

Data publikacji: 25-07-2012



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 19 lipca 2012 r.

Druk nr 162

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Piotr Zientarski.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

U S T A W A

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, z późn. zm.¹⁾) w art. 4 w pkt 13 kropkę na końcu zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 14 w brzmieniu:

„14) zamówień udzielanych przez Ministra Sprawiedliwości albo jednostki organizacyjne mu podległe lub przez niego nadzorowane:

- a) instytucjom gospodarki budżetowej, których organem założycielskim jest Minister Sprawiedliwości,
- b) przywieziennym zakładom pracy prowadzonym w formie przedsiębiorstw państwowych

- jeżeli zamówienia te związane są z zatrudnianiem osób pozbawionych wolności i ich wartość jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8.”.

Art. 2. 1. Do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wszczętych a niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

2. Do umów w sprawach zamówień publicznych zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2010 r. Nr 161, poz. 1078 i Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 5, poz. 13, Nr 28, poz. 143, Nr 87, poz. 484, Nr 234, poz. 1386 i Nr 240, poz. 1429.

UZASADNIENIE

Niniejszy projekt nowelizacji ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 z późn. zm.) wpisuje się w zmiany przepisów, mające na celu systemowe uregulowanie problematyki zatrudnienia osób pozbawionych wolności.

W przeszłości kwestia dostępu przywieziennych zakładów pracy do zamówień publicznych była już uregulowana w sposób szczególny. Przepis art. 6 ust. 1 pkt 3b, obowiązującej do 1 marca 2004 r., ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych stanowił, iż przy udzieleniu zamówień przedsiębiorstwom podległym Ministrowi Sprawiedliwości oraz gospodarstwom pomocniczym działającym przy zakładach karnych i aresztach śledczych, nie stosuje się reżimu ustawy. Jak wykazała praktyka, uregulowanie to miało fundamentalne znaczenie dla przywieziennych zakładów pracy, szczególnie tych, których wyroby i usługi ukierunkowane były na podmioty sfery budżetowej. Podnosiło to konkurencyjność, a co najważniejsze – pozwoliło na tworzenie nowych miejsc pracy dla skazanych.

Aktualnie obowiązująca od 2 marca 2004 r. ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych pozbawiona została takiego rozwiązania.

Brak systemowych rozwiązań, w tym preferencji wobec przywieziennych zakładów pracy, a także istniejący od 2007 r. kryzys gospodarczy spowodowały znaczny spadek liczby skazanych, zatrudnionych w przywieziennych zakładach pracy.

Zmniejszenie zatrudnienia skazanych wynika również z uchwalonej w dniu 3 lutego 2011 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 39, poz. 202). Ustawa ta wykonała 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. Dwukrotny wzrost kosztów pracy skazanych negatywnie wpływa na zatrudnianie tej kategorii pracowników. Niemniej z uwagi na wielość czynników mających wpływ na zatrudnianie osób pozbawionych wolności

niemożliwe jest obecnie ustalenie o jaką liczbę spadło zatrudnienie osób pozbawionych wolności wyłącznie z tego powodu.

Zatrudnienie osób pozbawionych wolności w okresie ostatnich kilku lat, zmniejszyło się z 2886 skazanych w 2007 r. i 2947 w 2008 r. do 1806 na koniec 2011 r., w przeliczeniu na pełne etaty.

Te same czynniki mają wpływ na kondycję finansową przywieziennych zakładów pracy, w których zatrudnieni są skazani. Przychody przywieziennych zakładów pracy zmniejszyły się z 783,7 mln zł w 2007 r. i 861,1 mln zł w 2008 r. do 415,7 mln zł w 2011 r.

Tendencja spadkowa, zarówno w odniesieniu do liczby zatrudnionych skazanych, jak i przychodów przywieziennych zakładów pracy utrzymuje się.

Rozpatrując wyłączenie z reżimu ustawy – Prawo zamówień publicznych zamówień udzielanych pewnej zdefiniowanej grupie podmiotów, tj. przywieziennym zakładom pracy, należy mieć na względzie przede wszystkim – wskazany w art. 3 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. Nr 123, poz. 777, z późn. zm.) – cel ich powołania: tworzenie warunków do zatrudniania osób pozbawionych wolności oraz prowadzenia działalności gospodarczej.

Przywiezienne zakłady pracy prowadzą działalność w znacznie trudniejszych warunkach niż podmioty niezwiązane instytucjonalnie z więziennictwem. Z jednej strony muszą konkurować na rynku w walce o klienta, a tym samym muszą spełniać stawiane przez odbiorców wymagania jakościowe i cenowe, z drugiej zaś – ponoszą szereg dodatkowych kosztów działalności penitencjarnej, związanych m.in.: z niską wydajnością, brakiem kwalifikacji zawodowych oraz dużą rotacją zatrudnionych skazanych, zwiększonymi nakładami na szkolenia i przyuczanie tych osób do pracy, utrzymywaniem zabezpieczeń ochronnych miejsc zatrudnienia, a także dozоровaniem i konwojowaniem osadzonych (koszty te nie występują w przypadku innych przedsiębiorców). Ponadto lokalizacja przywieziennych zakładów pracy za murami więziennymi utrudnia kontakty oraz bieżącą współpracę z dostawcami, kooperantami i odbiorcami. Stanowi to istotny element osłabiający konkurencyjność takich zakładów pracy.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że przywiezienne zakłady pracy łączą dwa, bardzo różne cele: publiczny – resocjalizację (zatrudnianie osób pozbawionych wolności

powinno mieć na celu przede wszystkim pozytywne oddziaływanie na ich postawy) oraz ekonomiczny (aby utrzymać się na rynku, zakłady te muszą osiągać zyski).

Zatrudnienie skazanych, mające na celu umożliwienie ich funkcjonowania po odbyciu kary pozbawienia wolności wiąże się ściśle z zasadami prawa europejskiego, zapisanymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2008 r. Nr C 115). Zgodnie z art. 9 tego Traktatu osoby wykluczone, a do tej kategorii – zdaniem autora projektu – należy zaliczyć skazanych, winny być poddane szczególnemu wsparciu ze strony Państwa.

Uwzględniając powyższe, w niniejszym projekcie, w art. 1 proponuje się wprowadzenie zmian, które umożliwią – podobnie jak to miało miejsce w przeszłości – szczególne traktowanie podmiotów zatrudniających osoby pozbawione wolności przy udzielaniu zamówień publicznych. Proponowana zmiana wprowadza do ustawy – Prawo zamówień publicznych nowe wyłączenie przedmiotowe z reżimu zamówień publicznych. Propozycja polega na dodaniu w art. 4 nowego pkt 14, w myśl którego przepisów ustawy nie będzie się stosowało do zamówień udzielanych przez Ministra Sprawiedliwości albo jednostki organizacyjne mu podległe lub przez niego nadzorowane instytucjom gospodarki budżetowej, dla których organem założycielskim jest Minister Sprawiedliwości, albo przywieziennym zakładom pracy prowadzonym w formie przedsiębiorstw państwowych, jeśli zamówienia te związane są z zatrudnianiem osób pozbawionych wolności i ich wartość jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8. Z propozycji tej wynika, że zaproponowana nowelizacja opiera się na przesłance zatrudnienia osób pozbawionych wolności oraz na konieczności przestrzegania określonych w ustawie limitów związanych z wysokością złożonego zamówienia. W art. 2 projektu ustawy sformułowano przepisy przejściowe określające, że do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji oraz do umów w sprawach zamówień publicznych, zawartych przed tym dniem, będzie się stosowało przepisy dotychczasowe.

W przepisie o wejściu w życie (art. 3) proponuje się standardowy 14-dniowy termin *vacatio legis*. Formułując ten przepis wzięto pod uwagę, iż zarówno w interesie przywieziennych zakładów pracy, jak i zatrudnionych skazanych jest jak najszybsze wejście w życie przedmiotowej nowelizacji.

W związku z ograniczeniem proponowanego wyłączenia z reżimu ustawy – Prawo zamówień publicznych tylko do zamówień o wartości poniżej tzw. „progów unijnych”

(do zamówień takich nie stosuje się dyrektyw unijnych dotyczących zamówień publicznych, m.in. tzw. dyrektywy klasycznej 2004/18/WE; w przypadku takich zamówień, o ile zamówienie jest przedmiotem zamówienia transgranicznego, stosuje się wyłącznie zasady Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) projekt jest zgodny z prawem unijnym. Ponadto na zgodność projektowanej nowelizacji z prawem unijnym wpływa również fakt spełnienia przesłanki Teckal¹⁾ zakresie kontroli przez zamawiającego (Ministra Sprawiedliwości albo jednostki jemu podległe lub przez niego nadzorowane) nad wykonawcą – przywieziennym zakładem pracy oraz niekomercyjny charakter zamówienia mający istotny wymiar społeczny w zakresie zapewnienia pracy dla osób pozbawionych wolności.

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

Przedmiot projektowanej regulacji jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

¹⁾ Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie C – 107/98 Teckal Srl przeciwko Comune di Viano i Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Regio Emilia.