)".

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 96, poz. 620, Nr 123, poz. 835, Nr 152, poz. 1020, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726.

²⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1999 r. Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 60, poz. 701 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071 i Nr 111, poz. 1194, z 2002 r. Nr 74, poz. 676 i Nr 200, poz. 1679, z 2003 r. Nr 111, poz. 1061, Nr 142, poz. 1380 i Nr 179, poz. 1750, z 2004 r. Nr 93, poz. 889, Nr 210, poz. 2135, Nr 240, poz. 2405, Nr 243, poz. 2426 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 163, poz. 1363 i Nr 178, poz. 1479, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i Nr 226, poz. 1648, z 2007 r. Nr 123, poz. 849, z 2008 r. Nr 96, poz. 620 i Nr 214, poz. 1344, z 2009 r. Nr 8, poz. 39, Nr 22, poz. 119, Nr 62, poz. 504, Nr 98, poz. 817, Nr 108, poz. 911, Nr 115, poz. 963, Nr 190, poz. 1475, Nr 201, poz. 1540 i Nr 206, poz. 1589, z 2010 r. Nr 125, poz. 842 i Nr 182, poz. 1228, a także z 2011 r. Nr 39, poz. 201 i 202 oraz Nr 112, poz. 654.

UZASADNIENIE

Niniejszy projekt zmiany ustawy – Prawo zamówień publicznych jest częścią zmian przepisów, mających na celu systemowe uregulowanie problematyki zatrudnienia osób pozbawionych wolności. Ponadto w projekcie zawarto uregulowania, mające na celu stworzenie szansy nowo powstałym podmiotom sektora finansów publicznych – instytucjom gospodarki budżetowej utrzymania się na rynku. Ustawodawca umożliwiając tworzenie podmiotów, których zasadnicza działalność polega na wykonywaniu zadań publicznych, powinien stworzyć im możliwość realnego funkcjonowania wśród innych uczestników obrotu, nastawionych wyłącznie na osiąganie zysków.

Propozycja zmiany art. 4 pkt 13

Dotychczasowy przepis pozwalał na kierowanie – poza reżimem ustawy – zamówień wyłącznie do instytucji gospodarki budżetowej przez organ władzy publicznej wykonujący funkcje organu założycielskiego tej instytucji. Biorąc pod uwagę instytucje gospodarki budżetowej, zarówno nowo utworzone, jak i powstałe w wyniku przekształcenia gospodarstw pomocniczych nie można przyjąć, że wykonywanie zamówień jedynie na rzecz organu wykonującego funkcje organu założycielskiego pozwoli im na prowadzenie działalności na satysfakcjonującym poziomie. Niewątpliwym jest, że podmioty wykonujące zadania publiczne będą wymagały pomocy, przynajmniej ze strony swoich organów założycielskich. Za minimalną, ale wystarczającą pomoc należy uznać rozszerzenie katalogu podmiotów, mogących lokować zamówienia w instytucjach gospodarki budżetowej o jednostki organizacyjne, podległe lub nadzorowane przez organ władzy publicznej, wykonujący funkcje organu założycielskiego instytucji gospodarki budżetowej.

Zmiana wprowadzenia do wyliczenia w art. 4 pkt 13 spowodować ma, w przekonaniu wnioskodawców, zwiększenie ilości podmiotów lokujących zamówienia w instytucjach gospodarki budżetowej bez obowiązku stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych. Konsekwencją tej zmiany jest zmiana w lit. a pkt 13.

Proponowana treść art. 4 pkt 13 ustawy – Prawo zamówień publicznych uwzględnia specyfikę funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej, wykonujących zadania publiczne oraz konieczność wyrównywania szans tych podmiotów w konkurencji rynkowej.

Propozycja zmiany art. 22 i art. 29

W dniu 3 lutego 2011 r. Parlament uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 39, poz. 202). Ustawa ta przede wszystkim realizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. P 20/09, zgodnie z którym skazanemu umożliwia się osiągnięcie co najmniej minimalnego wynagrodzenia, podczas gdy dotychczasowy przepis art. 123 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego dopuszczał wypłacanie skazanemu wynagrodzenia w wysokości połowy miesięcznego wynagrodzenia. Ustawa ta równocześnie zakłada wprowadzenie rekompensat i zachęt dla pracodawców zatrudniających bądź chcących zatrudnić osoby pozbawione wolności tak, aby uniknąć drastycznego spadku zainteresowania zatrudnianiem tej kategorii pracowników. W celu zrekompensowania wyższych kosztów pracy świadczonej przez osoby pozbawione wolności, ustawa zawiera propozycje m. in. przeznaczania środków nowopowstałego Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy na częściowy zwrot kosztów tworzenia nowych miejsc pracy dla skazanych, co powinno wpłynąć na zwiększenie ilości pracodawców, zatrudniających osoby pozbawione wolności.

Jednym z mechanizmów zachęty pracodawców do zatrudniania osób pozbawionych wolności, oprócz wskazanych w ustawie o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności, winny być proponowane w niniejszym projekcie ustawy regulacje, dotyczące preferencyjnego lokowania zamówień u wykonawców, zatrudniających skazanych. W obowiązującej do dnia 1 marca 2004 r. ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych przywzięziennym zakładom pracy miały ułatwiony dostęp do zamówień sektora finansów publicznych. Przepis art. 6 ust. 1 pkt 3b tej ustawy stanowił, iż reżimem ustawy nie są objęte zamówienia udzielane przedsiębiorstwom podległym Ministrowi Sprawiedliwości oraz gospodarstwom pomocniczym działającym przy zakładach karnych i aresztach śledczych. Regulacja ta uwzględniała specyfikę funkcjonowania przywzięziennych zakładów pracy, ich rolę w systemie penitencjarnym, nałożone na nie zadania publiczne oraz konieczność wyrównywania szans tych firm w konkurencji rynkowej. Jak wykazała praktyka, preferencja powyższa miała fundamentalne znaczenie dla przywzięziennych zakładów pracy, szczególnie tych, których wyroby i usługi ukierunkowane były na klienta budżetowego. Pozwoliła na poprawę konkurencyjności, dywersyfikację działalności, a co najważniejsze – tworzenie licznych nowych miejsc pracy dla skazanych. Aktualnie obowiązująca od 2 marca 2004 r. ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych – pomimo zgłaszanych przez więziennictwo propozycji – pozbawiona została takiego rozwiązania. Efektem powyższego był znaczny spadek przychodów przywzięziennych zakładów pracy, w

szczególności przedsiębiorstw państwowych. Dotyczyło to w szczególności tych zakładów, które były najsilniej związane z budżetem. Likwidacja preferencji stworzyła więc realne zagrożenie dla dalszego funkcjonowania przywieziennych zakładów pracy.

Zgodnie z interpretacją przepisów ustawy, dostęp do preferencyjnych zamówień sektora finansów publicznych posiadały tylko gospodarstwa pomocnicze jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, które, w myśl ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, w terminie do dnia 31 grudnia 2010 r., uległy przekształceniu w instytucje gospodarki budżetowej.

Mając na względzie zadania, wykonywane przez podmioty zatrudniające osoby pozbawione wolności, polegające na prowadzeniu oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych, a także biorąc pod uwagę związek pomiędzy preferencjami dla przedsiębiorców, a liczbą miejsc pracy dla skazanych konieczne jest wprowadzenie proponowanych zmian do ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Charakter proponowanych zmian powoduje, że zmiana dotyczyć będzie również zatrudnienia skazanych na zewnątrz jednostki penitencjarnej, co jest ważnym elementem w procesie przystosowania skazanych do prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie po opuszczeniu przez nich zakładu karnego. Ponadto proponowane rozwiązania powinny przyczynić się do rozszerzenia grupy skazanych pracujących w warunkach wolnościowych.

Zmiany w art. 22 i art. 29 polegają na umożliwieniu preferencyjnego ubiegania się o udzielenie zamówienia przez wykonawców, którzy zatrudniają skazanych. Przyjęto, iż zamawiający będzie mógł zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wyłącznie wykonawcy, u których: po pierwsze średnie zatrudnienie skazanych, o których mowa w ustawie – Kodeks karny wykonawczy, w przeliczeniu na pełne etaty, w okresie 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających datę złożenia oferty, stanowiło ponad 50 % ogółu zatrudnionych, a po drugie udział zatrudnienia skazanych w zatrudnieniu ogółem, nie ulegnie obniżeniu w okresie realizacji zamówienia. Rozwiązanie to zostało skonstruowane w sposób zapobiegający zatrudnieniu osób pozbawionych wolności tylko na potrzeby udziału w konkretnym zamówieniu, zapewnia wybór oferty przedsiębiorcy stabilnego, biorącego realny udział w resocjalizacji skazanych. W opinii wnioskodawców rozwiązanie takie może przyczynić się do aktywizacji zawodowej osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych.

Projekt zakłada, iż ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

W trakcie prac nad projektem wystąpiono o opinię do:

- 1) Ministra Spraw Zagranicznych;

- 2) Ministra Infrastruktury;
- 3) Ministra Sprawiedliwości;
- 4) Ministra Finansów;
- 5) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- 6) Ministra Skarbu Państwa;
- 7) Ministra Pracy i Polityki Społecznej;
- 8) Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa;
- 9) Naczelnej Rady Adwokackiej;
- 10) Krajowej Rady Radców Prawnych;
- 11) Związku Województw RP;
- 12) Unii Metropolii Polskich;
- 13) Związku Miast Polskich;
- 14) Urzędu Zamówień Publicznych;
- 15) Ministra Gospodarki;
- 16) Pracodawców RP;
- 17) KPP Lewiatan.

Swoje opinie na piśmie przedstawili:

- 1) Minister Spraw Zagranicznych – zgłosił zastrzeżenia dotyczące zgodności z prawem Unii Europejskiej zmian dokonywanych w art. 4 pkt 13 oraz art. 22 (pkt 1 i 2 nowelizacji);
- 2) Prezes Urzędu Zamówień Publicznych – przedstawił stanowisko zbieżne ze stanowiskiem Ministra Spraw Zagranicznych;
- 3) Minister Finansów – w zakresie swojej właściwości nie zgłosił uwag do projektu;
- 4) Minister Infrastruktury – zgłosił zastrzeżenie dotyczące zgodności z prawem Unii Europejskiej zmiany art. 22 (art. 1 pkt 2 nowelizacji);
- 5) Minister Sprawiedliwości – zgłosił zastrzeżenie dotyczące zgodności z prawem Unii Europejskiej zmiany art. 22 (art. 1 pkt 2 nowelizacji);
- 6) Minister Gospodarki – nie przedstawił stanowiska wskazując, że nowelizacja nie odnosi się bezpośrednio do zadań, za które odpowiedzialny jest Minister Gospodarki;
- 7) Minister Skarbu Państwa – nie zgłosił uwag do projektu w zakresie swoich kompetencji;
- 8) Krajowa Rada Radców Prawnych – wskazała potencjalnie negatywne skutki wejścia w życie nowelizacji;
- 9) Związek Województw RP – przedstawił opinie urzędów marszałkowskich województw: śląskiego, opolskiego, warmińsko-mazurskiego i mazowieckiego; nie zgłoszono zasadniczych zastrzeżeń.

Ponadto w posiedzeniu komisji senackich (I czytanie) wzięli udział przedstawiciele Centralnego Zarządu Służby Więziennej (przedstawili swoje stanowisko na komisji popierając projekt) oraz przedstawiciel Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Senatorowie nie podzielili wątpliwości co do zgodności z prawem Unii Europejskiej dokonywanej nowelizacji.

Wejście w życie ustawy nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

Przedmiot projektowanej regulacji jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.